



Sbírka soudních rozhodnutí

STANOVISKO GENERÁLNÍHO ADVOKÁTA
MICHALA BOBKA
přednesené dne 26. června 2018¹

Věc C-384/17

**Dooel Uvoz-Izvoz Skopje Link Logistik N&N
proti
Budapest Rendőrfőkapitánya**

[žádost o rozhodnutí o předběžné otázce podané Szombathelyi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság (správní a pracovněprávní soud v Szombathely, Maďarsko)]

„Řízení o předběžné otázce – Silniční přeprava – Výběr poplatků za užívání určitých pozemních komunikací těžkými nákladními vozidly – Směrnice 1999/62/ES – Článek 9a – Požadavek přiměřenosti sankcí – Konformní výklad – Přímý účinek – Důsledky pro vnitrostátní soudy a správní orgány – Právomoc uložit mírnější sankce před legislativním zásahem“

I. Úvod

1. Dooel Uvoz-Izvoz Skopje Link Logistik N&N (dále jen „žalobce“) je podnikem provozujícím těžká nákladní vozidla. V říjnu 2015 nezajistil, aby řidič zaplatil mýtné pro jedno z jeho vozidel před tím, než toto vozidlo vjelo na zpoplatněnou silnici. Žalobci, jakožto provozovateli vozidla, byla uložena pokuta. Žalobce výši pokuty napadl u maďarských soudů. Tvrdí, že pokuta je nepřiměřená a že jsou dotčené vnitrostátní právní předpisy neslučitelné s unijním právem.

2. V rozsudku ve věci Euro-Team a Spirál-Gép² již Soudní dvůr shledal, že systém pokut stanovený maďarskými právními předpisy není v souladu s požadavkem přiměřenosti stanoveným v článku 9a směrnice 1999/62/ES o výběru poplatků za užívání určitých pozemních komunikací těžkými nákladními vozidly³. Analýza a závěry Soudního dvora v uvedeném rozsudku byly obecné v tom smyslu, že vedly k prohlášení o neslučitelnosti systému sankcí (jako byla sankce, o níž se jednalo v původním řízení) s požadavkem přiměřenosti.

3. V projednávané věci byl Soudní dvůr požádán jiným maďarským soudem o poskytnutí konkrétnějších vodítek: jaké jsou specifické důsledky této neslučitelnosti? Kdo má zajistit požadovanou přiměřenost sankcí a jak? A zejména jak tyto otázky mají být zodpovězeny, pokud jde o přechodné období, než vnitrostátní zákonodárce stanoví nový rámec? Za tímto účelem je Soudnímu dvoru položena otázka, zda má článek 9a směrnice 1999/62 přímý účinek nebo zda musí být vnitrostátní zákon vykládán konformně s tímto ustanovením. Dále předkládající soud vznáší související dotaz: kterému orgánu, soudnímu či správnímu, takováto případná povinnost připadá a jak přesně má být provedena.

1 – Původní jazyk: angličtina.

2 – Rozsudek ze dne 22. března 2017 (C-497/15 a C-498/15, EU:C:2017:229).

3 – Směrnice Evropského parlamentu a Rady ze dne 17. června 1999 (Úř. věst. 1999, L 187, s. 42).

II. Právní rámec

A. Unijní právo

1. Směrnice 1999/62

4. Bod 14 odůvodnění směrnice 1999/62 zní takto: „Mýtné a poplatky za užívání by neměly být diskriminující, neměly by vyžadovat nadměrné formality nebo vytvářet překážky na vnitřních hranicích. Proto by měla být přijata vhodná opatření, aby mýtné a poplatky za užívání mohly být hrazeny v kteroukoli denní a noční dobu a různými platebními prostředky.“

5. Bod 15 odůvodnění uvádí: „Poplatky za užívání by měly být úměrné době užívání pozemní komunikace a být rozlišeny s přihlédnutím k nákladům vzniklým na základě používání silničními vozidly.“

6. Bod 21 odůvodnění stanoví, že: „V souladu se zásadou proporcionality tato směrnice nepřekračuje rámec toho, co je nezbytné pro dosažení sledovaných cílů podle čl. 5 třetího pododstavce Smlouvy.“

7. Článek 2 bod b) směrnice 1999/62 stanoví, že se „mýtným“ rozumí „stanovená částka, která se platí za jízdu vozidla podle ujeté vzdálenosti po určité pozemní komunikaci a za určitý druh vozidla a která zahrnuje poplatek za pozemní komunikace nebo poplatek za externí náklady“.

8. Článek 2 bod c) stanoví, že „poplatkem za užívání“ se rozumí „určitá částka, která se platí za oprávnění využívat vozidlem po určitou dobu pozemní komunikace uvedené v čl. 7 odst. 1“.

9. Kapitola III směrnice se věnuje mýtnému a poplatkům za užívání.

10. Článek 7 odst. 1 stanoví: „Aniž je dotčen čl. 9 odst. 1a, mohou členské státy ponechat v platnosti nebo zavést mýtné nebo poplatky za užívání transevropské silniční sítě nebo některých úseků této sítě anebo jakýchkoliv dalších úseků své dálniční sítě, které nejsou součástí transevropské silniční sítě, za podmínek uvedených v odstavcích 2 až 5 tohoto článku a člácích 7a až 7k. Tím není dotčeno právo členských států v souladu se Smlouvou o fungování Evropské unie uplatňovat mýtné nebo poplatky za užívání na jiných pozemních komunikacích za předpokladu, že uložení mýtného nebo poplatků za užívání těchto jiných pozemních komunikací neznevýhodňuje mezinárodní dopravu a nevede k narušení hospodářské soutěže mezi hospodářskými subjekty.“

11. Článek 7a odst. 1) stanoví, že „poplatky za užívání musí být úměrné době užívání dotčených pozemních komunikací, nepřekračovat hodnoty stanovené v příloze II a platit po dobu jednoho dne, týdne, měsíce nebo roku [...]“.

12. Článek 9a stanoví, že: „Členské státy zavedou patřičné kontroly a určí systém sankcí použitelný při porušení vnitrostátních ustanovení přijatých podle této směrnice. Přijmou veškerá potřebná opatření k zajištění jejich provádění. Tyto sankce musí být účinné, přiměřené a odrazující.“

B. Maďarské právo

1. Zákon o provozu na pozemních komunikacích

13. Ustanovení § 20 odst. 1 közúti közlekedésről szóló 1988. évi I. törvény (zákon č. I z roku 1988 o provozu na pozemních komunikacích, dále jen „zákon o provozu na pozemních komunikacích“) stanoví:

„Pokuta se uloží každému, kdo poruší ustanovení tohoto zákona, zvláštních zákonů či podzákoných předpisů nebo právních aktů Společenství upravujících

[...]

m) poplatek za užití zpoplatněného silničního úseku úměrný k ujeté vzdálenosti.

[...]“

14. Ustanovení § 21 zákona o provozu na pozemních komunikacích stanoví:

„1) Provozovatel vozidla nebo v případě podle § 21/A odst. 2 osoba, které bylo vozidlo svěřeno do užívání, odpovídá za to, že při provozu nebo užívání vozidla nejsou porušovány ustanovení zvláštních právních předpisů upravujících

[...]

h) poplatek za užití zpoplatněného silničního úseku úměrný k ujeté vzdálenosti.

[...]

2) Za porušení některé z povinností stanovených v odstavci 1 se provozovateli vozidla nebo v případě podle § 21/A odst. 2 osobě, které bylo vozidlo svěřeno do užívání, uloží pokuta ve výši od 10 000 [maďarských forintů (HUF)] do 300 000 HUF (přibližně od 32 eur do 974 eur). Výši pokut, které mohou být uloženy za porušení jednotlivých uvedených ustanovení, stanoví vláda nařízením. Naplňuje-li určité jednání znaky skutkové podstaty zároveň několika přestupků a je-li projednáno v témž řízení, uloží se za tyto přestupky pokuta ve výši součtu pokut stanovených pro každý jednotlivý přestupek.

[...]

5) Vláda s ohledem na ustanovení odstavce 1 stanoví nařízením seznam přestupků, za něž lze uložit pokutu [...] provozovateli vozidla.“

2. Zákon o mýtném

15. Ustanovení § 3 odst. 1 a 6 az autópályák, autóutak és főutak használatáért fizetendő, megtett úttal arányos díjról szóló 2013. évi LXVII. törvény (zákon č. LXVII z roku 2013, o poplatku za užívání dálnic, rychlostních komunikací a silnic I. třídy úměrně k ujeté vzdálenosti, dále jen „zákon o mýtném“), stanoví:

„1) Vozidla podléhající povinnosti uhradit mýtné mohou užívat zpoplatněné úseky pozemních komunikací jen tehdy, mají-li oprávnění k užití podle tohoto zákona.

[...]

6) Za splnění povinností uvedených v odstavci 1 odpovídá u každého vozidla jeho provozovatel.“

16. Ustanovení § 14 zákona o mýtném stanoví:

„[...] má se za to, že oprávnění k užití neexistuje, jestliže:

- a) osoba povinná k úhradě mýtného, která neuzavřela se správcem mýtného systému platnou smlouvu za účelem předkládání prohlášení subjektu pověřenému výběrem mýtného a úhrady mýtného podle tohoto zákona, nezakoupila před začátkem užívání zpoplatněného úseku pozemní komunikace úsekový lístek odpovídající užitému úseku,
- b) osoba povinná k úhradě mýtného projíždí zpoplatněným úsekem pozemní komunikace s prohlášením uvádějícím nižší sazbu nebo emisní kategorii, než jaká odpovídá skutečnosti, nebo
- c) pro příslušné vozidlo byla se správcem mýtného systému uzavřena k užití zpoplatněného úseku pozemní komunikace platná smlouva za účelem předkládání prohlášení subjektu pověřenému výběrem mýtného a úhrady mýtného podle tohoto zákona, ovšem při užití daného úseku nebyl splněn některý z požadavků na řádné fungování palubního přístroje, stanovených nařízením vlády na základě zmocnění podle tohoto zákona, a osoba povinná k úhradě mýtného nezakoupila před užitím zpoplatněného úseku pozemní komunikace úsekový lístek odpovídající užitému úseku.“

17. Ustanovení § 15 uvedeného zákona stanoví:

„1) Výše pokuty se stanoví tak, aby povinné osoby motivovala k úhradě předepsaného mýtného.“

3. Nařízení vlády č. 410/2007

18. Ustanovení § 1 odst. 1 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 (nařízení vlády č. 410/2007, kterým se stanoví seznam dopravních přestupků, za něž se ukládají pokuty, výše pokut za dopravní přestupky, režim účelového určení těchto pokut, jakož i podmínky spolupráce při silničních kontrolách) ze dne 29. prosince 2007 (dále jen „nařízení vlády č. 410/2007“), stanoví:

„Na základě § 21 odst. 1 zákona o provozu na pozemních komunikacích se provozovateli dotčeného vozidla [...] uloží za přestupek podle ustanovení § 2 a § 8/A pokuta ve výši stanovené v tomto nařízení.“

19. V ustanovení § 8/A nařízení vlády č. 410/2007 se stanoví:

„1) V souvislosti s § 21 odst. 1 písm. h) [zákona o provozu na pozemních komunikacích] se provozovateli vozidla uloží za porušení ustanovení přílohy 9 pokuta ve výši odpovídající příslušné kategorii vozidla.

[...]“

20. Příloha 9 tohoto nařízení obsahuje následující tabulku:

A	B		
	B1	B2	B3
1. Přestupek podle zákona č. LXVII z roku 2013	Výše pokuty podle kategorie vozidla		
	J2	J3	J4
2. § 14 písm. a) zákona č. LXVII z roku 2013	140 000	150 000	165 000
3. § 14 písm. b) zákona č. LXVII z roku 2013	80 000	90 000	110 000
4. § 14 písm. c) zákona č. LXVII z roku 2013	140 000	150 000	165 000

III. Skutkové okolnosti, řízení a předběžné otázky

21. Dne 29. října 2015 v 19:34 hodin projelo těžké nákladní vozidlo kategorie J4 provozované společností Link Logistik N&N kolem kilometrovníku 3,670 placeného úseku hlavní silnice 14 (směrem k počátečnímu bodu silnice). Vozidlo vjelo na placený úsek silnice, ač předtím nebylo zapláceno požadované mýtné úměrné k ujeté vzdálenosti.

22. O osmnáct minut později si řidič z vlastní iniciativy zakoupil úsekový lístek na celou plánovanou cestu na silnici s mýtem. Tento lístek, který stál 19 573 HUF, pokrýval již ujetou část cesty i část, kterou řidič teprve měl ujet.

23. Dne 15. ledna 2016 Vas Megye Rendőrfőkapitánya (Policejní ředitel, župa Vas, Maďarsko), prvoinstanční správní orgán, zjistil, že ke dni kontroly vozidlo provozované společností Link Logistik na výše uvedeném místě a ve výše uvedeném směru používalo silnici bez platby mýtného v rozporu s § 14 odst. a) zákona o mýtném. Policejní ředitel proto společnosti Link Logistik uložil správní pokutu ve výši 165 000 HUF v souladu s § 21 až 21B zákona o provozu na pozemních komunikacích, v platném znění, a § 1 odst. 1) a § 8A nařízení vlády č. 410/2007.

24. Toto prvoinstanční rozhodnutí potvrdil odvolací správní orgán Budapest Rendőrfőkapitánya (Policejní ředitel hlavního města Budapešti, Maďarsko). Uvedl, že příslušné vnitrostátní právní předpisy nepřiznávají příslušnému orgánu pravomoc provádět při posuzování výše uvedené pokuty vyvažování zájmů. Policejní ředitel hlavního města Budapešti poznamenal, že vnitrostátní právo umožňuje pouze zohlednění okolností stanovených v příslušném zákoně. To nezahrnuje konkrétní okolnosti, kterých se Link Logistik dovolává, zejména zakoupení úsekového lístku *a posteriori* pro celou cestu podléhající mýtnému po uplynutí krátké doby a existenci překážek bránících zakoupení úsekového lístku před vjezdem na zpoplatněný úsek silnice.

25. Společnost Link Logistik rozhodnutí Policejního ředitele (dále jen „žalovaný“) napadla před předkládajícím soudem. V opravném prostředku žalobce tvrdil, že maďarské právní předpisy nejsou slučitelné s unijním právem. Poukázal na to, že výše pokuty je nepřiměřená, protože se rovná pokutě uložené těm, kteří si úsekový lístek nezakoupí vůbec.

26. V tomto skutkovém a právním kontextu se Szombathelyi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság (správní a pracovněprávní soud v Szombathely, Maďarsko) rozhodl přerušit řízení a položit Soudnímu dvoru následující předběžné otázky:

- „1. Představuje požadavek přiměřenosti stanovený v článku 9a [směrnice 1999/62], který vyložil Soudní dvůr Evropské unie v rozsudku ze dne 22. března 2017 ve [věcech Euro-Team a Spirál-Gép (C-497/15 a C-498/15, EU:C:2017:229)], přímo použitelné ustanovení směrnice?
2. Pokud požadavek přiměřenosti stanovený v článku 9a [směrnice 1999/62], který vyložil Soudní dvůr Evropské unie v rozsudku ze dne 22. března 2017 ve [věcech Euro-Team a Spirál-Gép (C-497/15 a C-498/15, EU:C:2017:229)], není přímo použitelné ustanovení směrnice:

umožňuje a vyžaduje výklad vnitrostátního práva v souladu s unijním právem, aby vnitrostátní soud a správní orgán – při neexistenci vnitrostátního legislativního opatření – doplnily maďarské právní předpisy relevantní v projednávané věci hmotněprávními kritérii požadavku přiměřenosti stanovenými v rozsudku Soudního dvora Evropské unie ze dne 22. března 2017 ve [věcech Euro-Team a Spirál-Gép (C-497/15 a C-498/15, EU:C:2017:229)]?“

27. Písemná vyjádření předložila maďarská vláda a Evropská komise.

IV. Právní posouzení

28. Toto stanovisko je strukturováno následovně. Nejprve se budu zabývat tím, proč by sankce měly být v unijním právu přiměřené, ať už obecně nebo konkrétně podle článku 9a směrnice 1999/62 (A). Poté zodpovím dvě výslovné otázky předkládajícího soudu, zda je požadavek přiměřenosti stanovený v článku 9a směrnice 1999/62 přímo účinný nebo zda může zakládat povinnost konformního výkladu (B). Konečně se budu zabývat otázkou, které se předkládající soud dotýká ve své druhé otázce ohledně institucionálních a procesních důsledků poskytnuté odpovědi: jsou to vnitrostátní soudy, nebo správní orgány, které zajistí dodržování požadavků vyplývajících z unijního práva v případě neexistence legislativního zásahu na vnitrostátní úrovni a jak to mají provést? (C).

A. Proč by sankce měly být přiměřené

29. V minulých letech bylo Soudnímu dvoru předloženo několik věcí⁴ týkajících se slučitelnosti různých aspektů maďarského systému sankcí s požadavkem přiměřenosti stanoveným ve směrnici 1999/62 nebo v nařízení (ES) č. 561/2006⁵.

30. Na základě článku 9a směrnice 1999/62 stanoví členské státy systém sankcí za porušení vnitrostátních předpisů přijatých podle uvedené směrnice. Tyto sankce musí být účinné, *přiměřené* a odrazující.

31. Toto ustanovení nedávno vyložil Soudní dvůr v rozsudku ve věci Euro-Team⁶. Tento rozsudek spojil dva případy s obdobným skutkovým základem: žalobkyně v těchto věcech minuly správný výjezd z dálnice, jedna z důvodu chyby v navigačním systému vozidla a druhá z nepozornosti. Byly jim uloženy pokuty za to, že použily část dálnice, ač předem nezaplatily za tuto část požadované mýtné.

4 – Viz rozsudky ze dne 9. února 2012, Urbán (C-210/10, EU:C:2012:64); ze dne 9. června 2016, Eurospeed (C-287/14, EU:C:2016:420); ze dne 19. října 2016, EL-EM-2001 (C-501/14, EU:C:2016:777) a ze dne 22. března 2017, Euro-Team a Spirál-Gép (C-497/15 a C-498/15, EU:C:2017:229).

5 – Nařízení Evropského parlamentu a Rady ze dne 15. března 2006 o harmonizaci některých předpisů v sociální oblasti týkajících se silniční dopravy, o změně nařízení Rady (EHS) č. 3821/85 a (ES) č. 2135/98 a o zrušení nařízení Rady (EHS) č. 3820/85 (Úř. věst. 2006, L 102, s. 1).

6 – Rozsudek ze dne 22. března 2017, Euro-Team a Spirál-Gép (C-497/15 a C-498/15, EU:C:2017:229).

Jedna pokuta byla 500krát a druhá 87krát vyšší než částka mýtného. V těchto případech nemohly příslušné orgány vzít v úvahu individuální a zvláštní situaci provozovatele vozidla ani zkoumat, zda byl přestupek skutečně přičitatelný danému provozovateli či nikoli. Žalobkyně tvrdily, že výše sankce byla nepřiměřená, a tudíž v rozporu s unijním právem⁷.

32. V tomto skutkovém kontextu Soudní dvůr připomněl, že vzhledem k neexistenci harmonizace EU v oblasti sankcí jsou členské státy oprávněny vybrat sankce, které se jim zdají být přiměřené. Musí však tuto pravomoc vykonávat v souladu s unijním právem a jeho obecnými zásadami, včetně zásady proporcionality. To znamená, že závažnost sankcí musí být přiměřená závažnosti porušení předpisů. Kromě toho jsou členské státy povinny dodržovat zásadu proporcionality nejen stran určení základních znaků porušení a určení pravidel týkajících se výše pokut, nýbrž i stran posouzení skutečností, které mohou být vzaty v úvahu pro stanovení výše pokuty⁸.

33. Soudní dvůr tedy rozhodl, že požadavek přiměřenosti sankcí stanovený v článku 9a směrnice 1999/62 brání takovému systému sankcí, jenž za jakékoli porušení předpisů v oblasti povinnosti uhradit v předprodeji mýtné za užití pozemní komunikace stanoví uložení pokuty v paušální výši nezávislé na povaze a na závažnosti daného přestupku. Skutečnost, že vnitrostátní orgány odpovědné za postihování protiprávního jednání nemohly zohlednit skutečné okolnosti konkrétního případu nebo případně snížit výši této pokuty, byla neslučitelná s unijním právem⁹.

34. Soudní dvůr dospěl ke stejnému závěru i v souvislosti s nařízením č. 561/2006. Toto nařízení obsahuje podobné ustanovení jako článek 9a směrnice 1999/62¹⁰. V rozsudku ve věci Urbán Soudní dvůr zejména shledal, že požadavek přiměřenosti stanovený v čl. 19 odst. 1 a 4 nařízení č. 561/2006 musí být vykládán tak, že brání systému sankcí, který stanovuje uložení pokuty v paušální výši za všechna porušení pravidel o používání záznamových listů bez ohledu na závažnost¹¹.

35. Z judikatury tedy vyplývá, že podle směrnice 1999/62 nebo podle nařízení č. 561/2006 musí být pokuty uložené za porušení těchto aktů přiměřené. Tento požadavek však není v žádném případě omezen na tyto dva akty sekundárního práva.

36. Zprvu, na nejabstraktnější úrovni je zásada proporcionality obecnou zásadou unijního práva. Musí být dodržována všemi vnitrostátními právními předpisy, které spadají do oblasti působnosti unijního práva nebo toto právo provádějí. Vyžaduje, aby členské státy přijaly opatření, která jsou vhodná k dosažení sledovaných cílů a nepřekračují rámec toho, co je k dosažení těchto cílů nezbytné¹².

7 – Rozsudek ze dne 22. března 2017, Euro-Team a Spirál-Gép (C-497/15 a C-498/15, EU:C:2017:229, body 29 až 30).

8 – Rozsudek ze dne 22. března 2017, Euro-Team a Spirál-Gép (C-497/15 a C-498/15, EU:C:2017:229, body 39 až 43). V souvislosti s maďarským systémem sankcí za dopravní přestupky viz rovněž rozsudky ze dne 9. února 2012, Urbán (C-210/10, EU:C:2012: 64, body 53 až 54) a ze dne 19. října 2016, EL-EM-2001 (C-501/14, EU:C:2016:777, body 40 až 41).

9 – Rozsudek ze dne 22. března 2017, Euro-Team a Spirál-Gép (C-497/15 a C-498/15, EU:C:2017:229, body 50 a 60).

10 – Článek 19 odst. 1 nařízení č. 561/2006 stanoví, že „Členské státy stanoví sankce za porušení tohoto nařízení a nařízení (EHS) č. 3821/85 a přijmou veškerá opatření nezbytná k jejich uplatňování. Stanovené sankce musí být účinné, přiměřené, odrazující a nediskriminační.“ Článek 19 odst. 4 dále stanoví, že: „Členské státy zajistí, aby existoval systém přiměřených sankcí, který může zahrnovat finanční sankce, pro případ porušení tohoto nařízení [...]“.

11 – Rozsudek ze dne 9. února 2012, Urbán (C-210/10, EU:C:2012:64, bod 44). Rovněž viz rozsudky ze dne 9. června 2016, Eurospeed (C-287/14, EU:C:2016:420), a ze dne 19. října 2016, EL-EM-2001 (C-501/14, EU:C:2016:777). S ohledem na předchůdce nařízení viz také, č. 561/2006, rozsudek ze dne 10. července 1990, Hansen (C-326/88, EU:C:1990:291).

12 – Z nedávné doby například viz rozsudek ze dne 17. dubna 2018, Egenberger (C-414/16, EU:C:2018:257, bod 68). Viz také rozsudek ze dne 6. března 2014, Siragusa (C-206/13, EU:C:2014:126, bod 34 a citovaná judikatura).

37. Zadrugé se tato zásada, pokud se uplatňuje konkrétně na sankce, určitě neomezuje na oblast silniční dopravy. Uplatňuje se průřezově na různé oblasti unijního práva, jako je například clo¹³, soutěžní právo¹⁴, ochrana finančních zájmů EU¹⁵, volný pohyb pracovníků¹⁶ nebo nelegální přistěhovalectví¹⁷.

38. Zatřetí je zásada přiměřenosti sankcí rovněž zaručena na ústavní úrovni čl. 49 odst. 3 Listiny základních práv Evropské unie (dále jen „Listina“). Toto ustanovení stanoví, že výše trestu nesmí být nepřiměřená trestnému činu. To znamená, že souhrn všech uložených trestních sankcí musí odpovídat závažnosti příslušného trestného činu¹⁸.

39. Článek 49 odst. 3 se samozřejmě vztahuje na *trestné* činy. Jeho argumentační síla s ohledem (rozhodně na první pohled) na správní delikt by tedy mohla být zpochybněna. V souladu s judikaturou Evropského soudu pro lidská práva (dále jen „ESLP“)¹⁹ ale Soudní dvůr zůstal u širokého, hmotného chápání pojmu „trestný čin“²⁰. To znamená, že v závislosti na tom, zda jsou splněna kritéria stanovená ESLP a převzatá Soudním dvorem, správní delikt (přestupek) lze formálně rovněž klasifikovat jako trestní, čímž by se na něj vztahoval čl. 49 odst. 3 Listiny. Aniž bych jakkoli tento aspekt v projednávané věci předjímal, pouze poznamenávám, že to, co je „trestní“ a co je „správní“, není zdaleka jasné. Bez ohledu na to, jakou klasifikaci použijeme, zde uvedený odkaz zůstává pouze na úrovni principu.

40. Začtvrté a konečně je požadavek přiměřenosti sankcí rovněž přítomen v judikatuře ESLP. Zejména článek 1 prvního dodatkového protokolu k Evropské úmluvě o lidských právech („EÚLP“) stanoví, že „každá fyzická nebo právnická osoba má právo pokojně užívat svůj majetek“. Za účelem určení, zda došlo k porušení tohoto práva, ESLP posuzuje, zda jsou finanční sankce, a to jak trestní, tak i (nebo zejména) správní, přiměřené, tj. zda osobě, již je sankce uložena, nepřinášejí nadměrné zatížení nebo zbavení majetku²¹. Tímto způsobem ESLP zohledňuje individuální okolnosti každého případu, aby zjistil, zda je sankce přiměřená²².

13 – Viz rozsudky ze dne 16. prosince 1992, Komise v. Řecko (C-210/91, EU:C:1992:525, bod 20), a ze dne 12. července 2001, Louloudakis (C-262/99, EU:C:2001:407, bod 67).

14 – Pokud jde o pokuty uložené Komisí, viz čl. 7 odst. 1 nařízení Rady (ES) č. 1/2003 ze dne 16. prosince 2002 o provádění pravidel hospodářské soutěže stanovených v člancích 81 a 82 Smlouvy (Úř. věst. 2003, L 1, s. 1). Obecně viz například rozsudek ze dne 28. června 2005, Dansk Rorindustri a další v. Komise (C-189/02 P, C-202/02 P, C-205/02 P až C-208/02 P a C-213/02 P, EU:C:2005:408, body 279 až 281) (s přihlédnutím k velikosti podniku dle jeho celkového obrátu při určování výše pokuty).

15 – Viz čl. 7 odst. 1 a článek 9 směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2017/1371 ze dne 5. července 2017 o boji vedeném trestněprávní cestou proti podvodům poškozujícím finanční zájmy Unie (Úř. věst. 2017, L 198, s. 29).

16 – Rozsudek ze dne 14. července 1977, Sagulo a další (8/77, EU:C:1977:131, bod 13), v němž Soudní dvůr shledal, že sankce uložené osobě, která se neprokázala průkazem totožnosti dle směrnice Rady 68/360/EHS ze dne 15. října 1968 o odstranění omezení pohybu a pobytu pracovníků členských států a jejich rodinných příslušníků uvnitř Společenství (Úř. věst. anglické zvláštní vydání: Řada I Kapitola 1968(II) s. 485), nesmí být nepřiměřená povaze spáchaného protiprávního činu.

17 – Článek 5 odst. 1 a články 10 a 12 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2009/52/ES ze dne 18. června 2009 o minimálních normách pro sankce a opatření vůči zaměstnavatelům neoprávněně pobývajících státních příslušníků třetích zemí (Úř. věst. 2009, L 168, s. 24) vyžadují, aby členské státy přijaly nezbytná opatření k zajištění toho, aby porušování některých ustanovení této směrnice podléhalo účinným, přiměřeným a odrazujícím sankcím vůči zaměstnavateli.

18 – Viz například rozsudek ze dne 20. března 2018, Garlsson Real Estate a další (C-537/16, EU:C:2018:193, bod 56), v němž Soudní dvůr shledal, že tento požadavek vyplývá jak z čl. 49 odst. 3, tak čl. 52 odst. 1) Listiny (požadavek *přiměřených* omezení výkonu práv a svobod uznaných Listinou). Například viz rozsudek ze dne 28. července 2016, JZ (C-294/16 PPU, EU:C:2016:610, body 42 až 45).

19 – Viz mimo jiné rozsudky ESLP ze dne 8. června 1976, Engel a další v. Nizozemsko (CE:ECHR:1976:0608JUD000510071, body 80 až 82), a ze dne 10. února 2009, Sergey Zolotukhin v. Rusko (CE:ECHR:2009:0210JUD001493903, body 52 až 53).

20 – Například viz rozsudky ze dne 5. června 2012, Bonda (C-489/10, EU:C:2012:319, bod 37); ze dne 26. února 2013, Åkerberg Fransson (C-617/10, EU:C:2013:105, bod 35), a ze dne 20. března 2018, Garlsson Real Estate a další (C-537/16, EU:C:2018:193, bod 28).

21 – Pokud jde o shledání porušení článku 1 protokolu č. 1 z důvodu nepřiměřenosti sankcí, viz například rozsudky ESLP ze dne 11. ledna 2007, Mamidakis v. Řecko (CE:ECHR:2007:0111JUD003553304, body 47 až 48); ze dne 6. listopadu 2008, Ismayilov v. Rusko (CE:ECHR:2008:1106JUD003035203, bod 38); a ze dne 26. února 2009, Grifhorst v. Francie (CE:ECHR:2009:0226JUD002833602, body 94 až 106). Pro příklady shledání, že nedošlo k porušení článku 1 protokolu č. 1 po posouzení přiměřenosti uložených sankcí, viz například rozsudky ESLP ze dne 7. července 1989, Tre Traktörer Aktiebolag v. Švédsko (CE:ECHR:1989:0707JUD001087384, bod 62); ze dne 18. června 2013, S. C. Complex Herta Import Export S. R. L. Lipova v. Rumunsko (CE:ECHR:2013:0618JUD001711804, bod 38); a ze dne 4. března 2014, Grande Stevens v. Itálie (CE:ECHR:2014:0304JUD001864010, bod 199).

22 – Lze dodat, že závažnost sankce, například velká peněžní částka, může rovněž naznačovat trestní povahu sankce pro účely čl. 6 odst. 1 Úmluvy (viz například rozsudek ESLP ze dne 11. ledna 2007, Mamidakis v. Řecko (CE:ECHR:2007:0111JUD003553304, body 20 až 21)).

41. Článek 52 odst. 3 Listiny stanoví, že v rozsahu, v němž Listina obsahuje práva odpovídající právům zaručeným EÚLP, jsou smysl a rozsah těchto práv stejné jako ty, které jim přikládá EÚLP. Nakonec tedy bez ohledu na otázku použitelnosti čl. 49 odst. 3 Listiny jsou výše uvedené požadavky ESLP na přiměřenost sankcí dle kombinace čl. 17 odst. 1, čl. 52 odst. 1, čl. 51 odst. 1 a čl. 52 odst. 3 Listiny použitelné na věc, jako je ta v původním řízení.

42. Z výše uvedeného jasně vyplývá, že přiměřenost sankcí zahrnuje dvě úrovně: *zprv* musí být uložena sankce přiměřená závažnosti protiprávního činu. Zadruhé je při určování této sankce, například výše pokuty, nutno vzít v úvahu individuální okolnosti každého případu.

43. Rád bych doplnil dvě závěrečná upozornění. Zprv se nelze určitě domnívat, že výše uvedené požadavky přiměřenosti vylučuje legislativní stanovení sankcí. Právě naopak – neodmyslitelnou výsadou zákonodárce je nejen uvádět, co je nezákonné, ale také obecně stanovit, jaká bude sankce za jakoukoli takovou nezákonnost. Zadruhé by dle mého názoru povinnost brát v úvahu jednotlivé okolnosti neměla být stanovena tak, aby sama o sobě vylučovala možnost mít pro určitý typ porušení předpisů sankce v paušální výši. Existují určité druhy porušení předpisů, pro které jsou takové sankce vhodné a přiměřené: příkladem, který nás může napadnout, jsou menší dopravní přestupky nebo parkovací lístky.

44. Klíč k tomu, jaký systém v rámci těchto dvou upozornění bude nebo nebude vhodný, opět spočívá v přiměřenosti příslušného systému. To pouze poukazuje na to, jak hluboce je součástí současného chápání práva analýza přiměřenosti. Úlohou soudce již není funkce „klasifikačního stroje“²³, po němž se jednoduše žádá, aby identifikoval příslušné porušení předpisů, za něž musí následovat jednotná sankce. Úloha soudce může být v některých případech skutečně omezena, ale za podmínky, že legislativně zavedený systém sankcí je již sám o sobě přiměřený. Svým způsobem jsou (obecná) legislativní přiměřenost a (individuální) přiměřenost při rozhodování spojenými nádobami. Čím více je první, tím méně je možná druhá a naopak. V každém případě je výchozí pravidlo pro fungování systému jako celku pravidlo přímé úměry: čím větší je zásah do práv jednotlivců, tím drakoničtější jsou například tresty a tím větší je nutnost zohlednit individuální okolnosti každého případu a případnou pravomoc změnit sankce.

B. Požadavek přiměřenosti stanovený v článku 9a směrnice 1999/62: přímý účinek nebo konformní výklad

45. Podpůrně jsou předloženy dvě otázky položené předkládajícím soudem: je požadavek přiměřenosti stanovený v článku 9a směrnice 1999/62 přímo účinný? Pokud není přímo účinný, může být vnitrostátní právo vykládáno v souladu s tímto požadavkem?

46. Než se budu zabývat těmito otázkami, je nejprve nutno uvést dvě poznámky.

47. Zprv, jak bylo naznačeno výše, projednávaná věc vychází z rozsudku Soudního dvora ve věci Euro-Team²⁴ a do jisté míry rovněž z rozsudku ve věci Urbán²⁵. Vezmeme-li tuto záležitost o krok dále, předkládající soud nyní v podstatě zkoumá, co přesně jsou vnitrostátní soudy nebo správní orgány oprávněny, nebo dokonce povinny učinit v jednotlivých probíhajících věcech, a *to v rámci unijního práva*, během přechodné fáze mezi zjištěním neslučitelnost a přijetím nového legislativního rámce

23 – Ogorek, R., *Richterkönig oder Subsumtionsautomat? Zur Justiztheorie im 19. Jahrhundert*. Frankfurt nad Mohanem, V. Klostermann, 1986. Zda byl tento pohled ve skutečnosti správný i v 19. století, je jiná otázka. Viz například Gläser, M., *Lehre und Rechtsprechung im französischen Zivilrecht des 19. Jahrhunderts*, Frankfurt nad Mohanem, V. Klostermann 1996.

24 – Rozsudek ze dne 22. března 2017 (C-497/15 a C-498/15, EU:C:2017:229).

25 – Rozsudek ze dne 9. února 2012, Urbán (C-210/10, EU:C:2012:64).

příslušnými orgány členských států²⁶. Soudní dvůr je tedy vyzván, aby zaujal stanovisko k dvěma souvisejícím otázkám: *jak* zásada přiměřenosti sankcí stanovená v článku 9a směrnice 1999/62 přesahuje do vnitrostátních právních systémů? Jakmile je toto zjištěno, související otázkou je: *kdo* ji má použít a jakým způsobem?

48. Zadruhé byla tato žádost o rozhodnutí o předběžné otázce předložena pouze několik měsíců po vynesení rozsudku ve věci Euro-Team²⁷. Toto rozhodnutí se týkalo stejných ustanovení maďarských právních předpisů, které se rovněž vztahují na původní řízení v projednávané věci. V této souvislosti maďarská vláda, která tento argument uvedla jako důvod nepřípustnosti, tvrdila, že Soudnímu dvoru nepřísluší vykládat vnitrostátní právo v souladu se směrnicí.

49. Maďarská vláda má pravdu. Soudnímu dvoru nepochybně nepřísluší, aby vykládal vnitrostátní právo a určoval, zda může – nebo nemůže – být vykládáno v souladu s unijním právem. K čemu Soudní dvůr nicméně oprávněn je, je poskytování vodítek k důsledkům, které plynou z rozsudku ve věci Euro-Team, a to zejména jaké jsou pravomoci a povinnosti vnitrostátních soudů nebo správních orgánů v účinné obraně práv založených na evropském právu na vnitrostátní úrovni.

50. V předkládacím rozhodnutí předkládající soud vysvětluje, že na vnitrostátní úrovni existují rozporné názory na to, zda je vedle zrušení nepřiměřené sankce rovněž možné, nebo dokonce nezbytné uložit nové postupy před správními orgány. Předkládající soud se proto táže, zda v případě neexistence opatření ze strany maďarského zákonodárce konformní výklad vnitrostátního práva *nebo* přímý účinek povoluje, nebo dokonce vyžaduje, aby vnitrostátní soudy nebo správní orgány doplnily maďarské právní předpisy před tím, než jsou tyto předpisy skutečně novelizovány, aby splňovaly požadavek přiměřenosti stanovený v článku 9a směrnice 1999/62.

51. Tyto otázky a otázka, zda je či není požadavek přiměřenosti stanovený v článku 9a směrnice 1999/62 přímo účinný, jsou významnými otázkami výkladu unijního práva. Tento problém týkající se účinků unijního práva v přechodném období mezi zjištěním neslučitelnosti a přijetím nových opatření zákonodárcem, již v minulosti Soudní dvůr řešil²⁸. V tomto rozsahu by se tedy měl Soudní dvůr těmito záležitostmi zabývat.

1. Konformní výklad nebo přímý účinek

52. Před zkoumáním, zda má požadavek přiměřenosti obsažený v článku 9a směrnice 1999/62 přímý účinek nebo může být základem pro konformní výklad, je třeba úvodem uvést obecnou poznámku týkající se přímého účinku a konformního výkladu. Oba tyto pojmy jsou v otázkách předkládajícího soudu předloženy jako dvě samostatné věci.

53. Toto předložení skutečně odráží judikturní vývoj obou těchto kategorií jako dvou odlišných mechanismů. Podléhají odlišným podmínkám. Oba přesahují do vnitrostátních právních řádů odlišně a mají odlišné procesní důsledky, které závisejí zejména na mezích a typu dotčených právních vztahů.

26 – Maďarská vláda skutečně uvedla, že vnitrostátní systém sankcí byl po vynesení rozsudku ve věci Euro-Team reformován. Nová ustanovení definují rozsah pokut v závislosti na době, která uplynula mezi prvním a posledním zjištěním nesprávného použití zpoplatněné silnice. Zdálo by se, že v situaci, jako je ta projednávaná v původním řízení, by výše pokuty nyní byla 40 000 HUF (přibližně 127 eur). V písemných podáních maďarská vláda uvedla, že tato nová ustanovení vstoupila v platnost 12. listopadu 2017. Na projednávanou věc se proto nevztahují.

27 – Rozsudek ze dne 22. března 2017 (C-497/15 a C-498/15, EU:C:2017:229).

28 – V tomto smyslu viz rozsudky ze dne 19. listopadu 2009, Filipiak (C-314/08, EU:C:2009:719, body 44 až 45), a ze dne 8. září 2010, Winner Wetten (C-409/06, EU:C:2010:503, body 40 až 41).

54. Současně však to, co je požadováno, pokud jde o praktický výsledek v jednotlivých případech v rámci každé z těchto kategorií, nemusí být tak odlišné, zejména v případech týkajících se fyzické osoby žalující členský stát. Realita se zdá být bližší kontinuu mezi těmito dvěma prostředky nápravy: bude často diskutabilní, kde končí „pouhý“ konformní výklad a kde začíná přímý účinek. Stírání této hranice mezi přímým účinkem a konformním výkladem bude ještě větší v případech týkajících se požadavků, jako je požadavek přiměřenosti, který lze nalézt v řadě právních aktů s různou právní vahou na evropské i vnitrostátní úrovni.

55. S touto námitkou v patrnosti se nejdříve budu zabývat otázkou konformního výkladu. Je pravda, že se předkládající soud nejdříve táže na přímý účinek. Pokud je mi známo, Soudní dvůr nikdy nečinil žádné výslovné prohlášení o jakémkoli pořadí či hierarchii mezi přímým účinkem a konformním výkladem²⁹. Ve stanovisku, které se týká významu zásady proporcionality (avšak možná ne pouze jí), by mohla být rovněž zohledněna stejná zásada, aby se omezila míra zásahu do vyjádřené vnitrostátní legislativní volby na to, co je striktně nezbytné. Jinak řečeno dokáže-li konformní výklad, bez nepřirozeného překrucování a ohýbání vnitrostátních pravidel a s ohledem na typ vztahu, o němž se jedná v původním řízení, skutečně vést k cíli nebo účelu požadovanému unijním právem, pak by nejspíše měl být upřednostněn, neboť také pravděpodobně minimalizuje dopad na celistvost vnitrostátního právního řádu³⁰.

a) Konformní výklad

56. Pokud jde o druhou otázku předkládajícího soudu, prohlášení jím učiněná v předkládacím rozhodnutí spolu s vyjádřeními maďarské vlády a Komise míří převážně stejným směrem. Předkládající soud zejména poukazuje na to, že právní výklad není neomezený a nesmí představovat zastřenou legislativní činnost ani převzetí pravomocí vnitrostátního zákonodárce vnitrostátními soudy, čímž by překročily svou pravomoc.

57. Předkládající soud má nepochybně pravdu. Existují meze toho, čeho lze dosáhnout konformním výkladem, což jasně potvrzuje judikatura³¹. Povinnost vykládat vnitrostátní právo v souladu s unijním právem je „inherentní systému Smlouvy v tom, že umožňuje, aby vnitrostátní soud v rámci svých pravomocí zajistil plnou účinnost práva Společenství“³². Dále je jednou z mezí konformního výkladu to, že jej nelze použít k dosažení výsledku „*contra legem*“³³.

58. Tuto mez však není tak snadné posoudit. Je celkem jasné, že konformní výklad nemůže vést k situacím, kdy by vnitrostátní pravidla mohla být zcela negována. Pravidlo „být A“ se nemůže najednou stát pravidlem „být nikoli-A“³⁴. Mimo takovéto jasné případy ale to, co je „*intra*“, co je „*praeter*“ a co je již „*contra legem*“, nevyhnutelně závisí na soudcově subjektivním, interpretativním posouzení, zda je určitý výsledek dosažitelný na základě globálního posouzení vnitrostátního práva.

29 – Jako příklady variací v pořadí hodnocení viz srovnání rozsudků ze dne 27. února 2014, OSA (C-351/12, EU:C:2014:110, body 43 až 44, a ze dne 25. června 2015, Indėlių ir investicijų draudimas and Nemaniūnas (C-671/13, EU:C:2015:418, body 56 až 57).

30 – Viz moje stanovisko ve věci Pöpperl (C-187/15, EU:C:2016:194, bod 62) nebo stanovisko generální advokátky E. Sharpston ve věci OSA (C-351/12, EU:C:2013:749, bod 45); obecně viz také Prechal, S., *Directives in EC-Law*, 2. vydání, Oxford University Press, Oxford, 2005, s. 314 a 315.

31 – Rozsudky ze dne 10. dubna 1984, von Colson a Kamann (14/83, EU:C:1984:153, bod 26), a ze dne 5. října 2004, Pfeiffer a další (C-397/01 až C-403/01, EU:C:2004:584, body 111 až 119). Viz také rozsudky ze dne 4. července 2006, Adeneler a další (C-212/04, EU:C:2006:443, bod 109), a ze dne 24. ledna 2012, Dominguez (C-282/10, EU:C:2012:33, bod 25).

32 – Rozsudek ze dne 5. října 2004, Pfeiffer a další (C-397/01 až C-403/01, EU:C:2004:584, bod 114).

33 – Například viz rozsudky ze dne 4. července 2006, Adeneler a další (C-212/04, EU:C:2006:443, bod 110); ze dne 15. dubna 2008, Impact (C-268/06, EU:C:2008:223, bod 100); a ze dne 11. listopadu 2015, Klausner Holz Niedersachsen (C-505/14, EU:C:2015:742, bod 32).

34 – Ohledně diskuse o konkrétním případě viz například stanovisko generální advokátky E. Sharpston ve věci Unibet (C-432/05, EU:C:2006:755, bod 55).

59. To je ještě zřetelnější, neboť povinnost konformního výkladu není omezena na konkrétní právní nástroj, který byl přijat k provedení povinnosti plynoucí z unijního práva. Je rovněž dobře známo, že konformní výklad zahrnuje pohled na vnitrostátní právo *jako celek*³⁵, na jakékoli pravidlo ve vnitrostátním právním řádu, které by mohlo, při řádném a přípustném výkladu vnitrostátního práva, zajistit výkladovou konformitu s unijním právem³⁶. Pokud použijí metaforu, konformní výklad není omezen na zkoumání určitého odvětví nebo větve vnitrostátního práva, které se náhodou označuje stejným názvem jako prováděné opatření EU, ale zahrnuje celý strom vnitrostátního práva, včetně jeho ústavního nebo obecného správního kmene a kořenů. Zda ale na vnitrostátním legislativním stromu existuje jinde něco, co by na jednu specifickou větev nazvanou „přiměřenost správních sankcí“ vrhalo jiné výkladové světlo, musí stanovit vnitrostátní soud(y).

60. V projednávané věci je navrhováno, že konformní výklad není možný. Pokud je tento problém vskutku rámován tak, že zahrnuje na jedné straně střet konkrétních odvětvových maďarských právních předpisů o dopravních přestupcích stanovících tabulky a specifické číselné údaje nebo částky, které neumožňují žádné zmírnění sankcí, a na druhé straně neexistenci jakéhokoli jiného ustanovení maďarského práva jakékoli právní síly, které by vyžadovalo, aby sankce byly přiměřené, pak je skutečně nutno souhlasit, že není možné vyložit, že je jasně částka X odlišná od částky Y. Ale opět – tyto problémy musí rozhodnout vnitrostátní soud s ohledem na obecná vodítka poskytnutá v předchozích bodech.

b) Přímý účinek

61. Pokud vnitrostátní soud shledá, že konformní výklad není v dané věci možný, hlavní otázkou se stane to, zda je článek 9a směrnice 1999/62, který obsahuje požadavek přiměřenosti sankcí, přímo účinný.

62. Svoji formulací a povahou je tato otázka omezena na problém přímého účinku požadavku přiměřenosti sankcí obsaženého v článku 9a směrnice 1999/62. To znamená dvojí omezení: zaprvé, i když, jak je uvedeno v předchozí části, se zásada proporcionality uplatňuje v řadě oblastí unijního práva, posouzení, které má být provedeno ve vztahu k první otázce vnitrostátního soudu, se striktně týká konkrétního ustanovení určité směrnice. To znamená, že každé takové možné prohlášení je omezeno na věcnou působnost dotyčné směrnice. Zadruhé se totéž posuzování samozřejmě týká pouze požadavku přiměřenosti sankcí obsaženého v uvedeném článku, ale ne jiných možných požadavků obsažených v tomto článku.

1) Podmínky

63. Přímý účinek označuje schopnost unijního právního předpisu být vymahatelný na vnitrostátní úrovni. To, zda má ustanovení přímý účinek či nikoli, musí být zkoumáno s ohledem na povahu, obecnou strukturu a znění příslušného ustanovení³⁷. Jestliže ustanovení stanoví práva, která mohou fyzické osoby uplatnit vůči státu, bude mít, pokud jde o jeho předmět, přímý účinek, jestliže je dostatečně jasné, přesné a bezpodmínečné, aby se jej bylo možno dovolávat³⁸.

35 – „Zásada konformního výkladu vyžaduje, aby vnitrostátní soudy učinily vše, co spadá do jejich pravomoci, s tím, že vezmou v úvahu veškeré vnitrostátní právo a použijí metody výkladu jím uznané, aby zajistily plnou účinnost unijního práva a došly k výsledku, který by byl v souladu s cílem sledovaným tímto právem“ [novější formulace viz například rozsudek ze dne 13. července 2016, Pöpperl (C-187/15, EU:C:2016:550, bod 43, jakož i citovaná judikatura)].

36 – K potvrzení širokého přístupu k povinnosti konformního výkladu zahrnutím pozdějšího vnitrostátního práva do rozsahu této povinnosti viz například rozsudky ze dne 16. prosince 1993, Wagner Miret (C-334/92, EU:C:1993:945, bod 20), a ze dne 27. června 2000, Océano Grupo Editorial a Salvat Editores (C-240/98 až C-244/98, EU:C:2000:346, bod 32).

37 – Například viz rozsudek ze dne 4. prosince 1974, Van Duyn (41/74, EU:C:1974:133, bod 12).

38 – Rozsudky ze dne 19. ledna 1982, Becker (C-8/81, EU:C:1982:7, bod 25), a ze dne 15. dubna 2008, Impact (C-268/06, EU:C:2008:223, body 56 a 57).

64. Než se budu zabývat projednávanou věcí, uvedu čtyři obecné postřehy na základě judikatury³⁹.

65. Zprvce z judikatury vyplývá, že výrazy „jasný a přesný“ jsou spíše pružné. Ustanovení může být „jasné a přesné“, i když obsahuje nedefinované – nebo dokonce nejasné – pojmy nebo neurčité právní pojmy.

66. Zadruhé se zdá, že Soudní dvůr inklinuje k závěru, že ustanovení bez ohledu na použití nejasných nebo neurčitých pojmů má přímý účinek, jestliže obsahuje *zákaz*. Pokud toto ustanovení slouží jako zdroj samostatného práva, jehož obrysy musí být definovány, je použití nejasných konceptů obecně problematictější. V některých případech se však zákaz může stát pozitivním požadavkem a naopak.

67. Zatřetí se při určování, zda je ustanovení v daném případě přímo použitelné, Soudní dvůr nesnaží uvádět, že jsou všechna ustanovení přímo účinná a doslovně použitelná. Naopak postupuje extrakcí, tj. snaží se zjistit, zda lze z (pravděpodobně delšího a složitějšího) ustanovení unijního práva vyvodit konkrétní, použitelné pravidlo chování.

68. Začtvrté kritérium „nepodmíněnosti“ přímého účinku znamená, že ustanovení unijního práva nevyžaduje přijetí žádného dalšího opatření ze strany unijních orgánů ani členských států. Členským státům by ve vztahu k provedení tohoto ustanovení neměla být ponechána žádná diskreční pravomoc⁴⁰ a nemělo by jim být umožněno, aby se odvolávaly na nepoužití této pravomoci⁴¹. Bez ohledu na existenci určité diskreční pravomoci členských států však mohou být stále splněny podmínky přímého účinku. Bude tomu tak zejména v případě, kdy otázka, zda vnitrostátní orgány překročily svou diskreční pravomoc, *může být soudně přezkoumána*⁴². V zásadě tomu tak bude, jestliže lze zjistit „minimální záruku“, „minimální práva“ nebo „minimální ochranu“⁴³, a soudní přezkum může stanovit, zda členský stát tuto minimální úroveň respektoval⁴⁴.

69. Stručně řečeno je při určování, zda má ustanovení, které ukládá zákaz nebo příkaz, přímý účinek, základní otázkou, zda je pravidlo obsažené v tomto ustanovení vymahatelné u soudu. Za tímto účelem musí být požadavky na „dostatečnou jasnost, přesnost a bezpodmínečnost“ vykládány s ohledem na skutečnou schopnost vnitrostátních orgánů toto ustanovení samy pochopit a uplatňovat. Pokud si tyto orgány při uplatňování ponechávají volné uvážení nebo diskreční pravomoc, tato diskreční pravomoc musí být omezena strukturou samotného ustanovení.

2) Použití v projednávané věci

70. Předkládající soud má za to, že požadavek přiměřenosti stanovený v článku 9a směrnice 1999/62 není přímo použitelným ustanovením. Ze směrnice není možné vyvodit, vůči čemu musí být sankce přiměřená. Vnitrostátnímu zákonodárci přísluší stanovit kritéria přiměřenosti na základě definice Soudního dvora.

71. Podle maďarské vlády není obsah článku 9a směrnice 1999/62 dostatečně přesný a specifický, aby mohl být uplatňován přímo. Má za to, že toto ustanovení nezakládá práva ve prospěch žalobce, ale stanoví meze, které by v rámci uplatňování sankcí umožnily zachovat rovnováhu mezi objektivní ochranou práva a individuálními právy.

39 – Pro podrobnější argumentaci společně s dalšími příklady a odkazy na jednotlivá obecná tvrzení viz moje nedávné stanovisko ve věci Klohn (C-167/17, EU:C:2018:387, body 38 až 46).

40 – Rozsudek ze dne 4. prosince 1974, Van Duyn (41/74, EU:C:1974:133, bod 6).

41 – Rozsudek ze dne 19. ledna 1982, Becker (8/81, EU:C:1982:7, body 28 až 30).

42 – Rozsudek ze dne 4. prosince 1974, Van Duyn (41/74, EU:C:1974:133, body 7 a 13). Také viz rozsudky ze dne 24. října 1996, Kraaijeveld a další (C-72/95, EU:C:1996:404, bod 59); ze dne 15. dubna 2008, Impact (C-268/06, EU:C:2008:223, bod 64), a ze dne 21. března 2013, Salzburger Flughafen (C-244/12, EU:C:2013:203, body 29 a 31).

43 – Viz pro jednotlivé tyto případy rozsudky ze dne 19. listopadu 1991, Francovich a další (C-6/90, EU:C:1991:428, bod 19); ze dne 14. července 1994, Faccini Dori (C-91/92, EU:C:1994:292, bod 17), a ze dne 24. ledna 2012, Dominguez (C-282/10, EU:C:2012:33, bod 35).

44 – V tomto smyslu viz také rozsudek ze dne 19. září 2000, Linster (C-287/98, EU:C:2000:468, bod 37).

72. Komise za sebe tvrdí, že článek 9a směrnice 1999/62 je jasný, přesný a bezpodmínečný, neboť sankce přijaté členskými státy musí vždy dodržovat zásadu přiměřenosti. Fyzické osoby se tak mohou v soudním sporu se státem opírat o tento požadavek stanovený směrnicí.

73. Sdílím názor Komise. Požadavek přiměřenosti sankcí zakotvený v článku 9a směrnice 1999/62 je dostatečně jasný, přesný a bezpodmínečný, aby byl přímo účinný.

74. Tento požadavek je *jasný a přesný*. Zprv je smysl a přesné důsledky požadavku na přiměřenost v souvislosti se sankcemi snadno srozumitelný: uložené sankce nepřekračují rámec toho, co je nezbytně nutné k dosažení sledovaného cíle. Aktuální znění ustanovení vyňatého z článku 9a směrnice nečiní velký rozdíl mezi tím, zda bude požadavek koncipován tak, aby vyžadoval pozitivní akci („sankce musí být přiměřené“), nebo jako zákaz („sankce nesmí být nepřiměřené“).

75. Zadruhé je také celkem jasné, vůči čemu sankce mají být přiměřené: mají být úměrné závažnosti spáchaného protiprávního jednání při zohlednění případných individuálních okolností každého případu. Toto celkové posouzení se má uskutečnit ve zvláštním kontextu směrnice 1999/62, která vymezuje cíle a rámec použitelnosti požadavku přiměřenosti sankcí.

76. Zatřetí, pokud jde o jasnost a přesnost, by *jasnost pravidla* neměla být zaměňována s *jasností výsledku* použití tohoto pravidla v každém jednotlivém případě. Test přímého účinku ustanovení unijního práva je zjevně povahy jasnosti pravidla: je obecné nebo normativní pravidlo nebo požadavek dostatečně jasný, přesný a bezpodmínečný, aby bylo vymahatelné u soudu? Jinými slovy může rozhodující orgán, ať jde o soud nebo správní orgán, pravidlo použít a přímo uplatnit na spor před ním projednávaný bez dalšího objasňování tohoto pravidla? To samo o sobě nutně neznamená (a vzhledem k samotné podstatě zákona nemůže nutně znamenat), že pravidlo *ex ante* poskytne jasnou odpověď na jakýkoli právní případ spadající do jeho věcného rozsahu. Obecně platí, že bez ohledu na to, kolik vodítek, tabulek nebo rozsudků může vydáno k vyložení toho, co znamená „přiměřená sankce“, diskreční pravomoc při používání tohoto pravidla na jednotlivé případy nikdy nebude odebrána.

77. Začtvrté se zdá, že požadavek přiměřenosti je také jasný a přesný, pokud se jedná o orgány, které jsou vyzývány, aby jej uplatňovaly pravidelně, ne-li denně – tj. vnitrostátní soudy a správní orgány. Tyto orgány by skutečně měly být obeznámeny a dobře vybaveny tím, že budou provádět test přiměřenosti, zejména v souvislosti se sankcemi⁴⁵.

78. Pokud jde o *bezpodmínečnou* povahu požadavku přiměřenosti sankcí, je také zřejmé, že použitelnost této zásady není podmíněna žádnými předběžnými podmínkami.

79. Zprv je nepochybně zejména na vnitrostátním zákonodárci, aby uvedené ustanovení provedl konkrétnějšími prostředky a určitým způsobem upravil přiměřenost stanovením konkrétních měřítek a čísel. To však nemůže jít tak daleko, aby to naznačovalo, že zároveň jiní aktéři, jako jsou soudní nebo správní orgány, nemohou nikdy přiměřenost posuzovat, a to zejména v těch případech, kdy vnitrostátní zákonodárce zůstává neaktivní nebo uplatňuje dotčené pravidlo nesprávně.

80. To platí ještě více v případě, kdy zadruhé projednávaná věc jasně spadá pod něco, co by mohlo být označeno jako „minimální záruka“ nebo „minimální ochrana“ požadavku přiměřenosti. V tomto smyslu by mohla být možná dovolávána určitá míra podmíněnosti pravidla, pokud by použití tohoto pravidla *zůstalo v rámci* diskreční pravomoci, která mohla být odůvodněně považována za vyhrazenou členskými státy. Členský stát však zavedením systému sankcí, který, jak Soudní dvůr shledal, ukládá sankce v řádu násobku stovek dlužné částky⁴⁶, přičemž zároveň znemožňuje zohlednit individuální okolnosti

45 – Opět pro ilustraci některých dalších oblastí, v nichž se uplatňuje požadavek přiměřenosti sankcí, viz výše body 29 až 42.

46 – Viz výše, bod 31 tohoto stanoviska.

každého případu a pokutu zmírnit, zjevně překračuje rámec toho, co by bylo rozumně možné vnímat jako něco, na co se vztahuje jeho diskreční pravomoc, a co tedy spadá do jakékoli podmínky provedení. Jinými slovy mimo to, na co by se odůvodněně mohla vztahovat diskreční pravomoc členských států, neexistuje podmíněnost.

3) Dílčí závěr

81. Z výše uvedeného vyplývá, že článek 9a směrnice 1999/62 má v rozsahu, v němž vyžaduje, aby sankce byly přiměřené, přímý účinek.

C. Institucionální rozměr

82. Jakmile je prokázáno, že požadavek přiměřenosti obsažený v článku 9a směrnice 1999/62 má přímý účinek⁴⁷, související otázkou se stane: *kdo* má dělat *co*, pokud jde o unijní právo, v kontextu, kdy se zdá, že vnitrostátní soudy a správní orgány nemohou podle vnitrostátního práva zohlednit skutečné okolnosti daného případu nebo případně snížit částku této pokuty⁴⁸?

83. Tyto dvě dílčí otázky, kterých se dotkl předkládající soud ve druhé otázce a dále je rozpracoval v předkládacím rozhodnutí, budou nyní přezkoumány odděleně. Návrh zní, že přímá účinnost požadavku přiměřenosti sankcí znamená, že unijní právo dává vnitrostátním orgánům pravomoc zmírňovat, pokud je to v jednotlivých případech vhodné, nepřiměřenou výši sankcí stanovenou v právních předpisech (1). Navíc, i když je na každém členském státě, aby rozhodl o tom, které pravomoci budou v jednotlivých případech orgány vykonávat, v konečném důsledku je věcí vnitrostátních soudů, aby zajistily dodržování unijního práva (2).

1. Co: zrušení nebo zmírnění sankce?

84. Podle ustálené judikatury je třeba ustanovení vnitrostátních právních předpisů, které je neslučitelné s unijním právem, zrušit⁴⁹. V projednávané věci je zřejmé, že neslučitelnost maďarských právních předpisů s požadavkem přiměřenosti obsaženým v článku 9a směrnice 1999/62 znamená, že tyto právní předpisy musí být proto zrušeny.

85. Méně jasné už je, *co* přesně má být zrušeno. Celý legislativní nástroj? Nebo jen tabulka v příloze, která stanoví výši sankcí? Nebo individuální rozhodnutí, které se řídí obsahem této tabulky? Anebo pouze konkrétní ustanovení v rozhodnutích o uložení sankce?

86. A podstatněji – znamená přímý účinek požadavku přiměřenosti sankcí obsažený v článku 9a směrnice 1999/62, že je třeba jakoukoli sankci zrušit? Nebo by jeho přímý účinek ve skutečnosti znamenal, že vnitrostátní soudy nebo správní orgány mohou samy na základě unijního práva rozhodnout o zmírnění výše a uložení přiměřené sankce, která by nahradila nepřiměřenou sankci původně uloženou na základě vnitrostátního práva? Jinými slovy může být přímo použitelný požadavek přiměřenosti, jak je stanoven v článku 9a směrnice 1999/62, zapojen do vnitrostátního práva s cílem poskytnout vnitrostátním orgánům pravomoc ukládat sankce v souladu s tímto požadavkem?

47 – Je možno dodat, že argumenty uvedené v této části by byly rovněž z velké části použitelné, pokud by předkládající soud nakonec zjistil, že vnitrostátní právo může být vykládáno v souladu s článkem 9a směrnice 1999/62.

48 – Viz také rozsudek ze dne 22. března 2017, Euro-Team a Spirál-Gép (C-497/15 a C-498/15, EU:C:2017:229, bod 60).

49 – Například viz rozsudky ze dne 9. března 1978, Simmenthal (106/77, EU:C:1978:49, bod 21); ze dne 18. července 2007, Lucchini (C-119/05, EU:C:2007:434, bod 61), a ze dne 3. října 2013, Confédération paysanne (C-298/12, EU:C:2013:630, bod 37).

87. Zdá se, že tato otázka je pro předkládající soud relevantní, když se ve druhé otázce zajímá o to, zda vnitrostátní soudy a správní orgány mohou, nebo dokonce musí „v případě neexistence legislativního opatření na vnitrostátní úrovni doplnit příslušné maďarské právní předpisy [...] o hmotněprávní kritéria požadavku přiměřenosti stanovená v [rozsudku ve věci Euro-Team]“.

88. Dle maďarské vlády nemají pravomoc ani příslušnost doplňovat vnitrostátní právní předpisy ani vnitrostátní soudy, ani správní orgány, protože právní předpisy může přijímat nebo novelizovat pouze zákonodárce.

89. Komise je rovněž toho názoru, že přiměřený systém sankcí musí přijmout pouze zákonodárce. Skutečnost, že požadavek přiměřenosti obsažený v článku 9a směrnice 1999/62 je přímo účinný, neznamená, že se jej mohou dovolávat fyzické osoby a u vnitrostátního soudu získávat novou, přiměřenou sankci. Komisi se zdá, že pokud vnitrostátní zákonodárce nevytvoří nový systém sankcí v plném souladu s požadavkem přiměřenosti stanoveným v článku 9a směrnice 1999/62, vnitrostátní soudy mohou pouze zrušit nepřiměřenou sankci.

90. Musím připustit, že postoj obhajovaný Komisí se mi zdá být poněkud nepřiměřený. Stručně řečeno naznačuje, že přímý účinek (s nímž Komise souhlasí) požadavku, aby *sankce byly přiměřené*, prakticky znamená, že pokud zákonodárce nepřijme nový systém sankcí, nemohou existovat *vůbec žádné sankce*.

91. Můj názor na tuto otázku se od názoru Komise liší ze dvou důvodů: jsou založeny na struktuře použitelných ustanovení v projednávané věci a na důsledcích toho, když má ustanovení unijního práva přímý účinek.

92. Zaprvé při ukládání sankcí za protiprávní jednání, jako jsou ta, která jsou předmětem tohoto řízení, je právní úprava, která má být použita, následující: zaprvé existuje pravidlo, že je nutné platit mytné a kolik toto mytné činí (povinnost). Zadruhé existuje ustanovení, že nezaplacení mytného je trestné (právní základ trestu). Zatřetí, a toto je někdy spojeno s předchozím ustanovením a někdy jej od něj odděleno, je uvedena míra sankcí, obvykle tak, že za konkrétní typ chování lze uložit konkrétní sankci. Začtvrté bývá uveden, pod stejnou hlavičkou, a to buď výslovně ve stejném dotčeném ustanovení a někdy v některých obecných ustanoveních zákona, nebo dokonce ve správním řádu, (obvykle pouze ukázkový) seznam prvků, které má rozhodující orgán brát v úvahu při určování výše sankcí, čímž vykonává diskreční pravomoc v mezích stanovených zákonem nebo judikaturou soudů.

93. Zadruhé přímý účinek není, nebo rozhodně není pouze o *vyloučení* neslučitelného ustanovení vnitrostátního práva. Pokud by zjištění přímého účinku ustanovení směrnice mělo vždy vést pouze ke zrušení neslučitelných vnitrostátních právních předpisů, musím souhlasit s tím, že přímý účinek by neměl kromě aplikační přednosti žádnou přidanou hodnotu⁵⁰. Zrušení, které má za následek zrušení sankce, je nutným důsledkem přednosti. K tomuto účelu není přímý účinek nutný.

94. Podle mého názoru přímý účinek rovněž znamená ve věcech, jako je projednávaná věc, nahrazení. Přímé účinné pravidlo unijního práva se stává samostatně vymahatelným u soudu a uplatnitelným před vnitrostátními orgány bez ohledu na vnitrostátní právní předpisy přijaté k jeho provedení. Takovéto přímo účinné pravidlo nemusí vyloučit nic na národní úrovni: může jednoduše přidat něco jiného, co dříve nebylo ve struktuře vnitrostátního práva k dispozici.

50 – K této diskusi viz například Lenaerts, K., Corthout, T., „Of Birds and Hedges: The Role of Primacy in Invoking Norms of EU Law“, *European Law Review*, svazek 31, 2006, s. 287 až 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, s. 35 až 69; Gallo, D., *L'efficacia diretta del diritto dell'Unione europea negli ordinamenti nazionali, Evoluzione di una dottrina ancora controversa*, Giuffrè, 2018, s. 351 až 418.

95. Když tuto logiku použijeme v projednávané věci, přímo účinný požadavek přiměřenosti sankcí obsažený v článku 9a směrnice 1999/62 zapojený do vnitrostátního právního systému znamená, že je vnitrostátním orgánům poskytnuta pravomoc, kterou v rámci výše uvedeného čtvrtého kroku zjevně postrádaly. To nemusí nutně znamenat, že by některý z předchozích kroků musel být zrušen: skutečnost, že je nutno platit mýtné, zůstává v platnosti, jakož i skutečnost, že pokud někdo nezaplatí mýtné, následuje sankce, a dále i *počáteční* sankce stanovená před tím, než může být přijato jakékoli její snížení, jak je uvedeno v příloze.

96. Co se ale mění, je to, že v důsledku přímo účinného požadavku přiměřenosti sankcí mají vnitrostátní orgány v případech přechodného období – tj. pokud a dokud vnitrostátní zákonodárce nepřijme nový systém sankcí slučitelný s unijním právem – pravomoc mírnit sankce uložené s ohledem na závažnost dotčeného porušení a s ohledem na individuální okolnosti každého případu. Při uplatňování takovéto pravomoci měnit lze částky stanovené v příloze 9 nařízení vlády č. 410/2007 považovat za stanovení maximální hranice, nad niž nemůže být pokuta přirozeně uložena, ale pod níž mohou být pokuty v jednotlivých případech sníženy s ohledem jak na závažnost protiprávního jednání, tak na individuální okolnosti každého případu.

97. Z těchto důvodů navrhuji, aby přímý účinek požadavku přiměřenosti sankcí skutečně znamenal „přiměřené sankce“, a ne „vůbec žádné sankce“. Podobně s tím, co již bylo navrženo⁵¹, může být i přímý účinek aplikován přiměřeným způsobem, čímž je zajištěn maximální stupeň ochrany integrity obou systémů. Je pravděpodobně vhodnější využít cílenou chirurgickou přesnost, aby bylo do vnitrostátního právního řádu zavedeno pravidlo, které je nezbytné k zajištění bezprostředního souladu tohoto řádu s unijním právem, a zároveň nechat dveře otevřené vnitrostátnímu zákonodárci, aby stanovil pro budoucí případy něco jiného, než skutečně znemožnit fungování dalšího provozu celého vnitrostátního systému sankcí.

98. Závěrem této části bych se měl zabývat jedním posledním bodem. Z ustálené judikatury vyplývá, že směrnice sama o sobě a nezávisle na zákoně přijatém k jejímu provedení nemůže mít za následek určení ani zhoršení trestní odpovědnosti osob, které jednájí v rozporu s ustanoveními této směrnice⁵². Kromě toho nemůže přímo použitelné ustanovení směrnice samo o sobě uložit povinnost soukromé osobě⁵³. Nemůže se jej tedy dovolávat *jiná* osoba, veřejná či soukromá, na úkor této soukromé osoby. To je jeden z důvodů, proč Soudní dvůr vyloučil možnost, aby se soukromá osoba dovolávala přímo účinného ustanovení směrnice proti jiné soukromé osobě („horizontální přímý účinek“) nebo aby se jí proti soukromé osobě mohl dovolávat veřejný orgán („klesající vertikální přímý účinek“).

99. Na základě této judikatury by možná mohlo být navrženo, že by přímý účinek nahrazením, jak je naznačen, znamenal použití nesprávně provedeného ustanovení směrnice (článek 9a směrnice 1999/62) k *újmě* fyzické osoby. Toto ustanovení směrnice by tedy prakticky sloužilo ke zhoršení situace fyzické osoby a určitým způsobem by „šetřilo“ členský stát, který se dopustil pochybení.

100. Podle mého názoru je projednávaná věc odlišné povahy. Zaprvé takovýto argument zachází příliš daleko. Již předpokládá, že na základě přednosti musí být uplatnění sankcí kategoricky vyloučeno, přičemž přímý účinek požadavku přiměřenosti sankcí znamená, že jsou ve skutečnosti „znovu zavedeny“ do systému. Jak je však již uvedeno výše v bodě 92, výchozí pozice, vůči které je třeba měřit jakékoliv „zhoršení“ nebo „zlepšení“ právního postavení fyzické osoby, je ve skutečnosti odlišná: je to vnitrostátním právem stanovená povinnost platit mýtné a v případě jeho neuhrazení být sankcionován celkovou částkou sankce, která je upravena vnitrostátními právními předpisy.

51 – Pokud šlo o vztah mezi přímým účinkem a konformním výkladem (viz výše bod 55).

52 – Například viz rozsudky ze dne 8. října 1987, Kolpinghuis Nijmegen (80/86, EU:C:1987:431, bod 13), a ze dne 22. listopadu 2005, Grøngaard a Bang (C-384/02, EU:C:2005:708, bod 30).

53 – Například viz rozsudky ze dne 26. února 1986, Marshall (152/84, EU:C:1986:84, bod 48); ze dne 5. října 2004, Pfeiffer a další (C-397/01 až C-403/01, EU:C:2004:584, bod 108), a ze dne 10. října 2017, Farrell (C-413/15, EU:C:2017:745, bod 31).

101. Z druhého bude při měření oproti tomuto měřítku konečný výsledek vždy pro fyzickou osobu příznivý. Fyzická osoba bude prakticky v lepší situaci na základě směrnice, jelikož na ni bude uvalena, i ve většině závažných případů úmyslného protiprávního jednání, stejná, ale ve většině případů mírnější sankce, než je sankce uložená dle neslučitelného vnitrostátního práva.

102. Zatřetí to bude vždy fyzická osoba, jako je žalobce, kdo se bude dovolávat směrnice 1999/62, aby mohla využívat práv, která stanoví, vůči členskému státu. Ještě jednou je užitečné připomenout *přesnou* povahu tohoto práva zaručeného touto směrnicí: je to zavedení přiměřených sankcí. Směrnice nestanoví, že nesmějí existovat sankce. Právo vyplývající z článku 9a směrnice 1999/62, jehož se žalobce může dovolávat, tedy není právem na *žádné* sankce, ale právem na neuplatňování *nepřiměřené* sankce.

103. Bylo by spíše zvláštní, kdyby osoba, která se dovolává přímo použitelného ustanovení směrnice, mohla získat větší ochranu než tu, kterou by jí směrnice vlastně kdy mohla udělit.

2. Kdo: vnitrostátní soudy nebo správní orgány?

104. Poslední věc se týká problému vzneseného předkládajícím soudem v předkládacím rozhodnutí, který se vyskytuje v druhé otázce. Chápu povahu problému takto: vnitrostátní zákon neumožňuje správním orgánům měnit sankce a při rozhodování o sankci zohledňovat individuální okolnosti. Pravomocemi svěřenými správnímu soudu podle vnitrostátního práva je pouze zrušit rozhodnutí správního orgánu a vrátit věc k novému řízení před správním orgánem, a zjevně nemůže změnit uloženou sankci. V tomto kontextu rozumím otázce vnitrostátního soudu v tom smyslu, kdo má zajistit dodržování unijního práva – vnitrostátní správní orgán nebo vnitrostátní soud?

105. Z ustálené judikatury vyplývá, že „s požadavky vlastními samotné podstatě práva Unie by bylo neslučitelné jakékoli ustanovení vnitrostátního právního řádu, či jakákoli legislativní, správní nebo soudní praxe, které by měly za následek oslabení účinků práva Unie tím, že by upíraly soudci příslušnému pro použití tohoto práva pravomoc *učinít* v samotném okamžiku tohoto použití *vše, co je nezbytné* pro to, aby byla ponechána stranou vnitrostátní legislativní ustanovení tvořící případně překážku pro plný účinek přímo použitelných norem práva Unie. [...] Tak by tomu bylo v případě, kdy by [...] taková překážka pro plný účinek práva Unie byla jen dočasná“⁵⁴.

106. Rovněž se prokázalo, že povinnost okamžitého uplatňování unijního práva se týká stejně vnitrostátních soudů⁵⁵ a správních orgánů⁵⁶. Vnitrostátní soudy i správní orgány jsou v rámci výkonu příslušné pravomoci nebo příslušnosti povinny plně uplatňovat ustanovení unijního práva a nemusí žádat o odstranění žádného odporujícího ustanovení vnitrostátního práva legislativní cestou nebo jiným ústavním postupem či na toto odstranění čekat⁵⁷. A konečně uplatňování plného účinku ustanovení unijního práva zahrnuje uplatnění všech zásad vnitrostátního uplatňování unijního práva, jako je přednost, přímý účinek nebo konformní výklad.

54 – Například viz rozsudky ze dne 9. března 1978, Simmenthal (106/77, EU:C:1978:49, body 22 až 23), a ze dne 8. září 2010, Winner Wetten (C-409/06, EU:C:2010:503, body 56 až 57). Kurzivou zvýraznil autor stanoviska.

55 – Například viz rozsudky ze dne 9. března 1978, Simmenthal (106/77, EU:C:1978:49, bod 24); ze dne 19. ledna 2010, Küçükdeveci (C-555/07, EU:C:2010:21, bod 55), a ze dne 5. července 2016, Ognyanov (C-614/14, EU:C:2016:514, bod 34).

56 – Například viz rozsudky ze dne 22. června 1989, Constanzo (103/88, EU:C:1989:256, bod 31); ze dne 12. ledna 2010, Petersen (C-341/08, EU:C:2010:4, bod 80), a ze dne 10. října 2017, Farrell (C-413/15, EU:C:2017:745, bod 34).

57 – Z nedávné doby například viz rozsudek ze dne 14. září 2017, The Trustees of the BT Pension Scheme (C-628/15, EU:C:2017:687, bod 54 a citovaná judikatura).

107. Z praktického hlediska je tedy celkem jasné, že na vnitrostátní úrovni jsou povinny uplatňovat unijní právo jak vnitrostátní soudy, tak správní orgány. Určitě existují určité meze. Ani přímá účinnost ustanovení unijního práva by neměla mít vliv na povahu a typ pravomocí, které jsou *obecně* přiznány soudům a správním orgánům podle vnitrostátního právního systému⁵⁸. Takovéto ustanovení ale bude mít dopad na *zvláštní* pravomoci, které systém uděluje svým vnitrostátním orgánům za účelem plnění určitých úkolů. Členské státy mají zejména povinnost stanovit určité druhy opravných prostředků před jejich soudy a správními orgány, aby bylo zajištěno okamžité a jednotné uplatňování unijního práva⁵⁹.

108. Pokud to použijeme na skutkové okolnosti projednávané věci, ze skutečnosti, že požadavek přiměřenosti sankcí, zakotvený v článku 9a směrnice 1999/62, má přímý účinek, plyne to, že vnitrostátní orgány jsou v rámci působnosti této směrnice oprávněny zmírnit sankce v jednotlivých případech tak, aby byly přiměřené závažnosti spáchaného protiprávního činu, aniž by musely čekat, dokud vnitrostátní zákonodárce příslušné právní předpisy nezmění. Tyto orgány mají v *rámci unijního práva* přímý mandát, aby bezodkladně vyhověly právu žalobce na přiměřené sankce (nebo neuložení nepřiměřených sankcí), které vyplývá z článku 9a směrnice 1999/62.

109. V rámci těchto mezí je v souladu se zásadou institucionální a procesní autonomie skutečně na každém členském státě a jeho vlastním vnitřně strukturovaném systému, aby rozhodl, který vnitrostátní orgán bude pověřen uplatňováním požadavku přiměřenosti. Nedomnívám se, že by bylo rozumné ani vhodné, aby Soudní dvůr šel nad rámec těchto obecných vodítek a *de facto* rozhodoval o tom, jak by měly být pravomoci přidělovány na vnitrostátní úrovni.

110. Rád bych nicméně doplnil dvě závěrečné poznámky.

111. Zaprvé jsou přednost, přímý účinek a povinnost konformního výkladu závazné pro všechny orgány členských států, jak soudní, tak správní. V tomto rámci je to, která konkrétní entita je nakonec pověřena zajištěním dodržování těchto povinností, opravdu záležitostí vnitrostátního práva, *za předpokladu, že to někdo učiní*. Pokud si v praxi členský stát přeje zachovat pravidlo, že správní soudy provádějí omezený přezkum, musí pak správním orgánům poskytnout pravomoc sankce zmírnit. Pokud členský stát upřednostňuje vymezení diskreční pravomoci správních orgánů, pak musí soudům umožnit rozhodovat o přiměřených sankcích. S efektivním vymáháním unijního práva by však byl neslučitelný „negativní kompetenční konflikt“, v němž by oba typy orgánů takovou pravomoc odmítly.

112. Zadržet unijní právo již svým způsobem takovémuto problému předchází, když uvádí, že v Unii založené na právních pravidlech bude výchozí zmocnění k poskytování právní ochrany, kterou fyzické osoby odvozují z pravidel unijního práva, a k zajištění toho, aby byla tato pravidla plně účinná, spočívat *zejména* na vnitrostátních soudech⁶⁰. Koneckonců definujícím prvkem systému ochrany poskytované dle unijního práva, ať už dle druhého pododstavce čl. 19 odst. 1 SEU nebo dle čl. 47 prvního pododstavce Listiny, je to, že jde o systém účinné *soudní* ochrany⁶¹. Unijní právo tedy musí nejen zmocňovat vnitrostátní soudy, ale rovněž jim ukládat konečnou povinnost zajistit dodržování unijního práva na vnitrostátní úrovni. To je ve skutečnosti úplný rozsah mandátu soudce unijního práva.

58 – Vzhledem k tomu, že Soudní dvůr zpravidla kvalifikuje rozsah této povinnosti, aby soudy tak činily „v rámci svých pravomocí“ [viz např. rozsudek ze dne 15. dubna 2008, Impact (C-268/06, EU:C:2008:223, bod 99)] a vnitrostátní orgány tak činily „v rámci svých pravomocí“ [například viz rozsudky ze dne 12. června 1990, Německo v. Komise (C-8/88, EU:C:1990:241, bod 13); nebo ze dne 12. února 2008, Kempter (C-2/06, EU:C:2008:78, bod 34)].

59 – Například viz rozsudky ze dne 19. června 1990, Factortame a další (C-213/89, EU:C:1990:257, bod 21); ze dne 27. června 2000, Océano Grupo Editorial a Salvat Editores (C-240/98 až C-244/98, EU:C:2000:346, bod 29), a ze dne 26. října 2006, Mostaza Claro (C-168/05, EU:C:2006:675, bod 39). Pokud jde o zvláštní kontext pravomocí správních orgánů, viz například rozsudek ze dne 9. září 2003 CIF (C-198/01, EU:C:2003:430, bod 58).

60 – Například viz rozsudek ze dne 5. října 2004, Pfeiffer a další (C-397/01 až C-403/01, EU:C:2004:584, bod 111).

61 – Například viz posudek 1/09 (Dohoda o vytvoření jednotného systému řešení sporů týkajících se patentů) ze dne 8. března 2011, EU:C:2011:123, bod 69); rozsudek ze dne 3. října 2013, Inuit Tapiriit Kanatami a další v. Parlament a Rada (C-583/11 P, EU:C:2013:625, bod 99); nebo rozsudek ze dne 27. února 2018, Associação Sindical dos Juizes Portugueses (C-64/16, EU:C:2018:117, body 32 až 33).

V. Závěry

113. Na základě výše uvedených úvah navrhuji, aby Soudní dvůr odpověděl na otázky položené Szombathelyi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság (správní a pracovní soud v Szombathelyi, Maďarsko) následovně:

- Článek 9a směrnice Evropského parlamentu a Rady 1999/62/ES ze dne 17. června 1999 o výběru poplatků za užívání určitých pozemních komunikací těžkými nákladními vozidly má v rozsahu, v němž vyžaduje, aby sankce byly přiměřené, přímý účinek.
- Je na každém členském státě, aby v souladu se zásadou institucionální a procesní autonomie rozhodl, který vnitrostátní orgán bude pověřen uplatňováním požadavku přiměřenosti. V případě neexistence takového rozhodnutí je však povinností vnitrostátních soudů, aby stanovily právní ochranu, kterou jednotlivci odvozují z pravidel unijního práva, a zajistily, aby byla tato pravidla plně účinná, včetně zajištění toho, aby sankce ukládané v jednotlivých případech neporušovaly požadavek přiměřenosti uvedený v článku 9a směrnice 1999/62.