



Zbornik sudske prakse

MIŠLJENJE NEZAVISNOG ODVJETNIKA
MICHALA BOBEKA
od 26. lipnja 2018.¹

Predmet C-384/17

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

(zahtjev za prethodnu odluku koji je uputio Szombathelyi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság
(Upravni i radni sud u Szombathelyju, Mađarska))

„Zahtjev za prethodnu odluku – Cestovni prijevoz – Naknade koje se naplaćuju za korištenje određenih infrastruktura za teška teretna vozila – Direktiva 1999/62/EZ – Članak 9.a – Zahtjev proporcionalnosti sankcija – Usklađeno tumačenje – Izravni učinak – Implikacije za nacionalne sudove i nacionalna upravna tijela – Ovlast izricanja blaže sankcije do zakonodavne intervencije”

I. Uvod

1. Dooel Uvoz-Izvoz Skopje Link Logistik N&N (u daljnjem tekstu: tužitelj) društvo je koje upravlja teškim teretnim vozilima. Ono u listopadu 2015. nije osiguralo da jedan od njegovih vozača plati cestarinu prije ulaska jednim od njegovih vozila na cestu za koju se plaća cestarina. Tužitelju je, kao upravitelju vozila, izrečena novčana kazna. Tužitelj je pred mađarskim sudovima osporio iznos novčane kazne. Tvrdi da je ona neproporcionalna i da se nacionalno zakonodavstvo u pitanju protivi pravu Unije.

2. Sud je u presudi Euro-Team i Spirál-Gép² već utvrdio da sustav sankcija predviđen mađarskim zakonodavstvom nije u skladu sa zahtjevom proporcionalnosti iz članka 9.a Direktive 1999/62/EZ o naknadama koje se naplaćuju za korištenje određenih infrastruktura za teška teretna vozila³. Analiza i zaključci Suda u toj presudi bili su načelni u smislu da su rezultirali utvrđenjem o neusklađenosti sustava sankcija (poput onoga koji je u pitanju u glavnom postupku) sa zahtjevom proporcionalnosti.

3. U ovom predmetu jedan drugi mađarski sud od Suda zahtijeva konkretnije smjernice: koje su točno posljedice takve neusklađenosti? Tko mora osigurati obveznu proporcionalnost sankcija i na koji način? Osobito, kako na ta pitanja treba odgovoriti kada je riječ o prijelaznom razdoblju – prije nego što nacionalni zakonodavac uspostavi novi okvir? S tim ciljem, Sudu se postavlja pitanje ima li članak 9.a Direktive 1999/62 izravni učinak i/ili mora li se nacionalno pravo tumačiti u skladu s tom odredbom. Nadalje, sud koji je uputio zahtjev otvara povezano pitanje: koje tijelo, sudsko ili upravno, ima takvu eventualnu obvezu te na koji je točno način treba izvršiti?

¹ Izvorni jezik: engleski

² Presuda od 22. ožujka 2017. (C-497/15 i C-498/15, EU:C:2017:229)

³ Direktiva Europskog parlamenta i Vijeća od 17. lipnja 1999. (SL 1999., L 187, str. 42.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 7., svezak 6., str. 34.)

II. Pravni okvir

A. Pravo Unije

1. Direktiva 1999/62

4. Uvodna izjava 14. Direktive 1999/62 glasi: „Cestarine i korisničke naknade ne smiju diskriminirati niti iziskivati pretjerane formalnosti ili stvarati prepreke za promet na unutarnjim granicama; stoga bi trebale biti poduzete prikladne mjere s ciljem omogućavanja plaćanja cestarina i korisničkih naknada u bilo koje vrijeme i različitim sredstvima plaćanja.”

5. Uvodna izjava 15. glasi: „Stope korisničkih naknada trebale bi se temeljiti na trajanju korištenja dotične infrastrukture i razlikovati prema troškovima koje motorna vozila uzrokuju.”

6. U uvodnoj izjavi 21. navedeno je: „U skladu s načelom proporcionalnosti, ova se Direktiva ograničava na traženi minimum za postizanje ciljeva prema članku 5. stavku 3. Ugovora.”

7. U članku 2. točki (b) Direktive 1999/62 „cestarina” je definirana kao „određeni iznos koji se plaća za vozilo na temelju udaljenosti koju je određena vrsta vozila prešla na danj infrastrukturi i koja obuhvaća infrastrukturnu pristojbu i/ili pristojbu za vanjske troškove”.

8. U članku 2. točki (c) „korisnička naknada” definirana je kao „određen iznos uplate kojim se nekom vozilu osigurava pravo da kroz određeno vremensko razdoblje koristi infrastrukture iz članka 7. stavka 1.”.

9. Poglavlje III. Direktive 1999/62 posvećeno je cestarinama i korisničkim naknadama.

10. Članak 7. stavak 1. predviđa: „Ne dovodeći u pitanje članak 9. stavak 1.a, države članice mogu zadržati ili uvesti cestarine i/ili pristojbe [korisničke naknade] na trans-europskoj cestovnoj mreži ili na određenim dionicama te mreže, ili na bilo kojoj dodatnoj dionici njihove mreže autocesta koje nisu dio trans-europske cestovne mreže pod uvjetima utvrđenima u stavicima 2., 3., 4. i 5. ovog članka i člancima od 7.a do 7.k. Ovo ne dovodi u pitanje pravo država članica da, u skladu s Ugovorom o funkcioniranju Europske unije, naplaćuju cestarine i/ili pristojbe [korisničke naknade] na drugim cestama, pod uvjetom da uvođenje cestarina i/ili pristojba [korisničkih naknada] na tim drugim cestama ne dovodi do diskriminacije međunarodnog prometa i ne remeti tržišnu utrku među prijevoznicima.”

11. U skladu s člankom 7.a stavkom 1., „[p]ristojbe [korisničke naknade] su razmjerne trajanju korištenja infrastrukture, ne prelaze vrijednosti određene u Prilogu II. i valjane su jedan dan, jedan tjedan, jedan mjesec ili jednu godinu. [...]”.

12. Članak 9.a predviđa: „Države članice uspostavljaju odgovarajuće kontrole te utvrđuju sustav sankcija koje se primjenjuju u slučaju kršenja nacionalnih propisa donesenih na temelju ove Direktive. One poduzimaju sve potrebne mjere kako bi osigurale njihovu primjenu. Ove sankcije su učinkovite, proporcionalne i odvraćajuće.”

B. Mađarsko pravo

1. Zakon o cestovnom prometu

13. Članak 20. stavak 1. közüti közlekedésről szóló 1988. évi I. törvény (Zakon br. I iz 1988. o cestovnom prometu) (u daljnjem tekstu: Zakon o cestovnom prometu) predviđa:

„Novčana kazna može se izreći svakoj osobi koja krši odredbe ovog Zakona, posebnih zakona ili akata prava Zajednice koji se odnose na:

[...]

(m) cestarinu, proporcionalnu prijedenoj udaljenosti, koja se plaća za korištenje dionice ceste za koju se plaća cestarina.

[...]”

14. Članak 21. Zakona o cestovnom prometu predviđa:

„1. Osoba koja se služi vozilom ili, u slučaju iz članka 21/A stavka 2., osoba kojoj je vozilo povjereno u svrhu korištenja odgovorna je prilikom služenja vozilom ili njegova korištenja za poštovanje odredbi posebnih zakona koje se odnose na

[...]

(h) cestarinu, proporcionalnu prijedenoj udaljenosti, koja se plaća za korištenje dionice ceste za koju se plaća cestarina.

[...]

2. U slučaju povrede u smislu stavka 1., osobi koja se služi vozilom ili, u slučaju iz članka 21/A stavka 2., osobi kojoj je vozilo povjereno u svrhu korištenja izriče se upravna novčana kazna u iznosu od 10 000 do 300 000 [mađarskih] forinti [(HUF) (oko 32 do 974 eura)]. Vlada uredbom određuje iznos novčanih kazni koje se mogu izreći u slučaju povreda različitih odredbi. Kad isto ponašanje predstavlja povredu više pravila te se ispituje u okviru istog postupka, sankcionira se novčanom kaznom iznos koje odgovara zbroju iznosa novčanih kazni utvrđenih za svaku od tih povreda.

[...]

5. Vodeći računa o odredbama stavka 1., Vlada uredbom određuje prekršaje za koje se osobi koja se služi vozilom [...] može izreći upravna novčana kazna.”

2. Zakon o cestarinama

15. U staccima 1. i 6. članka 3. az autópályák, autóutak és főutak használatáért fizetendő, megített úttal arányos díjról szóló 2013. évi LXVII. törvény (Zakon br. LXVII iz 2013. o cestarini, proporcionalnoj prijedenoj udaljenosti, koja se plaća za korištenje autocesta, brzih cesta i državnih cesta) (u daljnjem tekstu: Zakon o cestarinama) predviđeno je:

„1. Vozilo koje podliježe plaćanju cestarine mora dobiti ovlaštenje za prometovanje određeno ovim Zakonom.

[...]

6. Osoba koja se služi vozilom odgovorna je za poštovanje, kada je riječ o vozilu kojim se služi, pravila koja se nalaze u stavku 1.”

16. Članak 14. Zakona o cestarinama propisuje:

„[...] osoba koja je dužna platiti cestarinu neovlašteno prometuje cestom ako:

- (a) koristi dionicu ceste za koju se plaća cestarina a da nije kupila karticu za cestarinu za tu dionicu prije početka njezina korištenja, pri čemu nema sklopljen valjani ugovor s tijelom nadležnim za upravljanje sustavom cestarina kojim se uređuje podnošenje deklaracija određenih ovim Zakonom tijelu nadležnom za ubiranje i plaćanje cestarina;
- (b) koristi dionicu ceste za koju se plaća cestarina na temelju deklaracije za skupinu vozila koja je, prema tarifi ili učinku na okoliš, niža od one kojoj predmetno vozilo pripada; ili
- (c) iako je radi korištenja predmetnog vozila na dionici ceste za koju se plaća cestarina s tijelom za upravljanje sustavom cestarina sklopila valjani ugovor kojim se uređuje podnošenje deklaracija određenih ovim Zakonom tijelu nadležnom za ubiranje i plaćanje cestarina, nije kupila karticu za cestarinu za tu dionicu prije početka njezina korištenja te tijekom prometovanja navedenom dionicom ceste nije ispunjen barem jedan od uvjeta za pravilno funkcioniranje ugrađenog sustava, poput uvjeta određenih uredbom donesenom na temelju ovog Zakona.”

17. Članak 15. tog zakona predviđa:

„1. Iznos novčane kazne utvrđuje se tako da potakne obveznike plaćanja cestarine da plate propisanu cestarinu.”

3. Uredba Vlade br. 410/2007

18. Članak 1. stavak 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 (Uredba Vlade br. 410 o prekršajima u cestovnom prometu za koje se mogu izreći upravne novčane kazne, iznosima novčanih kazni koje se trebaju platiti u slučaju prekršaja u cestovnom prometu, primjeni novčanih kazni i uvjetima suradnje prilikom cestovnih kontrola) od 29. prosinca 2007. (u daljnjem tekstu: Uredba Vlade br. 410/2007) predviđa:

„U skladu s člankom 21. stavkom 1. Zakona o cestovnom prometu, osobi koja je odgovorna za korištenje vozila u slučaju povrede odredbi iz članka 2. do 8/A izriče se upravna novčana kazna [...] u iznosu utvrđenom ovim Zakonom.”

19. Članak 8/A Uredbe Vlade br. 410/2007 predviđa:

„1. U vezi s člankom 21. stavkom 1. točkom (h) [Zakona o cestovnom prometu], osoba koja je odgovorna za korištenje vozila u slučaju povrede odredbi Priloga 9. dužna je platiti novčanu kaznu iznos koje se utvrđuje ovisno o skupini kojoj odnosno vozilo pripada.

[...]”

20. Prilog 9. toj uredbi sadržava sljedeću tablicu:

A	B		
	B1	B2	B3
1. Prekršaj predviđen Zakonom br. LXVII iz 2013.	Iznos novčane kazne prema skupini vozila		
	J2	J3	J4
2. Članak 14. točka (a) Zakona br. LXVII iz 2013.	140 000	150 000	165 000
3. Članak 14. točka (b) Zakona br. LXVII iz 2013.	80 000	90 000	110 000
4. Članak 14. točka (c) Zakona br. LXVII iz 2013.	140 000	150 000	165 000

III. Činjenično stanje, postupak i prethodna pitanja

21. Dana 29. listopada 2015. u 19.34 sati teško teretno vozilo iz skupine J4 koje je pripadalo društvu Link Logistik N&N vozilo je na 3670. kilometru državne ceste 14, na dionici te ceste za koju se plaća cestarina (krećući se prema polaznoj točki ceste). Vozilo je ušlo na dionicu ceste za koju se plaća cestarina a da njegov vozač prije toga nije platio obveznu cestarinu proporcionalnu prijedenoj udaljenosti.

22. Osamnaest minuta kasnije vozač je na vlastitu inicijativu kupio karticu za cestarinu za cjelokupno planirano putovanje na cesti za koju se plaća cestarina. Ta je kartica, koja je stajala 19 573 HUF, pokrivala dio putovanja koje je vozač dovršio i dio koji je tek trebao dovršiti.

23. Dana 15. siječnja 2016. Vas Megye Rendőrfőkapitánya (Glavna policijska uprava pokrajine Vas, Mađarska), prvostupanjsko upravno tijelo, utvrdilo je da je vozilo društva Link Logistik na datum kontrole u gore navedenom mjestu i smjeru prometovalo cestom a da njegov vozač, u suprotnosti s člankom 14. točkom (a) Zakona o cestarinama, za to nije platio cestarinu. Ono je stoga društvu Link Logistik izreklo upravnu novčanu kaznu u iznosu od 165 000 HUF, u skladu s člancima 21. do 21/B Zakona o cestovnom prometu, kako je nekoliko puta izmijenjen, te člankom 1. stavkom 1. i člankom 8/A Uredbe Vlade br. 410/2007.

24. Žalbeno upravno tijelo, Budapest Rendőrfőkapitánya (Glavna policijska uprava u Budimpešti, Mađarska), potvrdilo je prvostupanjsku odluku. Navelo je da primjenjivo nacionalno zakonodavstvo ne daje ovlast nadležnom tijelu odvagivanja interesa prilikom određivanja iznosa novčane kazne. Istaknulo je da nacionalno pravo dopušta da se u obzir uzmu samo okolnosti predviđene zakonom. To ne uključuje okolnosti na koje se društvo Link Logistik poziva, odnosno naknadnu kupnju kartice za cestarinu za cjelokupno putovanje, koja je ubrzo uslijedila, i postojanje prepreka zbog kojih kupnja kartice za cestarinu nije bila moguća prije ulaska na dionicu ceste za koju se plaća cestarina.

25. Društvo Link Logistik protiv odluke Glavne policijske uprave (u daljnjem tekstu: tuženik) podnijelo je tužbu sudu koji je uputio zahtjev. Ono u svojoj tužbi navodi da mađarsko zakonodavstvo nije u skladu s pravom Unije. Ističe da je predviđeni iznos novčane kazne pretjeran jer je ekvivalentan iznosima koji se određuju onima koji uopće ne kupe karticu za cestarinu.

26. S obzirom na taj činjenični i pravni kontekst, Szombathelyi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság (Upravni i radni sud u Szombathelyju, Mađarska) odlučio je prekinuti postupak i Sudu uputiti sljedeća prethodna pitanja:

- „1. Je li zahtjev proporcionalnosti, utvrđen u članku 9.a [Direktive 1999/62] i koji je Sud Europske unije tumačio u presudi od 22. ožujka 2017., donesenoj u spojenim predmetima [Euro-Team i Spirál-Gép (C-497/15 i C-498/15, EU:C:2017:229)], izravno primjenjiva odredba navedene direktive?
2. Ako zahtjev proporcionalnosti, utvrđen u članku 9.a [Direktive 1999/62] i koji je Sud Europske unije tumačio u presudi od 22. ožujka 2017., donesenoj u spojenim predmetima [Euro-Team i Spirál-Gép (C-497/15 i C-498/15, EU:C:2017:229)], nije izravno primjenjiva odredba navedene direktive:

dopušta li i zahtijeva li tumačenje nacionalnog prava u skladu s pravom Unije da nacionalni sud i nacionalno upravno tijelo – kada u nacionalnom zakonodavstvu u tom pogledu ne postoji nikakav propis – u ovom slučaju dopune relevantno mađarsko zakonodavstvo materijalnim kriterijima zahtjeva proporcionalnosti utvrđenima u presudi Suda Europske unije od 22. ožujka 2017., donesenoj u spojenim predmetima [Euro-Team i Spirál-Gép (C-497/15 i C-498/15, EU:C:2017:229)]?”

27. Pisana očitovanja podnijele su mađarska vlada i Europska komisija.

IV. Ocjena

28. Ovo je mišljenje strukturirano na sljedeći način. Započet ću raspravom o tome zašto sankcije trebaju biti proporcionalne u pravu Unije, kako načelno tako i konkretno u kontekstu članka 9.a Direktive 1999/62 (A). Potom ću dati odgovor na dva izričita pitanja suda koji je uputio zahtjev, o tome ima li zahtjev proporcionalnosti, utvrđen u članku 9.a Direktive 1999/62, izravni učinak ili je nacionalne odredbe potrebno tumačiti u skladu s njim (B). Na kraju ću se okrenuti problemu kojeg se sud koji je uputio zahtjev dotaknuo u svojem drugom pitanju, a koje se odnosi na institucionalne i postupovne implikacije pruženog odgovora: moraju li nacionalni sudovi ili pak nacionalna upravna tijela, kada u nacionalnom zakonodavstvu u tom pogledu ne postoji nikakav propis, osigurati poštovanje zahtjeva koji proizlaze iz prava Unije i na koji način to trebaju učiniti? (C).

A. Zašto sankcije trebaju biti proporcionalne?

29. Tijekom posljednjih godina pred Sudom je pokrenuto nekoliko predmeta⁴ u pogledu usklađenosti raznih aspekata mađarskog sustava sankcija sa zahtjevom proporcionalnosti, kako je utvrđen bilo u Direktivi 1999/62 bilo u Uredbi (EZ) br. 561/2006⁵.

30. U skladu s člankom 9.a Direktive 1999/62, države članice utvrđuju sustav sankcija koje se primjenjuju u slučaju kršenja nacionalnih propisa donesenih na temelju te direktive. Te su sankcije učinkovite, *proporcionalne* i *odvraćajuće*.

4 Vidjeti presude od 9. veljače 2012., Urbán (C-210/10, EU:C:2012:64); od 9. lipnja 2016., Eurospeed (C-287/14, EU:C:2016:420); od 19. listopada 2016., EL-EM-2001 (C-501/14, EU:C:2016:777) i od 22. ožujka 2017., Euro-Team i Spirál-Gép (C-497/15 i C-498/15, EU:C:2017:229).

5 Uredba Europskog parlamenta i Vijeća od 15. ožujka 2006. o usklađivanju određenog socijalnog zakonodavstva koje se odnosi na cestovni promet i o izmjeni uredbi Vijeća (EEZ) br. 3821/85 i (EZ) br. 2135/98 te o stavljanju izvan snage Uredbe Vijeća (EEZ) br. 3820/85 (SL 2006., L 102, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 5., svezak 6., str. 167. i ispravak SL 2016., L 195, str. 83.)

31. Sud je tu odredbu nedavno tumačio u presudi Euro-Team⁶. U toj su presudi spojena dva predmeta sa sličnom činjeničnom pozadinom: tužitelji u tim predmetima promašili su pravilan izlaz s autoceste; jedan je to učinio zbog pogreške u navigacijskom sustavu vozila, a drugi zbog nepažnje. Izrečene su im novčane kazne zbog korištenja dionice autoceste za čije korištenje nisu prethodno platili obveznu cestarinu. Iznosi tih novčanih kazni bili su 500 odnosno 87 puta viši od iznosa cestarine koju su trebali platiti. Nadležna tijela u tim slučajevima nisu mogla uzeti u obzir pojedinačnu i specifičnu situaciju korisnika vozila niti su mogla istražiti je li prekršaj doista bio pripisiv tom korisniku ili ne. Tužitelji su tvrdili da je iznos novčane kazne bio neproporcionalan i stoga protivan pravu Unije⁷.

32. U takvom činjeničnom kontekstu Sud je podsjetio na to da su države članice, ako područje sankcija nije usklađeno na razini Unije, ovlaštene izabrati sankcije koje im se čine prikladnima. Međutim, tu ovlast moraju izvršavati u skladu s pravom Unije i njegovim općim načelima, uključujući načelo proporcionalnosti. To znači da strogost sankcija mora odgovarati težini povreda. Nadalje, načelo proporcionalnosti nameće se državama članicama ne samo kada je riječ o određivanju sastavnih elemenata prekršaja i pravila o iznosu novčanih kazni nego i kada je riječ o ocjeni elemenata koji se mogu uzeti u obzir prilikom utvrđivanja iznosa novčane kazne⁸.

33. S obzirom na to, Sud je zaključio da se zahtjevu proporcionalnosti iz članka 9.a Direktive 1999/62 protivi sustav sankcija kojim se određuje izricanje novčane kazne u paušalnom iznosu za sve povrede pravila o obvezi prethodnog plaćanja cestarine za korištenje cestovne infrastrukture, neovisno o naravi ili težini tih povreda. Činjenica da nacionalna tijela nadležna za sankcioniranje povreda nisu mogla uzeti u obzir stvarne okolnosti konkretnog slučaja ili, prema potrebi, smanjiti iznos te novčane kazne bila je u suprotnosti s pravom Unije⁹.

34. Sud je isti zaključak donio i u kontekstu Uredbe br. 561/2006. Ta uredba sadržava odredbu sličnu članku 9.a Direktive 1999/62¹⁰. Osobito, Sud je u presudi u predmetu Urbán utvrdio da se zahtjev proporcionalnosti iz članka 19. stavaka 1. i 4. Uredbe br. 561/2006 mora tumačiti na način da mu se protivi sustav sankcija koji predviđa izricanje novčanih kazni u paušalnom iznosu za sve povrede pravila o uporabi evidencijskih listova, neovisno o težini tih povreda¹¹.

35. Iz sudske prakse stoga je jasno da, bilo prema Direktivi 1999/62 bilo prema Uredbi br. 561/2006, kazne izrečene za povrede tih akata moraju biti proporcionalne. Međutim, taj zahtjev nipošto nije ograničen na ta dva akta sekundarnog prava.

36. Kao prvo, na najapstraktnijoj razini, načelo proporcionalnosti opće je načelo prava Unije. Nacionalno zakonodavstvo koje spada u područje primjene prava Unije ili ga provodi mora biti u skladu s tim načelom. Ono od država članica zahtijeva da usvoje mjere koje su prikladne za ostvarenje željenih ciljeva i ne prekoračuju ono što je nužno za njihovo postizanje¹².

6 Presuda od 22. ožujka 2017., Euro-Team i Spirál-Gép (C-497/15 i C-498/15, EU:C:2017:229)

7 Presuda od 22. ožujka 2017., Euro-Team i Spirál-Gép (C-497/15 i C-498/15, EU:C:2017:229, t. 29. i 30.)

8 Presuda od 22. ožujka 2017., Euro-Team i Spirál-Gép (C-497/15 i C-498/15, EU:C:2017:229, t. 39. do 43.). Također vidjeti, ponovno u kontekstu mađarskog sustava kazni za cestovne prekršaje, presude od 9. veljače 2012., Urbán (C-210/10, EU:C:2012:64, t. 53. do 54.) i od 19. listopada 2016., EL-EM-2001 (C-501/14, EU:C:2016:777, t. 40. do 41.).

9 Presuda od 22. ožujka 2017., Euro-Team i Spirál-Gép (C-497/15 i C-498/15, EU:C:2017:229, t. 50. i 60.)

10 Članak 19. stavak 1. Uredbe br. 561/2006 predviđa: „Države članice utvrđuju pravila sankcioniranja koja se primjenjuju na kršenja ove Uredbe i Uredbe (EEZ) br. 3821/85 te poduzimaju mjere potrebne za osiguranje njihove provedbe. Te su sankcije učinkovite, proporcionalne, odvraćajuće i nediskriminirajuće.” U članku 19. stavku 4. dalje se navodi: „Države članice osiguravaju da je sustav proporcionalnih sankcija, koje mogu obuhvaćati novčane sankcije, na snazi za kršenja ove Uredbe [...]”

11 Presuda od 9. veljače 2012., Urbán (C-210/10, EU:C:2012:64, t. 44.). Također vidjeti presude od 9. lipnja 2016., Eurospeed (C-287/14, EU:C:2016:420) i od 19. listopada 2016., EL-EM-2001 (C-501/14, EU:C:2016:777). Također vidjeti, u pogledu uredbe koja je prethodila Uredbi br. 561/2006, presudu od 10. srpnja 1990., Hansen (C-326/88, EU:C:1990:291).

12 Vidjeti, primjerice, nedavnu presudu od 17. travnja 2018., Egenberger (C-414/16, EU:C:2018:257, t. 68.). Ili vidjeti presudu od 6. ožujka 2014., Siragusa (C-206/13, EU:C:2014:126, t. 34. i navedenu sudsku praksu).

37. Kao drugo, to načelo, kada se primjenjuje konkretno na sankcije, nipošto nije ograničeno na područje cestovnog prijevoza. Ono se sekcijски primjenjuje u različitim područjima prava Unije, kao što su carine¹³, pravo tržišnog natjecanja¹⁴, zaštita financijskih interesa Unije¹⁵, slobodno kretanje radnika¹⁶ ili nezakonito useljavanje¹⁷.

38. Kao treće, načelo proporcionalnosti zajamčeno je i na ustavnoj razini, člankom 49. stavkom 3. Povelje Europske unije o temeljnim pravima (u daljnjem tekstu: Povelja). Ta odredba zahtijeva da strogost kazni ne bude nerazmjerna kaznenom djelu. To podrazumijeva i da zbroj svih izrečenih kaznenih sankcija mora odgovarati težini povrede u pitanju¹⁸.

39. Naravno, članak 49. stavak 3. govori o *kaznenim* djelima. Stoga se, svakako na prvi pogled, njegova argumentacijska snaga u odnosu na upravni prekršaj može dovesti u pitanje. Međutim, u skladu sa sudskom praksom Europskog suda za ljudska prava (u daljnjem tekstu: ESLJP)¹⁹, Sud je prihvatio široko, materijalno shvaćanje pojma „kazneno djelo”²⁰. To znači da se, ovisno o tome jesu li ispunjeni kriteriji koje je ESLJP definirao, a Sud prihvatio, i formalno upravni prekršaj može smatrati kaznenim djelom te stoga podlijegati članku 49. stavku 3. Povelje. Ne prejudicirajući taj aspekt u ovom predmetu, jednostavno ističem da nipošto nije lako razlučiti ono što je „kazneno” od onoga što je „upravno”. Osim toga, o čemu god da je riječ u klasifikacijskom smislu, predmetni navod samo je načelne naravi.

40. Kao četvrto i posljednje, zahtjev proporcionalnosti sankcija prisutan je i u sudskoj praksi ESLJP-a. Osobito, članak 1. Protokola br. 1 uz Europsku konvenciju o ljudskim pravima (u daljnjem tekstu: EKLJP) predviđa da „[s]vaka fizička ili pravna osoba ima pravo na mirno uživanje svojega vlasništva”. Kako bi utvrdio radi li se o povredi tog prava, ESLJP ocjenjuje jesu li novčane sankcije – one kaznene, ali i one (ili osobito one) upravne naravi – proporcionalne, to jest uzrokuju li osobi kojoj se izriču pretjeran teret ili gubitak imovine²¹. ESLJP pritom, kako bi utvrdio je li sankcija proporcionalna, u obzir uzima konkretne okolnosti svakog pojedinog slučaja²².

13 Vidjeti presude od 16. prosinca 1992., Komisija/Grčka (C-210/91, EU:C:1992:525, t. 20.) i od 12. srpnja 2001., Louloudakis (C-262/99, EU:C:2001:407, t. 67.).

14 Vidjeti članak 7. stavak 1. Uredbe Vijeća (EZ) br. 1/2003 od 16. prosinca 2002. o provedbi pravila o tržišnom natjecanju koja su propisana člancima 81. i 82. Ugovora o EZ-u (SL 2003., L 1, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 8., svezak 1., str. 165. i ispravak SL 2016., L 173, str. 108.), u pogledu novčanih kazni koje Komisija izriče. Općenito vidjeti, primjerice, presudu od 28. lipnja 2005., Dansk Rørindustri i dr./Komisija (C-189/02 P, C-202/02 P, C-205/02 P do C-208/02 P i C-213/02 P, EU:C:2005:408, t. 279. do 281.) (uzimanje u obzir veličine poduzetnika, u smislu njegova ukupnog prometa, prilikom određivanja iznosa novčane kazne).

15 Vidjeti članak 7. stavak 1. i članak 9. Direktive (EU) 2017/1371 Europskog parlamenta i Vijeća od 5. srpnja 2017. o suzbijanju prijevara počinjenih protiv financijskih interesa Unije kaznenopravnim sredstvima (SL 2017., L 198, str. 29.).

16 Presuda od 14. srpnja 1977., Sagulo i dr. (8/77, EU:C:1977:131, t. 13.), u kojoj je Sud zaključio da sankcije osobi koja ne posjeduje identifikacijsku ispravu u skladu s Direktivom Vijeća 68/360/EEZ od 15. listopada 1968. o ukidanju ograničenja kretanja i boravka unutar Zajednice za radnike država članica i njihove obitelji (SL 1968., L 257, str. 13.) ne smiju biti neproporcionalne naravi počinjenog prekršaja.

17 Članak 5. stavak 1. i članci 10. i 12. Direktive 2009/52/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 18. lipnja 2009. o minimalnim standardima za sankcije i mjere za poslodavce državljana trećih zemalja s nezakonitim boravkom (SL 2009., L 168, str. 24.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 19., svezak 13., str. 133.) zahtijevaju od država članica da poduzmu mjere potrebne kako bi se osiguralo da se poslodavcima za povrede određenih odredbi te direktive izreknu učinkovite, razmjerne i odvraćajuće sankcije.

18 Vidjeti, primjerice, presudu od 20. ožujka 2018., Garlsson Real Estate i dr. (C-537/16, EU:C:2018:193, t. 56.), u kojoj je Sud istaknuo da taj zahtjev proizlazi i iz članka 49. stavka 3. i iz članka 52. stavka 1. Povelje (zahtjev *proporcionalnih* ograničenja u ostvarivanju prava i sloboda priznatih Poveljom). Također vidjeti presudu od 28. srpnja 2016., JZ (C-294/16 PPU, EU:C:2016:610, t. 42. do 45.).

19 Vidjeti, među ostalim, presude ESLJP-a od 8. lipnja 1976., Engel i dr. protiv Nizozemske (CE:ECHR:1976:0608JUD000510071, t. 80. do 82.) i od 10. veljače 2009., Sergey Zolotukhin protiv Rusije (CE:ECHR:2009:0210JUD001493903, t. 52. i 53.).

20 Vidjeti, primjerice, presude od 5. lipnja 2012., Bonda (C-489/10, EU:C:2012:319, t. 37.); od 26. veljače 2013., Åkerberg Fransson (C-617/10, EU:C:2013:105, t. 35.) i od 20. ožujka 2018., Garlsson Real Estate i dr. (C-537/16, EU:C:2018:193, t. 28.).

21 Za slučajeve u kojima je zbog neproporcionalnosti sankcija utvrđena povreda članka 1. Protokola br. 1 vidjeti, primjerice, presude ESLJP-a od 11. siječnja 2007., Mamidakis protiv Grčke (CE:ECHR:2007:0111JUD003553304, t. 47. i 48.); od 6. studenoga 2008., Ismayilov protiv Rusije (CE:ECHR:2008:1106JUD003035203, t. 38.) i od 26. veljače 2009., Grifhorst protiv Francuske (CE:ECHR:2009:0226JUD002833602, t. 94. do 106.). Za slučajeve u kojima, nakon ocjene izrečenih sankcija, nije utvrđena povreda članka 1. Protokola br. 1 vidjeti, primjerice, presude ESLJP-a od 7. srpnja 1989., Tre Traktörer Aktiebolag protiv Švedske (CE:ECHR:1989:0707JUD001087384, t. 62.); od 18. lipnja 2013., S. C. Complex Herta Import Export S. R. L. Lipova protiv Rumunjske (CE:ECHR:2013:0618JUD001711804, t. 38.) i od 4. ožujka 2014., Grande Stevens protiv Italije (CE:ECHR:2014:0304JUD001864010, t. 199.).

22 Moglo bi se dodati da strogost sankcije, primjerice, velik novčani iznos, također može upućivati na kaznenu narav sankcije za potrebe članka 6. stavka 1. EKLJP-a (vidjeti, primjerice, presudu ESLJP-a od 11. siječnja 2007., Mamidakis protiv Grčke (CE:ECHR:2007:0111JUD003553304, t. 20. i 21.)).

41. Prema članku 52. stavku 3. Povelje, u onoj mjeri u kojoj Povelja sadržava prava koja odgovaraju pravima zajamčenima EKLJP-om, značenje i opseg primjene tih prava jednaki su onima iz EKLJP-a. Stoga, neovisno o pitanju primjenjivosti članka 49. stavka 3. Povelje, zahtjevi EKLJP-a u pogledu proporcionalnosti sankcija u konačnici su – na temelju članka 17. stavka 1., članka 52. stavka 1., članka 51. stavka 1. i članka 52. stavka 3. Povelje – primjenjivi na predmet poput onoga u glavnom postupku.

42. Iz navedenog prilično jasno proizlazi da proporcionalnost sankcija ima dvije razine: *kao prvo*, izrečena sankcija mora biti proporcionalna težini povrede. *Kao drugo, prilikom određivanja sankcije, primjerice, iznosa novčane kazne, u obzir treba uzeti konkretne okolnosti svakog pojedinog slučaja.*

43. *Želim dodati dvije zaključne napomene. Kao prvo, zahtjev proporcionalnosti, kako je gore opisan, nipošto nije moguće tumačiti na način da isključuje zakonodavno određivanje sankcija. Naprotiv, zakonodavac je nužno ovlašten ne samo predviđati što je nezakonito nego i načelno određivati sankcije za svaku takvu nezakonitost. Kao drugo, smatram da obvezu uzimanja konkretnih okolnosti u obzir ne treba toliko proširiti da se njome isključi mogućnost primjene paušalnih sankcija za određene vrste povreda kao takva. Postoje određene vrste povreda za koje su takve vrste sankcija primjerene i prikladne: na pamet padaju primjeri manjih prometnih ili parkirališnih prekršaja.*

44. *Međutim, ključ za odgovor na pitanje koji će sustav biti prikladan, uzimajući u obzir navedene dvije napomene, ponovno leži u proporcionalnosti takvog sustava. To samo pokazuje koliko je analiza utemeljena na proporcionalnosti duboko ukorijenjena u današnjem shvaćanju prava. Sudac više nema ulogu „stroja za supsumpciju”²³ od kojeg se jednostavno traži da utvrdi relevantnu povredu za koju se nužno izriče jedna jedinstvena sankcija. Uloga suca u nekim slučajevima doista može biti ograničena, ali pod uvjetom da je zakonodavno uspostavljen sustav sankcija već sam po sebi proporcionalan. (Opća) zakonodavna proporcionalnost i (konkretna) proporcionalnost pri rješavanju predmeta međusobno su povezane. Što je više prvonavedene, to će možda biti manje potrebe za potonjom i obratno. U svakom slučaju, opće pravilo za djelovanje sustava kao cjeline jest pravilo izravne proporcionalnosti: što je veće zadiranje u pojedinačna prava – primjerice, što su sankcije strože – to su potreba za uzimanjem u obzir konkretnih okolnosti svakog pojedinog slučaja i ovlast izmjene sankcije, ako je to prikladno, veće.*

B. Zahtjev proporcionalnosti iz članka 9.a Direktive 1999/62: izravni učinak ili usklađeno tumačenje

45. Sud koji je uputio zahtjev drugo je pitanje postavio za slučaj negativnog odgovora na prvo pitanje: ima li zahtjev proporcionalnosti iz članka 9.a Direktive 1999/62 izravni učinak? Ako nema izravni učinak, može li se nacionalno pravo tumačiti u skladu s tim zahtjevom?

46. Prije razmatranja tih pitanja potrebno je iznijeti dvije uvodne napomene.

47. Kao prvo, kako je to gore navedeno, ovaj predmet slijedi presudu u predmetu Euro-Team²⁴ i u određenoj mjeri presudu u predmetu Urbán²⁵. Sud koji je uputio zahtjev ide korak dalje te sada u biti pita što su, *prema pravu Unije*, nacionalni sudovi i/ili nacionalna upravna tijela točno ovlaštena ili čak obvezni činiti u pojedinačnim predmetima koji su u tijeku u razdoblju između utvrđenja o neusklađenosti nacionalnog prava s pravom Unije i usvajanja novog zakonodavnog okvira u državama

²³ Ogorek, R., *Richterkönig oder Subsumptionsautomat? Zur Justiztheorie im 19. Jahrhundert*, Frankfurt na Majni, V. Klostermann, 1986. Vrijedi li takva predodžba uopće i za 19. stoljeće zasebno je pitanje. Vidjeti, primjerice, Gläser, M., *Lehre und Rechtsprechung im französischen Zivilrecht des 19. Jahrhunderts*, Frankfurt na Majni, V. Klostermann, 1996.

²⁴ Presuda od 22. ožujka 2017. (C-497/15 i C-498/15, EU:C:2017:229)

²⁵ Presuda od 9. veljače 2012., Urbán (C-210/10, EU:C:2012:64)

članicama²⁶. Stoga se od Suda na neki način traži da zauzme stajalište u pogledu dvaju međusobno povezanih pitanja: *na koji način* načelo proporcionalnosti sankcija, utvrđeno u članku 9.a Direktive 1999/62, djeluje u nacionalnim pravnim sustavima? Nakon što se to utvrdi, postavlja se povezano pitanje *tko* i kako to načelo treba primijeniti.

48. Kao drugo, predmetni zahtjev za prethodnu odluku podnesen je samo nekoliko mjeseci nakon donošenja presude Euro-Team²⁷. Ta se presuda odnosila na iste one odredbe mađarskog zakonodavstva koje su primjenjive u glavnom postupku ovog predmeta. Mađarska vlada u tom je kontekstu kao razlog za nedopuštenost navela da nije na Sudu da tumači nacionalno pravo u skladu s direktivom.

49. Mađarska je vlada u pravu. Nipošto nije na Sudu da tumači nacionalno pravo i da određuje može li ga se – ili ne može – tumačiti u skladu s pravom Unije. Međutim, Sud može pružiti smjernice u pogledu implikacija presude Euro-Team, osobito onih koje se tiču ovlasti i obveza nacionalnih sudova i/ili nacionalnih upravnih tijela da na nacionalnoj razini djelotvorno štite prava koja proizlaze iz prava Unije.

50. Sud koji je uputio zahtjev u odluci o njegovu upućivanju objašnjava da na nacionalnoj razini postoje različita mišljenja o tome je li, uz poništenje neproporcionalne sankcije, ujedno moguće ili čak nužno naložiti pokretanje novih postupaka pred upravnim tijelima. Sud koji je uputio zahtjev stoga, u nedostatku mađarskih propisa u tom pogledu, želi utvrditi dopušta li usklađeno tumačenje nacionalnog prava *ili* izravni učinak nacionalnim sudovima i/ili nacionalnim upravnim tijelima, ili možda čak to od njih zahtijeva, da dopune mađarsko zakonodavstvo prije nego što ga se doista izmijeni kako bi bilo u skladu sa zahtjevom proporcionalnosti iz članka 9.a Direktive 1999/62.

51. Ta pitanja i pitanje ima li zahtjev proporcionalnosti iz članka 9.a Direktive 1999/62 izravni učinak važna su pitanja koja se tiču tumačenja prava Unije. Sud je već razmatrao problematiku učinaka prava Unije tijekom prijelaznog razdoblja između utvrđenja o neusklađenosti nacionalnog prava s pravom Unije i usvajanja novih zakonodavnih mjera²⁸. U dijelu u kojem se tiču navedene problematike, Sud stoga treba razmotriti ta pitanja.

1. Usklađeno tumačenje ili izravni učinak

52. Prije razmatranja ima li zahtjev proporcionalnosti iz članka 9.a Direktive 1999/62 izravni učinak ili pak može biti temelj za usklađeno tumačenje, potrebno je najprije iznijeti jednu opću napomenu u pogledu izravne primjenjivosti i usklađenog tumačenja. Ti su pojmovi u pitanjima suda koji je uputio zahtjev zasebno prezentirani.

53. Takva prezentacija odražava činjenicu da su se ta dva koncepta u sudskoj praksi razvijala kao zasebni mehanizmi. Oni podliježu različitim uvjetima. Svaki od njih drukčije djeluje u nacionalnim pravnim porecima te ima drukčije postupovne implikacije, ovisno, posebice, o njihovim ograničenjima i vrsti pravnog odnosa u pitanju.

26 Mađarska vlada navela je da je nacionalni sustav sankcija reformiran nakon donošenja presude Euro-Team. Novim je odredbama definirana visina novčanih kazni s obzirom na vrijeme koje protekne između prvog i posljednjeg utvrđenja o nepropisnoj uporabi ceste za koju se plaća cestarina. Čini se da novčana kazna za slučaj poput onoga iz glavnog postupka sada iznosi 40 000 HUF (oko 127 eura). Mađarska vlada u svojim je pisanim očitovanjima istaknula da su te nove odredbe stupile na snagu 12. studenoga 2017. One stoga nisu primjenjive u ovom predmetu.

27 Presuda od 22. ožujka 2017. (C-497/15 i C-498/15, EU:C:2017:229)

28 U tom pogledu vidjeti presude od 19. studenoga 2009., Filipiak (C-314/08, EU:C:2009:719, t. 44. i 45.) i od 8. rujna 2010., Winner Wetten (C-409/06, EU:C:2010:503, t. 40. do 41.).

54. Međutim, praktični rezultati koji se na razini pojedinačnih predmeta zahtijevaju u okviru obaju predmetnih koncepata možda nisu toliko različiti, osobito u predmetima u kojima pojedinac tuži državu članicu. Čini se da se ti koncepti u stvarnosti više nastavljaju jedan na drugi: često će biti sporno u kojoj fazi „puko” usklađeno tumačenje završava, a izravni učinak počinje. Zamućenje te granice između izravnog učinka i usklađenog tumačenja bit će još i veće u predmetima koji se odnose na zahtjeve poput zahtjeva proporcionalnosti, koje je moguće pronaći u mnogim pravnim aktima različite pravne snage, kako na razini Unije tako i na nacionalnoj razini.

55. S time na umu, prvo ću se okrenuti pitanju usklađenog tumačenja. Točno je da se sud koji je uputio zahtjev prvo raspituje o izravnom učinku. Koliko mi je poznato, Sud nikada nije ništa izričito naveo u pogledu redoslijeda ili hijerarhije između izravnog učinka i usklađenog tumačenja²⁹. Međutim, u mišljenju koje se tiče važnosti načela proporcionalnosti (ali koje možda nije na to ograničeno), to je isto načelo možda moguće uzeti u obzir kako bi se razina zadiranja u izraženi nacionalni zakonodavni izbor ograničila na ono što je strogo nužno. Drugim riječima, usklađeno tumačenje treba preferirati ako ono doista može – bez neprirodnog iskrivljavanja i proširivanja nacionalnih pravila te s obzirom na vrstu odnosa koja je u pitanju u glavnom postupku – ostvariti cilj ili svrhu koju pravo Unije zahtijeva jer će ono ujedno utjecaj na cjelovitost nacionalnog pravnog poretka vjerojatno svesti na najmanju moguću razinu³⁰.

a) Usklađeno tumačenje

56. Što se tiče drugog pitanja suda koji je uputio zahtjev, navodi tog suda u odluci kojom je uputio zahtjev, zajedno s očitovanjima mađarske vlade i Komisije, uvelike slijede isti smjer. Sud koji je uputio zahtjev osobito ističe da sloboda pri pravnom tumačenju nije neograničena i ne smije prerasti u prikrivenu zakonodavnu aktivnost ili u situaciju u kojoj nacionalni sudovi preuzimaju ovlasti nacionalnog zakonodavca i na taj način prekoračuju svoju nadležnost.

57. Sud koji je uputio zahtjev svakako je u pravu. Postoje granice onoga što je moguće ostvariti usklađenim tumačenjem, kako to sudska praksa jasno potvrđuje³¹. S jedne strane, obveza tumačenja nacionalnog prava u skladu s pravom Unije „svojevrsna je sustavu Ugovora jer dopušta nacionalnim sudovima da, u stvarima za koje su nadležni, osiguraju punu učinkovitost prava Zajednice”³². S druge strane, jedna je od granica usklađenog tumačenja to da ono ne može služiti za postizanje rezultata koji je „*contra legem*”³³.

58. Međutim, tu granicu nije lako odrediti. Prilično je jasno da usklađeno tumačenje ne smije dovesti do potpune negacije nacionalnih pravila. Pravilo da se „bude A” ne smije odjednom postati pravilo da se „bude ne-A”³⁴. Međutim, ostavljajući po strani takve jasne slučajeve, odgovor na pitanje što je „*intra*”, što „*praeter*”, a što je već „*contra legem*” neizbježno ovisi o subjektivnoj, interpretativnoj ocjeni suca o tome može li se određeni rezultat postići na temelju cjelovite ocjene nacionalnog prava.

29 Za primjer varijacija u redoslijedu ocjene usporediti presudu od 27. veljače 2014., OSA (C-351/12, EU:C:2014:110, t. 43. do 44.) i presudu od 25. lipnja 2015., Indėlių ir investicijų draudimas i Nemaniūnas (C-671/13, EU:C:2015:418, t. 56. do 57.).

30 Vidjeti moje mišljenje u predmetu Pöpperl (C-187/15, EU:C:2016:194, t. 62.) ili mišljenje nezavisne odvjetnice E. Sharpston u predmetu OSA (C-351/12, EU:C:2013:749, t. 45.); vidjeti također, općenito, Prechal, S., *Directives in EC Law*, drugo izdanje, Oxford University Press, Oxford, 2005., str. 314. i 315.

31 Presude od 10. travnja 1984., von Colson i Kamann (14/83, EU:C:1984:153, t. 26.) i od 5. listopada 2004., Pfeiffer i dr. (C-397/01 do C-403/01, EU:C:2004:584, t. 111. do 119.). Vidjeti također presude od 4. srpnja 2006., Adeneler i dr. (C-212/04, EU:C:2006:443, t. 109.) i od 24. siječnja 2012., Dominguez (C-282/10, EU:C:2012:33, t. 25.).

32 Presuda od 5. listopada 2004., Pfeiffer i dr. (C-397/01 do C-403/01, EU:C:2004:584, t. 114.)

33 Vidjeti, primjerice, presude od 4. srpnja 2006., Adeneler i dr. (C-212/04, EU:C:2006:443, t. 110.); od 15. travnja 2008., Impact (C-268/06, EU:C:2008:223, t. 100.) i od 11. studenoga 2015., Klausner Holz Niedersachsen (C-505/14, EU:C:2015:742, t. 32.).

34 Za raspravu o konkretnom primjeru vidjeti, primjerice, mišljenje nezavisne odvjetnice E. Sharpston u predmetu Unibet (C-432/05, EU:C:2006:755, t. 55.).

59. To je tako posebice zato što dužnost usklađenog tumačenja nije ograničena na konkretan pravni instrument koji je usvojen radi prijenosa obveze prema pravu Unije u nacionalno pravo. Iz ustaljene sudske prakse također proizlazi da usklađeno tumačenje zahtijeva razmatranje nacionalnog prava *kao cjeline*³⁵, to jest uzimanje u obzir svakog nacionalnog pravila koje bi, pod uvjetom da ga se tumači na pravilan i dopušten način, moglo osigurati interpretativnu usklađenost nacionalnog prava s pravom Unije³⁶. Metaforički govoreći, usklađeno tumačenje nije ograničeno na razmatranje određene grane ili dijela nacionalnog prava koji nosi isti naziv kao Unijina mjera koju treba provesti, već je usmjereno na cijelo stablo nacionalnog prava, uključujući njegovo ustavno ili opće upravno deblo i korijenje. Međutim, isključivo je na nacionalnim sudovima da utvrde postoji li išta na nacionalnom zakonodavnom stablu što bi jednu konkretnu granu naziva „proporcionalnost upravnih sankcija” prikazalo u drukčijem interpretativnom svjetlu.

60. U ovom se predmetu sugerira da usklađeno tumačenje nije moguće. Ako se problem doista prikaže na način da se radi o sukobu, s jedne strane, posebnog, sektorskog mađarskog zakonodavstva o prekršajima u cestovnom prometu koje predviđa tablice i konkretne brojke ili iznose te ne dopušta mogućnost nikakvog ublažavanja sankcija i, s druge strane, nepostojanja ikakvih drugih odredaba mađarskog prava, bilo koje razine, koje bi nalagale proporcionalnost sankcija, tada se uistinu mora prihvatiti da jasno pravilo o plaćanju iznosa X nije moguće tumačiti kao da predviđa plaćanje nekog drugog iznosa, Y. Međutim, ponovno ističem da te okolnosti treba utvrditi nacionalni sud, vodeći se općim smjernicama iz prethodnih točaka.

b) Izravni učinak

61. Ako nacionalni sud utvrdi da usklađeno tumačenje u ovom predmetu nije moguće, glavno pitanje tada postaje ima li članak 9.a Direktive 1999/62, koji sadržava zahtjev proporcionalnosti sankcija, izravni učinak.

62. To je pitanje, u skladu sa svojom formulacijom i naravi, ograničeno na problem izravnog učinka zahtjeva iz članka 9.a Direktive 1999/62 da sankcije budu proporcionalne. To podrazumijeva dvojako ograničenje: kao prvo, čak i ako se, kako je to istaknuto u prethodnom odjeljku, načelo proporcionalnosti primijeni u nekoliko područja prava Unije, ocjena koju treba provesti u pogledu prvog pitanja suda koji je uputio zahtjev strogo se odnosi na posebnu odredbu određene direktive. To znači da bi eventualno bilo kakvo s time vezano utvrđenje bilo ograničeno na materijalno područje primjene direktive u pitanju. Kao drugo, ta se ista ocjena, logično, odnosi samo na zahtjev proporcionalnosti sankcija iz odnosnog članka, ali ne i na moguće druge zahtjeve sadržane u tom istom članku.

1) Uvjeti

63. Izravni učinak odnosi se na mogućnost provođenja Unijina pravila na nacionalnoj razini. Pitanje ima li neka odredba izravni učinak mora se razmotriti s obzirom na narav, opću strukturu i tekst odredbe o kojoj je riječ³⁷. Odredba ima izravni učinak kad god je, sadržajno gledajući, dovoljno jasna, precizna i bezuvjetna da je na nju moguće pozvati se u dijelu u kojem su njome definirana prava koja pojedinci mogu ostvarivati protiv države³⁸.

35 „[N]ačelo usklađenog tumačenja zahtijeva da nacionalni sudovi učine sve što je u njihovoj nadležnosti, uzimajući u obzir cjelokupno nacionalno pravo i primjenjujući metode tumačenja koje to pravo poznaje, da bi se zajamčila puna djelotvornost prava Unije i da bi se došlo do rješenja koje je u skladu sa zadanim ciljem tog prava” (za noviju potvrdu tog navoda vidjeti, primjerice, presudu od 13. srpnja 2016., Pöpperl (C-187/15, EU:C:2016:550, t. 43. i navedenu sudsku praksu)).

36 Za primjer širokog pristupa obvezi usklađenog tumačenja, u smislu da je pri tumačenju u obzir uzeto i naknadno doneseno nacionalno pravo, vidjeti, primjerice, presude od 16. prosinca 1993., Wagner Miret (C-334/92, EU:C:1993:945, t. 20.) i od 27. lipnja 2000., Océano Grupo Editorial i Salvat Editores (C-240/98 do C-244/98, EU:C:2000:346, t. 32.).

37 Vidjeti, primjerice, presudu od 4. prosinca 1974., Van Duyn (41/74, EU:C:1974:133, t. 12.).

38 Presude od 19. siječnja 1982., Becker (C-8/81, EU:C:1982:7, t. 25.) i od 15. travnja 2008., Impact (C-268/06, EU:C:2008:223, t. 56. i 57.)

64. Prije razmatranja predmetnog slučaja potrebna su četiri načelna zapažanja utemeljena na sudskoj praksi³⁹.

65. Kao prvo, iz sudske je prakse očito da je izraz „jasna i precizna” prilično fleksibilan. Odredba može biti „jasna i precizna” čak i ako sadržava nedefinirane – pa čak i općenite – koncepte ili neodređene pravne pojmove.

66. Kao drugo, čini se da je Sud skloniji zaključiti da odredba ima izravni učinak, unatoč općenitim ili neodređenim pojmovima koje sadržava, ako predviđa *zabranu*. U pravilu pozivanje na općenite koncepte problematičnije je ako se odredba ističe kao izvor samostalnog prava, čije okvire treba definirati. Međutim, zabranu je katkad moguće pretvoriti u pozitivan zahtjev i obratno.

67. Kao treće, kada u određenom predmetu utvrđuje ima li neka odredba izravni učinak, Sud ne nastoji utvrditi da je čitava odredba izravno primjenjiva i da ju je moguće doslovce primijeniti. Umjesto toga, on tu odredbu secira, to jest nastoji utvrditi može li se posebno, primjenjivo pravilo ponašanja izdvojiti iz (možda dulje i složenije) odredbe prava Unije.

68. Kao četvrto, kriterij „bezuovjetnosti” izravnog učinka podrazumijeva da odredba prava Unije ne zahtijeva od institucija Unije ili država članica usvajanje ikakvih daljnjih mjera. Državama članicama ne smije se ostaviti nikakva diskrecijska ovlast⁴⁰ u pogledu provedbe tih mjera niti im se smije dopustiti da se pozivaju na propust da tu diskrecijsku ovlast upotrijebe⁴¹. Međutim, uvjeti za izravan učinak mogu biti ispunjeni i ako države članice imaju određenu diskrecijsku ovlast. To osobito vrijedi ako je moguće *sudski preispitivati* jesu li nacionalna tijela prekoračila svoju marginu prosudbe⁴². To će načelno biti slučaj ako je moguće odrediti „minimalno jamstvo”, „minimalna prava” ili „minimalnu zaštitu”⁴³, a sudskim se preispitivanjem može utvrditi da su države članice poštovala tu minimalnu razinu⁴⁴.

69. Ukratko, kada se određuje ima li odredba koja sadržava zabranu ili naredbu izravni učinak, osnovno pitanje koje se postavlja jest je li pravilo iz te odredbe provedivo. U tu svrhu, zahtjevi u pogledu „dovoljne jasnoće, preciznosti i bezuvjetnosti” moraju se tumačiti s obzirom na stvarnu mogućnost nacionalnih tijela da sama shvate i primijene tu odredbu. Ako ta tijela zadržavaju marginu prosudbe u pogledu primjene te odredbe, takva diskrecija mora biti ograničena strukturom same odredbe.

2) Primjena na ovaj predmet

70. Sud koji je uputio zahtjev smatra da zahtjev proporcionalnosti iz članka 9.a Direktive 1999/62 nije izravno primjenjiva odredba. Iz te direktive nije moguće zaključiti čemu sankcija mora biti proporcionalna. Na nacionalnom je zakonodavcu da na temelju definicije Suda utvrdi kriterije u pogledu proporcionalnosti.

39 Za detaljniju raspravu, zajedno s dodatnim primjerima i upućivanjima za svaki od općih navoda, vidjeti moje nedavno mišljenje u predmetu Klohn (C-167/17, EU:C:2018:387, t. 38. do 46.).

40 Presuda od 4. prosinca 1974., Van Duyn (41/74, EU:C:1974:133, t. 6.)

41 Presuda od 19. siječnja 1982., Becker (8/81, EU:C:1982:7, t. 28. do 30.)

42 Presuda od 4. prosinca 1974., Van Duyn (41/74, EU:C:1974:133, t. 7. i 13.). Vidjeti također presude od 24. listopada 1996., Kraaijeveld i dr. (C-72/95, EU:C:1996:404, t. 59.); od 15. travnja 2008., Impact (C-268/06, EU:C:2008:223, t. 64.) i od 21. ožujka 2013., Salzburger Flughafen (C-244/12, EU:C:2013:203, t. 29. i 31.).

43 Vidjeti presudu od 19. studenoga 1991., Francovich i dr. (C-6/90, EU:C:1991:428, t. 19.); presudu od 14. srpnja 1994., Faccini Dori (C-91/92, EU:C:1994:292, t. 17.) odnosno presudu od 24. siječnja 2012., Dominguez (C-282/10, EU:C:2012:33, t. 35.).

44 Vidjeti u tom smislu, primjerice, presudu od 19. rujna 2000., Linster (C-287/98, EU:C:2000:468, t. 37.).

71. Mađarska vlada tvrdi da sadržaj članka 9.a Direktive 1999/62 nije dovoljno precizan i konkretan da ga se izravno primijeni. Smatra da ta odredba ne proizvodi prava u korist tužitelja, nego definira granice koje, u okviru primjene sankcija, omogućuju postizanje ravnoteže između objektivne zaštite prava i prava pojedinaca.

72. Komisija pak navodi da je članak 9.a Direktive 1999/62 jasan, precizan i bezuvjetan u smislu da sankcije koje države članice određuju uvijek moraju biti u skladu sa zahtjevom proporcionalnosti. Pojedinci se stoga na taj zahtjev iz direktive mogu pred sudom pozivati protiv države.

73. Slažem se s Komisijom. Zahtjev proporcionalnosti sankcija iz članka 9.a Direktive 1999/62 dovoljno je jasan, precizan i bezuvjetan kako bi imao izravni učinak.

74. Taj je zahtjev *jasan i precizan*. Kao prvo, značenje i točne implikacije zahtjeva proporcionalnosti u kontekstu sankcija lako su razumljive: izrečene sankcije ne smiju prekoračivati ono što je strogo nužno za ostvarenje željenog cilja. Konkretna formulacija zahtjeva iz članka 9.a Direktive 1999/62 od malenog je značaja za to hoće li ga se smatrati pozitivnim zahtjevom („sankcije su proporcionalne”) ili zabranom („sankcije ne smiju biti neproporcionalne”).

75. Kao drugo, prilično je jasan i u pogledu toga čemu bi sankcije trebale biti proporcionalne: trebale bi odgovarati težini počinjene povrede, a pri njihovu određivanju treba, ako je to prikladno, voditi računa o konkretnim okolnostima svakog pojedinog slučaja. Cijela ta ocjena treba se provesti unutar posebnog konteksta Direktive 1999/62, u kojoj su utvrđeni ciljevi i okvir primjenjivosti zahtjeva proporcionalnosti sankcija.

76. Kao treće, kada je riječ o jasnoći i preciznosti, *jasnoću pravila* ne treba miješati s *jasnoćom ishoda* primjene tog pravila u svakom pojedinom slučaju. Test izravnog učinka odredbe prava Unije očito je prvonavedene naravi: je li opće ili normativno pravilo ili zahtjev dovoljno jasan, precizan i bezuvjetan da ga je moguće provesti? Drugim riječima, može li tijelo koje odlučuje, neovisno o tome radi li se o sudu ili upravnom tijelu, upotrijebiti i izravno primijeniti pravilo na spor koji se pred njim vodi, bez dodatnog pojašnjenja tog pravila? To ne znači nužno (te po samoj naravi prava ne može nužno značiti) da će odnosno pravilo unaprijed pružati jasan odgovor na svaki pravni problem koji ulazi u njegovo materijalno područje primjene. Načelno, bez obzira na to koliko bi se smjernica, tablica ili presuda o tumačenju značenja „proporcionalne sankcije” izdalo, margina prosudbe svojstvena primjeni tog pravila na pojedinačni slučaj nikada ne bi nestala.

77. Kao četvrto, zahtjev proporcionalnosti čini se jasnim i preciznim i ako ga se promatra iz perspektive tijela koja ga moraju redovito, ako ne i svakodnevno primjenjivati – to jest iz perspektive nacionalnih sudova i nacionalnih upravnih tijela. Ta bi tijela trebala biti upoznata s testom proporcionalnosti i sposobna primijeniti ga, osobito u kontekstu sankcija⁴⁵.

78. Što se pak tiče *bezuovjetne* naravi zahtjeva proporcionalnosti sankcija, jasno je i da primjenjivost tog načela ne podliježe nikakvim preduvjetima.

79. Kao prvo, nesporno je da je prije svega na nacionalnom zakonodavcu da tu odredbu provede putem konkretnijih sredstava i da proporcionalnost oblikuje na određeni način, tako da utvrdi precizna mjerila i brojke. Međutim, ta se obveza ne smije toliko proširiti da drugi subjekti, kao što su sudska ili upravna tijela, nikada ne bi mogli ocjenjivati proporcionalnost, osobito kada nacionalni zakonodavac nije proveo pravilo u pitanju ili ga je pogrešno proveo.

⁴⁵ Ponovno, za ilustraciju nekih drugih područja u kojima se zahtjev proporcionalnosti primjenjuje, vidjeti točke 29. do 42. ovog mišljenja.

80. To osobito vrijedi ako, kao drugo, predmet u pitanju spada u okvir onoga što bismo mogli nazvati „minimalnim jamstvom” ili „minimalnom zaštitom” koju predviđa zahtjev proporcionalnosti. U tom smislu, možda je moguće pozivati se na činjenicu da je pravilo u određenoj mjeri uvjetno ako njegova primjena *ostane unutar* okvira margine prosudbe koju se razumno moglo smatrati rezerviranom za države članice. Međutim, uspostavljanjem sustava sankcija koji, kako je to Sud utvrdio, predviđa novčane kazne u iznosu nekoliko stotina puta većem od onoga koji se trebao platiti⁴⁶, a pritom onemogućuje uzimanje u obzir konkretnih okolnosti svakog pojedinog slučaja i ublažavanje te kazne, država članica očito prekoračuje ono što se razumno moglo smatrati granicom njezine margine prosudbe i stoga obuhvaćenim uvjetnosti pri prijenosu. Drugim riječima, uvjetnost ne postoji, osim u onom dijelu koji se razumno mogao smatrati obuhvaćenim marginom prosudbe država članica.

3) Međuzaključak

81. Iz navedenog proizlazi da članak 9.a Direktive 1999/62 u dijelu u kojem zahtijeva da sankcije budu proporcionalne ima izravni učinak.

C. Institucionalna dimenzija

82. Nakon što je utvrđeno da zahtjev proporcionalnosti iz članka 9.a Direktive 1999/62 ima izravni učinak⁴⁷, postavlja se povezano pitanje: *tko*, prema pravu Unije, mora *što* učiniti u kontekstu u kojem nacionalni sudovi i nacionalna upravna tijela ne mogu, u skladu s nacionalnim pravom, uzimati u obzir stvarne okolnosti pojedinog slučaja ili, ako je to prikladno, smanjiti iznos novčane kazne⁴⁸?

83. Ta dva potpitanja, kojih se sud koji je uputio zahtjev dotaknuo u svojem drugom prethodnom pitanju te koja je dodatno obrazložio u rješenju kojim je uputio zahtjev, sada ću zasebno analizirati. Sugerira se da izravni učinak zahtjeva proporcionalnosti sankcija znači da je pravo Unije to koje nacionalna tijela ovlašćuje da, ako je to prikladno u pojedinim slučajevima, ublaže neproporcionalnu visinu sankcije predviđenu u zakonodavstvu (1.). Nadalje, čak i ako je na svakoj pojedinoj državi članici da odluči koje će ovlasti koja tijela izvršavati u pojedinim slučajevima, u konačnici je na nacionalnim sudovima da osiguraju poštovanje prava Unije (2.).

1. Što: poništenje ili ublažavanje sankcije?

84. Iz ustaljene sudske prakse proizlazi da se nacionalna odredba koja nije u skladu s pravom Unije mora izuzeti iz primjene⁴⁹. U ovom je predmetu jasno da neusklađenost mađarskog zakonodavstva sa zahtjevom proporcionalnosti iz članka 9.a Direktive 1999/62 znači da se to zakonodavstvo mora u skladu s time izuzeti iz primjene.

85. Manje je jasno *što* točno treba izuzeti iz primjene. Cijeli zakonodavni instrument? Ili samo tablicu u prilogu u kojoj su utvrđeni iznosi sankcija? Ili pak pojedinačnu odluku utemeljenu na tablici? Ili samo određene odredbe u odluci kojom je sankcija izrečena?

⁴⁶ Vidjeti točku 31. ovog mišljenja.

⁴⁷ Moglo bi se dodati da bi argumenti izneseni u ovom odjeljku uvelike bili primjenjivi i ako bi sud koji je uputio zahtjev u konačnici utvrdio da se nacionalno pravo može tumačiti u skladu s člankom 9.a Direktive 1999/62.

⁴⁸ Vidjeti također presudu od 22. ožujka 2017., Euro-Team i Spirál-Gép (C-497/15 i C-498/15, EU:C:2017:229, t. 60.).

⁴⁹ Vidjeti, primjerice, presude od 9. ožujka 1978., Simmenthal (106/77, EU:C:1978:49, t. 21.); od 18. srpnja 2007., Lucchini (C-119/05, EU:C:2007:434, t. 61.) i od 3. listopada 2013., Confédération paysanne (C-298/12, EU:C:2013:630, t. 37.).

86. Još važnije, znači li izravni učinak zahtjeva proporcionalnosti sankcija iz članka 9.a Direktive 1999/62 da svaku sankciju treba izuzeti iz primjene? Ili zapravo znači da nacionalni sudovi i/ili nacionalna upravna tijela sami mogu odlučiti, na temelju prava Unije, umanjiti iznos i izreći proporcionalnu sankciju kao zamjenu neproporcionalnoj sankciji koja je prvotno izrečena na temelju nacionalnog prava? Drugim riječima, može li se izravno primjenjiv zahtjev proporcionalnosti, kako je utvrđen u članku 9.a Direktive 1999/62, ugraditi u nacionalno pravo kako bi se nacionalna tijela ovlastilo da izriču sankcije koje su u skladu s tim zahtjevom?

87. Čini se da taj problem muči sud koji je uputio zahtjev, s obzirom na to da on u svojem drugom pitanju pita mogu li, ili možda čak moraju, nacionalni sudovi i nacionalna upravna tijela – „kada u nacionalnom zakonodavstvu u tom pogledu ne postoji nikakav propis – [...] dopun[iti] relevantno mađarsko zakonodavstvo materijalnim kriterijima zahtjeva proporcionalnosti utvrđenima u presudi [Euro-Team]”.

88. Mađarska vlada smatra da ni nacionalni sudovi ni nacionalna upravna tijela nisu nadležni dopunjavati nacionalno zakonodavstvo jer samo zakonodavac može usvajati ili izmjenjivati propise.

89. I Komisija je mišljenja da isključivo zakonodavac može uspostaviti proporcionalan sustav sankcija. Činjenica da zahtjev proporcionalnosti iz članka 9.a Direktive 1999/62 ima izravni učinak ne znači da se pojedinci mogu na njega pozivati i ishoditi od nacionalnog suda novu, proporcionalnu sankciju. Čini se da Komisija smatra da nacionalni sudovi, dok nacionalni zakonodavac ne uspostavi novi sustav sankcija koji je potpuno u skladu sa zahtjevom proporcionalnosti iz članka 9.a Direktive 1999/62, mogu samo poništiti neproporcionalnu sankciju.

90. Moram priznati da mi se Komisijino stajalište čini pomalo neproporcionalnim. Ukratko, ona navodi da izravni učinak (za koji Komisija smatra da postoji) zahtjeva da *sankcije budu proporcionalne* u biti znači da, dok nacionalni zakonodavac ne uspostavi novi sustav sankcija, *sankcija uopće ne može biti*.

91. Moje se stajalište o tom pitanju možda razlikuje od Komisijina zbog dvaju razloga: oni se temelje na strukturi odredbi primjenjivih u ovom predmetu i implikacijama izravnog učinka odredbe prava Unije.

92. Kao prvo, prilikom izricanja sankcija za povrede poput onih u predmetnom postupku pravna struktura pravila koja treba primijeniti obično je sljedeća: kao prvo, postoji pravilo koje predviđa plaćanje i iznos cestarine (obveza). Kao drugo, postoji odredba koja predviđa da je neplaćanje cestarine kažnjivo (pravna osnova kazne). Kao treće, navedene su, katkad zajedno s potonjom odredbom, a katkad odvojeno od nje, visine sankcija, obično tako da se za određene vrste ponašanja predviđa mogućnost izricanja određenog raspona sankcija. Kao četvrto, često pod istim naslovom postoji – izričito izložen u istoj dotičnoj odredbi, u nekoliko općih odredbi zakona ili čak u zakoniku o upravnom postupku – (obično samo ilustrativan) popis elemenata koje tijelo koje odlučuje treba uzeti u obzir kada određuje visine sankcija i na taj se način koristi svojom marginom prosudbe unutar granica određenih propisima i/ili sudskom praksom sudova.

93. Kao drugo, smisao izravnog učinka ne sastoji se, ili zasigurno ne samo, od *isključivanja* neusklađene odredbe nacionalnog prava. Ako bi utvrđenje da odredba direktive ima izravni učinak uvijek jednostavno rezultiralo izuzimanjem iz primjene neusklađene nacionalne odredbe, morao bih se složiti da koncept izravnog učinka nema nikakvu dodatnu vrijednost u usporedbi s konceptom

nadređenosti prava Unije⁵⁰. Izuzimanje iz primjene odredbe koje dovodi do poništenja sankcije nužna je posljedica nadređenosti prava Unije. Za to nije potreban izravni učinak.

94. Prema mojem mišljenju, izravni učinak u predmetima poput ovoga podrazumijeva i zamjenu. Odredba prava Unije koja ima izravni učinak postaje samostalno provediva i primjenjiva pred nacionalnim tijelima, neovisno o nacionalnom zakonodavstvu usvojenom radi njezine provedbe. Takvo pravilo koje ima izravni učinak ne mora ništa isključivati na nacionalnoj razini: može samo dodati nešto što do tada u nacionalnom pravu nije postojalo.

95. Ako taj pristup primijenimo na ovaj predmet, izravno primjenjiv zahtjev proporcionalnosti utvrđen u članku 9.a Direktive 1999/62 koji je ugrađen u nacionalni pravni sustav tada znači da se nacionalnim tijelima daje ovlast koju ranije nisu imala prema gore izloženom četvrtom koraku. To ne znači nužno da se ijedan raniji korak treba preskočiti: cestarina se i dalje mora plaćati; u slučaju njezina neplaćanja, i dalje se izriče sankcija, a i *početna* sankcija predviđena Prilogom, koja se kasnije eventualno ublažava.

96. Međutim, promjena se sastoji u tome da nacionalna tijela, zbog izravnog učinka zahtjeva proporcionalnosti sankcija, u predmetima koji se vode tijekom prijelaznog razdoblja, to jest ako i dok nacionalni zakonodavac ne usvoji novi sustav sankcija koji je u skladu s pravom Unije, dobivaju ovlast da ublaže utvrđene sankcije, vodeći računa o konkretnim okolnostima svakog pojedinog slučaja. Kada ta tijela izvršavaju takvu ovlast izmjene sankcija, iznosi iz Priloga 9. Uredbi Vlade br. 410/2007 mogu se smatrati gornjim granicama koje novčana kazna ne smije prelaziti, ali ispod koje se može smanjiti u pojedinačnim predmetima, ovisno o njihovim konkretnim okolnostima.

97. Zbog navedenih razloga smatram da izravni učinak zahtjeva proporcionalnosti sankcija doista treba podrazumijevati „proporcionalnost sankcija”, a ne „potpunu obustavu primjene sankcija”. Slično onomu što je već navedeno⁵¹, izravni učinak može djelovati i na proporcionalan način, tako da se u najvećoj mogućoj mjeri zaštiti cjelovitost obaju sustava. Kirurški precizno umetanje u nacionalni pravni poredak pravila potrebnog da bi taj poredak odmah bio u skladu s pravom Unije, uz istodobno ostavljanje mogućnosti da nacionalni zakonodavac za ubuduće usvoji nove propise, možda je bolje rješenje od obustave daljnje primjene cjelokupnog nacionalnog sustava sankcija.

98. Za kraj ovog odjeljka potrebno je osvrnuti se na još jednu stvar. Iz sudske prakse proizlazi da direktiva ne može sama po sebi i neovisno o propisu usvojenom radi njezine provedbe uspostaviti ili pojačati kaznenu odgovornost osoba koje su povrijedile njezine odredbe⁵². Osim toga, odredba direktive koja ima izravni učinak ne može sama po sebi privatnoj osobi nametnuti obvezu⁵³. *Druga* osoba, bilo javna ili privatna, stoga se ne može na nju pozivati na štetu te privatne osobe. To je jedan od razloga zbog kojih je Sud isključio mogućnost da se privatna osoba na izravno primjenjivu odredbu direktive poziva protiv druge privatne osobe („horizontalni izravni učinak”) ili da se javno tijelo na nju poziva protiv privatne osobe („silazni vertikalni izravni učinak”).

99. Možda bi se moglo tvrditi, na temelju te sudske prakse, da bi izravni učinak u obliku zamjene, kako je opisan, značio primjenu pogrešno prenesene odredbe direktive (članak 9.a Direktive 1999/62) *na štetu* pojedinca. Ta bi se odredba direktive tada zapravo koristila za pogoršavanje položaja pojedinca i, na neki način, za „spašavanje” države članice koja nije ispunila svoju obvezu.

50 Za raspravu vidjeti, primjerice, Lenaerts, K., Corthaut, T., „Of Birds and Hedges: The Role of Primacy in Invoking Norms of EU Law”, *European Law Review*, sv. 31., 2006., str. 287. do 315.; Prechal, S., „Direct Effect, Indirect Effect, Supremacy and the Evolving Constitution of the European Union”, u Barnard, C. (urednik), *The Fundamentals of EU Law Revisited: Assessing the Impact of the Constitutional Debate*, Oxford University Press, 2007., str. 35. do 69.; Gallo, D., *L'efficacia diretta del diritto dell'Unione europea negli ordinamenti nazionali, Evoluzione di una dottrina ancora controversa*, Giuffrè, 2018., str. 351. do 418.

51 U pogledu odnosa između izravnog učinka i usklađenog tumačenja (t. 55. ovog mišljenja)

52 Vidjeti, primjerice, presude od 8. listopada 1987., Kolpinghuis Nijmegen (80/86, EU:C:1987:431, t. 13.) i od 22. studenoga 2005., Grøngaard i Bang (C-384/02, EU:C:2005:708, t. 30.).

53 Vidjeti, primjerice, presude od 26. veljače 1986., Marshall (152/84, EU:C:1986:84, t. 48.); od 5. listopada 2004., Pfeiffer i dr. (C-397/01 do C-403/01, EU:C:2004:584, t. 108.) i od 10. listopada 2017., Farrell (C-413/15, EU:C:2017:745, t. 31.).

100. Prema mojem mišljenju, predmetni slučaj drukčije je naravi. Kao prvo, takva tvrdnja ide korak predaleko. Njome se već pretpostavlja da se primjenjivost sankcija zbog nadređenosti prava Unije mora kategorički isključiti, dok izravni učinak zahtjeva proporcionalnosti sankcija znači da se sankcije „ponovno uvode”. Međutim, kako je to već navedeno u točki 92. ovog mišljenja, početni položaj, u odnosu na koji se svako „pogoršanje” ili „poboljšanje” pravnog položaja pojedinca treba mjeriti, zapravo je drukčiji: čine ga obveza plaćanja cestarine i puni iznos sankcije za njezino neplaćanje predviđeni nacionalnim pravom.

101. Kao drugo, ako se mjeri u odnosu na to polazište, konačan ishod za pojedince će uvijek biti povoljan. Pojedincu će zahvaljujući direktivi zapravo biti bolje jer će u najgorim slučajevima međunarodnih povreda dobiti istu kaznu, dok će u većini slučajeva dobiti blažu sankciju od one predviđene neusklađenim nacionalnim pravom.

102. Kao treće, uvijek će pojedinac, kao što je tužitelj, biti taj koji će se pozivati na Direktivu 1999/62 kako bi iskoristio prava koja ona predviđa protiv države članice. Ponovno je korisno podsjetiti na *točnu* narav tog prava zajamčenog tom direktivom: uspostava proporcionalnih sankcija. Direktiva 1999/62 ne predviđa da sankcija neće biti. Stoga pravo iz članka 9.a Direktive 1999/62 na koje se tužitelj može pozivati nije pravo na to da mu se ne izrekne *nikakva* sankcija, nego pravo na to da mu se ne izrekne *neproporcionalna* sankcija.

103. Bilo bi prilično neobično ako bi pojedinac koji se poziva na odredbu direktive koja ima izravni učinak mogao ostvariti veću zaštitu od one koju mu odnosna direktiva u biti jamči.

2. Tko: nacionalni sudovi i/ili nacionalna upravna tijela?

104. Zadnji element odnosi se na problem koji je sud koji je uputio zahtjev istaknuo u odluci kojom je taj zahtjev uputio, a koji na vidjelo izlazi u drugom pitanju. Narav tog problema shvaćam na sljedeći način: nacionalno zakonodavstvo ne dopušta upravnim tijelima da mijenjaju sankcije i da prilikom odlučivanja o sankciji uzimaju u obzir konkretne okolnosti. Upravni sudovi na temelju nacionalnog prava imaju samo ovlast poništiti odluku upravnog tijela i vratiti mu predmet na ponovno odlučivanje te se čini da ne mogu izmijeniti izrečenu sankciju. S obzirom na to, smatram da nacionalni sud u biti pita: tko osigurava usklađenost s pravom Unije – nacionalno upravno tijelo i/ili nacionalni sud?

105. U skladu s ustaljenom sudsom praksom, „svaka odredba nacionalnog pravnog poretka i svaka zakonodavna, administrativna ili sudska praksa koja bi umanjivala učinkovitost prava Unije time što uskraćuje sucu nadležnom za primjenu tog prava ovlast da već u samom trenutku te primjene učini *sve što je nužno* da ostavi po strani nacionalne zakonodavne odredbe koje bi mogle spriječiti puni učinak pravnih pravila Unije bila bi nespojiva sa zahtjevima koji čine samu bit prava Unije. [...] Takav bi bio slučaj [...] čak i ako bi prepreka punoj učinkovitosti tog prava bila samo privremene naravi”⁵⁴.

106. Iz ustaljene sudske prakse također proizlazi da obveza trenutačne primjene prava Unije vrijedi i za nacionalne sudove⁵⁵ i za nacionalna upravna tijela⁵⁶. I jedni i drugi pri izvršavanju svoje nadležnosti dužni su osigurati puni učinak odredbi prava Unije, bez potrebe da zatraže ili čekaju prethodno stavljanje izvan snage bilo koje neusklađene nacionalne odredbe zakonodavnim ili bilo kojim drugim

54 Vidjeti, primjerice, presude od 9. ožujka 1978., Simmenthal (106/77, EU:C:1978:49, t. 22. do 23.) i od 8. rujna 2010., Winner Wetten (C-409/06, EU:C:2010:503, t. 56. do 57.). Moje isticanje

55 Vidjeti, primjerice, presude od 9. ožujka 1978., Simmenthal (106/77, EU:C:1978:49, t. 24.); od 19. siječnja 2010., Küçükdeveci (C-555/07, EU:C:2010:21, t. 55.) i od 5. srpnja 2016., Ognyanov (C-614/14, EU:C:2016:514, t. 34.).

56 Vidjeti, primjerice, presude od 22. lipnja 1989., Costanzo (103/88, EU:C:1989:256, t. 31.); od 12. siječnja 2010., Petersen (C-341/08, EU:C:2010:4, t. 80.) i od 10. listopada 2017., Farrell (C-413/15, EU:C:2017:745, t. 34.).

postupkom predviđenim ustavom⁵⁷. Naposljetku, osiguravanje punog učinka odredbi prava Unije podrazumijeva i primjenu svih načela primjene prava Unije na nacionalnoj razini, kao što su načela nadređenosti prava Unije, izravni učinak prava Unije ili tumačenja nacionalnog prava u skladu s pravom Unije.

107. U praktičnom smislu stoga je prilično jasno da i nacionalni sudovi i nacionalna upravna tijela moraju primjenjivati pravo Unije na nacionalnoj razini. Naravno, postoje određena ograničenja. Čak ni odredba prava Unije koja ima izravni učinak ne smije utjecati na narav i vrstu nadležnosti koju nacionalni pravni sustav *općenito* dodjeljuje sudovima i upravnim tijelima⁵⁸. Međutim, takva će odredba utjecati na *konkretne* ovlasti koje taj sustav daje nacionalnim tijelima kako bi izvršila određene zadaće. Osobito, države članice obvezne su omogućiti određene vrste pravnih lijekova pred svojim sudovima i upravnim tijelima kako bi osigurale trenutačnu i ujednačenu primjenu prava Unije⁵⁹.

108. Stoga, kada navedeno primijenimo na činjenično stanje u ovom predmetu, iz činjenice da zahtjev proporcionalnosti sankcija, utvrđen u članku 9.a Direktive 1999/62, ima izravni učinak proizlazi da su nacionalna tijela, unutar područja primjene te direktive, ovlaštena ublažavati sankcije u pojedinačnim predmetima na način da ih učine proporcionalnima težini počinjene povrede, bez potrebe da čekaju da nacionalni zakonodavac izmijeni relevantne propise. Ta tijela, *u skladu s pravom Unije*, imaju izravnu ovlast odmah udovoljiti tužiteljevu pravu da mu se izrekne proporcionalna sankcija (ili da mu se ne izrekne neproporcionalna sankcija) koje proizlazi iz članka 9.a Direktive 1999/62.

109. Unutar tih granica, svaka država članica doista može, preko vlastitog interno strukturiranog sustava, odlučiti, u skladu s načelom institucionalne i postupovne autonomije, kojem će nacionalnom tijelu povjeriti primjenu zahtjeva proporcionalnosti. Smatram da ne bi bilo ni preporučljivo ni prikladno da Sud pruži išta više od te opće smjernice i tako u biti odlučuje kako treba raspodijeliti ovlasti na nacionalnoj razini.

110. Međutim, želim dodati dvije zaključne napomene.

111. Kao prvo, nadređenost prava Unije, izravni učinak prava Unije i usklađeno tumačenje nacionalnog prava s pravom Unije obvezuju sva tijela država članica, kako sudska tako i upravna. Unutar tog okvira, zapravo se u nacionalnom pravu treba odrediti koje će točno tijelo u konačnici imati zadaću osigurati poštovanje tih obveza, *pod uvjetom da se nekom tijelu takva zadaća doista i dodijeli*. U praksi, ako država članica želi zadržati pravilo da upravni sudovi izvršavaju tek ograničen nadzor, ona mora upravnim tijelima dati ovlast ublažavanja sankcija. Ako država članica pak želi ograničiti marginu prosudbe upravnih tijela, ona mora sudovima omogućiti da odlučuju o proporcionalnim sankcijama. Međutim, „negativan sukob nadležnosti”, u kojem nijedna od tih vrsta tijela nema takvu ovlast, bio bi u suprotnosti s djelotvornom provedbom prava Unije.

112. Kao drugo, pravo Unije na neki način već sprečava pojavu takvih problema načelom da u Uniji koja se temelji na vladavini prava, ako se suprotno izričito ne predvidi, *prije svega* nacionalni sudovi imaju ovlast pružati pravnu zaštitu koju pojedincima jamče pravila prava Unije i osigurati njihov puni učinak⁶⁰. Uostalom, glavni je element sustava zaštite koji predviđa pravo Unije, bilo u članku 19.

57 Vidjeti, primjerice, nedavnu presudu od 14. rujna 2017., *The Trustees of the BT Pension Scheme* (C-628/15, EU:C:2017:687, t. 54. i navedenu sudska praksu).

58 Sud tako, kada je riječ o sudovima, opseg te obveze obično ograničava na „stvari u njihovoj nadležnosti” (vidjeti, primjerice, presudu od 15. travnja 2008., *Impact* (C-268/06, EU:C:2008:223, t. 99.)), a kada je riječ o nacionalnim tijelima na „područje njihove nadležnosti” (vidjeti, primjerice, presudu od 12. lipnja 1990., *Njemačka/Komisija* (C-8/88, EU:C:1990:241, t. 13.) ili od 12. veljače 2008., *Kempter* (C-2/06, EU:C:2008:78, t. 34.)).

59 Vidjeti, primjerice, presude od 19. lipnja 1990., *Factortame i dr.* (C-213/89, EU:C:1990:257, t. 21.); od 27. lipnja 2000., *Océano Grupo Editorial i Salvat Editores* (C-240/98 do C-244/98, EU:C:2000:346, t. 29.) i od 26. listopada 2006., *Mostaza Claro* (C-168/05, EU:C:2006:675, t. 39.). U pogledu konkretnog konteksta ovlasti upravnih tijela vidjeti, primjerice, presudu od 9. rujna 2003., *CIF* (C-198/01, EU:C:2003:430, t. 58.).

60 Vidjeti, primjerice, presudu od 5. listopada 2004., *Pfeiffer i dr.* (C-397/01 do C-403/01, EU:C:2004:584, t. 111.).

stavku 1. drugom podstavku UEU-a ili u članku 47. prvom stavku Povelje, taj da se radi o sustavu djelotvorne *sudske* zaštite⁶¹. Stoga pravo Unije ne samo da ovlašćuje nacionalne sudove nego im i nameće krajnju obvezu da na nacionalnoj razini osiguraju poštovanje prava (Unije). To u biti i jest puni opseg obveze suda koji primjenjuje pravo Unije.

V. Zaključak

113. S obzirom na gore navedena razmatranja, predlažem da Sud na sljedeći način odgovori na pitanja koja je postavio Szombathelyi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság (Upravni i radni sud u Szombathelyju, Mađarska):

- Članak 9.a Direktive 1999/62/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 17. lipnja 1999. o naknadama koje se naplaćuju za korištenje određenih infrastrukture za teška teretna vozila, u dijelu u kojem zahtijeva da sankcije budu proporcionalne, ima izravni učinak.
- Na svakoj je pojedinoj državi članici da odluči, u skladu s načelom institucionalne i postupovne autonomije, kojem će nacionalnom tijelu povjeriti primjenu tog zahtjeva proporcionalnosti. Međutim, ako u tom pogledu ništa ne odluči, obveza je nacionalnih sudova da pruže pravnu zaštitu koju pojedincima jamče pravila prava Unije i osiguraju njihov puni učinak, uključujući da osiguraju to da sankcije izrečene u pojedinačnim slučajevima ne budu u suprotnosti sa zahtjevom proporcionalnosti iz članka 9.a Direktive 1999/62.

⁶¹ Vidjeti, primjerice, mišljenje 1/09 (Sporazum o stvaranju ujednačenog sustava rješavanja sporova koji se odnose na patente) od 8. ožujka 2011., EU:C:2011:123, t. 69.); presudu od 3. listopada 2013., Inuit Tapiriit Kanatami i dr./Parlament i Vijeće (C-583/11 P, EU:C:2013:625, t. 99.) ili presudu od 27. veljače 2018., Associação Sindical dos Juizes Portugueses (C-64/16, EU:C:2018:117, t. 32. i 33.).