



Zbornik sudske prakse

PRESUDA SUDA (peto vijeće)

4. listopada 2018.*

„Zahtjev za prethodnu odluku – Usklađivanje zakonodavstava – Cestovni prijevoz – Porezne odredbe – Direktiva 1999/62/EZ – Naknade koje se naplaćuju za korištenje određenih infrastrukture za teška teretna vozila – Cestarina – Obveza država članica da uspostave učinkovite, proporcionalne i odvraćajuće sankcije – Paušalna novčana kazna – Načelo proporcionalnosti – Izravna primjenjivost direktive”

U predmetu C-384/17,

povodom zahtjeva za prethodnu odluku na temelju članka 267. UFEU-a, koji je uputio Szombathelyi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság (Upravni i radni sud u Szombathelyju, Mađarska), odlukom od 13. lipnja 2017., koju je Sud zaprimio 27. lipnja 2017., u postupku

Dooel Uvoz-Izvoz Skopje Link Logistic N&N

protiv

Budapest Rendőrfőkapitánya,

SUD (peto vijeće),

u sastavu: J. L. da Cruz Vilaça, predsjednik vijeća, E. Levits, A. Borg Barthet, M. Berger (izvjestiteljica) i F. Biltgen, suci,

nezavisni odvjetnik: M. Bobek,

tajnik: A. Calot Escobar,

uzimajući u obzir pisani postupak,

uzimajući u obzir očitovanja koja su podnijeli:

- za mađarsku vladu, G. Koós i Z. Fehér, u svojstvu agenata,
- za Europsku komisiju, L. Havas i J. Hottiaux, u svojstvu agenata,

saslušavši mišljenje nezavisnog odvjetnika na raspravi održanoj 26. lipnja 2018.,

donosi sljedeću

* Jezik postupka: mađarski

Presudu

- 1 Zahtjev za prethodnu odluku odnosi se na tumačenje članka 9.a Direktive 1999/62/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 17. lipnja 1999. o naknadama koje se naplaćuju za korištenje određenih infrastruktura za teška teretna vozila (SL 1999., L 187, str. 42.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 7., svezak 6., str. 34.), kako je izmijenjena Direktivom 2011/76/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 27. rujna 2011. (SL 2011., L 269, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 7., svezak 21., str. 247.; u daljnjem tekstu: Direktiva 1999/62).
- 2 Zahtjev je upućen u okviru spora između društva Dooel Uvoz-Izvoz Skopje Link Logistic N&N (u daljnjem tekstu: Link Logistic N&N) i Budapest Rendőrfőkapitánya (Glavna policijska uprava u Budimpešti, Mađarska) radi izricanja novčane kazne društvu Link Logistic N&N zbog korištenja dionice autoceste a da pritom nije platilo propisani iznos pristojbe.

Pravni okvir

Pravo Unije

- 3 Uvodne izjave 1., 12. i 15. Direktive 1999/62 određuju:
 - „(1) Uklanjanje narušavanja tržišnog natjecanja među prijevoznickim poduzećima iz država članica zahtijeva usklađivanje sustava ubiranja poreza i uspostavljanje pravednih mehanizama naplate troškova infrastrukture prijevoznicima.
 - [...]
 - (12) Postojeća narušavanja tržišnog natjecanja ne mogu se ukloniti samo usklađivanjem poreza ili trošarina na gorivo; međutim, do uspostave tehnički i gospodarski prikladnijih oblika ubiranja poreza takva se narušavanja mogu ublažiti mogućnošću zadržavanja ili uvođenja cestarina i/ili naknada za korištenje autocesta; osim toga, državama članicama trebalo bi omogućiti naplaćivanje naknada za korištenje mostova, tunela i planinskih prijevoja.
 - [...]
 - (15) Stope korisničkih naknada trebale bi se temeljiti na trajanju korištenja dotične infrastrukture i razlikovati prema troškovima koje motorna vozila uzrokuju.”
- 4 Članak 1. prvi stavak te direktive određuje:
 - „Ova se Direktiva primjenjuje na porez na vozila, cestarine i korisničke naknade uvedene na vozila, kako je određeno člankom 2.”
- 5 Članak 2. navedene direktive propisuje:
 - „Za potrebe ove direktive:
 - [...]
 - (b) ‚cestarina’ znači određeni iznos koji se plaća za vozilo na temelju udaljenosti koju je određena vrsta vozila prešla na danoj infrastrukturi i koja obuhvaća infrastrukturnu pristojbu i/ili pristojbu za vanjske troškove;

[...]"

- 6 U skladu s člankom 7. stavkom 1. Direktive 1999/62:

„Ne dovodeći u pitanje članak 9. stavak 1.a, države članice mogu zadržati ili uvesti cestarine i/ili pristojbe 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 utvrđenim u stavcima 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 na drugim cestama, pod uvjetom da uvođenje cestarina i/ili pristojba na tim drugim cestama ne dovodi do diskriminacije međunarodnog prometa i ne remeti tržišnu utrku među prijevoznicima.”

- 7 Članak 9.a te direktive glasi kako slijedi:

„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 primjenu tih sankcija. Sankcije moraju biti učinkovite, proporcionalne i odvraćajuće.”

Mađarsko pravo

Zakon o cestovnom prometu

- 8 Članak 20. stavak 1. közüti közlekedésről szóló 1988. évi I. törvénya (Zakon br. I iz 1988. o cestovnom prometu, u daljnjem tekstu: Zakon o cestovnom prometu) određuje:

„Novčana kazna izreći će se svakoj osobi koja krši odredbe ovog zakona, posebnih zakona ili drugih propisa i akata prava Zajednice koji se odnose na:

[...]

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

[...]"

- 9 Članak 21. Zakona o cestovnom prometu određuje:

„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 pravila utvrđenih posebnim odredbama koja se odnose na

[...]

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

[...]

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

[...]

5. Vodeći računa o odredbama stavka 1., Vlada uredbom određuje povrede za koje se osobi koja se služi predmetnim vozilom [...] izriče upravna kazna.”

Zakon o cestarinama

- 10 Članak 3. stavci 1. i 6. az autópályák, autóutak és főutak használatáért fizetendő, megített úttal arányos díjról szóló 2013. évi LXVII. törvény (Zakon br. LXVII iz 2013. o pristojbi, proporcionalnoj prijedenoj udaljenosti, koja se plaća za korištenje autocesta, brzih cesta i državnih cesta, u daljnjem tekstu: Zakon o cestarinama) propisuje:

„1. Vozilo koje podliježe plaćanju cestarine mora dobiti ovlaštenje za prometovanje određeno ovim zakonom kako bi imalo pravo kretati se dionicom ceste za koju se plaća cestarina.

[...]

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

- 11 Članak 14. Zakona o cestarinama određuje:

„Ne dovodeći u pitanje iznimke navedene u članku 9., 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, a nema sklopljen valjani ugovor s tijelom 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 u kojoj se navodi skupina vozila koja je, prema tarifi ili učinku na okoliš, niža od one kojoj pripada predmetno vozilo, ili
- (c) koristi dionicu ceste za koju se plaća cestarina a da nije kupila karticu za cestarinu za tu dionicu prije početka njezina korištenja, iako ima valjani ugovor, radi prometovanja navedenom dionicom predmetnim vozilom, kojim se uređuje podnošenje deklaracija određenih ovim zakonom tijelu nadležnom za ubiranje i plaćanje cestarina, a koji je sklopljen s tijelom za upravljanje sustavom cestarina, ali tijekom prometovanja predmetnom dionicom ceste za koju se plaća cestarina nije ispunjen barem jedan od uvjeta pravilnog funkcioniranja ugrađenog sustava, poput uvjeta određenih uredbom donesenom na temelju ovog zakona.”

- 12 Članak 15. tog zakona propisuje:

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

2. Prihod od izrečenih novčanih kazni uplaćuje se u središnji proračun kao proračunski prihod u rubrici iz članka 14. stavka 4. točke (d) [az államháztartásról szóló 2011. évi CXCV. törvény (Zakon br. CXCV iz 2011. o javnim financijama)]. Novčana kazna plaća se u [mađarskim] forintama uplatom na bankovni račun određen aktom donesenim na temelju ovog zakona.”

13 Članak 16. navedenog zakona propisuje:

„Neovlašteno korištenje ceste na temelju ovog zakona prekršaj je za koji se može izreći novčana kazna na temelju Zakona o cestovnom prometu.”

14 Članak 29/A Zakona o cestarinama, uvršten u taj zakon Zakonom br. LIV iz 2014., koji je stupio na snagu 9. studenoga 2014., u stavcima 1., 4., 6. i 7. određuje:

„1. U slučajevima iz stavaka 2. do 4. podnositelji zahtjeva koji su tijelu nadležnom za naplatu cestarina (u daljnjem tekstu: tijelo za naplatu cestarina) podnijeli zahtjev u skladu sa stavcima 6. i 7. (u daljnjem tekstu: zahtjev) oslobođeni su, pod uvjetima utvrđenima ovim zakonom, od plaćanja novčane kazne izrečene zbog bilo kakvog neovlaštenog korištenja ceste iz članka 14. točke (a) ovog zakona, u razdoblju od 1. srpnja 2013. do 31. ožujka 2014.

[...]

4. Na temelju osnovanog zahtjeva podnositelj zahtjeva, u skladu sa stavkom 7., oslobođen je od plaćanja novčane kazne određene za povredu članka 14. točke (a) ako je tijekom razdoblja valjanosti kartice za cestarinu i najviše jednom na određenoj postaji u svakom smjeru novčana kazna izrečena na dionici ceste za koju se plaća cestarina ili na priključnoj cesti koja do nje vodi i koja je u cestovnoj mreži funkcionalno usporedna s cestom kojom je u tom trenutku predmetno vozilo bilo ovlašteno prometovati, ali to ovlaštenje nije upotrijebljeno tijekom razdoblja njegove valjanosti.

[...]

6. Osim onoga što je utvrđeno stavcima 2. do 4., oslobođenje od plaćanja novčane kazne uvjetovano je time da podnositelj zahtjeva, prije njegova podnošenja, plati tijelu za naplatu cestarina troškove pružene usluge u iznosu od 12 000 HUF [oko 39 eura] po kazni, uključujući porez na dodanu vrijednost, te o tome podnese dokaz u trenutku podnošenja zahtjeva. [...]

7. Zahtjev se može podnijeti u roku od 60 dana od stupanja na snagu Zakona br. LIV iz 2014. o izmjeni [Zakona o cestarinama]. Na temelju podnesenog zahtjeva – pod uvjetom da je njegov sadržaj u skladu s onim što je propisano ovim zakonom te da nije protivan sadržaju baze podataka tijela za naplatu cestarina – potomje tijelo izdaje potvrdu o mogućnosti oslobođenja podnositelja zahtjeva od plaćanja novčane kazne, ako su ispunjeni uvjeti iz stavaka 2. do 4. Takva se potvrda neće izdati ako postoji nesklad između sadržaja zahtjeva i sadržaja baze podataka tijela za naplatu cestarina. Tijelo za naplatu cestarina izdaje potvrdu u roku od 120 dana od primitka zahtjeva. [...]

Uredba Vlade br. 410/2007

15 Članak 1. stavak 1. a 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 kazne, o 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) određuje:

„Na temelju članka 21. stavka 1. [Zakona o cestovnom prometu], osobi koja se služi predmetnim vozilom [...] može se, u slučaju povrede odredbi iz članka 2. do 8/A, izreći upravna kazna čiji je iznos utvrđen ovom uredbom.”

16 Članak 8/A Uredbe Vlade br. 410/2007 određuje:

„1. Kad je riječ o članku 21. stavku 1. točki (h) [Zakona o cestovnom prometu], osoba koja se služi predmetnim vozilom dužna je za svaki prekršaj iz Priloga 9. platiti novčanu kaznu čiji se iznos utvrđuje ovisno o skupini kojoj vozilo pripada.

2. Novčana kazna iz stavka 1. izrečena osobi koja se služi predmetnim vozilom ne može se ponovno izreći u slučaju da isto vozilo neovlašteno prometuje cestom dok ne prođe osam sati nakon prvog utvrđenja da to vozilo neovlašteno prometuje cestom.

[...]”

17 U skladu s Prilogom 9. te uredbe

„A	B		
	B1	B2	B3
1. Povreda Zakona o cestarinama	Iznos novčane kazne prema skupini vozila		
	J2	J3	J4
2. Povreda članka 14. točke (a)	140 000	150 000	165 000
3. Povreda članka 14. točke (b)	80 000	90 000	110 000
4. Povreda članka 14. točke (c)	140 000	150 000	165 000”

Uredba Vlade br. 209/2013

18 Članak 24. stavak 3. az ED törvény végrehajtásáról szóló 209/2013 (VI. 18.) Korm. rendelet (Uredba Vlade br. 209 o izvršenju Zakona o cestarinama) od 18. lipnja 2013. (u daljnjem tekstu: Uredba Vlade br. 209/2013) određuje:

„Kartica za cestarinu je ovlaštenje za neprekidno prometovanje određenom cestom vozilom čije su značajke navedene u trenutku njezine kupnje. Kartica za cestarinu nije prenosiva niti se u njoj navedena ruta ili značajke vozila, kako su prijavljeni prilikom kupnje, mogu mijenjati. Kartica za cestarinu može se koristiti za putovanje započeto na dan koji je unaprijed utvrđen te je valjana:

- (a) od trenutka kupnje do kraja sljedećeg dana, ako razdoblje valjanosti započinje na datum kupnje,
- (b) od početka navedenog kalendarskog dana do kraja sljedećeg dana, ako je kupljena najviše 30 dana unaprijed.”

19 Članak 26. stavak 1. točka (a) te uredbe propisuje:

„Prije početka korištenja dionice ceste za koju se plaća cestarina, obveznik plaćanja cestarine mora uspostaviti pravni odnos s tijelom nadležnim za upravljanje sustavom cestarina koji mu omogućava učinkovito korištenje [elektroničkog] sustava [cestarina] kojim upravlja tijelo za naplatu cestarina i na tom temelju kupiti karticu za cestarinu u skladu sa stvarnom rutom.”

Glavni postupak i prethodna pitanja

- 20 Dana 29. listopada 2015. u 19.34 sati teško teretno vozilo iz skupine J4 u smislu Uredbe Vlade br. 410/2007 kojim se služilo društvo Link Logistik N&N, registrirano u bivšoj jugoslavenskoj republici Makedoniji, prometovalo je u Mađarskoj na dionici ceste za koju se plaća cestarina a da nije imalo valjanu karticu za cestarinu i da za njega nije plaćena pristojba proporcionalna udaljenosti prijedenoj na toj dionici.
- 21 Istoga dana u 19.52 sati vozač tog teretnog vozila, nakon što je na vlastitu inicijativu platio pristojbu u iznosu od 19 573 HUF (otprilike 63 eura) za cijelu dionicu za koju se plaća cestarina koju je namjeravao prijeći, nastavio je put na navedenoj dionici.
- 22 Vas Megye Rendőrfőkapitánya (Glavna policijska uprava pokrajine Vas, Mađarska) unatoč tomu odlukom od 15. siječnja 2016. društvu Link Logistik N&N izrekla je upravnu novčanu kaznu u iznosu od 165 000 HUF (otprilike 532 eura), u skladu s člancima 21. do 21/B Zakona o cestovnom prometu te člankom 1. stavkom 1. i člankom 8/A Uredbe Vlade br. 410/2007, zato što je povredom članka 14. točke (a) Zakona o cestarinama predmetno vozilo prometovalo a da za to prethodno nije plaćena propisana pristojba.
- 23 Glavna policijska uprava u Budimpešti potvrdila je tu odluku s obrazloženjem da primjenjivi nacionalni propisi, kad je riječ o iznosu novčane kazne, upravnom tijelu ne ostavljaju nikakvu marginu prosudbe. Tom tijelu nije dopušteno uzeti u obzir razloge pravičnosti i može svoju odluku temeljiti isključivo na elementima propisanim zakonom, među kojima nisu ni okolnosti na koje se pozvalo društvo Link Logistik N&N – poput naknadne kupnje kartice za cestarinu za cijelu dionicu za koju se plaća cestarina, koja je ubrzo uslijedila – ni okolnosti koje su eventualno bile prepreka za kupnju kartice za cestarinu prije ulaska na tu dionicu za koju se plaća cestarina.
- 24 Društvo Link Logistik N&N podnijelo je tužbu protiv odluke Glavne policijske uprave u Budimpešti sudu koji je uputio zahtjev, Szombathelyi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróságu (Upravni i radni sud u Szombathelyju, Mađarska), ističući osobito da mađarski propis nije u skladu s pravom Unije. Smatra da je predviđeni iznos novčane kazne pretjeran, s obzirom na to da je moralo platiti novčanu kaznu po visini jednaku onoj koja se izriče osobama ili poduzetnicima koji uopće ne kupe karticu za cestarinu.
- 25 Sud koji je uputio zahtjev podsjeća na to da je u predmetima u kojima je donesena presuda od 22. ožujka 2017., Euro-Team i Spirál-Gép (C-497/15 i C-498/15, EU:C:2017:229), u kojima je činjenično stanje slično onomu u glavnom postupku, Sud protumačio zahtjev proporcionalnosti predviđen člankom 9.a Direktive 1999/62 te da je utvrdio da iznos novčanih kazni predviđen mađarskim propisom ne udovoljava tom zahtjevu.
- 26 Budući da mora riješiti spor u glavnom postupku, sud koji je uputio zahtjev najprije se pita je li ta odredba izravno primjenjiva.
- 27 Nadalje, sud koji je uputio zahtjev smatra da takav zahtjev nije neograničen. Iako nadređenost prava Unije i obveza lojalnosti koja se nameće državama članicama mogu značiti da se nacionalno pravo ne primjenjuje kada je protivno odredbi direktive koja nije izravno primjenjiva, nacionalno pravo nije potrebno, odnosno katkad je to nemoguće, materijalno dopuniti sudskim tumačenjem.

- 28 Sud koji je uputio zahtjev stoga smatra da tumačenje nacionalnog prava u skladu s direktivom ne može poprimiti oblik nedopuštene zakonodavne aktivnosti kojom se prisvaja ovlast nacionalnog zakonodavca i tako prekoračuje ovlast tijela zaduženih za primjenu prava.
- 29 Sud koji je uputio zahtjev smatra da u predmetnom slučaju nije moguće – kada u nacionalnom zakonodavstvu u tom pogledu ne postoji nikakav propis – u okviru tumačenja nacionalnog prava u skladu s Direktivom 1999/62 dopuniti članak 21. stavak 2. Zakona o cestovnom prometu tako što će se u njega umetnuti zahtjev proporcionalnosti, s obzirom na to, s jedne strane, da ta odredba, kad je riječ o utvrđivanju samog iznosa novčanih kazni, upućuje na uredbu i, s druge strane, da mađarski propis koji se mora primijeniti i protumačiti ne sadržava taj zahtjev proporcionalnosti.
- 30 Sud koji je uputio zahtjev navodi da o odgovoru na pitanje može li se nacionalno pravo tumačiti u skladu s pravom Unije a da zakonodavac u njega ne unese zahtjev proporcionalnosti stručnjaci imaju različita mišljenja i da dovodi do suprotnih stajališta.
- 31 U tim je okolnostima Szombathelyi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság (Upravni i radni sud u Szombathelyju) odlučio prekinuti postupak i uputiti Sudu sljedeća prethodna pitanja:
- „1. Je li zahtjev proporcionalnosti, utvrđen u članku 9.a [Direktive 1999/62] i koji je Sud protumačio u [presudi od 22. ožujka 2017., Euro-Team i Spirál-Gép (C-497/15 i C-498/15, EU:C:2017:229)], izravno primjenjiva odredba te direktive?
2. Ako zahtjev proporcionalnosti, utvrđen u [toj odredbi, kako ju je] Sud protumačio u [presudi od 22. ožujka 2017., Euro-Team i Spirál-Gép (C-497/15 i C-498/15, EU:C:2017:229),] nije izravno primjenjiva odredba te direktive:

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

O prethodnim pitanjima

- 32 Svojim prethodnim pitanjima, koja valja razmotriti zajedno, sud koji je uputio zahtjev u biti pita je li zahtjev proporcionalnosti sankcija koje su države članice propisale u području povreda nacionalnih odredaba donesenih provedbom Direktive 1999/62, propisan člankom 9.a te direktive, izravno primjenjiva odredba i, u slučaju negativnog odgovora, mogu li ili moraju li sudovi i upravna tijela predmetne države članice, kako bi nacionalno pravo tumačili u skladu s pravom Unije – kada u nacionalnom zakonodavstvu u tom pogledu ne postoji nikakav propis – dopuniti predmetni nacionalni propis dodavanjem materijalnih kriterija utvrđenih sudskom praksom Suda.

Dopuštenost

- 33 Mađarska vlada osporava dopuštenost postavljenih pitanja ističući, kad je riječ o prvom pitanju, s obzirom na to da se ustaljena sudska praksa Suda može lako primijeniti na glavni predmet, da odgovor na to pitanje nije potreban za rješavanje spora u glavnom postupku i, u odnosu na drugo pitanje, da iz objašnjenja suda koji je uputio zahtjev proizlazi da on od Suda očekuje da mu navede na koji način da u glavnom predmetu protumači nacionalno pravo kako bi bilo u skladu s pravom Unije, što je ovlašten učiniti samo nacionalni sud.

- 34 Kad je riječ o prvom prigovoru nedopuštenosti, valja podsjetiti na to da je, u okviru suradnje između Suda i nacionalnih sudova, koja je određena člankom 267. UFEU-a, isključivo na nacionalnom sudu pred kojim se vodi postupak i koji mora preuzeti odgovornost za sudsku odluku koja će biti donesena da, uvažavajući posebnosti predmeta, ocijeni nužnost prethodne odluke za donošenje svoje presude i relevantnost pitanja koja postavlja Sudu. Posljedično, ako se postavljena pitanja odnose na tumačenje prava Unije, Sud u načelu mora donijeti odluku (vidjeti osobito presudu od 5. lipnja 2018., *Wirtschaftsakademie Schleswig-Holstein*, C-210/16, EU:C:2018:388, t. 47. i navedenu sudsku praksu).
- 35 Iz navedenog proizlazi da pitanja koja se odnose na pravo Unije uživaju presumpciju relevantnosti. Sud može odbiti odlučiti o zahtjevu za prethodnu odluku nacionalnog suda samo ako je očito da zatraženo tumačenje ili ocjena valjanosti pravnog pravila Unije nema nikakve veze s činjeničnim stanjem ili predmetom spora u glavnom postupku, ako je problem hipotetski ili ako Sud ne raspolaže činjeničnim i pravnim elementima potrebnima kako bi mogao dati koristan odgovor na upućena pitanja (vidjeti osobito presudu od 31. svibnja 2018., *Zheng*, C-190/17, EU:C:2018:357, t. 21.).
- 36 Međutim, to u ovom predmetu nije slučaj. Naime, prije svega, odluka kojom se upućuje prethodno pitanje dovoljno opisuje činjenični i pravni okvir za utvrđivanje dosega postavljenih pitanja. Nadalje, zahtjev za prethodnu odluku jasno izlaže razloge koji su sud koji je uputio zahtjev naveli na to da se zapita o tumačenju članka 9.a Direktive 1999/62, osobito o zahtjevu proporcionalnosti koji je u tom članku utvrđen, a kako ga je Sud protumačio u svojoj presudi od 22. ožujka 2017., *Euro-Team i Spirál-Gép* (C-497/15 i C-498/15, EU:C:2017:229). Naposljetku, zatraženo tumačenje povezano je s činjeničnim stanjem i predmetom spora u glavnom postupku te prethodna pitanja nisu hipotetska jer će odgovor Suda imati izravan utjecaj na novčanu kaznu koja bi se tužitelju u glavnom postupku mogla ili ne bi mogla izreći.
- 37 Kad je riječ o drugom prigovoru nedopuštenosti, točno je da iz sudske prakse proizlazi da nije na Sudu da se izjasni o tumačenju nacionalnih odredaba, s obzirom na to da su za takvo tumačenje zapravo isključivo nadležni nacionalni sudovi (presuda od 5. lipnja 2018., *Grupo Norte Facility*, C-574/16, EU:C:2018:390, t. 32.).
- 38 Međutim, valja utvrditi da se pitanja, kako ih je postavio sud koji je uputio zahtjev, ne odnose na tumačenje mađarskog prava, već prava Unije, konkretno zahtjeva proporcionalnosti, kako je propisan člankom 9.a Direktive 1999/62, i posljedica presude od 22. ožujka 2017., *Euro-Team i Spirál-Gép* (C-497/15 i C-498/15, EU:C:2017:229), za što je nadležan Sud.
- 39 S obzirom na prethodno navedeno, valja smatrati da su postavljena pitanja dopuštena.

Meritum

Uvodna očitovanja

- 40 Valja podsjetiti na to da je načelo proporcionalnosti dio općih načela prava Unije koja su temelj ustavnih tradicija zajedničkih državama članicama i da ih nacionalni propis koji ulazi u područje primjene prava Unije ili kojim se ono provodi treba poštovati (vidjeti osobito rješenje od 12. lipnja 2014., *Pańczyk*, C-28/14, neobjavljeno, EU:C:2014:2003, t. 26.). Načelo proporcionalnosti državama članicama nalaže donošenje mjera koje su prikladne za postizanje zadanih ciljeva i koje ne prekoračuju ono što je nužno za njihovo ostvarenje (vidjeti u tom smislu presudu od 17. travnja 2018., *Egenberger*, C-414/16, EU:C:2018:257, t. 68. i navedenu sudsku praksu).

- 41 To načelo, zajamčeno i člankom 49. stavkom 3. Povelje Europske unije o temeljnim pravima (u daljnjem tekstu: Povelja), kojim je propisano da strogost kazne ne smije biti nerazmjerna kaznenom djelu, države članice, u skladu s člankom 51. stavkom 1. Povelje, moraju poštovati kada provode pravo Unije.
- 42 Stoga strogost izrečene sankcije mora odgovarati težini pojedinog kažnjivog djela, pri čemu taj zahtjev proizlazi ne samo iz članka 52. stavka 1. Povelje nego i iz načela proporcionalnosti kazni, predviđenog njezinim člankom 49. stavkom 3. (vidjeti u tom smislu presudu od 20. ožujka 2018., *Garlsson Real Estate i dr.*, C-537/16, EU:C:2018:193, t. 56.).
- 43 Iz Objašnjenja koja se odnose na Povelju o temeljnim pravima (SL 2007., C 303, str. 17.) proizlazi da su, u skladu s člankom 52. stavkom 3. Povelje, u onoj mjeri u kojoj pravo zajamčeno njezinim člankom 49. odgovara pravu koje je zajamčeno i Europskom konvencijom za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda, potpisanom u Rimu 4. studenoga 1950. (u daljnjem tekstu: EKLJP), njegovo značenje i opseg primjene jednaki onomu iz EKLJP-a. Stoga su zahtjevi Europskog suda za ljudska prava u području proporcionalnosti sankcija primjenjivi na slučaj poput onoga u glavnom postupku zbog kombiniranog učinka članka 17. stavka 1., članka 51. stavka 1. i članka 52. stavka 1. i 3. Povelje.
- 44 Usto valja istaknuti da za provjeru postoji li povreda prava vlasništva – koje je utvrđeno u članku 1. Dodatnog protokola br. 1 uz Europsku konvenciju za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda, potpisanog u Parizu 20. ožujka 1952., kojim je propisano da svaka fizička ili pravna osoba ima pravo na mirno uživanje svojeg vlasništva – Europski sud za ljudska prava ocjenjuje, uzimajući u obzir okolnosti slučaja, uzrokuju li novčane sankcije, kako kaznene tako i upravne naravi, osobi kojoj se izriču pretjeran teret ili gubitak vlasništva, tako da one postaju neproporcionalne (vidjeti osobito presudu ESLJP-a od 18. lipnja 2013., *S. C. Complex Herta Import Export S. R. L. Lipova protiv Rumunjske*, CE:ECHR:2013:0618JUD001711804, t. 38. i presudu ESLJP-a od 4. ožujka 2014., *Grande Stevens i dr. protiv Italije*, CE:ECHR:2014:0304JUD001864010, t. 199.).
- 45 Iz toga proizlazi da se načelom proporcionalnosti zahtijeva, s jedne strane, da izrečena sankcija odgovara težini kažnjivog djela i, s druge strane, da se prilikom određivanja sankcije i utvrđivanja iznosa novčane kazne uzmu u obzir pojedinačne okolnosti slučaja.
- 46 Na upućena pitanja potrebno je odgovoriti uzimajući u obzir ta razmatranja.

Prvo i drugo pitanje

- 47 Valja podsjetiti na to da se, u skladu s ustaljenom sudskom praksom Suda, u svim slučajevima u kojima se odredbe neke direktive, s obzirom na svoj sadržaj, čine bezuvjetnima i dovoljno preciznima, pojedinci mogu na njih pozivati pred njezinim sudovima protiv države članice, bilo zato što je ona propustila pravodobno prenijeti tu direktivu u nacionalno pravo, bilo zato što ju je pogrešno prenijela (presuda od 15. veljače 2017., *British Film Institute*, C-592/15, EU:C:2017:117, t. 13.).
- 48 U tom pogledu treba ispitati narav, strukturu i tekst odredbe o kojoj je riječ (presuda od 4. prosinca 1974., *van Duyn*, 41/74, EU:C:1974:133, t. 12.). To je tako osobito kada predmetna odredba direktive utvrđuje obvezu koja ne podliježe ni jednom ograničenju ili uvjetu i koja, prema svojoj naravi, ne zahtijeva donošenje nikakvog akta institucija Unije ili država članica te koja im ne ostavlja nikakvu mogućnost diskrecijske ocjene u pogledu njezina ispunjenja (vidjeti osobito presude od 4. prosinca 1974., *van Duyn*, 41/74, EU:C:1974:133, t. 6. i 13. i od 22. prosinca 2010., *Gavieiro Gavieiro i Iglesias Torres*, C-444/09 i C-456/09, EU:C:2010:819, t. 79.).
- 49 Stoga u predmetnom slučaju valja ispitati je li zahtjev proporcionalnosti, propisan člankom 9.a Direktive 1999/62, s obzirom na svoj sadržaj bezuvjetan i dovoljno precizan kako bi se pojedinac na njega mogao pozivati protiv države članice pred njezinim nacionalnim tijelima.

- 50 U skladu s tom odredbom, države članice utvrđuju sustav sankcija koje se primjenjuju u slučaju kršenja nacionalnih propisa donesenih na temelju te direktive, pri čemu te sankcije moraju biti učinkovite, proporcionalne i odvrćajuće.
- 51 Stoga, kako bi se u okviru Direktive 1999/62 provelo načelo proporcionalnosti, države članice moraju donijeti pravne akte koji su nužni u skladu s njihovim nacionalnim pravom, s obzirom na to da članak 9.a te direktive propisuje obvezu koja po svojoj naravi zahtijeva da te države članice, koje prilikom prenošenja te obveze imaju veliku marginu prosudbe, donesu akt.
- 52 U tom kontekstu valja istaknuti da ta direktiva ne sadržava podrobna pravila kad je riječ o određivanju navedenih nacionalnih sankcija i osobito ne propisuje nikakve izričite kriterije za ocjenu njihove proporcionalnosti (presuda od 22. ožujka 2017., Euro-Team i Spirál-Gép, C-497/15 i C-498/15, EU:C:2017:229, t. 38.).
- 53 Stoga, s obzirom na to da članak 9.a Direktive 1999/62 zahtijeva intervenciju država članica i da im povjerava znatnu marginu prosudbe, ne može se zaključiti da je on s obzirom na svoj sadržaj bezuvjetan i dovoljno precizan, što isključuje njegov izravan učinak.
- 54 Suprotno tumačenje dovelo bi u praksi do isključivanja diskrecijske ovlasti koja je povjerena samim nacionalnim zakonodavcima, koji su dužni osmisliti prikladan sustav sankcija u okviru definiranom člankom 9.a Direktive 1999/62.
- 55 Iz toga slijedi da se u okolnostima poput onih iz glavnog predmeta zahtjev proporcionalnosti sankcija, predviđen člankom 9.a Direktive 1999/62, ne može tumačiti na način da nacionalnom sudu nameće da zamijeni nacionalnog zakonodavca.
- 56 Stoga članak 9.a Direktive 1999/62 nema izravan učinak i u situaciji poput one o kojoj je riječ u glavnom postupku pravnim subjektima ne daje pravo da se na njega pozivaju pred nacionalnim tijelima.
- 57 Međutim, valja podsjetiti na to da se, u skladu s ustaljenom sudskom praksom, obveza država članica na postizanje propisanog rezultata, koja proizlazi iz direktive, te njihova dužnost na temelju članka 4. stavka 3. UEU-a i članka 288. UFEU-a da poduzmu sve odgovarajuće mjere, opće ili posebne, potrebne da se osigura ispunjenje te obveze odnosi na sva tijela država članica, uključujući i sudove kad je riječ o stvarima koje potpadaju pod njihovu nadležnost (vidjeti osobito presude od 14. rujna 2016., Martínez Andrés i Castrejana López, C-184/15 i C-197/15, EU:C:2016:680, t. 50. i navedenu sudsku praksu i od 24. siječnja 2018., Pantuso i dr., C-616/16 i C-617/16, EU:C:2018:32, t. 42.).
- 58 U svrhu ispunjenja te obveze, načelo usklađenog tumačenja zahtijeva da nacionalna tijela 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 (vidjeti osobito presude od 13. srpnja 2016., Pöpperl, C-187/15, EU:C:2016:550, t. 43. i od 28. lipnja 2018., Crespo Rey, C-2/17, EU:C:2018:511, t. 70. i navedenu sudsku praksu).
- 59 Međutim, to načelo usklađenog tumačenja nacionalnog prava ima određene granice. Stoga je obveza nacionalnog suda da se pozove na sadržaj prava Unije prilikom tumačenja i primjene relevantnih pravila unutarnjeg prava ograničena općim načelima prava i ne može služiti kao temelj tumačenja nacionalnog prava *contra legem* (vidjeti osobito presudu od 13. srpnja 2016., Pöpperl, C-187/15, EU:C:2016:550, t. 44.).
- 60 Međutim, pod uvjetom da sud koji je uputio zahtjev provede odgovarajuće provjere, iz spisa koji je podnesen Sudu proizlazi da bi tumačenje nacionalnog prava koje bi bilo u skladu s člankom 9.a Direktive 1999/62 moglo dovesti do tumačenja *contra legem* jer bi sud trebao smanjiti iznos novčane

kazne izrečene tužitelju u glavnom postupku iako se u mađarskom propisu o prometnim prekršajima precizno navodi iznos novčanih kazni a da se pritom ne propisuje mogućnost njihova smanjenja ili ne zahtijeva da one budu u skladu s načelom proporcionalnosti.

- 61 Međutim, iz sudske prakse koja je također ustaljena proizlazi da je nacionalni sud, ako takvo usklađeno tumačenje nije moguće, dužan u cijelosti primijeniti pravo Unije i zaštititi prava koja ono daje pojedincima, izuzimajući prema potrebi iz primjene svaku odredbu ako bi njezina primjena u konkretnim okolnostima dovela do ishoda koji je u suprotnosti s pravom Unije (presuda od 13. srpnja 2016., Pöpperl, C-187/15, EU:C:2016:550, t. 45. i navedena sudska praksa).
- 62 S obzirom na sva prethodna razmatranja, na postavljena pitanja valja odgovoriti, s jedne strane, da se ne može smatrati da zahtjev proporcionalnosti, predviđen člankom 9.a Direktive 1999/62, ima izravan učinak i, s druge strane, da nacionalni sud mora, na temelju svoje obveze da poduzme sve opće ili posebne mjere potrebne da se osigura provedba te odredbe, tumačiti nacionalno pravo u skladu s potonjom ili, ako takvo usklađeno tumačenje nije moguće, izuzeti iz primjene svaku nacionalnu odredbu ako bi njezina primjena u konkretnim okolnostima dovela do ishoda koji je u suprotnosti s pravom Unije.

Troškovi

- 63 Budući da ovaj postupak ima značaj prethodnog pitanja za stranke glavnog postupka pred sudom koji je uputio zahtjev, na tom je sudu da odluči o troškovima postupka. Troškovi podnošenja očitovanja Sudu, koji nisu troškovi spomenutih stranaka, ne nadoknađuju se.

Slijedom navedenog, Sud (peto vijeće) odlučuje:

Ne može se smatrati da zahtjev proporcionalnosti, predviđen člankom 9.a Direktive 1999/62/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 17. lipnja 1999. o naknadama koje se naplaćuju za korištenje određenih infrastruktura za teška teretna vozila, kako je izmijenjena Direktivom 2011/76/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 27. rujna 2011., ima izravan učinak. Nacionalni sud mora, na temelju svoje obveze da poduzme sve opće ili posebne mjere potrebne da se osigura provedba te odredbe, tumačiti nacionalno pravo u skladu s potonjom ili, ako takvo usklađeno tumačenje nije moguće, izuzeti iz primjene svaku nacionalnu odredbu ako bi njezina primjena u konkretnim okolnostima dovela do ishoda koji je u suprotnosti s pravom Unije.

Potpisi