



Zbiór Orzeczeń

OPINIA RZECZNIKA GENERALNEGO
MICHAŁA BOBEKA
przedstawiona w dniu 26 czerwca 2018 r.¹

Sprawa C-384/17

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

[wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym złożony przez Szombathelyi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság (sąd administracyjny i pracy w Szombathely, Węgry)]

Odesłanie prejudycjalne – Transport drogowy – Pobieranie opłat za użytkowanie przez pojazdy ciężarowe niektórych typów infrastruktury drogowej – Artykuł 9a dyrektywy 1999/62/WE – Przesłanka proporcjonalności sankcji – Wykładnia zgodna – Bezpośredni skutek – Konsekwencje dla sądów krajowych i organów administracyjnych – Uprawnienie do wymierzenia łagodniejszych sankcji w oczekiwaniu na interwencję ustawodawczą

I. Wprowadzenie

1. Dooel Uvoz-Izvoz Skopje Link Logistik N&N (zwana dalej „skarżącą”) jest przedsiębiorstwem eksploatującym pojazdy ciężarowe. W październiku 2015 r. jeden z kierowców nie zapewnił uiszczenia opłaty drogowej za jeden z należących do skarżącej pojazdów przed wjazdem tym pojazdem na płatną drogę. Skarżąca, jako użytkownik pojazdu, została ukarana grzywną. Skarżąca zaskarżyła wysokość grzywny przed sądami węgierskimi. Podnosi ona, że grzywna jest nieproporcjonalna, a sporne uregulowania krajowe są niezgodne z prawem Unii.

2. W wyroku Euro-Team i Spirál-Gép² Trybunał orzekł już, że system kar przewidziany w ustawodawstwie węgierskim nie jest zgodny z przesłanką proporcjonalności ustanowioną w art. 9a dyrektywy 1999/62/WE w sprawie pobierania opłat za użytkowanie niektórych typów infrastruktury przez pojazdy ciężarowe³. Analiza i ustalenia Trybunału zawarte w tym wyroku miały charakter ogólny w tym sensie, że doprowadziły do stwierdzenia niezgodności systemu sankcji (takiego jak ten będący przedmiotem postępowania głównego) z przesłanką proporcjonalności.

3. W niniejszej sprawie inny sąd węgierski zwrócił się do Trybunału o przedstawienie bardziej szczegółowych wskazówek: jakie są konkretne konsekwencje takiej niezgodności? Na kim spoczywa ciężar zapewnienia wymaganej proporcjonalności sankcji i w jaki sposób? W szczególności: w jaki sposób należy odpowiedzieć na te pytania w odniesieniu do okresu przejściowego, zanim przepisy krajowe ustanowią nowe ramy? W tym celu zwrócono się do Trybunału z pytaniem, czy art. 9a

¹ Język oryginału: angielski.

² Wyrok z dnia 22 marca 2017 r. (C-497/15 i C-498/15, EU:C:2017:229).

³ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 17 czerwca 1999 r. (Dz.U. 1999, L 187, s. 42).

dyrektywy 1999/62 wywołuje skutek bezpośredni lub czy wykładni prawa krajowego należy dokonywać zgodnie z tym przepisem. Ponadto sąd odsyłający podnosi kwestię związaną z tym zagadnieniem: na który organ, sądowy lub administracyjny, należy nałożyć taki obowiązek i jak dokładnie powinien on być wykonywany.

II. Ramy prawne

A. Prawo Unii

1. Dyrektywa 1999/62

4. Motyw 14 dyrektywy 1999/62 ma następujące brzmienie: „Opłaty za przejazd i opłaty za korzystanie z infrastruktury nie mogą być dyskryminujące ani powodować nadmiernych formalności bądź tworzyć przeszkód na granicach wewnętrznych. Należy więc przedsięwziąć odpowiednie kroki w celu umożliwienia uiszczania opłat za przejazd i opłat za korzystanie z infrastruktury w każdym momencie i za pomocą różnych środków płatniczych”.

5. W motywie 15 dyrektywa ta stanowi: „Stawki opłat za korzystanie z infrastruktury muszą być wyliczane w oparciu o czas trwania użytkowania danej infrastruktury oraz muszą być zróżnicowane pod względem kosztów, jakie powodują pojazdy drogowe”.

6. Zgodnie z motywem 21: „Zgodnie z zasadą proporcjonalności niniejsza dyrektywa ogranicza się do minimum, wymaganego dla osiągnięcia celów określonych w art. 5 ust. 3 traktatu”.

7. W art. 2 lit. b) dyrektywy 1999/62 „opłatę za przejazd” zdefiniowano jako „określoną kwotę należną za przejazd pojazdem, ustalaną na podstawie odległości pokonanej w ramach danej infrastruktury i rodzaju pojazdu, obejmującą opłatę infrastrukturalną lub opłatę z tytułu kosztów zewnętrznych”.

8. W art. 2 lit. c) „opłatę za korzystanie z infrastruktury” zdefiniowano jako „określoną kwotę, której zapłata daje pojazdowi prawo do korzystania przez dany okres z infrastruktury, o której mowa w art. 7 ust. 1”.

9. Rozdział III dyrektywy poświęcono opłatom za przejazd oraz opłatom za korzystanie z infrastruktury.

10. Artykuł 7 ust. 1 stanowi: „Bez uszczerbku dla art. 9 ust. 1a państwa członkowskie mogą utrzymać lub wprowadzić opłaty za przejazd lub opłaty za korzystanie z infrastruktury w transeuropejskiej sieci drogowej lub na pewnych odcinkach tej sieci oraz na innych dodatkowych odcinkach ich sieci autostrad, które nie stanowią części transeuropejskiej sieci drogowej, na warunkach określonych w ust. 2, 3, 4 i 5 niniejszego artykułu i w art. 7a–7k. Przepis ten nie narusza prawa państw członkowskich, zgodnie z postanowieniami Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, do stosowania opłat za przejazd lub opłat za korzystanie z infrastruktury na innych drogach, pod warunkiem że nałożenie opłat za przejazd lub opłat za korzystanie z infrastruktury na tych innych drogach nie jest dyskryminujące dla międzynarodowego ruchu drogowego i nie powoduje zakłóceń konkurencji między operatorami”.

11. Zgodnie z art. 7a ust. 1 „[o]płaty za korzystanie z infrastruktury są proporcjonalne do długości okresu użytkowania infrastruktury, przy czym nie są one wyższe niż wartości przewidziane w załączniku II, i można je uiszczać za okres dnia, tygodnia, miesiąca lub roku [...]”.

12. Artykuł 9a przewiduje: „Państwa członkowskie ustalają odpowiednie kontrole i określają system sankcji stosowanych za naruszenie przepisów krajowych przyjętych na podstawie niniejszej dyrektywy. Przyjmują one wszelkie niezbędne środki w celu zapewnienia wprowadzenia ich w życie. Ustanowione sankcje muszą być skuteczne, proporcjonalne i odstraszające”.

B. Prawo węgierskie

1. Ustawa o ruchu drogowym

13. Paragraf 20 ust. 1 közüti közlekedésről szóló 1988. évi I. törvény (ustawy nr I z 1988 r. o ruchu drogowym, zwanej dalej „ustawą o ruchu drogowym”) stanowi:

„Karze grzywny podlega każda osoba naruszająca przepisy niniejszej ustawy, ustaw szczególnych oraz aktów prawa wspólnotowego dotyczących:

[...]

m) opłaty, proporcjonalnej do pokonanej odległości, należnej za korzystanie z płatnych odcinków drogi.

[...]”.

14. Zgodnie z § 21 ustawy o ruchu drogowym:

„1. Użytkownik pojazdu – lub w przypadku określonym w § 21a ust. 2 osoba, której powierzono pojazd w celu jego wykorzystania –podczas użytkowania pojazdu lub korzystania z niego odpowiada za przestrzeganie szczególnych przepisów dotyczących:

[...]

h) opłaty, proporcjonalnej do pokonanej odległości, za korzystanie z płatnego odcinka drogi.

[...]

2. W przypadku naruszenia jednego z przepisów określonych w ust. 1 użytkownik pojazdu – lub w przypadku określonym w § 21a ust. 2 osoba, której powierzono pojazd w celu jego wykorzystania – podlega karze grzywny w wysokości od 10 000 [forintów węgierskich (HUF)] do 300 000 HUF (od około 32 EUR do około 974 EUR). Gdy ten sam czyn stanowi naruszenie kilku przepisów i jest badany w ramach tego samego postępowania, wówczas wymierzana jest kara grzywny, której wysokość odpowiada sumie kwot grzywien przewidzianych dla każdego z tych naruszeń.

[...]

5. Rząd – z uwzględnieniem ust. 1 – ustanowi w drodze aktu wykonawczego wykaz naruszeń, za które można nakładać grzywny administracyjnej na użytkownika danego pojazdu.

2. Ustawa o opłatach drogowych

15. Paragraf 3 ust. 1 i 6 az autópályák, autóutak és főutak használatáért fizetendő, megtett úttal arányos díjról szóló 2013. évi LXVII. törvény (ustawy nr LXVII z 2013 r. o proporcjonalnej do pokonanej odległości opłacie należnej za korzystanie z autostrad, dróg ekspresowych i dróg krajowych, zwanej dalej „ustawą o opłatach drogowych”) przewiduje:

„1. Korzystanie z płatnego odcinka drogi przez pojazd podlegający opłacie za przejazd wymaga posiadania przewidzianego w niniejszej ustawie zezwolenia na przejazd po płatnych odcinkach drogi.

[...]

6. Użytkownik danego pojazdu odpowiada za przestrzeganie przepisu ust. 1 w odniesieniu do używanego przez niego pojazdu”.

16. Paragraf 14 ustawy o opłatach drogowych stanowi:

„[...] [U]znaje się za przejazd bez zezwolenia sytuację, gdy:

- a) podmiot zobowiązany do uiszczenia opłaty za przejazd korzysta z płatnego odcinka drogi bez zakupu przed rozpoczęciem korzystania z tego odcinka drogi odnoszącego się do niego biletu drogowego ani nie wiąże go ważna umowa z zarządzającym systemem opłat za przejazd regulująca składanie oświadczeń podmiotowi odpowiedzialnemu za pobieranie opłaty za przejazd i uiszczanie opłaty za przejazd zgodnie z niniejszą ustawą;
- b) podmiot zobowiązany do uiszczenia opłaty za przejazd korzysta z płatnego odcinka drogi na podstawie oświadczenia wskazującego stawkę lub kategorię środowiskową niższą od tej, do której należy dany pojazd, lub
- c) w odniesieniu do danego pojazdu istnieje ważna umowa dotycząca poruszania się po płatnym odcinku drogi zawarta z zarządzającym systemem opłat za przejazd regulująca składanie oświadczeń podmiotowi odpowiedzialnemu za pobór opłat za przejazd i zapłatę opłat za przejazd zgodnie z niniejszą ustawą, lecz w trakcie korzystania z danego płatnego odcinka drogi nie został spełniony co najmniej jeden z wymogów prawidłowego działania urządzenia pokładowego ustanowionych w rozporządzeniu przyjętym zgodnie z upoważnieniem zawartym w niniejszej ustawie, przy czym podmiot zobowiązany do uiszczenia opłaty nie nabył przed rozpoczęciem korzystania z płatnego odcinka drogi biletu drogowego odpowiadającego odcinkowi, z którego korzystał”.

17. Paragraf 15 tej ustawy stanowi, co następuje:

„1. Kwota grzywny jest określana w sposób zachęcający do uiszczenia wymaganej opłaty drogowej przez zobowiązane do tego podmioty [...]”.

3. Dekret rządowy nr 410/2007

18. Paragraf 1 ust. 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 (dekretu rządowego nr 410/2007 w sprawie wykroczeń drogowych podlegających karze grzywny, kwot grzywny nakładanych za wykroczenia drogowe, stosowania grzywien oraz warunków uczestnictwa w kontrolach drogowych) z dnia 29 grudnia 2007 r. (zwanego dalej „dekretem rządowym nr 410/2007”) przewiduje:

„Zgodnie z § 21 ust. 1 ustawy o ruchu drogowym posiadacz danego pojazdu [...] w przypadku naruszenia §§ 2–8/A podlega karze grzywny w kwocie określonej w niniejszym dekrete”.

19. Paragraf 8/A dekretu rządowego nr 410/2007 przewiduje:

„1. W odniesieniu do przepisów § 21 ust. 1 lit. h) ustawy o ruchu drogowym, w wypadku naruszeń określonych w załączniku 9, osoba, która używa danego pojazdu, jest zobowiązana do zapłaty grzywny w kwocie ustalonej w zależności od kategorii pojazdu.

[...]”.

20. Załącznik 9 do tego dekretu zawiera następującą tabelę:

A	B		
	B1	B2	B3
1. Wykroczenia przewidziane w ustawie nr LXVII z 2013 r.	Wysokość grzywny w zależności od kategorii pojazdu		
	J2	J3	J4
2. Paragraf 14 lit. a) ustawy nr LXVII z 2013 r.	140 000	150 000	165 000
3. Paragraf 14 lit. b) ustawy nr LXVII z 2013 r.	80 000	90 000	110 000
4. Paragraf 14 lit. c) ustawy nr LXVII z 2013 r.	140 000	150 000	165 000

III. Okoliczności faktyczne, postępowanie główne i pytania prejudycjalne

21. W dniu 29 października 2015 r. o godzinie 19.34 pojazd ciężarowy transportujący towary kategorii J4, obsługiwany przez Link Logistik N&N poruszał się na punkcie kilometrowym 3,670 odcinka punktu poboru opłaty za przejazd autostrady 14 (w kierunku do punktu początkowego autostrady), korzystając z odcinka drogi płatnej bez uprzedniego uiszczenia wymaganej opłaty proporcjonalnej do przebytej drogi, należnej za korzystanie z odcinków płatnych dróg.

22. Osiemnaście minut później kierowca z własnej inicjatywy nabył bilet drogowy na całość planowanej podróży drogą płatną. Bilet ten, który kosztował 19 573 HUF, pokrywał pierwszą część podróży, którą już kierowca przebył, oraz część, którą miał zamiar przebyć.

23. W dniu 15 stycznia 2016 r. Vas Megye Rendőrfőkapitánya (komendant główny policji prowincji Vas, Węgry), organ administracyjny właściwy w pierwszej instancji, stwierdził, że w dniu kontroli w miejscu i w kierunku wskazanym powyżej pojazd obsługiwany przez Link Logistik korzystał z drogi bez uprzedniego uiszczenia opłaty za przejazd z naruszeniem § 14 lit. a) węgierskiej ustawy o opłatach drogowych. Z tego względu komendant główny policji nałożył na Link Logistik grzywnę administracyjną w wysokości 165 000 HUF zgodnie z §§ 21–21/B ustawy o ruchu drogowym, wielokrotnie zmienianej, a także z § 1 ust. 1 i § 8/A dekretu rządowego nr 410/2007.

24. Organ administracyjny właściwy w drugiej instancji, Budapest Rendőrfőkapitánya (komendant główny policji w Budapeszcie), utrzymał w mocy decyzję organu pierwszej instancji. Wskazał, że właściwe prawo krajowe nie przyznaje organowi uprawnień w zakresie wyważenia interesów w odniesieniu do wysokości grzywny. Komendant główny policji w Budapeszcie stwierdził, że prawo krajowe pozwala jedynie na uwzględnienie okoliczności dopuszczonych przez prawo. Nie obejmuje to szczególnych okoliczności, na które powołuje się Link Logistik, takich jak nabycie biletu a posteriori, po upływie krótkiego czasu i za cały odcinek drogi płatnej, ani ewentualne przeszkody w nabyciu biletu na trasę przed skorzystaniem z płatnego odcinka drogi.

25. Link Logistik (zwana dalej „skarżącą”) zaskarżyła decyzję komendanta głównego policji do sądu odsyłającego. W swoim odwołaniu skarżąca podniosła, że uregulowania węgierskie są sprzeczne z prawem Unii. Uznała za nadmiernie wygórowaną wysokość grzywny, gdyż odpowiada ona wysokości grzywny nakładanej na osoby, które w ogóle nie nabyły biletu drogowego.

26. W tym kontekście faktycznym i prawnym Szombathelyi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság (sąd administracyjny i pracy w Szombathely, Węgry) postanowił zawiesić postępowanie i zwrócić się do Trybunału z następującymi pytaniami prejudycjalnymi:

- „1) Czy przesłanka proporcjonalności ustanowiona przez art. 9a [dyrektywy 1999/62] zgodnie z wykładnią Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej zawartą w wyroku z dnia 22 marca 2017 r. [Euro-Team i Spirál-Gép (C-497/15 i C-498/15, EU:C:2017:229)] stanowi przepis dyrektywy o bezpośrednim stosowaniu?
- 2) W przypadku gdyby przesłanka proporcjonalności ustanowiona przez art. 9a [dyrektywy 1999/62] zgodnie z wykładnią Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej zawartą w wyroku z dnia 22 marca 2017 r. [Euro-Team i Spirál-Gép (C-497/15 i C-498/15, EU:C:2017:229)] nie stanowiła przepisu dyrektywy o bezpośrednim stosowaniu:

czy wykładnia prawa krajowego zgodna z prawem Unii pozwala i wymaga, aby sąd krajowy i krajowy organ administracyjny – w braku działalności ustawodawczej w krajowych ramach prawnych – uzupełnili właściwe uregulowanie węgierskie w niniejszej sprawie materialnymi kryteriami przesłanki proporcjonalności ustanowionymi w wyroku Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z dnia 22 marca 2017 r. [Euro-Team i Spirál-Gép (C-497/15 i C-498/15, EU:C:2017:229)]?”.

27. Uwagi na piśmie przedstawiły rząd węgierski i Komisja Europejska.

IV. Ocena

28. Struktura niniejszej opinii jest następująca. Zacznę od omówienia, dlaczego sankcje powinny być proporcjonalne w prawie Unii, czy to w ujęciu ogólnym, czy też konkretnie na gruncie art. 9a dyrektywy 1999/62 (A). Następnie udzielę odpowiedzi na dwa wyraźnie sformułowane pytania sądu odsyłającego odnośnie do tego, czy ustanowiona w art. 9a dyrektywy 1999/62 przesłanka proporcjonalności jest bezpośrednio skuteczna czy też może skutkować wymogiem wykładni zgodnej (B). Na koniec przejdę do kwestii poruszonej przez sąd odsyłający w jego drugim pytaniu,

dotyczącym instytucjonalnych i proceduralnych konsekwencji udzielonej odpowiedzi: kto – sądy krajowe czy organy administracyjne – powinien zapewnić zgodność z wymogami wynikającymi z prawa Unii w przypadku braku interwencji ustawodawczej na szczeblu krajowym w jaki sposób? (C).

A. Dlaczego sankcje powinny być proporcjonalne

29. W ostatnich latach do Trybunału wpłynęło kilka spraw⁴ dotyczących zgodności różnych aspektów węgierskiego systemu sankcji z przesłanką proporcjonalności ustanowioną w dyrektywie 1999/62 czy też w rozporządzeniu (WE) nr 561/2006⁵.

30. Zgodnie z art. 9a dyrektywy 1999/62 państwa członkowskie określają system sankcji stosowanych za naruszenie przepisów krajowych przyjętych na podstawie tej dyrektywy. Owe sankcje muszą być skuteczne, *proporcjonalne* i odstraszające.

31. Trybunał dokonał wykładni tego przepisu w swoim niedawnym wyroku Euro-Team i Spirál-Gép⁶. Wyrok wydano w sprawach połączonych podobnych pod względem okoliczności faktycznych. Skarżące w tych sprawach nie dokonały prawidłowego zjazdu z autostrady, w pierwszym przypadku z powodu błędu w systemie nawigacyjnym pojazdu, a w drugim z powodu nieuwagi. Zostały one ukarane grzywną za korzystanie z odcinka autostrady bez uiszczenia z góry wymaganej opłaty za przejazd tym odcinkiem. Grzywny były, odpowiednio, 500 i 87 razy wyższe niż kwota należna za opłatę za przejazd. W tych sprawach organy administracyjne nie mogły brać pod uwagę indywidualnej i szczególnej sytuacji osoby, która używa pojazdu, ani badać, czy naruszenie to faktycznie można przypisać tej osobie. Skarżące twierdziły, że kwota kary była nieproporcjonalna i z tego względu sprzeczna z prawem Unii⁷.

32. W tym kontekście faktycznym Trybunał przypomniał, że w braku harmonizacji przepisów Unii w dziedzinie sankcji z tytułu niedochowania warunków przewidzianych w ramach wprowadzonego przez te przepisy systemu państwa członkowskie są uprawnione do dokonania wyboru sankcji, które uznają za odpowiednie. Uprawnienia te muszą jednak być wykonywane z poszanowaniem prawa Unii i jego ogólnych zasad, w tym zasady proporcjonalności. Oznacza to, że sankcje powinny być odpowiednio surowe w stosunku do wagi naruszeń. Ponadto państwa członkowskie są zobowiązane do przestrzegania zasady proporcjonalności nie tylko w zakresie dotyczącym określenia znamion naruszenia i zasad dotyczących wysokości grzywien, lecz również w zakresie dotyczącym oceny okoliczności, które mogą być brane pod uwagę przy ustalaniu kwoty grzywny⁸.

33. Wobec tego Trybunał orzekł, że ustanowiona w art. 9a dyrektywy 1999/62 przesłanka proporcjonalności sprzeciwiała się systemowi sankcji, który przewiduje nałożenie grzywny o zryczałtowanej wysokości za wszelkie naruszenia – niezależnie od ich charakteru i wagi – przepisów dotyczących obowiązku uprzedniego uiszczenia opłaty za przejazd związanej z korzystaniem

4 Zobacz wyroki: z dnia 9 lutego 2012 r., Urbán, C-210/10, EU:C:2012:64; z dnia 9 czerwca 2016 r., Eurospeed, C-287/14, EU:C:2016:420; z dnia 19 października 2016 r., EL-EM-2001, C-501/14, EU:C:2016:777; z dnia 22 marca 2017 r., Euro-Team i Spirál-Gép, C-497/15 i C-498/15, EU:C:2017:229.

5 Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 15 marca 2006 r. w sprawie harmonizacji niektórych przepisów socjalnych odnoszących się do transportu drogowego oraz zmieniające rozporządzenia Rady (EWG) nr 3821/85 i (WE) 2135/98, jak również uchylające rozporządzenie Rady (EWG) nr 3820/85 (Dz.U. 2006, L 102, s. 1).

6 Wyrok z dnia 22 marca 2017 r., Euro-Team i Spirál-Gép (C-497/15 i C-498/15, EU:C:2017:229).

7 Wyrok z dnia 22 marca 2017 r., Euro-Team i Spirál-Gép (C-497/15 i C-498/15, EU:C:2017:229, pkt 29, 30).

8 Wyrok z dnia 22 marca 2017 r., Euro-Team i Spirál-Gép (C-497/15 i C-498/15, EU:C:2017:229, pkt 39–43). Zobacz także, ponownie w kontekście węgierskiego systemu kar za wykroczenia drogowe, wyroki: z dnia 9 lutego 2012 r., Urbán (C-210/10, EU:C:2012:64, pkt 53, 54); z dnia 19 października 2016 r., EL-EM-2001 (C-501/14, EU:C:2016:777, pkt 40, 41).

z infrastruktury drogowej. Okoliczność, że organy krajowe właściwe w zakresie nakładania sankcji za naruszenia nie miały możliwości uwzględnienia konkretnych i szczególnych okoliczności każdej rozpatrywanej sprawy ani, w danym wypadku, zmniejszenia kwoty owej grzywny, była sprzeczna z prawem Unii⁹.

34. Do takiego samego wniosku Trybunał doszedł również w kontekście rozporządzenia nr 561/2006. Rozporządzenie to zawiera przepis podobny do art. 9a dyrektywy 1999/62¹⁰. W szczególności w wyroku Urbán Trybunał orzekł, że wymóg proporcjonalności ustanowiony w art. 19 ust. 1 i 4 rozporządzenia nr 561/2006 powinien być interpretowany w ten sposób, że sprzeciwia się on systemowi kar, który przewiduje nałożenie grzywny o zryczałtowanej wysokości za wszelkie naruszenia – niezależnie od ich wagi – przepisów dotyczących używania wykresówek¹¹.

35. Z orzecznictwa wynika zatem jasno, że na mocy zarówno dyrektywy 1999/62, jak i rozporządzenia nr 561/2006 sankcje nakładane za naruszenie tych przepisów muszą być proporcjonalne. Wymóg ten nie ogranicza się jednak w żaden sposób do tych dwóch aktów prawa wtórnego.

36. Po pierwsze, na poziomie najbardziej abstrakcyjnym zasada proporcjonalności stanowi jedną z zasad ogólnych prawa Unii. Powinna ona być przestrzegana przez uregulowania krajowe wchodzące w zakres stosowania prawa Unii lub stanowiące jego zastosowanie. Zasada ta wymaga od państw członkowskich podejmowania środków, które są odpowiednie i nie wykraczają poza to, co jest konieczne do realizacji zamierzonych celów¹².

37. Po drugie, zasada ta, stosowana konkretnie w odniesieniu do sankcji, z pewnością nie ogranicza się do obszaru transportu drogowego. Stosuje się ją przekrojowo w wielu różnych dziedzinach prawa Unii, takich jak na przykład cła¹³, prawo konkurencji¹⁴, ochrona interesów finansowych Unii¹⁵, swobodny przepływ pracowników¹⁶ czy nielegalna imigracja¹⁷.

9 Wyrok z dnia 22 marca 2017 r., Euro-Team i Spirál-Gép (C-497/15 i C-498/15, EU:C:2017:229, pkt 50, 60).

10 Artykuł 19 ust. 1 rozporządzenia nr 561/2006 przewiduje, że „[p]aństwa członkowskie ustanawiają przepisy dotyczące nakładania kar w przypadku naruszeń niniejszego rozporządzenia i rozporządzenia (EWG) nr 3821/85 oraz podejmą wszelkie środki niezbędne do zapewnienia ich stosowania. Kary te muszą być skuteczne, proporcjonalne, odstrasżające oraz niedyskryminujące [...]”. Artykuł 19 ust. 4 stanowi ponadto: „Państwa członkowskie zapewniają funkcjonowanie systemu proporcjonalnych kar, które mogą obejmować kary pieniężne nakładane za naruszenia niniejszego rozporządzenia [...]”.

11 Wyrok z dnia 9 lutego 2012 r., Urbán (C-210/10, EU:C:2012:64, pkt 44). Zobacz także wyroki: z dnia 9 czerwca 2016 r., Eurospeed (C-287/14, EU:C:2016:420); z dnia 19 października 2016 r., EL-EM-2001 (C-501/14, EU:C:2016:777). Zobacz także, w odniesieniu do poprzednika rozporządzenia nr 561/2006, wyrok z dnia 10 lipca 1990 r., Hansen (C-326/88, EU:C:1990:291).

12 Zobacz na przykład niedawny wyrok z dnia 17 kwietnia 2018 r., Egenberger (C-414/16, EU:C:2018:257, pkt 68). Alternatywnie zob. wyrok z dnia 6 marca 2014 r., Siragusa (C-206/13, EU:C:2014:126, pkt 34 i przytoczone tam orzecznictwo).

13 Zobacz wyroki: z dnia 16 grudnia 1992 r., Komisja/Grecja (C-210/91, EU:C:1992:525, pkt 20); z dnia 12 lipca 2001 r., Louloudakis (C-262/99, EU:C:2001:407, pkt 67).

14 Zobacz art. 7 ust. 1 rozporządzenia Rady (WE) nr 1/2003/WE z dnia 16 grudnia 2002 r. w sprawie wprowadzenia w życie reguł konkurencji ustanowionych w art. 81 i 82 traktatu (Dz.U. 2003, L 1, s. 1), jeżeli chodzi o grzywny nakładane przez Komisję. W ujęciu ogólnym zob. na przykład wyrok z dnia 28 czerwca 2005 r., Dansk Rørindustri i in./Komisja C-189/02 P, C-202/02 P, od C-205/02 P do C-208/02 P i C-213/02 P, EU:C:2005:408, pkt 279–281) (uwzględnienie wielkości przedsiębiorstwa określonej na podstawie jego całkowitego obrotu przy ustalaniu kwoty grzywny).

15 Zobacz art. 7 ust. 1 i art. 9 dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2017/1371/UE z dnia 5 lipca 2017 r. w sprawie zwalczania za pośrednictwem prawa karnego nadużyć na szkodę interesów finansowych Unii (Dz.U. 2017, L 198, s. 29).

16 Wyrok z dnia 14 lipca 1977 r., Sagulo i in. (8/77, EU:C:1977:131, pkt 13), gdzie Trybunał orzekł, że kary nałożone na osobę, która odmówiła przedstawienia dokumentu potwierdzającego tożsamość zgodnie z dyrektywą Rady 68/360/EWG z dnia 15 października 1968 r. w sprawie zniesienia ograniczeń w przemieszczaniu się i pobycie pracowników państw członkowskich i ich rodzin we Wspólnocie, nie mogą być nieproporcjonalne względem charakteru popełnionego przestępstwa.

17 Artykuł 5 ust. 1, art. 10 i 12 dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/52/WE z dnia 18 czerwca 2009 r. przewidującej minimalne normy w odniesieniu do kar i środków stosowanych wobec pracodawców zatrudniających nielegalnie przebywających obywateli krajów trzecich (Dz.U. 2009, L 168, s. 24) wymagają od państw członkowskich podejmowania środków w celu zapewnienia, aby naruszenia określonych przepisów tej dyrektywy podlegały skutecznym, proporcjonalnym i odstrasżającym karom wobec pracodawcy.

38. Po trzecie, zasada proporcjonalności sankcji gwarantowana jest także na poziomie konstytucyjnym w art. 49 ust. 3 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej. Przepis ten przewiduje, że surowość kar nie może być nieproporcjonalna w stosunku do czynu zabronionego pod groźbą kary [naruszenia]. Dotyczy to wszystkich nałożonych sankcji karnych, które muszą odpowiadać wadze stwierdzonego naruszenia¹⁸.

39. Artykuł 49 ust. 3 odnosi się wprawdzie do czynów zabronionych pod groźbą kary. Można by zatem zakwestionować, przynajmniej na pierwszy rzut oka, jego siłę argumentacyjną w odniesieniu do wykroczenia administracyjnego. Jednak zgodnie z orzecznictwem Europejskiego Trybunału Praw Człowieka (zwanego dalej „ETPC”)¹⁹ Trybunał utrzymuje szeroką wykładnię pojęcia „naruszenia”²⁰ co do istoty. Oznacza to, że w zależności od tego, czy kryteria określone przez ETPC i przejęte przez ten Trybunał są spełnione, naruszenie o charakterze – z formalnego punktu widzenia – administracyjnym można również zakwalifikować jako czyn zabroniony pod groźbą kary, a zatem objęty art. 49 ust. 3 karty. Chcąc uniknąć przesądzania tej kwestii w kontekście niniejszej sprawy, pragnę jedynie zauważyć, że zdecydowanie brak jest jednoznacznego rozróżnienia w kwestii „karnego” i „administracyjnego” charakteru naruszeń. Ponadto, niezależnie od przyjętej klasyfikacji, poczynione w tym miejscu odniesienie można rozpatrywać jedynie na poziomie zasad.

40. Wreszcie, po czwarte, przesłanka proporcjonalności jest także obecna w orzecznictwie ETPC. W szczególności art. 1 pierwszego protokołu dodatkowego do europejskiej Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności (zwanej dalej „EKPC”) przewiduje, że „[k]ażda osoba fizyczna i prawna ma prawo do poszanowania swego mienia”. W celu ustalenia, czy doszło do naruszenia tego prawa, ETPC ocenia, czy sankcje finansowe, zarówno karne, jak i (lub w szczególności) administracyjne, są proporcjonalne, to jest czy nie stanowią nadmiernego obciążenia lub nie pozbawiają mienia osoby, na którą nałożono sankcję²¹. Czyniąc to, ETPC uwzględnia indywidualne okoliczności każdego przypadku, aby ustalić, czy sankcja jest proporcjonalna²².

41. W myśl art. 52 ust. 3 karty, w zakresie, w jakim karta zawiera prawa, które odpowiadają prawom zagwarantowanym w EKPC, ich znaczenie i zakres są takie same jak znaczenie i zakres praw przyznanych przez tę konwencję. W związku z tym, niezależnie od kwestii stosowania art. 49 ust. 3 karty, wskazane wyżej wymogi określone przez ETPC w odniesieniu do proporcjonalności sankcji mają w ostatecznym rozrachunku zastosowanie do sprawy takiej jak ta w postępowaniu głównym poprzez łączne zastosowanie art. 17 ust. 1, art. 52 ust. 1, art. 51 ust. 1 i art. 52 ust. 3 karty.

42. Z powyższego jasno wynika, że proporcjonalność sankcji obejmuje dwa poziomy: *po pierwsze*, nałożona kara musi być proporcjonalna do wagi popełnionego naruszenia. *Po drugie*, przy określaniu kary, na przykład wysokości grzywny, należy wziąć pod uwagę indywidualne okoliczności każdej sprawy.

18 Zobacz na przykład wyrok z dnia 20 marca 2018 r., *Garlsson Real Estate i in.* (C-537/16, EU:C:2018:193, pkt 56), gdzie Trybunał zauważył, że wymóg ten wynikał zarówno z art. 49 ust. 3, jak i z art. 52 ust. 1 karty (wymóg proporcjonalności ograniczeń w korzystaniu z praw i wolności uznanych w karcie). Zobacz także wyrok z dnia 28 lipca 2016 r., *JZ* (C-294/16 PPU, EU:C:2016:610, pkt 42–45).

19 Zobacz między innymi wyroki ETPC: z dnia 8 czerwca 1976 r. w sprawie *Engel i in. przeciwko Niemczech* (CE:ECHR:1976:1123JUD000510071, §§ 80–82); z dnia 10 lutego 2009 r. w sprawie *Sergey Zolotukhin przeciwko Rosji* (CE:ECHR:2009:0608JUD000510071, §§ 52, 53).

20 Zobacz na przykład wyroki: z dnia 5 czerwca 2012 r., *Bonda* (C-489/10, EU:C:2012:319, pkt 37); z dnia 26 lutego 2013 r., *Åkerberg Fransson* (C-617/10, EU:C:2013:105, pkt 35); z dnia 20 marca 2018 r., *Garlsson Real Estate i in.* (C-537/16, EU:C:2018:193, pkt 28).

21 W kwestii stwierdzenia naruszenia art. 1 protokołu nr 1 ze względu na brak proporcjonalności sankcji zob. na przykład wyroki ETPC: z dnia 11 stycznia 2007 r. w sprawie *Mamidakis przeciwko Grecji* (CE:ECHR:2007:0111JUD003553304, §§ 47, 48); z dnia 6 listopada 2008 r. w sprawie *Ismayilov przeciwko Rosji* (CE:ECHR:2008:1106JUD003035203, § 38); z dnia 26 lutego 2009 r. w sprawie *Grifhorst przeciwko Francji* (CE:ECHR:2009:0226JUD002833602, §§ 94–106). Aby zapoznać się z przykładami braku stwierdzenia naruszenia art. 1 protokołu nr 1 po dokonaniu oceny proporcjonalności nałożonych sankcji, zob. np. wyroki ETPC: z dnia 7 lipca 1989 r. w sprawie *Tre Traktörer Aktiebolag przeciwko Szwecji* (CE:ECHR:1989:0707JUD001087384, § 62); z dnia 18 czerwca 2013 r. w sprawie *S.C. Complex Herta Import Export S.R.L. Lipova przeciwko Rumunii* (CE:ECHR:2013:0618JUD001711804, § 38); z dnia 4 marca 2014 r. w sprawie *Grande Stevens przeciwko Włochom* (CE:ECHR:2014:0304JUD001864010, § 199).

22 Można dodać, że dotkliwość sankcji, na przykład wysoka kwota grzywny, może również wskazywać na karny charakter sankcji do celów art. 6 ust. 1 konwencji [zob. na przykład wyrok ETPC z dnia 11 stycznia 2007 r. w sprawie *Mamidakis przeciwko Grecji* (CE:ECHR:2007:0111JUD003553304, §§ 20, 21)].

43. Na koniec chciałbym dodać dwa zastrzeżenia. Po pierwsze, wspomnianego powyżej wymogu proporcjonalności z pewnością nie można odczytywać jako wykluczającego uprawnienia ustawodawcy w zakresie ustalania kar. Wręcz przeciwnie, nieodłącznym przywilejem ustawodawcy jest nie tylko stwierdzenie, co jest niezgodne z prawem, ale także ustalenie, jaka ma być kara za każde naruszenie tego rodzaju. Po drugie, moim zdaniem nie należy dążyć do tego, aby obowiązek uwzględniania indywidualnych okoliczności wykluczał możliwość stosowania zryczałtowanych kar za określone rodzaje naruszeń. Istnieją pewne rodzaje naruszeń, w przypadku których takie sankcje są odpowiednie i właściwe: przykładem mogą być drobne wykroczenia drogowe lub mandaty za złe parkowanie.

44. Kluczem do tego, jaki system w ramach tych dwóch zastrzeżeń będzie właściwy, jest jednak ponownie proporcjonalność każdego takiego systemu. Pokazuje to jedynie, w jakim stopniu analiza oparta na zasadzie proporcjonalności jest osadzona w obecnym rozumieniu prawa. Rola sędziego nie sprowadza się już do bycia „maszyną do subsumpcji”²³, która ma za zadanie po prostu zidentyfikowanie przestępstwa, za które musi zostać nałożona jedna jednolita sankcja. W niektórych przypadkach rola sędziego może być rzeczywiście ograniczona, ale pod warunkiem, że ustanowiony przez ustawodawcę system kar sam w sobie jest już proporcjonalny. W pewnym sensie (ogólna) proporcjonalność *ustawodawcza* i (indywidualna) proporcjonalność *przy orzekaniu* to naczynia połączone. Im więcej jest tej pierwszej, tym mniejsza jest potrzeba tej drugiej, i odwrotnie. W każdym razie domyślną zasadą działania systemu jako całości jest zasada proporcjonalności bezpośredniej: im większa ingerencja w prawa jednostki, na przykład im bardziej drakońskie kary, tym większa potrzeba uwzględnienia indywidualnych okoliczności każdego przypadku i, stosownie do sytuacji, uprawnień w zakresie modyfikowania sankcji.

B. Przesłanka proporcjonalności ustanowiona w art. 9a dyrektywy 1999/62: skutek bezpośredni czy wykładnia zgodna

45. Dwa pytania postawione przez sąd odsyłający zostały przedstawione jako alternatywy: czy przesłanka proporcjonalności ustanowiona w art. 9a dyrektywy 1999/62 jest bezpośrednio skuteczna? Jeżeli nie, czy prawo krajowe może być interpretowane zgodnie z tą przesłanką?

46. Przed odniesieniem się do tych pytań należy poczynić dwie uwagi wstępne.

47. Po pierwsze, jak zasugerowano powyżej, niniejsza sprawa jest następstwem wyroku Trybunału w sprawie Euro-Team i Spirál-Gép²⁴ i, do pewnego stopnia, także wyroku Urbán²⁵. Idąc o krok dalej, sąd odsyłający zasadniczo zmierza do ustalenia, co dokładnie sądy krajowe lub organy administracyjne mają prawo, a nawet obowiązek robić w poszczególnych toczących się sprawach, *w ramach rozstrzygnięcia zagadnienia prawa Unii*, w okresie przejściowym między stwierdzeniem niezgodności a przyjęciem nowych ram prawnych przez właściwe organy państw członkowskich²⁶. W ten sposób do Trybunału w pewnym sensie zwrócono się o zajęcie stanowiska w dwóch powiązanych ze sobą kwestiach: *w jaki sposób* zasada proporcjonalności sankcji ustanowiona w art. 9a dyrektywy 1999/62 rozciąga się na krajowe systemy prawne? Po uzyskaniu jasności w tej materii rodzi się pytanie powiązane: *kto* i *w jaki sposób* ma ją stosować?

23 R. Ogorek, *Richterkönig oder Subsumtionsautomat? Zur Justiztheorie im 19. Jahrhundert*, Frankfurt am Main, V. Klostermann 1986. To, czy taki obraz był faktycznie prawdziwy nawet w XIX wieku, może być przedmiotem odrębnej debaty. Zobacz na przykład M. Gläser, *Lehre und Rechtsprechung im französischen Zivilrecht des 19. Jahrhunderts*, Frankfurt am Main, V. Klostermann 1996.

24 Wyrok z dnia 22 marca 2017 r. (C-497/15 i C-498/15, EU:C:2017:229).

25 Wyrok z dnia 9 lutego 2012 r. (C-210/10, EU:C:2012:64).

26 Rząd węgierski stwierdził bowiem, że krajowy system sankcji został zreformowany w następstwie wyroku Euro-Team i Spirál-Gép. Nowe przepisy określają wysokość grzywnien w zależności od okresu, jaki upłynął między pierwszym a ostatnim stwierdzeniem nieprawidłowego korzystania z drogi objętej opłatą za przejazd. Wydaje się, że w sytuacji takiej jak rozpatrywana w postępowaniu głównym kwota grzywny wyniosłaby obecnie 40 000 HUF (ok. 127 EUR). W swoich uwagach na piśmie rząd węgierski wskazał, że te nowe przepisy weszły w życie w dniu 12 listopada 2017 r. W związku z tym nie mają one zastosowania do niniejszej sprawy.

48. Po drugie, niniejszy wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym złożono zaledwie kilka miesięcy po ogłoszeniu wyroku Euro-Team i Spirál-Gép²⁷. Tamto orzeczenie dotyczyło tych samych przepisów ustawodawstwa węgierskiego, które znajdują zastosowanie w postępowaniu głównym w niniejszej sprawie. W tym kontekście, formułując ten argument jako podstawę niedopuszczalności, rząd węgierski stwierdził, że Trybunał nie jest odpowiedzialny za wykładnię prawa krajowego zgodnie z dyrektywą.

49. Rząd węgierski ma rację. Niewątpliwie to nie do Trybunału należy wykładnia prawa krajowego i ustalenie, czy może ono być – lub nie być – interpretowane zgodnie z prawem Unii. Niemniej jednak Trybunał jest uprawniony do przedstawienia wytycznych dotyczących konsekwencji wynikających z wyroku Euro-Team i Spirál-Gép, w szczególności w odniesieniu do uprawnień i obowiązków sądów krajowych lub organów administracyjnych w zakresie skutecznej ochrony praw opartych na prawie Unii na szczeblu krajowym.

50. Sąd odsyłający w swoim wniosku prejudycjalnym wyjaśnia, że na szczeblu krajowym istnieją rozbieżne opinie co do tego, czy oprócz stwierdzenia nieważności nieproporcjonalnej sankcji możliwe, a nawet konieczne jest zarządzenie nowych postępowań przed organami administracyjnymi. W związku z tym sąd odsyłający zmierza do ustalenia, czy wobec braku działania ze strony węgierskiego ustawodawcy wykładnia zgodna prawa krajowego *lub* skutek bezpośredni dopuszcza uzupełnienie przepisów węgierskich lub nawet wymaga od sądów krajowych lub organów administracyjnych uzupełnienia tych przepisów, zanim owe przepisy zostaną skutecznie zmienione w celu spełnienia przesłanki proporcjonalności ustanowionej w art. 9a dyrektywy 1999/62.

51. Kwestie te, wraz z pytaniem, czy przesłanka proporcjonalności ustanowiona w art. 9a dyrektywy 1999/62 jest bezpośrednio skuteczna, stanowią istotne zagadnienia wykładni prawa Unii. Owa kwestia, a mianowicie skutki prawa Unii w okresie przejściowym między stwierdzeniem niezgodności a przyjęciem przez ustawodawcę nowych środków, była już w przeszłości przedmiotem rozważań Trybunału²⁸. Wobec tego, w tym zakresie i w tym wymiarze, Trybunał powinien zająć się nią.

1. Wykładnia zgodna czy skutek bezpośredni

52. Przed zbadaniem, czy przesłanka proporcjonalności zawarta w art. 9a dyrektywy 1999/62 ma bezpośredni skutek, czy też może prowadzić do wykładni zgodnej, należy poczynić na wstępie jedną uwagę ogólną, dotyczącą bezpośredniego skutku i wykładni zgodnej. Oba pojęcia zostały przedstawione w pytaniach sądu odsyłającego jako dwie odrębne kwestie.

53. Takie postawienie sprawy rzeczywiście odzwierciedla ewolucję orzecznictwa obu kategorii jako dwóch odrębnych mechanizmów. Podlegają one różnym warunkom. Każda z nich rozciąga się na krajowe porządki prawne w różny sposób, co pociąga za sobą różne konsekwencje proceduralne, w szczególności w zależności od granic osiągnięcia zgodności i rodzaju przedmiotowych stosunków prawnych.

54. Jednocześnie jednak to, co jest wymagane w odniesieniu do praktycznego wyniku w poszczególnych sprawach w ramach każdej z tych kategorii, może nie być aż tak różne, w szczególności w ramach spraw dotyczących osoby pozyskującej państwo członkowskie. Rzeczywistość wydaje się bliższa ciągłości między tymi dwoma środkami prawnymi: często kwestią dyskusyjną będzie to, na jakim

²⁷ Wyrok z dnia 22 marca 2017 r. (C-497/15 i C-498/15, EU:C:2017:229).

²⁸ Zobacz w tym względzie wyroki: z dnia 19 listopada 2009 r., Filipiak (C-314/08, EU:C:2009:719, pkt 44, 45); z dnia 8 września 2010 r., Winner Wetten (C-409/06, EU:C:2010:503, pkt 40, 41).

etapie kończy się „zwykła” wykładnia zgodna, a gdzie zaczyna się bezpośredni skutek. Zacieranie się tej granicy między bezpośrednim skutkiem a wykładnią zgodną będzie jeszcze większe w sprawach dotyczących przesłanek takich jak proporcjonalność, które można znaleźć w szeregu aktów prawnych o różnej wadze prawnej, na szczeblu zarówno europejskim, jak i krajowym.

55. Mając na względzie powyższe zastrzeżenie, w pierwszej kolejności zajmę się kwestią wykładni zgodnej. To prawda, że sąd odsyłający najpierw zwraca się z pytaniem o bezpośredni skutek. Według mojej wiedzy Trybunał nigdy nie przedstawił wyraźnego twierdzenia w przedmiocie porządku lub hierarchii między bezpośrednim skutkiem a wykładnią zgodną²⁹. W opinii dotyczącej znaczenia zasady proporcjonalności (ale być może bez ograniczenia do tej kwestii) ta sama zasada mogłaby jednak również zostać uwzględniona w celu ograniczenia stopnia ingerencji w wyraźny krajowy wybór legislacyjny odnośnie do tego, co jest bezwzględnie konieczne. Innymi słowy, jeżeli wykładnia zgodna z prawem jest rzeczywiście w stanie, bez nienaturalnego naginania i łamania przepisów krajowych i ze względu na rodzaj stosunku, którego dotyczy postępowanie główne, doprowadzić do osiągnięcia celu wymaganego przez prawo Unii, to być może powinna ona być bardziej zalecana, ponieważ może również zminimalizować wpływ na integralność krajowego porządku prawnego³⁰.

a) Co się tyczy wykładni zgodnej

56. Co się tyczy drugiego pytania sądu odsyłającego, stwierdzenia zawarte w jego postanowieniu odsyłającym są w dużej mierze spójne z uwagami rządu węgierskiego i Komisji. Sąd odsyłający wskazuje w szczególności, że tym samym wykładnia sądowa – niezależnie od danego rodzaju wykładni – nie jest nieograniczona i nie może stanowić ukrytej działalności prawodawczej, przejścia kompetencji ustawodawcy krajowego, a tym samym wychodzenia poza granice kompetencji sądów krajowych w zakresie ustawodawstwa krajowego.

57. Sąd odsyłający ma z pewnością słuszość. Istnieją ograniczenia co do tego, co można osiągnąć w drodze wykładni zgodnej, co wyraźnie potwierdza orzecznictwo³¹. Z jednej strony obowiązek wykładni prawa krajowego zgodnej z prawem Unii „jest związany z systemem traktatu, gdyż zezwala sądowi krajowemu na zapewnienie, w ramach jego właściwości, pełnej skuteczności prawa wspólnotowego”³². Z drugiej strony jedną z granic wykładni zgodnej jest to, że nie może służyć jako podstawa dla dokonywania wykładni *contra legem*³³.

58. Granica ta nie jest jednak tak łatwa do oceny. Jest całkiem oczywiste, że wykładnia zgodna nie może prowadzić do sytuacji, w których przepisy krajowe mogłyby zostać całkowicie zignorowane. Norma oznaczająca „A” nie może nagle stać się normą „nie A”³⁴. Poza tak wyraźnymi przypadkami to, co jest „intra”, co jest „praeter”, a co już jest „contra legem”, w sposób nieunikniony zależy jednak od subiektywnej i interpretacyjnej oceny sędziego, czy dany rezultat jest możliwy do osiągnięcia w oparciu o globalną ocenę prawa krajowego.

29 Tytułem przykładu kombinacji kolejności w kontekście dokonywania oceny por. wyroki: z dnia 27 lutego 2014 r., OSA (C-351/12, EU:C:2014:110, pkt 43, 44); z dnia 25 czerwca 2015 r., Indėlių ir investicijų draudimas and Nemaniūnas (C-671/13, EU:C:2015:418, pkt 56, 57).

30 Zobacz moja opinia w sprawie Pöpperl (C-187/15, EU:C:2016:194, pkt 62) lub opinia rzecznik generalnej E. Sharpston w sprawie OSA (C-351/12, EU:C:2013:749, pkt 45); zob. także, w ujęciu ogólnym, S. Prechal, *Directives in EC-Law*, 2nd ed, Oxford 2005, s. 314, 315.

31 Wyroki: z dnia 10 kwietnia 1984 r., von Colson i Kamann (14/83, EU:C:1984:153, pkt 26); z dnia 5 października 2004 r., Pfeiffer i in. (od C-397/01 do C-403/01, EU:C:2004:584, pkt 111–119). Zobacz także wyroki: z dnia 4 lipca 2006 r., Adeneler i in. (C-212/04, EU:C:2006:443, pkt 109); z dnia 24 stycznia 2012 r., Dominguez (C-282/10, EU:C:2012:33, pkt 24).

32 Wyrok z dnia 5 października 2004 r., Pfeiffer i in. (od C-397/01 do C-403/01, EU:C:2004:584, pkt 114).

33 Zobacz na przykład wyroki: z dnia 4 lipca 2006 r., Adeneler i in. (C-212/04, EU:C:2006:443, pkt 110); z dnia 15 kwietnia 2008 r., Impact (C-268/06, EU:C:2008:223, pkt 100); z dnia 11 listopada 2015 r. (Klausner Holz Niedersachsen, C-505/14, EU:C:2015:742, pkt 32).

34 Aby zapoznać się z dyskusją dotyczącą konkretnego przykładu, zob. na przykład opinia rzecznik generalnej E. Sharpston w sprawie Unibet (C-432/05, EU:C:2006:755, pkt 55).

59. Dzieje się tak tym bardziej, że obowiązek wykładni zgodnej nie ogranicza się do konkretnego aktu prawnego, który został przyjęty w celu transpozycji zobowiązania wynikającego z prawa Unii. Powszechnie uznaje się również, że wykładnia zgodna obejmuje spojrzenie na prawo krajowe *jako całość*³⁵, na wszelkie normy w krajowym zbiorze przepisów, które przy prawidłowej i dopuszczalnej wykładni prawa krajowego mogłyby zapewnić jego zgodność wykładniczą z prawem Unii³⁶. Metaforycznie rzecz ujmując, wykładnia zgodna nie ogranicza się do zbadania konkretnej gałęzi prawa krajowego, które nosi tę samą nazwę co akt prawa Unii, który ma zostać wdrożony, ale obejmuje całą dziedzinę prawa krajowego, w tym jego konstytucyjne lub ogólne administracyjne podstawy i korzenie. Ustalenie, czy w innym miejscu krajowej dziedziny objętej działalnością prawodawczą istnieje coś, co rzuciłoby inne światło interpretacyjne na szczególną odnogę zwaną „proporcjonalnością sankcji administracyjnych”, należy jednak do sądu odsyłającego.

60. W niniejszej sprawie sugeruje się, że wykładnia zgodna nie jest możliwa. Jeżeli rzeczywiście problem ma charakter konfliktu między z jednej strony szczegółowymi sektorowymi przepisami węgierskimi dotyczącymi wykroczeń drogowych, które to przepisy zawierają tabele i jasne szczegółowe dane liczbowe lub kwoty i które nie zezwalają na możliwość złagodzenia sankcji, a z drugiej strony – brakiem jakichkolwiek innych przepisów prawa węgierskiego, które wymagałyby proporcjonalności sankcji, to rzeczywiście należy zgodzić się, że nie jest możliwe zinterpretowanie wyraźnie wskazanej kwoty X jako innej kwoty Y. Również te kwestie powinny zostać zbadane przez sąd odsyłający, przy uwzględnieniu ogólnych wytycznych zawartych w poprzednich punktach.

b) Co się tyczy bezpośredniego skutku

61. Jeżeli sąd odsyłający stwierdzi, że w niniejszej sprawie wykładnia zgodna nie jest możliwa, głównym zagadnieniem staje się kwestia, czy art. 9a dyrektywy 1999/62, który zawiera przesłankę proporcjonalności kar, jest bezpośrednio skuteczny.

62. Ze względu na sposób sformułowania i swój charakter pytanie to ogranicza się do kwestii bezpośredniej skuteczności przesłanki proporcjonalności kar zawartej w art. 9a dyrektywy 1999/62. Oznacza to dwojakie ograniczenie: po pierwsze, nawet jeżeli – jak wskazano w poprzedniej części – zasada proporcjonalności jest stosowana w wielu dziedzinach prawa Unii, ocena, jaką należy przeprowadzić w odniesieniu do pierwszego pytania sądu krajowego, odnosi się ściśle do jednego konkretnego przepisu tej dyrektywy. Oznacza to, że każde takie ewentualne orzeczenie ogranicza się do jednego konkretnego przepisu określonej dyrektywy. Po drugie, ta sama ocena dotyczy oczywiście jedynie przesłanki proporcjonalności kar zawartych w tym artykule, a nie innych potencjalnych wymogów zawartych w tym samym artykule.

35 „[Z]asada zgodnej wykładni wymaga, by sądy krajowe czyniły wszystko, co leży w zakresie ich kompetencji, uwzględniając wszystkie przepisy prawa krajowego i stosując uznane w porządku krajowym metody wykładni, by zapewnić pełną skuteczność prawa Unii i dokonać rozstrzygnięcia zgodnego z realizowanymi przez niego celami” [odnośnie do sformułowania w niedawnym orzecznictwie zob. wyrok z dnia 13 lipca 2016 r., Pöpperl (C-187/15, EU:C:2016:550, pkt 43 i przytoczone tam orzecznictwo)].

36 W kwestii potwierdzenia szerokiego podejścia do obowiązku wykładni zgodnej poprzez włączenie późniejszego prawa krajowego w zakres tego obowiązku zob. na przykład wyroki: z dnia 16 grudnia 1993 r., Wagner Miret (C-334/92, EU:C:1993:945, pkt 20); z dnia 27 czerwca 2000 r., Océano Grupo Editorial i Salvat Editores (od C-240/98 do C-244/98, EU:C:2000:346, pkt 32).

1) Przesłanki

63. Bezpośredni skutek odnosi się do możliwości bezpośredniego dochodzenia zastosowania przepisu prawa Unii na drodze sądowej na szczeblu krajowym. Kwestię, czy dany przepis ma skutek bezpośredni, należy zbadać z uwzględnieniem charakteru, ogólnej systematyki i brzmienia tego przepisu³⁷. Przepis będzie bezpośrednio skuteczny w każdym przypadku, gdy jego przedmiot jest wystarczająco jasny, precyzyjny i bezwarunkowy, tak aby można było się na niego powoływać w zakresie, w jakim określa on prawa, jakich jednostki mogą dochodzić od państwa³⁸.

64. Przed przejściem do niniejszej sprawy należy przedstawić cztery ogólne uwagi oparte na orzecznictwie³⁹.

65. Po pierwsze, z orzecznictwa jednoznacznie wynika, że „jasne i precyzyjne” jest określeniem elastycznym. Przepis może być „jasny i precyzyjny”, a jednocześnie zawierać niezdefiniowane – lub nawet niejasne – koncepcje lub niedookreślone pojęcia prawne.

66. Po drugie, Trybunał wydaje się bardziej skłonny twierdzić, że przepis, pomimo zastosowania w nim niejasnych lub niedookreślonych pojęć, jest bezpośrednio skuteczny, jeżeli przewiduje *zakaz*. W przypadkach, w których przepis stanowi źródło odrębnego prawa, którego kontury muszą zostać określone, stosowanie niejasnych pojęć jest na ogół bardziej problematyczne. W niektórych przypadkach *zakaz* może zostać jednak przekształcony w wymóg pozytywny – i odwrotnie.

67. Po trzecie, ustalając, czy dany przepis jest bezpośrednio skuteczny w danej sprawie, Trybunał nie zmierza do ustalenia, że całe przepisy są bezpośrednio skuteczne i mają zastosowanie w dosłownym brzmieniu. Trybunał bowiem działa na zasadzie przeprowadzenia analizy fragmentarycznej, to jest ma na celu ustalenie, czy z (być może dłuższego i bardziej złożonego) przepisu prawa Unii można wywieść konkretną, mającą zastosowanie normę postępowania.

68. Po czwarte, kryterium „bezwarunkowego” skutku bezpośredniego oznacza, że przepis prawa Unii nie wymaga przyjęcia żadnych dalszych środków ani przez instytucje Unii, ani przez państwa członkowskie. Państwom członkowskim nie należy pozostawiać żadnego zakresu uznania w odniesieniu do jego wdrażania⁴⁰, ani też nie należy im pozwalać na powoływanie się na brak takiego uprawnienia⁴¹. Pomimo istnienia pewnego zakresu uznania po stronie państw członkowskich przesłanki dotyczące skutku bezpośredniego mogą być jednak nadal spełnione. Zdarzy się tak w szczególności, gdy kwestia ewentualnego przekroczenia zakresu uznania przez organy krajowe będzie mogła zostać *poddana kontroli sądowej*⁴². Zasadniczo sytuacja taka zaistnieje, jeżeli możliwe będzie ustalenie „gwarancji minimalnej”, „praw minimalnych” lub „ochrony minimalnej”⁴³, a kontrola sądowa wykaże, czy państwo członkowskie przestrzegało tego poziomu minimalnego⁴⁴.

37 Zobacz wyrok z dnia 4 grudnia 1974 r., Van Duyn (C-41/74, EU:C:1974:133, pkt 12).

38 Wyroki: z dnia 19 stycznia 1982 r., Becker (C-8/81, EU:C:1982:7, pkt 25); z dnia 15 kwietnia 2008 r., Impact (C-268/06, EU:C:2008:223, pkt 56, 57).

39 Z bardziej szczegółową argumentacją wraz z dalszymi przykładami i odniesieniami do każdej z ogólnych propozycji można zapoznać się w mojej niedawnej opinii w sprawie Kohn (C-167/17, EU:C:2018:387, pkt 38–46).

40 Wyrok z dnia 4 grudnia 1974 r., Van Duyn (C-41/74, EU:C:1974:133, pkt 6).

41 Wyrok z dnia 19 stycznia 1982 r., Becker (C-8/81, EU:C:1982:7, pkt 28–30).

42 Wyrok z dnia 4 grudnia 1974 r., Van Duyn (C-41/74, EU:C:1974:133, pkt 7, 13). Zobacz także wyroki: z dnia 24 października 1996 r., Kraaijeveld i in. (C-72/95, EU:C:1996:404, pkt 59); z dnia 15 kwietnia 2008 r., Impact (C-268/06, EU:C:2008:223, pkt 64); z dnia 21 marca 2013 r., Salzburger Flughafen (C-244/12, EU:C:2013:203, pkt 29, 31).

43 Zobacz, odpowiednio, wyroki: z dnia 19 listopada 1991 r., Francovich (C-6/90, EU:C:1991:428, pkt 19); z dnia 14 lipca 1994 r., Faccini Dori (C-91/92, EU:C:1994:292, pkt 17); z dnia 24 stycznia 2012 r., Dominguez (C-282/10, EU:C:2012:33, pkt 35).

44 Zobacz w tym sensie na przykład wyrok z dnia 19 września 2000 r., Linster (C-287/98, EU:C:2000:468, pkt 37).

69. Krótko mówiąc, przy ustalaniu, czy przepis nakładający zakaz lub nakaz ma skutek bezpośredni, podstawową kwestią jest to, czy zawarta w nim norma podlega kontroli na drodze sądowej. W tym celu wymogi „wystarczającej jasności, precyzji i bezwarunkowości” należy interpretować w odniesieniu do rzeczywistej zdolności organów krajowych do samodzielnego zrozumienia i stosowania tego przepisu. Jeżeli organy te zachowują zakres uznania lub pewien margines oceny przy jej stosowaniu, swoboda ta musi być ograniczona strukturą samego przepisu.

2) Zastosowanie do niniejszej sprawy

70. Sąd odsyłający jest zdania, że przesłanka proporcjonalności ustanowiona w art. 9a dyrektywy 1999/62 nie stanowi przepisu dyrektywy mającego bezpośrednio zastosowanie. Z dyrektywy nie można wywnioskować, do jakiego stopnia kara musi być proporcjonalna. Do ustawodawcy krajowego należy ustalenie kryteriów proporcjonalności na podstawie definicji Trybunału.

71. Zdaniem rządu węgierskiego treść art. 9a dyrektywy 1999/62 nie jest wystarczająco precyzyjna i szczegółowa, aby mogła być bezpośrednio stosowana. Rząd ten twierdzi, że ów przepis nie stwarza praw na korzyść strony skarżącej, lecz określa granice umożliwiające, w ramach stosowania sankcji, zachowanie równowagi między obiektywną ochroną prawa a prawami jednostki.

72. Komisja twierdzi natomiast, że art. 9a dyrektywy 1999/62 jest jasny, precyzyjny i bezwarunkowy, ponieważ sankcje nakładane przez państwa członkowskie muszą zawsze być zgodne z zasadą proporcjonalności. W ten sposób jednostki mogą powoływać się wobec państwa na ten wymóg dyrektywy przed sądem.

73. Zgadzam się z Komisją. Przesłanka proporcjonalności kar zawarta w art. 9a dyrektywy 1999/62 jest wystarczająco jasna, precyzyjna i bezwarunkowa, aby mogła być bezpośrednio skuteczna.

74. Przesłanka ta jest *jasna i precyzyjna*. Po pierwsze, znaczenie i dokładne konsekwencje przesłanki proporcjonalności w kontekście sankcji są zrozumiałe: nałożone kary nie mogą wykraczać poza to, co jest bezwzględnie konieczne do osiągnięcia zamierzonego celu. Zgodnie z obecnym brzmieniem propozycji wynikającej z art. 9a dyrektywy bez różnicy jest, czy przesłanka zostanie sformułowana jako wymagająca działania pozytywnego („kary mają być proporcjonalne”), czy też jako zakaz („kary nie mogą być nieproporcjonalne”).

75. Po drugie, jest również całkiem jasne, w odniesieniu do czego kary mają być proporcjonalne: mają być proporcjonalne do wagi popełnionego naruszenia, przy jednoczesnym uwzględnieniu, w stosownych przypadkach, indywidualnych okoliczności każdej sprawy. Całej tej oceny należy dokonać w szczególnym kontekście dyrektywy 1999/62, która określa cele i kontekst stosowania przesłanki proporcjonalności kar.

76. Po trzecie, w odniesieniu do jasności i precyzji, *jasności normy* nie należy mylić z *jasnością skutku* zastosowania tej normy w każdym poszczególnym przypadku. Kryterium bezpośredniej skuteczności przepisu prawa Unii wyraźnie mieści się w tej pierwszej kategorii: czy ogólny lub normatywny przepis lub wymóg jest wystarczająco jasny, precyzyjny i bezwarunkowy, aby mógł być dochodzony przed sądem? Innymi słowy, czy organ orzekający, sąd lub organ administracyjny jest w stanie wykorzystać i bezpośrednio zastosować ten przepis w odniesieniu do zawisłego przed nim sporu, bez dalszego wyjaśnienia tego przepisu? Nie oznacza to (i ze względu na sam charakter prawa nie może) konieczności, że norma ta będzie *ex ante* stanowić jasną odpowiedź na każdą kwestię prawną wchodzącą w jej zakres przedmiotowy. Ogólnie rzecz biorąc, bez względu na to, ile wytycznych, tabel czy wyroków zostanie wydanych w celu dokonania wykładni znaczenia „proporcjonalnej kary”, nigdy nie będzie to oznaczać zniesienia zakresu uznania, jaki nieodłącznie wiąże się ze stosowaniem tej zasady w konkretnych sprawach.

77. Po czwarte, przesłanka proporcjonalności wydaje się również jasna i precyzyjna, jeżeli przyjmie się punkt widzenia tych organów, które regularnie, jeśli nie codziennie, wzywa się do jej stosowania – a mianowicie sądów krajowych i organów administracyjnych. Organy te powinny być rzeczywiście zaznajomione i dobrze wyposażone w zakresie przeprowadzania kontroli proporcjonalności, w szczególności w kontekście sankcji⁴⁵.

78. Jeśli chodzi o *bezwarunkowy* charakter przesłanki proporcjonalności kar, jasne jest również, że stosowanie tej zasady nie jest uzależnione od spełnienia jakichkolwiek warunków wstępnych.

79. Po pierwsze, bez wątplenia to przede wszystkim ustawodawca krajowy powinien wdrożyć ten przepis za pomocą bardziej precyzyjnych środków i w pewien sposób ukształtować proporcjonalność, ustalając dokładne kryteria i wartości kwotowe. W tej argumentacji nie można jednak posunąć się tak daleko, by twierdzić, że w ten sam sposób inne podmioty, takie jak organy sądowe lub administracyjne nie będą mogły nawet rozważyć zbadania proporcjonalności, w szczególności w przypadkach, w których ustawodawca krajowy nie podejmuje działań lub niewłaściwie wdrożył daną normę.

80. Jest to jeszcze bardziej widoczne w przypadku gdy, po drugie, rozpatrywana sprawa wyraźnie mieści się w zakresie pojęcia „gwarancji minimalnej” lub „ochrony minimalnej” przesłanki proporcjonalności. W tym sensie być może można by powołać się na pewien stopień warunkowości danej normy, gdyby jej stosowanie *pozostawało w zakresie* uznania, które można było kiedykolwiek racjonalnie uznać za zastrzeżone dla państw członkowskich. Ustanawiając jednak system kar, który – jak orzekł Trybunał – przewiduje sankcje w postaci rozpatrywanych w setkach wielokrotności należnych kwot⁴⁶, a jednocześnie uniemożliwia uwzględnienie indywidualnych okoliczności każdej sprawy i złagodzenie grzywny, państwo członkowskie wyraźnie wykracza poza to, co mogłoby być postrzegane jako objęte jego zakresem uznania, a tym samym podlegające jakimkolwiek warunkom transpozycji. Innymi słowy, wszędzie tam, gdzie wykraczamy poza racjonalnie pojmowany zakres uznania państw członkowskich, nie ma zastosowania kwestia warunkowości.

3) Wniosek częściowy

81. Z powyższego wynika, że art. 9a dyrektywy 1999/62, w zakresie, w jakim wymaga proporcjonalności kar, jest bezpośrednio skuteczny.

C. Wymiar instytucjonalny

82. Po ustaleniu, że wymóg proporcjonalności zawarty w art. 9a dyrektywy 1999/62 wywołuje skutek bezpośredni⁴⁷, kwestią powiazaną, jaka w związku z tym wymaga oceny, jest: *kto*, w świetle prawa Unii, *co* ma zrobić w sytuacji, gdy wydaje się, że sądy krajowe i organy administracyjne nie mogą na mocy prawa krajowego uwzględnić rzeczywistych okoliczności danej sprawy lub, w razie potrzeby, obniżyć kwoty tej grzywny⁴⁸?

45 Aby raz jeszcze zapoznać się z niektórymi innymi dziedzinami, w których zastosowanie znajduje przesłanka proporcjonalności sankcji, zob. pkt 29–42 powyżej.

46 Zobacz pkt 31 niniejszej opinii.

47 Można by dodać, że argumenty przedstawione w tej części byłyby również w dużej mierze zasadne, gdyby sąd odsyłający ostatecznie uznał, iż możliwe jest dokonanie wykładni prawa krajowego zgodnie z art. 9a dyrektywy 1999/62.

48 Zobacz także wyrok z dnia 22 marca 2017 r., Euro-Team i Spirál-Gép (C-497/15 i C-498/15, EU:C:2017:229, pkt 60).

83. Te dwie kwestie, które zostały poruszone przez sąd odsyłający w pytaniu drugim i rozwinięte w postanowieniu odsyłającym, zostaną teraz omówione oddzielnie. Sugerowane podejście zakłada, że bezpośrednio skuteczna przesłanka proporcjonalności kar oznacza, iż to prawo Unii uprawnia organy krajowe do łagodzenia – jeżeli jest to stosowne w danej sprawie – nieproporcjonalnego wymiaru kary przewidzianego w przepisach (1). Ponadto, nawet jeśli każde państwo członkowskie decyduje, jakie uprawnienia będą wykonywane przez które organy w poszczególnych przypadkach, to ostatecznie do sądów krajowych należy zapewnienie przestrzegania prawa Unii (2).

1. Co: stwierdzenie nieważności czy złagodzenie sankcji?

84. Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem przepis prawa krajowego niezgodny z prawem Unii nie jest stosowany⁴⁹. W niniejszej sprawie jest oczywiste, że niezgodność uregulowania węgierskiego z przesłanką proporcjonalności zawartą w art. 9a dyrektywy 1999/62 oznacza, że uregulowanie to musi pozostać odpowiednio niestosowane.

85. Mniej jasne jest, *czego* dokładnie nie należy stosować. Całego aktu ustawodawczego? A może tylko tabeli w załączniku, w której określono wysokość kar? Czy też decyzji indywidualnej wydanej w odniesieniu do treści tej tabeli? A może tylko konkretnych przepisów w decyzjach ustanawiających sankcje?

86. Ujmując to w sposób bardziej zasadniczy: czy bezpośredni skutek przesłanki proporcjonalności kar zawartej w art. 9a dyrektywy 1999/62 oznacza, że należy odstąpić od stosowania sankcji? Czy też jego bezpośredni skutek może faktycznie oznaczać, że sądy krajowe lub organy administracyjne mogą same zdecydować, na podstawie prawa Unii, o zmniejszeniu kwoty grzywny i nałożeniu proporcjonalnej sankcji, która zastąpiłaby nieproporcjonalną sankcję pierwotnie nałożoną na podstawie prawa krajowego? Innymi słowy, czy bezpośrednio skuteczna przesłanka proporcjonalności ustanowiona w art. 9a dyrektywy 1999/62 może zostać włączona do prawa krajowego w celu upoważnienia organów krajowych do nakładania kar spełniających tę przesłankę?

87. Kwestia ta wydaje się budzić wątpliwości sądu odsyłającego, gdy w drugim pytaniu zmierza on do ustalenia, czy sądy krajowe i organy administracyjne mogą, a nawet muszą „w braku działalności ustawodawczej w krajowych ramach prawnych – uzupełni[ć] właściwe uregulowanie węgierskie w niniejszej sprawie [...] materialnymi kryteriami przesłanki proporcjonalności ustanowionymi w wyroku Euro-Team i Spirál-Gép”.

88. W opinii rządu węgierskiego ani sądy krajowe, ani organy administracyjne nie są właściwe ani kompetentne do uzupełnienia ustawodawstwa krajowego, ponieważ jedynie ustawodawca jest odpowiedzialny za uchwalenie lub zmianę przepisów.

89. Komisja jest również zdania, że przyjęcie proporcjonalnego systemu sankcji należy wyłącznie do ustawodawcy. Okoliczność, że przesłanka proporcjonalności zawarta w art. 9a dyrektywy 1999/62 jest bezpośrednio skuteczna, nie oznacza, że jednostki mogą się na nią powołać i uzyskać zasądzenie przez sąd nowej, proporcjonalnej sankcji. Wydaje się, że dopóki ustawodawca krajowy nie ustanowi nowego systemu kar w pełnej zgodności z przesłanką proporcjonalności ustanowioną w art. 9a dyrektywy 1999/62, sądy krajowe mogą jedynie stwierdzić nieważność nieproporcjonalnej sankcji.

90. Muszę przyznać, że stanowisko Komisji wydaje mi się nieco nieproporcjonalne. Krótko mówiąc, Komisja sugeruje, że bezpośredni skutek (który Komisja uznaje) przesłanki, zgodnie z którą *kary muszą być proporcjonalne*, faktycznie oznacza, że do czasu przyjęcia przez ustawodawcę nowego systemu kar *nie mogą one być w ogóle stosowane*.

⁴⁹ Zobacz na przykład wyroki: z dnia 9 marca 1978 r., Simmenthal (106/77, EU:C:1978:49, pkt 21); z dnia 18 lipca 2007 r., Lucchini (C-119/05, EU:C:2007:434, pkt 61); z dnia 3 października 2013 r., Confédération paysanne (C-298/12, EU:C:2013:630, pkt 37).

91. Moje stanowisko w tej kwestii może się różnić od stanowiska Komisji z dwóch powodów: odnoszą się one do struktury przepisów mających zastosowanie w niniejszej sprawie oraz do konsekwencji, jakie wywołuje bezpośrednia skuteczność przepisu prawa Unii.

92. Po pierwsze, przy nakładaniu kar za naruszenia takie jak te w niniejszym postępowaniu struktura prawna przepisów, które mają być stosowane, jest następująca: po pierwsze, istnieje zasada mówiąca, że należy uiścić opłatę za przejazd, i podająca wysokość tej opłaty (obowiązek). Po drugie, istnieje przepis stanowiący, że nieuiszczenie opłaty za przejazd podlega karze (podstawa prawna kary). Po trzecie, co czasem traktowane jest łącznie, a czasem odrębnie od tego ostatniego przepisu, istnieje oświadczenie o wysokości sankcji, zazwyczaj stwierdzające, że za konkretne zachowanie można nałożyć określone sankcje. Po czwarte, pod tym samym tytułem, poprzez wyraźne określenie w tym samym przepisie, a czasem w ogólnych przepisach prawa czy nawet w kodeksie postępowania administracyjnego, zwykle istnieje wykaz elementów (zazwyczaj o charakterze jedynie przykładowym), które organ orzekający winien wziąć pod uwagę przy ustalaniu wysokości sankcji, a tym samym przy wykonywaniu swoich uprawnień dyskrecyjnych w granicach określonych przez prawo lub orzecznictwo sądów.

93. Po drugie, bezpośredni skutek nie polega – a z pewnością polega nie tylko – na *wyłączeniu* niezgodnego przepisu prawa krajowego. Gdyby ustalenie bezpośredniego skutku przepisu dyrektywy zawsze prowadziło po prostu do odstąpienia od stosowania niezgodnego z prawem ustawodawstwa krajowego, jestem skłonny zgodzić się, że bezpośredni skutek nie miałby żadnej wartości dodanej dla pierwszeństwa⁵⁰. Niestosowanie, skutkujące unieważnieniem sankcji, jest konieczną konsekwencją pierwszeństwa. Skutek bezpośredni nie jest w tym celu potrzebny.

94. Moim zdaniem bezpośredni skutek oznacza również, w sprawach takich jak niniejsza, zastąpienie. Bezpośrednio skuteczny przepis prawa Unii może być przedmiotem niezależnej kontroli sądowej i ma zastosowanie przed organami krajowymi, niezależnie od ustawodawstwa krajowego przyjętego w celu jego wdrożenia. Taki bezpośrednio skuteczny przepis nie musi wyłączać niczego na szczeblu krajowym: może on po prostu dodać coś innego, wcześniej niedostępnego w strukturze prawa krajowego.

95. Gdy zastosuje się tę logikę w niniejszej sprawie, bezpośrednio skuteczna przesłanka proporcjonalności kar, zawarta w art. 9a dyrektywy 1999/62 i włączona do krajowego porządku prawnego, oznacza zatem, że organy krajowe otrzymują uprawnienia, które najwyraźniej nie zostały im przyznane na czwartym etapie, o którym mowa powyżej. Nie oznacza to koniecznie, że należy odstąpić od któregośkolwiek z poprzednich działań: fakt, że opłata za przejazd jest należna, pozostaje ważny, podobnie jak fakt, że wskutek braku uiszczenia opłaty za przejazd powstaje kara, a także jak określona w załączniku *pierwotna* wysokość sankcji nałożonej, zanim będzie mogła ulec zmianie.

96. Zmiany polegają jednak na tym, że wskutek bezpośrednio skutecznej przesłanki proporcjonalności kar organy krajowe są uprawnione, w sprawach w okresie przejściowym, to jest do czasu przyjęcia przez ustawodawcę krajowego nowego systemu kar zgodnego z prawem Unii, do łagodzenia kar nakładanych z uwagi na wagę danego naruszenia oraz z uwagi na indywidualne okoliczności każdej sprawy. Przy wykonywaniu prawa do zmiany wysokości grzywien kwoty określone w załączniku 9 do dekretu rządowego nr 410/2007 można uznać za próg maksymalny, którego nie może przekroczyć nałożona grzywna, a który może ulegać obniżeniu po uwzględnieniu zarówno wagi naruszenia, jak i indywidualnych okoliczności każdej sprawy.

⁵⁰ W przedmiocie tej dyskusji zob. na przykład K. Lenaerts, T. Corthaut, *Of Birds and Hedges: The Role of Primacy in Invoking Norms of EU Law*, (2006) 31 *European Law Review*, t. 31, 2006, s. 287–315; S. Prechal, *Direct Effect, Indirect Effect, Supremacy and the Evolving Constitution of the European Union*, w: C. Barnard, (ed.), *The Fundamentals of EU Law Revisited: Assessing the Impact of the Constitutional Debate*, Oxford University Press 2007, s. 35–69; D. Gallo, *L'efficacia diretta del diritto dell'Unione europea negli ordinamenti nazionali, Evoluzione di una dottrina ancora controversa*, Giuffrè, 2018, s. 351–418.

97. Z tych względów proponuję, aby bezpośredni skutek przesłanki proporcjonalności kar rzeczywiście oznaczał „kary proporcjonalne”, a nie „brak kar w ogóle”. Jak zasugerowałem wcześniej⁵¹, bezpośredni skutek może być również stosowany w sposób proporcjonalny, co w maksymalnym stopniu zabezpiecza integralność obu systemów. Zamiast uniemożliwienia dalszego funkcjonowania całego krajowego systemu sankcji, bardziej zalecane może być wprowadzenie, z chirurgiczną precyzją, do krajowego porządku prawnego przepisu, który jest niezbędny do zapewnienia natychmiastowej zgodności z prawem Unii, przy jednoczesnym pozostawieniu ustawodawcy krajowemu możliwości odmiennego postępowania w przyszłych sprawach.

98. Na zakończenie tej sekcji należy podnieść jeszcze jedną kwestię. Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem dyrektywa nie może, sama w sobie i niezależnie od ustawy przyjętej w jej wykonaniu, prowadzić do określenia lub zaostrzenia odpowiedzialności karnej osób, które dopuszczają się naruszenia jej przepisów⁵². Ponadto bezpośrednio obowiązujący przepis dyrektywy nie może sam w sobie nakładać zobowiązań na osobę prywatną⁵³. Nie może zatem powoływać się na nią *inna* osoba, zarówno publiczna, jak i prywatna, ze szkodą dla tej osoby prywatnej. Jest to jeden z powodów, dla których Trybunał wykluczył możliwość powołania się przez osobę prywatną na bezpośrednio skuteczny przepis dyrektywy przeciwko innej osobie prywatnej („horyzontalny skutek bezpośredni”) lub powołania się przez organ władzy publicznej na ten przepis przeciwko osobie prywatnej („wertikalny skutek bezpośredni skierowany w dół”).

99. Na podstawie tej linii orzeczniczej można by ewentualnie zasugerować, że jak wskazano powyżej, bezpośredni skutek przez zastąpienie oznaczałby zastosowanie nieprawidłowo transponowanego przepisu dyrektywy (art. 9a dyrektywy 1999/62) ze szkodą dla jednostki. Przepis ten zostałby w ten sposób skutecznie wykorzystany do pogorszenia sytuacji jednostki i w pewnym sensie „ocalenia” państwa członkowskiego uchybiającego swoim zobowiązaniom.

100. Moim zdaniem charakter niniejszej sprawy jest nieco inny. Po pierwsze, taki argument jest zbyt daleko idący. Zakłada on, że ze względu na pierwszeństwo należy kategorycznie wykluczyć możliwość zastosowania sankcji, przy czym bezpośredni skutek przesłanki proporcjonalności kar oznacza, że są one w rzeczywistości „ponownie wprowadzane”. Jak już jednak wspomniano w pkt 92 powyżej, sytuacja standardowa, względem której należy dokonać oceny „pogorszenia” lub „poprawy” sytuacji prawnej jednostki, jest jednak w rzeczywistości inna: obowiązek uiszczenia opłaty za przejazd jest przewidziany na szczeblu krajowym, podobnie jak przewidziana w przepisach krajowych sankcja w pełnej wysokości w przypadku braku uiszczenia owej opłaty.

101. Po drugie, rozpatrywany względem tego miernika ostateczny rezultat zawsze będzie korzystny dla jednostek. Na podstawie dyrektywy jednostka będzie znajdować się faktycznie w lepszej sytuacji, ponieważ w najbardziej rażących przypadkach umyślnego naruszenia będzie ponosić takie same, ale w większości przypadków łagodniejsze sankcje niż te, które wynikają z niezgodnego prawa krajowego.

102. Po trzecie, to zawsze jednostka, taka jak skarżąca, będzie powoływać dyrektywę 1999/62 w celu skorzystania z praw, jakie dyrektywa ta przyznaje przeciwko państwu członkowskiemu. Po raz kolejny warto przypomnieć, jaki *dokładnie* jest charakter tego prawa zagwarantowanego na mocy dyrektywy: jest to ustanowienie proporcjonalnych sankcji. Dyrektywa nie przewiduje, że nie można ustanawiać żadnych sankcji. Zatem prawo wynikające z art. 9a dyrektywy 1999/62, na które skarżąca może się powołać, nie jest prawem do *niestosowania* sankcji, lecz prawem do niestosowania *nieproporcjonalnych* sankcji.

51 Co się tyczy związku pomiędzy bezpośrednim skutkiem a wykładnią zgodną (pkt 55 powyżej).

52 Zobacz na przykład wyroki: z dnia 8 października 1987 r., Kolpinghuis Nijmegen (80/86, EU:C:1987:431, pkt 13); z dnia 22 listopada 2005 r., Grøngaard i Bang (C-384/02, EU:C:2005:708, pkt 30).

53 Zobacz na przykład wyroki: z dnia 26 lutego 1986 r., Marshall (152/84, EU:C:1986:84, pkt 48); z dnia 5 października 2004 r., Pfeiffer i in. (od C-397/01 do C-403/01, EU:C:2004:584, pkt 108); z dnia 10 października 2017 r., Farrell (C-413/15, EU:C:2017:745, pkt 31).

103. Byłoby raczej osobliwe, gdyby osoba opierająca się na bezpośrednio skutecznych przepisach dyrektywy mogła uzyskać większą ochronę niż ta, którą dyrektywa faktycznie mogłaby dla niej przewidywać.

2. Kto: sądy krajowe czy organy administracyjne?

104. Ostatni element dotyczy kwestii podniesionej przez sąd odsyłający w postanowieniu odsyłającym, a która pojawia się w pytaniu drugim. Rozumiem, że kwestia ta ma następujący charakter: ustawa krajowa nie pozwala organom administracyjnym na łagodzenie sankcji i uwzględnianie indywidualnych okoliczności przy podejmowaniu decyzji o nałożeniu kary. Jeżeli taka sprawa jest rozpatrywana przez sąd administracyjny, uprawnienia przyznane temu sądowi na mocy prawa krajowego ograniczają się jedynie do stwierdzenia nieważności decyzji organu administracyjnego i przekazania sprawy do ponownego rozpoznania organowi administracyjnemu, chociaż sąd ten nie może również złagodzić nałożonej kary. W tym kontekście rozumiem, że pytanie sądu odsyłającego dotyczy ustalenia, kto powinien zapewnić zgodność z prawem Unii – krajowy organ administracyjny czy sąd krajowy?

105. Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem „są sprzeczne z wymogami wynikającymi z samej natury prawa Unii wszelkie przepisy obowiązujące w krajowym porządku prawnym oraz wszelka praktyka legislacyjna, administracyjna lub sądowa, powodujące ograniczenie skuteczności tego prawa poprzez odmowę przyznania sądowi, w którego właściwości leży jego zastosowanie, uprawnienia do *uczynienia*, w momencie stosowania tego prawa, *wszystkiego, co niezbędne* do pominięcia krajowych przepisów ustawowych mogących stać na przeszkodzie pełnej skuteczności podlegających bezpośrednio stosowaniu norm prawa Unii. Miałyby to miejsce, gdyby [...] wynikające stąd przeszkody dla pełnej skuteczności tego prawa były tylko przejściowe”⁵⁴.

106. Także zgodnie z utrwaloną zasadą obowiązek natychmiastowego stosowania prawa Unii dotyczy zarówno sądów krajowych⁵⁵, jak i organów administracyjnych⁵⁶. W ramach zarówno swojej właściwości, jak i swojej kompetencji owe sądy i organy mają obowiązek pełnego stosowania przepisów prawa Unii, bez konieczności zwracania się o wcześniejsze uchylene tego przepisu prawa krajowego lub oczekiwania na jego uchylene za pomocą środków ustawodawczych lub innych środków konstytucyjnych⁵⁷. Wreszcie, nadanie pełnej skuteczności przepisom prawa Unii obejmuje stosowanie wszystkich zasad prawa Unii na szczeblu krajowym, takich jak pierwszeństwo, skutek bezpośredni czy wykładnia zgodna.

107. W praktyce jest zatem całkiem jasne, że sądy krajowe i organy administracyjne są zobowiązane do stosowania prawa Unii na szczeblu krajowym. Oczywiście istnieją pewne ograniczenia. Nawet bezpośrednio skuteczny przepis prawa Unii nie powinien mieć wpływu na charakter i rodzaj kompetencji, które zgodnie z krajowym systemem prawnym należą *ogólnie* do sądów i organów administracyjnych⁵⁸. Przepis taki będzie jednak miał wpływ na *szczególne* uprawnienia przyznane przez

54 Zobacz na przykład wyroki: z dnia 9 marca 1978 r., Simmenthal (106/77, EU:C:1978:49, pkt 22, 23); z dnia 8 września 2010 r., Winner Wetten (C-409/06, EU:C:2010:503, pkt 56, 57). Wyróżnienie moje.

55 Zobacz na przykład wyroki: z dnia 9 marca 1978 r., Simmenthal (106/77, EU:C:1978:49, pkt 24); z dnia 19 stycznia 2010 r., Küçükdeveci (C-555/07, EU:C:2010:21, pkt 55); z dnia 5 lipca 2016 r., Ognyanov (C-614/14, EU:C:2016:514, pkt 34).

56 Zobacz na przykład wyroki: z dnia 22 czerwca 1989 r., Costanzo (103/88, EU:C:1989:256, pkt 31); z dnia 12 stycznia 2010 r., Petersen (C-341/08, EU:C:2010:4, pkt 80); z dnia 10 października 2017 r., Farrell (C-413/15, EU:C:2017:745, pkt 34).

57 Ostatnio na przykład wyrok z dnia 14 września 2017 r., The Trustees of the BT Pension Scheme (C-628/15, EU:C:2017:687, pkt 54 i przytoczone tam orzecznictwo).

58 Gdzie Trybunał zwykle dokonuje klasyfikuje zakres tego obowiązku dla sądów „w ramach ich właściwości” (zob. np. wyrok z dnia 15 kwietnia 2008 r., Impact, C-268/06, EU:C:2008:223, pkt 99), a dla władz państwowych „w ramach ich kompetencji” (zob. np. wyroki: z dnia 12 czerwca 1990 r., Niemcy/Komisja, C-8/88, EU:C:1990:241, pkt 3; z dnia 12 lutego 2008 r., Kemper, C-2/06, EU:C:2008:78, pkt 34).

ten system swoim organom krajowym w celu wykonywania niektórych zadań. W szczególności państwa członkowskie mają obowiązek przewidzieć pewne rodzaje środków odwoławczych przed swoimi sądami i organami administracyjnymi w celu zapewnienia natychmiastowego i jednolitego stosowania prawa Unii⁵⁹.

108. W związku z tym, odnosząc się do niniejszej sprawy, z faktu bezpośredniej skuteczności przesłanki proporcjonalności sankcji, zawartej w art. 9a dyrektywy 1999/62, wynika, że w zakresie stosowania tej dyrektywy organy krajowe są uprawnione do łagodzenia sankcji w poszczególnych przypadkach w taki sposób, aby uczynić je proporcjonalnymi do wagi popełnionego naruszenia, bez konieczności oczekiwania na zmianę odpowiednich przepisów przez ustawodawcę krajowego. *Zgodnie z prawem Unii* organy te są bezpośrednio upoważnione do natychmiastowego poszanowania prawa skarżącej do proporcjonalnych sankcji (lub do niewprowadzania nieproporcjonalnych sankcji), wynikającego z art. 9a dyrektywy 1999/62.

109. W tych granicach każde państwo członkowskie, za pośrednictwem własnego wewnętrznie zorganizowanego systemu, decyduje, zgodnie z zasadą autonomii instytucjonalnej i proceduralnej, który organ krajowy powinien stosować przesłankę proporcjonalności. Nie sądzę, aby wskazane lub właściwe było, aby Trybunał wykroczył poza te ogólne wytyczne i skutecznie podejmował decyzje w sprawie sposobu podziału uprawnień na wewnętrznym szczeblu krajowym.

110. Pragnę jednak dodać dwie uwagi zamykające wywód.

111. Po pierwsze, pierwszeństwo stosowania prawa Unii, bezpośredni skutek i obowiązek wykładni zgodnej są wiążące dla wszystkich organów państw członkowskich, zarówno sądowych, jak i administracyjnych. W tych ramach to prawo krajowe w sposób rzeczywisty określa, który podmiot ma ostatecznie zapewnić przestrzeganie tych obowiązków, *pod warunkiem że jakiś podmiot faktycznie realizuje ten cel*. W praktyce, jeżeli państwo członkowskie chce utrzymać zasadę, zgodnie z którą sądy administracyjne sprawują ograniczoną kontrolę, musi ono przyznać organom administracyjnym uprawnienia do łagodzenia kar. Jeżeli państwo członkowskie woli ograniczyć uznaniowość organów administracyjnych, musi wówczas zezwolić sądom na orzekanie o proporcjonalnych karach. Niemniej jednak „negatywny konflikt kompetencji”, w którym oba rodzaje organów odmawiałyby przyjęcia jakichkolwiek tego rodzaju uprawnień, byłby niezgodny ze skutecznym egzekwowaniem prawa Unii.

112. Po drugie, w pewnym sensie prawo Unii próbuje już zapobiegać takim problemom, utrzymując, że w Unii opartej na zasadach praworządności domyślne uprawnienie do zapewnienia ochrony prawnej, które jednostki wywodzą z przepisów prawa Unii, oraz do zapewnienia pełnej skuteczności tych przepisów będzie spoczywać *w szczególności* na sądach krajowych⁶⁰. System ochrony przewidziany w prawie Unii, czy to na mocy art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE, czy to na mocy art. 47 ust. 1 karty, charakteryzuje się przecież tym, że jest to system skutecznej ochrony sądowej⁶¹. Prawo Unii nie tylko przyznaje uprawnienia dla sądów krajowych, lecz także nakłada na nie ostateczny obowiązek zapewnienia przestrzegania prawa (Unii) na poziomie krajowym. Jest to w istocie pełny zakres mandatu sędziego prawa Unii.

⁵⁹ Zobacz np. wyroki: z dnia 19 czerwca 1990 r., *Factortame i in.* (C-213/89, EU:C:1990:257, pkt 21); z dnia 27 czerwca 2000 r., *Océano Grupo Editorial i Salvat Editores* (od C-240/98 do C-244/98, EU:C:2000:346, pkt 29); z dnia 26 października 2006 r., *Mostaza Claro* (C-168/05, EU:C:2006:675, pkt 39). Rozważania odnośnie do szczególnego kontekstu uprawnień organów administracyjnych, zob. np. wyrok z dnia 9 września 2003 r., *CIF* (C-198/01, EU:C:2003:430, pkt 58).

⁶⁰ Zobacz np. wyrok z dnia 5 października 2004 r., *Pfeiffer i in.* (od C-397/01 do C-403/01, EU:C:2004:584, pkt 111).

⁶¹ Zobacz np.: opinia 1/09 (porozumienie ustanawiające jednolity system rozstrzygania sporów patentowych) z dnia 8 marca 2011 r. (EU:C:2011:123, pkt 69); wyrok z dnia 3 października 2013 r., *Inuit Tapiriit Kanatami i in./Parlament i Rada* (C-583/11 P, EU:C:2013:625, pkt 99); wyrok z dnia 27 lutego 2018 r., *Associação Sindical dos Juizes Portugueses* (C-64/16, EU:C:2018:117, pkt 32, 33).

V. Wnioski

113. Mając na względzie powyższe, proponuję, aby na pytania skierowane przez Szombathelyi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság (sąd administracyjny i pracy w Szombathely, Węgry) Trybunał odpowiedział następująco:

- Artykuł 9a dyrektywy 1999/62/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 17 czerwca 1999 r. w sprawie pobierania opłat za użytkowanie niektórych typów infrastruktury przez pojazdy ciężarowe, w zakresie, w jakim przepis ten wymaga, by kary były proporcjonalne, stosuje się bezpośrednio.
- Do każdego państwa członkowskiego należy podjęcie decyzji, zgodnie z zasadą autonomii instytucjonalnej i proceduralnej, odnośnie do tego, któremu organowi krajowemu zostanie powierzony obowiązek stosowania przesłanki proporcjonalności. W braku takiej decyzji do sądów krajowych należy jednak zapewnienie ochrony prawnej wynikającej z przepisów prawa Unii oraz zapewnienie pełnej skuteczności tych przepisów, w tym zadbanie o to, by kary nakładane w indywidualnych sprawach nie naruszały wymogu proporcjonalności określonego w art. 9a dyrektywy 1999/62.