



Zbierka súdnych rozhodnutí

NÁVRHY GENERÁLNEHO ADVOKÁTA
MICHAL BOBEK
prednesené 26. júna 2018¹

Vec C-384/17

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

[návrh na začatie prejudiciálneho konania, ktorý podal Szombathelyi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság (Správny a pracovný súd Szombathely, Maďarsko)]

„Návrh na začatie prejudiciálneho konania – Cestná doprava – Poplatky za používanie určitej dopravnej infraštruktúry ťažkými nákladnými vozidlami – Smernica 1999/62 – Článok 9a – Požiadavka primeranosti sankcií – Konformný výklad – Priamy účinok – Dôsledky pre vnútroštátne súdy a správne orgány – Právomoc uložiť miernejšiu sankciu až do legislatívneho zásahu“

I. Úvod

1. Dooel Uvoz-Izvoz Skopje Link Logistik N & N (ďalej len „žalobkyňa“) je podnik, ktorý prevádzkuje ťažké nákladné vozidlá. V októbri 2015 nezabezpečila, aby vodič zaplatil poplatok za jedno z jej vozidiel predtým, ako toto vozidlo vošlo na spoplatnený úsek cesty. Žalobkyni, ako prevádzkovateľovi vozidla, bola uložená pokuta. Žalobkyňa napadla výšku pokuty pred maďarskými súdmi. Tvrdí, že pokuta je neprimeraná a že dotknutá vnútroštátna právna úprava je nezlučiteľná s právom EÚ.

2. V rozsudku vo veci Euro-Team a Spirál-Gép² Súdny dvor už rozhodol, že systém sankcií stanovený maďarskou právnou úpravou nezodpovedá požiadavke primeranosti stanovenej v článku 9a smernice 1999/62/ES o poplatkoch za používanie určitej dopravnej infraštruktúry ťažkými nákladnými vozidlami.³ Analýza a konštatovania Súdneho dvora v uvedenom rozsudku boli zovšeobecňujúce v tom zmysle, že viedli k vyhláseniu nezlučiteľnosti systému sankcií (ako je ten v konaní vo veci samej) s požiadavkou primeranosti.

3. V prejednávanej veci je Súdny dvor požiadaný iným maďarským súdom, aby poskytol konkrétnejšie usmernenie: Aké sú špecifické dôsledky takejto nezlučiteľnosti? Kto má zabezpečiť požadovanú primeranosť sankcií a ako? Ako majú byť tieto otázky zodpovedané najmä, pokiaľ ide o prechodné obdobie, predtým, ako vnútroštátny zákonodarcu ustanoví nový rámec? Na tieto účely je Súdny dvor požiadaný, či má článok 9a smernice 1999/62 priamy účinok a či vnútroštátne právo musí byť vykladané v súlade s týmto ustanovením. Vnútroštátny súd predkladá súvisiacu otázku: ktorý orgán, súdny alebo správny, má práve tieto povinnosti a ako presne ich má vykonať.

¹ Jazyk prednesu: angličtina.

² Rozsudok z 22. marca 2017 (C-497/15 a C-498/15, EU:C:2017:229).

³ Smernica Európskeho parlamentu a Rady zo 17. júna 1999 (Ú. v. ES L 187, 1999, s. 42; Mim. vyd. 07/004, s. 372).

II. Právny rámec

A. Právo EÚ

1. Smernica 1999/62

4. Odôvodnenie 14 smernice 1999/62 znie takto: „Mýto a užívateľské poplatky by nemali byť diskriminačné ani by nemali zahŕňať nadmerné administratívne náklady alebo vytvárať prekážky na vnútorných hraniciach; z toho dôvodu by sa mali prijať primerané opatrenia, ktoré by umožnili platenia mýta a užívateľských poplatkov kedykoľvek a rôznymi platobnými prostriedkami.“

5. Odôvodnenie 15 znie: „Sadzby užívateľských poplatkov by mali byť založené na dobe používania príslušnej infraštruktúry a mali by byť diferencované vo vzťahu k nákladom vyvolaným cestnými vozidlami.“

6. V odôvodnení 21 sa uvádza, že: „v súlade s princípom proporcionality, táto smernica neprekračuje rámec toho, čo je požadované na dosiahnutie cieľov uvedených v treťom odseku článku 5 zmluvy.“

7. Článok 2 písm. b) smernice 1999/62 definuje „mýto“ ako „určit[ú] sum[u], ktorá sa platí za vozidlo na základe vzdialenosti prejdenej na danej infraštruktúre a typu vozidla, pričom zahŕňa poplatok za infraštruktúru a/alebo poplatok za externé náklady“.

8. Článok 2 písm. c) definuje „užívateľský poplatok“ ako „špecifickú sumu, úhrada ktorej udeľuje právo pre vozidlo používať určenú dobu infraštruktúru uvedenú v článku 7 ods. 1“.

9. Kapitola III smernice sa venuje mýtu a užívateľským poplatkom.

10. Článok 7 ods. 1 stanovuje: „Bez toho, aby bol dotknutý článok 9 ods. 1a, môžu členské štáty zachovať alebo zaviesť mýto a/alebo užívateľské poplatky na transeurópskej cestnej sieti alebo na určitých úsekoch tejto siete a na akýchkoľvek iných ďalších úsekoch ich siete diaľnic, ktoré nie sú súčasťou transeurópskej cestnej siete, za podmienok stanovených v odsekoch 2, 3, 4 a 5 tohto článku a v článkoch 7a až 7k. Týmto nie je dotknuté právo členských štátov uplatňovať v súlade so Zmluvou o fungovaní Európskej únie mýto a/alebo užívateľské poplatky na iných cestách pod podmienkou, že vyberanie mýta a/alebo užívateľských poplatkov na takýchto iných cestách nevedie k diskriminácii medzinárodnej premávky a narušeniu hospodárskej súťaže medzi prevádzkovateľmi.“

11. Podľa článku 7a ods. 1 „užívateľské poplatky musia byť úmerné trvaniu používania infraštruktúry, neprekračujú hodnoty stanovené v prílohe II a sú platné jeden deň, týždeň, mesiac alebo rok...“.

12. Článok 9a stanovuje, že: „členské štáty zriadia primerané kontroly a ustanovia systém pokút za porušenie vnútroštátnych ustanovení prijatých podľa tejto smernice. Prijmú všetky potrebné opatrenia, aby zabezpečili ich vykonávanie. Stanovené pokuty musia byť účinné, primerané a odrádzajúce.“

B. Maďarské právo

1. Zákon o cestnej premávke

13. § 20 ods. 1 közúti közlekedésről szóló 1988. évi I. törvény (zákon č. I z roku 1988 o cestnej premávke) („zákon o cestnej premávke“) stanovuje:

„Pokuta sa uloží každej osobe, ktorá poruší ustanovenia stanovené týmto zákonom a osobitnými právnymi normami práva Spoločenstva týkajúcimi sa:

...

m) poplatku úmerného prejdenej vzdialenosti, dlžnému za využívanie spoplatneného diaľničného úseku.

...“

14. § 21 zákona o cestnej premávke stanovuje:

„1. Prevádzkovateľ vozidla alebo v prípade uvedenom v § 21a ods. 2 ten, komu bolo vozidlo na účely jeho používania zverené, je pri prevádzkovaní alebo používaní vozidla zodpovedný za dodržanie ustanovení, ktoré sa týkajú

...

h) poplatku úmerného prejdenej vzdialenosti, dlžnému za využívanie spoplatneného diaľničného úseku.

...

2. V prípade porušenia niektorého z pravidiel uvedených v odseku 1 sa prevádzkovateľovi vozidla alebo v prípade uvedenom v § 21a ods. 2 tomu, komu bolo vozidlo na účely jeho používania zverené, uloží v správnom konaní pokuta od 10 000 [maďarských forintov (HUF)] do 300 000 HUF (približne 32 eur až 974 eur). Výšku pokút, ktoré možno uložiť za porušenie jednotlivých ustanovení, stanoví nariadenie. Ak to isté konanie predstavuje porušenie viacerých predpisov a posudzuje sa v rámci toho istého konania, je sankcionované pokutou, ktorej výška zodpovedá sume pokút stanovených pre každé z týchto porušení.

...

5. So zreteľom na odsek 1 vláda nariadením stanoví zoznam správnych deliktov, za ktoré možno uložiť pokutu v správnom konaní... prevádzkovateľovi vozidla.“

2. Zákon o cestnom mýte

15. § 3 ods. 1 a 6 az autópályák, autóutak és főutak használatáért fizetendő, meggett úttal arányos díjról szóló 2013. évi LXVII. törvény (zákon č. LXVII z roku 2013 o mýte úmernom prejdenej vzdialenosti za využívanie diaľnic, rýchlostných ciest a hlavných ciest) (ďalej len „zákon o cestnom mýte“) stanovuje:

„1. Vozidlá, ktoré sú povinné platiť mýto, môžu jazdiť na spoplatnených cestných úsekoch len vtedy, ak majú povolenie na prejazd v zmysle tohto zákona.

...

6. Prevádzkovateľ vozidla je zodpovedný za dodržanie odseku 1, pokiaľ ide o vozidlo, ktoré prevádzkuje.“

16. § 14 zákona o cestnom mýte stanovuje:

„... povolenie na prejazd chýba, ak subjekt povinný platiť mýto:

- a) si pred začatím využívania spoplatneného cestného úseku nezakúpil oprávnenie na využívanie spoplatnených cestných úsekov zodpovedajúce úseku, ktorý využil, ani neuzavrel so správcom mýtného systému platnú zmluvu o predkladaní výkazov subjektu poverenému výberom mýta a o platení mýta podľa tohto zákona;
- b) jazdí na spoplatnenom cestnom úseku, pričom oznámil sadzbu alebo environmentálnu kategóriu, ktorá je nižšia než tá, ktorú mal oznámiť, alebo
- c) v súvislosti s predmetným vozidlom existuje platná zmluva o predkladaní výkazov subjektu poverenému výberom mýta a o platení mýta podľa tohto zákona uzavretá so správcom mýtného systému na účely jazdy na spoplatnenom cestnom úseku, ale počas jazdy na tomto úseku sa nesplní niektorá z požiadaviek riadnej prevádzky palubnej jednotky stanovených nariadením prijatým na základe splnomocnenia uvedeného v tomto zákone bez toho, aby si subjekt povinný platiť mýto pred začatím využívania spoplatneného cestného úseku zakúpil oprávnenie na využívanie spoplatnených cestných úsekov zodpovedajúce úseku, ktorý využil.“

17. § 15 tohto zákona stanovuje:

„1. Výška pokuty sa stanoví tak, aby nabádala subjekty povinné platiť mýto zaplatiť požadovaný mýtny poplatok...“

3. Nariadenie vlády č. 410/2007

18. §1 ods. 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 (nariadenie vlády č. 410/2007 o zozname správnych deliktov na úseku cestnej premávky sankcionovaných pokutou uloženou v správnom konaní, o výške pokút, ktoré možno uložiť v prípade porušenia predpisov v tejto oblasti, o pravidlách rozdeľovania týchto pokút a o podmienkach účasti na kontrolách) z 29. decembra 2007 (ďalej len „nariadenie vlády č. 410/2007“) stanovuje:

„V súlade s § 21 ods. 1 zákona o cestnej premávke sa v prípade porušenia ustanovení uvedených v § 2 až § 8a prevádzkovateľovi vozidla uloží... v správnom konaní pokuta vo výške stanovenej v tomto nariadení.“

19. § 8a nariadenia vlády č. 410/2007 uvádza:

„1. V súvislosti s § 21 ods. 1 písm. h) [zákona o cestnej premávke] v prípade porušenia ustanovení uvedených v prílohe 9 je prevádzkovateľ vozidla povinný zaplatiť pokutu vo výške určenej podľa kategórie vozidla.

...“

20. Príloha 9 tohto nariadenia obsahuje nasledovnú tabuľku:

| | |
|---|---|
| A | B |
|---|---|

| | B1 | B2 | B3 |
|---|--------------------------------------|---------|---------|
| 1. Správny delikt uvedený v zákone č. LXVII z roku 2013 | Výška pokuty podľa kategórie vozidla | | |
| | J2 | J3 | J4 |
| 2. § 14 písm. a) zákona č. LXVII z roku 2013 | 140 000 | 150 000 | 165 000 |
| 3. § 14 písm. b) zákona č. LXVII z roku 2013 | 80 000 | 90 000 | 110 000 |
| 4. § 14 písm. c) zákona č. LXVII z roku 2013 | 140 000 | 150 000 | 165 000 |

III. Skutkový stav, konanie a prejudiciálne otázky

21. Dňa 29. októbra 2015 o 19.34 h bolo ťažké nákladné vozidlo patriace do kategórie J4, ktoré prevádzkuje Link Logistik N&N, v premávke na spoplatnenom úseku cesty č. 14 – na 3,670 kilometri (smerom k východiskovému bodu cesty). Vozidlo vošlo na spoplatnený úsek cesty bez toho, aby bol predtým zaplatený príslušný poplatok, ktorý je úmerný prejdenej vzdialenosti.

22. O osemnásť minút neskôr vodič z vlastnej iniciatívy zakúpil oprávnenie na využívanie celého plánovaného spoplatneného cestného úseku. Toto oprávnenie, ktoré stálo 19 573 HUF, pokrývalo už prejednú časť cesty a časť, ktorú mal vodič ešte len dokončiť.

23. Dňa 15. januára 2016 Vas Megye Rendőrfőkapitánya (veliteľstvo policajného zboru, župa Vas, Maďarsko) ako prvostupňový správny orgán konštatovalo, že vozidlo, ktoré prevádzkovala Link Logistik, sa v čase a mieste uvedenej kontroly, ako aj v označenom smere pohybovalo bez zaplataenia príslušného poplatku, čím došlo k porušeniu § 14 písm. a) zákona o cestnom mýte. Policajný zbor z tohto dôvodu uložil Link Logistik správnu pokutu vo výške 165 000 HUF na základe § 21 až 21b zákona o cestnej premávke v znení neskorších predpisov, ako aj v súlade s § 1 ods. 1 a § 8a nariadenia vlády č. 410/2007.

24. Odvolací správny orgán Budapest Rendőrfőkapitánya (veliteľstvo policajného zboru v Budapešti, Maďarsko) potvrdil prvostupňové rozhodnutie. Uviedol, že uplatniteľná vnútroštátna právna úprava nepriznáva príslušnému orgánu pri posudzovaní výšky pokuty vyvažovanie záujmov. Veliteľstvo policajného zboru v Budapešti uviedlo, že vnútroštátne právo umožňuje prihliadnúť výlučne ku skutočnostiam, ktoré upravuje zákon. To nezahŕňa osobitné okolnosti, na ktoré poukázala Link Logistik, najmä dodatočné bezodkladné zakúpenie oprávnenia na využívanie spoplatnených ciest, ktoré sa vzťahuje na celý spoplatnený úsek a existencia okolností, ktoré mohli brániť zakúpeniu oprávnenia na využívanie spoplatnenej cesty pred začatím jej využívania.

25. Link Logistik podala proti rozhodnutiu veliteľstva policajného zboru (ďalej len „žalovaný“) žalobu na vnútroštátnom súde. V tejto žalobe tvrdí, že maďarská právna úprava nie je v súlade s právom Únie. Poukázala na to, že výška pokuty je neprimeraná, pretože je rovnaká, ako pokuta, ktorú by zaplatili tí, ktorí si vôbec nezakúpili oprávnenie na využívanie spoplatnených ciest.

26. Práve v tomto skutkovom a právnom kontexte Szombathelyi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság (Správny a pracovný súd Szombathely, Maďarsko) rozhodol prerušiť konanie a položiť Súdnemu dvoru tieto prejudiciálne otázky:

„1. Je požiadavka primeranosti, ktorú stanovuje článok 9a [smernice 1999/62] a ktorú vyložil Súdny dvor v rozsudku z 22. marca 2017 v [Euro-Team a Spirál Gép] (C-497/15 a C-498/15, EU:C:2017:229), priamo uplatniteľná?

2. V prípade, že požiadavka primeranosti, ktorú stanovuje článok 9a [smernice 1999/62] a ktorú vyložil Súdny dvor v rozsudku z 22. marca 2017 v [Euro-Team a Spirál Gép] (C-497/15 a C-498/15, EU:C:2017:229), nie je priamo uplatniteľná:

– umožňuje a vyžaduje výklad vnútroštátneho práva, ktorý je v súlade s právom Únie, aby vnútroštátny súd a vnútroštátny správny orgán bez legislatívneho zásahu na vnútroštátnej úrovni doplnili maďarskú právnu úpravu, o akú ide v prejednávanej veci, o hmotnoprávne kritériá požiadavky primeranosti, ktoré boli vymedzené v rozsudku Súdneho dvora z 22. marca 2017 v [Euro-Team a Spirál Gép] (C-497/15 a C-498/15, EU:C:2017:229)?“

27. Písomné pripomienky predložila maďarská vláda a Európska komisia.

IV. Posúdenie

28. Tieto návrhy sú štruktúrované nasledovne. Začnem tým, že sa budem zaoberať otázkou, prečo by sankcie mali byť v práve EÚ primerané, či už vo všeobecnosti alebo konkrétne podľa článku 9a smernice 1999/62 (A). Potom zodpoviem dve výslovné otázky vnútroštátneho súdu, či je požiadavka primeranosti stanovená v článku 9a smernice 1999/62 priamo účinná alebo či môže viesť k povinnosti konformného výkladu (B). Napokon sa budem zaoberať otázkou, ktorej sa vnútroštátny súd dotýka vo svojej druhej otázke týkajúcej sa inštitucionálnych a procesných dôsledkov poskytnutej odpovede: či sú to vnútroštátne súdy alebo správne orgány, ktoré majú zabezpečiť súlad s požiadavkami vyplývajúcimi z práva Únie v prípade neexistencie legislatívneho zásahu na národnej úrovni a ako to majú vykonať? (C).

A. Prečo by sankcie mali byť primerané

29. V posledných rokoch bolo Súdnemu dvoru predložených niekoľko prípadov⁴ týkajúcich sa zlučiteľnosti rôznych aspektov maďarského sankčného systému s požiadavkou primeranosti stanovenou buď v smernici 1999/62, alebo v nariadení (ES) č. 561/2006.⁵

30. Na základe článku 9a smernice 1999/62 členské štáty ustanovia systém pokút uplatniteľných za porušenia vnútroštátnych ustanovení prijatých podľa tejto smernice. Tieto pokuty musia byť účinné, primerané a odrádzajúce.

31. Toto ustanovenie bolo nedávno vyložené Súdnym dvorom v rozsudku Euro-Team⁶. Tento rozsudok spojil dva prípady s podobným skutkovým stavom: žalobcovia v týchto veciach zmeškali správny výjazd z diaľnice, jeden z dôvodu chyby v navigačnom systéme vozidla a druhý z dôvodu nedostatku pozornosti. Boli im uložené pokuty za použitie časti diaľnice bez zaplatenia požadovaného mýta vopred. Pokuty boli 500 a 87-krát vyššie ako suma splatná za mýto. V týchto prípadoch nemôžu orgány brať do úvahy individuálnu a osobitnú situáciu prevádzkovateľa vozidla a ani skúmať, či bol priestupok skutočne pripísateľný tomuto prevádzkovateľovi. Žiadatelia tvrdili, že výška sankcie bola neprimeraná, a bola preto v rozpore s právom EÚ.⁷

⁴ Pozri rozsudky z 9. februára 2012, Urbán (C-210/10, EU:C:2012:64); z 9. júna 2016, Eurospeed (C-287/14, EU:C:2016:420); z 19. októbra 2016, EL-EM-2001 (C-501/14, EU:C:2016:777), a z 22. marca 2017 Euro-Team a Spirál-Gép (C-497/15 a C-498/15, EU:C:2017:229).

⁵ Nariadenie Európskeho parlamentu a Rady z 15. marca 2006 o harmonizácii niektorých právnych predpisov v sociálnej oblasti, ktoré sa týkajú cestnej dopravy, ktorým sa menia a dopĺňajú nariadenia Rady (EHS) č. 3821/85 a (ES) č. 2135/98 a zrušuje nariadenie Rady (EHS) č. 3820/85 (Ú. v. EÚ L 102, 2006, s. 1).

⁶ Rozsudok z 22. marca 2017, Euro-Team a Spirál-Gép (C-497/15 a C-498/15, EU:C:2017:229).

⁷ Rozsudok z 22. marca 2017, Euro-Team a Spirál-Gép (C-497/15 a C-498/15, EU:C:2017:229, body 29 až 30).

32. V tomto skutkovom kontexte Súdny dvor pripomenul, že v prípade neexistencie harmonizácie EÚ v oblasti sankcií majú členské štáty právomoc vybrať si sankcie, ktoré sa javia ako vhodné. Musia však túto právomoc vykonávať v súlade s právom EÚ a jej všeobecnými zásadami vrátane zásady proporcionality. Znamená to, že závažnosť sankcií musí byť primeraná závažnosti porušenia. Okrem toho sú členské štáty povinné dodržiavať zásadu proporcionality, nielen pokiaľ ide o určenie faktorov predstavujúcich porušenie a určenie pravidiel týkajúcich sa závažnosti pokút, ale aj s prihliadnutím na posúdenie faktorov, ktoré sa môžu zohľadniť pri stanovení pokuty.⁸

33. V dôsledku toho Súdny dvor rozhodol, že požiadavka primeranosti, uvedená v článku 9a smernice 1999/62, odporuje systému pokút, ktorý stanovuje uloženie pokuty v paušálnej výške za všetky porušenia, bez ohľadu na ich povahu a závažnosť, podľa predpisov týkajúcich sa povinnosti zaplatiť vopred platbu mýta za využívanie cestnej infraštruktúry. Skutočnosť, že vnútroštátne orgány poverené ukladaním sankcií za porušenia povinností nemohli zohľadniť konkrétne a osobitné okolnosti každej prejednávanej veci, prípadne znížiť výšku tejto pokuty, bola v rozpore s právom EÚ.⁹

34. Súdny dvor tiež dospel k rovnakému záveru v kontexte nariadenia č. 561/2006. Toto nariadenie obsahuje podobné ustanovenie ako článok 9a smernice 1999/62.¹⁰ Najmä v rozsudku vo veci Urbán Súdny dvor rozhodol, že požiadavka primeranosti uvedená v článku 19 ods. 1 a 4 nariadenia č. 561/2006 sa má vykladať v tom zmysle, že jej odporuje taký systém sankcií, ktorý bez ohľadu na závažnosť porušenia stanovuje uloženie paušálnej pokuty za akékoľvek porušenie pravidiel týkajúcich sa používania záznamových listov.¹¹

35. Z judikatúry teda vyplýva, že podľa smernice 1999/62 alebo podľa nariadenia č. 561/2006 musia byť pokuty uložené za porušenie týchto aktov primerané. Táto požiadavka sa však nijako neobmedzuje na tieto dva sekundárne právne akty.

36. Po prvé na najabstraktnejšej úrovni je zásada proporcionality všeobecnou zásadou práva EÚ. Musí byť dodržaná akýmkoľvek vnútroštátnymi právnymi predpismi, ktoré patria do rozsahu pôsobnosti práva EÚ alebo ktoré toto právo vykonávajú. Vyžaduje, aby členské štáty prijali opatrenia, ktoré sú vhodné na dosiahnutie sledovaných cieľov, a neprekračujú rámec toho, čo je potrebné na ich dosiahnutie.¹²

8 Rozsudok z 22. marca 2017, Euro-Team a Spirál-Gép (C-497/15 a C-498/15, EU:C:2017:229, body 39 až 43). Pozri tiež v súvislosti s maďarským systémom sankcií za dopravné priestupky rozsudky z 9. februára 2012, Urbán (C-210/10, EU:C:2012:64, body 53 až 54), a z 19. októbra 2016, EL-EM-2001 (C-501/14, EU:C:2016:777, body 40 až 41).

9 Rozsudok z 22. marca 2017, Euro-Team a Spirál-Gép (C-497/15 a C-498/15, EU:C:2017:229, body 50 a 60).

10 Článok 19 ods. 1 nariadenia č. 561/2006 stanovuje: „Členské štáty ustanovia predpisy o sankciách vzťahujúcich sa na porušenie tohto nariadenia a nariadenia (EHS) č. 3821/85 a prijímú všetky opatrenia potrebné na zabezpečenie ich vykonania. Tieto sankcie musia byť účinné, primerané, odrádzajúce a nediskriminačné.“ Článok 19 ods. 4 ďalej uvádza, že: „členské štáty zabezpečia, aby bol v platnosti systém primeraných sankcií, ktoré môžu zahŕňať aj peňažné sankcie, za porušenie tohto nariadenia...“

11 Rozsudok z 9. februára 2012, Urbán (C-210/10, EU:C:2012:64, bod 44). Pozri tiež rozsudky z 9. júna 2016, Eurospeed (C-287/14, EU:C:2016:420), a z 19. októbra 2016, EL-EM-2001 (C-501/14, EU:C:2016:777). Pokiaľ ide o nariadenie predchádzajúce nariadeniu č. 561/2006, pozri tiež rozsudok z 10. júla 1990, Hansen (C-326/88, EU:C:1990:291).

12 Najnovšie pozri napríklad rozsudok zo 17. apríla 2018, Egenberger (C-414/16, EU:C:2018:257, bod 68). Alebo pozri rozsudok zo 6. marca 2014, Siragusa (C-206/13, EU:C:2014:126, bod 34 a citovaný judikatúru).

37. Po druhé táto zásada, pokiaľ sa osobitne uplatňuje na sankcie, nie je určite obmedzená len na oblasť cestnej dopravy. Vztahuje sa na niekoľko rôznych oblastí práva EÚ, ako napríklad clá,¹³ právo hospodárskej súťaže,¹⁴ ochranu finančných záujmov EÚ,¹⁵ voľný pohyb pracovníkov¹⁶ alebo nelegálne prisťahovalectvo.¹⁷

38. Po tretie zásada proporcionality sankcií je tiež zaručená na ústavnej úrovni článkom 49 ods. 3 Charty základných práv Európskej únie. Toto ustanovenie stanovuje, že prísnosť trestov nesmie byť neprimeraná trestnému činu. To znamená, že súhrn uložených trestov musí zodpovedať závažnosti príslušného trestného činu.¹⁸

39. Článok 49 ods. 3 sa, samozrejme, vzťahuje na trestné činy. Preto by na prvý pohľad mohla byť spochybnená jeho argumentačná sila, pokiaľ ide o správny delikt. V súlade s judikatúrou Európskeho súdu pre ľudské práva (ďalej len „ESLP“)¹⁹ si však Súdny dvor ponechal široké a obsahové chápanie pojmu „trestný čin“.²⁰ To znamená, že v závislosti od toho, či sú splnené kritériá definované ESLP a ktoré prevzal Súdny dvor, formálny správny delikt môže byť tiež kvalifikovaný ako trestný, a preto sa naň môže vzťahovať článok 49 ods. 3 Charty. Bez toho, aby som v tomto prípade prejudikoval tento aspekt, jednoducho poznamenávam, že to, čo je „trestné“ a čo „správne“, nie je zďaleka jasné. Navyše bez ohľadu na to, akú klasifikáciu uplatníme, tu uvedený odkaz zostáva iba na úrovni zásad.

40. Po štvrté a nakoniec sa požiadavka primeranosti sankcií vyskytuje aj v judikatúre ESLP. Najmä článok 1 prvého dodatkového protokolu k Európskemu dohovoru o ľudských právach (ďalej len „EDLP“) stanovuje, že „každá fyzická alebo právnická osoba má právo pokojne užívať svoj majetok“. S cieľom určiť, či došlo k porušeniu tohto práva, ESLP hodnotí, či sú sankcie finančného charakteru, či už trestné, ale aj (resp. najmä) správne, primerané, teda že nepredstavujú nadmerné zaťaženie alebo odňatie majetku pre osobu, ktorej sa sankcia ukladá.²¹ Týmto spôsobom zohľadňuje ESLP individuálne okolnosti každého prípadu s cieľom určiť, či je sankcia primeraná.²²

13 Pozri rozsudky zo 16. decembra 1992, Komisia/Grécko (C-210/91, EU:C:1992:525, bod 20), a z 12. júla 2001, Louloudakis (C-262/99, EU:C:2001:407, bod 67).

14 Pozri článok 7 ods. 1 nariadenia Rady (ES) č. 1/2003 zo 16. decembra 2002 o vykonávaní pravidiel hospodárskej súťaže stanovených v článkoch 81 a 82 Zmluvy (Ú. v. ES L 1, 2003, s. 1; Mim. vyd. 08/002, s. 230) vo vzťahu k pokutám uložených Komisiou. Vo všeobecnosti pozri napríklad rozsudok Dansk Rørintustri a i./Komisia, C-189/02 P, C-202/02 P, C-205/02 P až C-208/02 P a C- 213/02 P, EU:C:2005:408, body 279 až 281) (zohľadnenie veľkosti podniku prostredníctvom jeho celkového obratu pri určovaní výšky pokuty).

15 Pozri článok 7 ods. 1 a článok 9 smernice (EÚ) Európskeho parlamentu a Rady 2017/1371 z 5. júla 2017 o boji proti podvodom, ktoré poškodzujú finančné záujmy Únie, prostredníctvom trestného práva (Ú. v. EÚ L 198, 2017, s. 29).

16 Rozsudok zo 14. júla 1977, Sagulo a i. (8/77, EU:C:1977:131, bod 13), v ktorom Súdny dvor rozhodol, že sankcie uložené osobe, ktorá neposkytla doklad totožnosti podľa smernice Rady 68/360/EHS z 15. októbra 1968 o odstránení prekážok pohybu a pobytu pracovníkov členských štátov a ich rodín v rámci spoločenstva (Ú. v. ES L 257, 1968, s. 13; Mim. vyd. 05/001, s. 27), nesmú byť neprimerané charakteru spáchaného priestupku.

17 Článok 5 ods. 1 a články 10 a 12 smernice Európskeho parlamentu a Rady 2009/52/ES z 18. júna 2009, ktorou sa stanovujú minimálne normy pre sankcie a opatrenia voči zamestnávateľom štátnych príslušníkov tretích krajín, ktorí sa neoprávnene zdržiavajú na území členských štátov (Ú. v. EÚ L 168, 2009, s. 24) vyžadujú, aby členské štáty prijali potrebné opatrenia na zabezpečenie toho, aby porušenia niektorých ustanovení tejto smernice podliehali účinným, primeraným a odrádzajúcim sankciám voči zamestnávateľovi.

18 Pozri napríklad rozsudok z 20. marca 2018, Garlsson Real Estate a i. (C-537/16, EU:C:2018:193, bod 56), v ktorom Súdny dvor uviedol, že táto požiadavka vyplýva z článku 49 ods. 1 Charty (požiadavka *primeraných* obmedzení výkonu práv a slobôd uznaných Chartou). Pozri tiež rozsudok z 28. júla 2016, JZ (C-294/16 PPU, EU:C:2016:610, body 42 až 45).

19 Pozri okrem iného rozsudky ESLP z 8. júna 1976, Engel a i. v. Holandsko (CE:ECHR:1976:0608JUD000510071, § 80 až 82), a z 10. februára 2009, Sergej Zolotukhin v. Rusko (CE:ECHR:2009:0210JUD001493903, § 52 až 53).

20 Pozri napríklad rozsudky z 5. júna 2012, Bonda (C-489/10, EU:C:2012:319, bod 37); z 26. februára 2013, Åkerberg Fransson (C-617/10, EU:C:2013:105, bod 35), a z 20. marca 2018, Garlsson Real Estate a i. (C-537/16, EU:C:2018:193, bod 28).

21 Zistenie porušenia článku 1 protokolu č. 1 z dôvodu neprimeranosti sankcií, pozri napríklad rozsudky ESLP z 11. januára 2007, Mamidakis v. Grécko (CE:ECHR:2007:0111JUD003553304, § 47 až 48); zo 6. novembra 2008, Ismayilov v. Rusko (CE:ECHR:2008:1106JUD003035203, § 38), a z 26. februára 2009, Grifhorst v. Francúzsko (CE:ECHR:2009:0226JUD002833602, § 94 až 106). Príklady rozhodnutia, že nedošlo k porušeniu článku 1 protokolu č. 1 po posúdení primeranosti uložených sankcií, sú uvedené napríklad v rozsudkoch ESLP zo 7. júla 1989, Tre traktörer Aktiebolag v. Švédsko (ES:ECHR:1989:0707JUD001087384, § 62); z 18. júna 2013, S.C. Complex Herta Import Export S.R.L. Lipova v. Rumunsko (CE:ECHR:2013:0618JUD001711804, § 38), a zo 4. marca 2014, Grande Stevens v. Taliansko (CE:ECHR:2014:0304JUD001864010, § 199).

22 Možno dodať, že závažnosť sankcie, napríklad veľká peňažná čiastka, môže tiež naznačovať trestnoprávnu povahu sankcie v zmysle článku 6 ods. 1 Dohovoru (pozri napríklad rozsudok ESLP z 11. januára 2007, Mamidakis v. Grécko (CE:ECHR:2007:0111JUD003553304, § 20 až 21)).

41. Podľa článku 52 ods. 3 Charty, v rozsahu, v akom Charta obsahuje práva, ktoré zodpovedajú právam zaručeným v EDLP, zmysel a rozsah týchto práv je rovnaký ako zmysle a rozsah práv ustanovených v EDLP. Preto nakoniec bez ohľadu na otázku uplatniteľnosti článku 49 ods. 3 Charty sú vyššie uvedené požiadavky ESLP týkajúce sa primeranosti sankcií uplatniteľné na prípad, akým je spor vo veci samej, spoločnou podľa článku 17 ods. 1 v spojení s článkom 52 ods. 1, článkom 51 ods. 1 a článkom 52 ods. 3 Charty.

42. Z vyššie uvedeného jasne vyplýva, že primeranosť sankcií zahŕňa dve úrovne: *po prvé* uložená sankcia musí byť primeraná závažnosti porušenia. *Po druhé* pri určení tejto sankcie, akou je výška pokuty, treba zohľadniť individuálne okolnosti každého prípadu.

43. Na záver by som chcel uviesť dve poznámky. Po prvé požiadavku primeranosti, ako bola vyššie načrtnutá, určite nemožno chápať tak, že vylučuje legislatívne ustanovenie sankcií. Práve naopak, je prirodzené právo zákonodarcu nielen uviesť, čo je nezákonné, ale aj všeobecne stanoviť, aký bude trest za takú nezákonnosť. Po druhé podľa môjho názoru by sa povinnosť zohľadniť individuálne okolnosti nemala presadzovať tak, aby sama osebe vylučovala možnosť paušálneho ukladania pokút za určité druhy porušení. Existujú určité druhy porušení, za ktoré sú takéto sankcie vhodné a primerané: napadajú mi napríklad malé dopravné priestupky alebo parkovacie lístky.

44. Kľúč k tomu, aký systém v rámci týchto dvoch poznámok bude alebo nebude vhodný, však opäť spočíva v primeranosti každého takéhoto systému. To poukazuje len na to, ako je hĺbková analýza založená na primeranosti zakotvená v súčasnom chápaní práva. Sudca už nemá len úlohu „klasifikačného stroja“,²³ ktorý má len za úlohu identifikovať príslušný priestupok, za ktorý musí nasledovať jednotná sankcia. Úloha sudcu môže byť v niektorých prípadoch vskutku obmedzená, avšak pod podmienkou, že legislatívny systém sankcií je už sám osebe primeraný. Určitým spôsobom sú (všeobecná) legislatívna primeranosť a (individuálna) primeranosť *pri rozhodovaní* spoločnými nádobami. Čím viac sa aplikuje prvá z uvedených, tým menej je možno potrebná druhá, a naopak. V každom prípade je východiskovým pravidlom fungovania systému ako celku pravidlo priamej úmery: čím väčší je zásah do práv jednotlivcov, tým drakonickjšie sú sankcie, a tým väčšia je potreba zohľadniť individuálne okolnosti každého prípadu a prípadnú právomoc zmeniť sankcie.

B. Požiadavka primeranosti stanovená v článku 9a smernice 1999/62: priamy účinok alebo konformný výklad

45. Subsidiárne sú predložené dve otázky položené vnútroštátnym súdom: je požiadavka primeranosti stanovená v článku 9a smernice 1999/62 priamo účinná? Ak nie je priamo účinná, môže sa vnútroštátne právo vykladať v súlade s touto požiadavkou?

46. Pred preskúmaním týchto otázok, treba už od začiatku uviesť dve poznámky.

47. Po prvé, ako som už uviedol, táto vec nadväzuje na rozsudok Súdneho dvora vo veci Euro-Team²⁴ a do určitej miery aj na rozsudok vo veci Urbán²⁵. Idúc o krok ďalej, vnútroštátny súd sa v podstate pýta na to, čo presne sú vnútroštátne súdy a/alebo správne orgány počas prechodného obdobia medzi zistením nezlučiteľnosti a prijatím nového legislatívneho rámca príslušnými orgánmi členských štátov oprávnené alebo dokonca povinné konať v jednotlivých prejednávanych veciach *v rámci práva*

²³ OGOŘEK, R.: *Richterkönig oder Subsumtionsautomat? Zur Justiztheorie im 19. Jahrhundert*. Frankfurt am Main, V. Klostermann, 1986. Či bol tento pohľad v skutočnosti správny aj v 19. storočí, je na ďalšiu diskusiu. Pozri napríklad GLÄSER, M.: *Lehre und Rechtsprechung im französischen Zivilrecht des 19. Jahrhunderts*. Frankfurt am Main, V. Klostermann, 1996.

²⁴ Rozsudok z 22. marca 2017 (C-497/15 a C-498/15, EU:C:2017:229).

²⁵ Rozsudok z 9. februára 2012, Urbán (C-210/10, EU:C:2012:64).

Únie.²⁶ Takýmto spôsobom je Súdny dvor vyzvaný, aby zaujal stanovisko k dvom vzájomne súvisiacim otázkam: *akým spôsobom* zásada primeranosti sankcií stanovená v článku 9a smernice 1999/62 presahuje do vnútroštátnych právnych systémov? Len čo sa to zistí, súvisiaca otázka spočíva v tom, *kto* ju má aplikovať a akým spôsobom?

48. Po druhé tento návrh na začatie prejudiciálneho konania bol predložený len niekoľko mesiacov po vyhlásení rozsudku Euro-Team²⁷. Toto rozhodnutie sa týkalo rovnakých ustanovení maďarskej právnej úpravy, ako sú tie, ktoré sa uplatňujú aj v tomto konaní vo veci samej. V tejto súvislosti maďarská vláda, ktorá tento argument uviedla ako dôvod neprípustnosti, tvrdila, že Súdnemu dvoru neprináleží vykladať vnútroštátne právo v súlade so smernicou.

49. Maďarská vláda má pravdu. Je nepochybne neprípustné, aby Súdny dvor vykladal vnútroštátne právo a určil, či môže alebo nemôže byť vykladané v súlade s právom EÚ. Súdny dvor je však oprávnený poskytnúť usmernenia týkajúce sa dôsledkov, ktoré vyplývajú z rozsudku Euro-Team, najmä pokiaľ ide o právomoci a povinnosti vnútroštátnych súdov a/alebo správnych orgánov pri účinnnej ochrane práv založených na práve EÚ na vnútroštátnej úrovni.

50. Vo svojom návrhu na začatie prejudiciálneho konania vnútroštátny súd vysvetľuje, že na vnútroštátnej úrovni existujú rozdielne názory na to, či okrem zrušenia neprimeranej sankcie je tiež možné, alebo dokonca nevyhnutné, nariadiť nové konania pred správnymi orgánmi. Vnútroštátny súd sa preto pýta, či v prípade nečinnosti zo strany maďarského zákonodarcu, konformný výklad vnútroštátneho práva *alebo* priamy účinok umožňuje, alebo dokonca vyžaduje, aby vnútroštátne súdy a/alebo správne orgány doplnili maďarské právne predpisy pred tým, než sú tieto predpisy účinne zmenené a doplnené tak, aby spĺňali požiadavku primeranosti stanovenú v článku 9a smernice 1999/62.

51. Tieto otázky a či požiadavka primeranosti stanovená v článku 9a smernice 1999/62 je alebo nie je priamo účinná, sú významnými otázkami výkladu práva Únie. K tejto záležitosti o účinkoch práva EÚ počas prechodného obdobia medzi zistením nezlučiteľnosti a prijatím nových opatrení zo strany zákonodarcu sa už Súdny dvor v minulosti vyjadril.²⁸ V tomto rozsahu by sa týmito záležitosťami mal aj Súdny dvor zaoberať.

1. Konformný výklad alebo priamy účinok

52. Pred preskúmaním, či má požiadavka primeranosti obsiahnutá v článku 9a smernice 1999/62 priamy účinok alebo môže byť základom konformného výkladu, treba v súvislosti s priamym účinkom a konformným výkladom hneď na začiatku uviesť všeobecnú poznámku. Oba pojmy sú uvedené v otázkach vnútroštátneho súdu ako dve samostatné záležitosti.

53. Takéto predloženie skutočne odráža vývoj judikatúry oboch kategórií ako dvoch odlišných mechanizmov. Podliehajú rôznym podmienkam. Každá z nich v odlišnej miere presahuje do vnútroštátnych právnych poriadkov a majú rôzne procesné dôsledky, ktoré závisia najmä od ich hraníc a druhu príslušných právnych vzťahov.

26 Maďarská vláda skutočne uviedla, že vnútroštátny systém sankcií bol po vydaní rozsudku Euro-Team reformovaný. Nové ustanovenia určujú rozsah pokút podľa doby, ktorá uplynula medzi prvým a posledným zistením neoprávneného použitia spoplatnenej cesty. Zdá sa, že v situácii, o akú ide v konaní vo veci samej, by výška pokuty predstavovala HUF 40 000 (približne 127 eur). Maďarská vláda vo svojich písomných pripomienkach uviedla, že tieto nové ustanovenia nadobudli účinnosť 12. novembra 2017. Preto nie sú v prejednávanej veci uplatniteľné.

27 Rozsudok z 22. marca 2017 (C-497/15 a C-498/15, EU:C:2017:229).

28 Pozri v tomto zmysle rozsudky z 19. novembra 2009, Filipiak (C-314/08, EU:C:2009:719, body 44 až 45), a z 8. septembra 2010, Winner Wetten (C-409/06, EU:C:2010:503, body 40 až 41).

54. Zároveň však to, čo sa vyžaduje v súvislosti s praktickým výsledkom v jednotlivých prípadoch v rámci každej z týchto kategórií, nemusí byť tak rozdielne, najmä v prípadoch týkajúcich sa jednotlivca, ktorý žaluje členský štát. Realita sa javí bližšie ku kontinuu medzi týmito dvomi prostriedkami nápravy: často bude diskutabilné, v akej fáze končí „jednoduchý“ konformný výklad a kde začína priamy účinok. Stieranie tejto hranice medzi priamym účinkom a konformným výkladom bude ešte znateľnejšie v prípadoch, ktoré sa týkajú požiadaviek, ako je primeranosť, ktorú možno nájsť v mnohých právnych aktoch rôznej právnej sily na európskej aj vnútroštátnej úrovni.

55. S touto výhradou na pamäti sa budem najskôr venovať otázke konformného výkladu. Je pravda, že vnútroštátny súd sa najskôr pýta na priamy účinok. Podľa mojich vedomostí Súdny dvor nikdy nevydal žiadne výslovné vyhlásenie týkajúce sa akéhokoľvek poradia alebo hierarchie medzi priamym účinkom a konformným výkladom.²⁹ V týchto návrhoch, ktoré sa týkajú dôležitosti zásady proporcionality (avšak nie sú na ňu zrejme obmedzené), by sa táto zásada mohla rovnako zobrať do úvahy na vymedzenie rozsahu zásahu národného zákonodarcu na to, čo je absolútne nevyhnutné. Inak povedané, ak je konformný výklad skutočne schopný, bez neprirodzeného prekrúcania a ohýbania vnútroštátnych pravidiel a vzhľadom na druh vzťahu, o ktorý ide v konaní vo veci samej, viesť k cieľu alebo účelu vyžadovaným právom EÚ, možno by sa mal uprednostniť, pretože je tiež pravdepodobné, že minimalizuje vplyv na integritu vnútroštátneho právneho poriadku.³⁰

a) Konformný výklad

56. Pokiaľ ide o druhú otázku vnútroštátneho súdu, prehlásenia, ktoré uviedol vo svojom návrhu na začatie prejudiciálneho konania, spolu s tvrdeniami maďarskej vlády a Komisie, miera prevažne rovnakým smerom. Vnútroštátny súd predovšetkým zdôrazňuje, že právny výklad nie je neobmedzený a nemôže znamenať skrytú legislatívnu činnosť alebo prevzatie právomocí vnútroštátneho zákonodarcu vnútroštátnymi súdmi, čím by prekročili svoju právomoc.

57. Vnútroštátny súd má určite pravdu. Existujú hranice toho, čo sa dá dosiahnuť konformným výkladom, čo zreteľne potvrdzuje judikatúra.³¹ Na jednej strane požiadavka konformného výkladu vnútroštátneho práva s právom EÚ „vyplýva zo systému Zmluvy, ktorá tým umožňuje vnútroštátnemu súdu, aby v rámci svojich právomocí zabezpečil plnú účinnosť práva Spoločenstva pri rozhodovaní o spore“.³² Na druhej strane jedným z hraníc konformného výkladu je to, že tento nemôže byť použitý na dosiahnutie výsledku *contra legem*.³³

58. Táto hranica sa však nedá posúdiť jednoducho. Je celkom jasné, že konformný výklad nemôže viesť k situáciám, v ktorých by vnútroštátne pravidlá mohli byť úplne znegované. Z pravidla „byť A“ sa nemôže náhle stať „nebyť A“.³⁴ Avšak okrem jednoznačných prípadov, čo je *intra*, čo je *praeter* a čo je už *contra legem*, nevyhnutne závisí od subjektívneho, výkladového posúdenia sudcu o tom, či určitý výsledok je dosiahnuteľný na základe celkového posúdenia vnútroštátneho práva.

29 Ako príklad pre rôzne poradia hodnotenia porovnaj rozsudky z 27. februára 2014, OSA (C-351/12, EU:C:2014:110, body 43 až 44), a z 25. júna 2015, Indéliu ir investíciu draudimas Nemaniūnas (C-671/13, EU:C:2015: 418, body 56 až 57).

30 Pozri moje návrhy vo veci Pöpperl (C-187/15, EU:C:2016:194, bod 62), alebo návrhy, ktoré predniesla generálna advokátka Sharpston vo veci OSA (C-351/12, EU:C:2013/749, bod 45); pozri tiež vo všeobecnosti PRECHAL, S.: *Directives in EC-Law*. 2. vydanie, Oxford University Press, Oxford, 2005, s. 314 a 315.

31 Rozsudky z 10. apríla 1984, von Colson a Kamann (14/83, EU:C:1984:153, bod 26), a z 5. októbra 2004, Pfeiffer a i. (C-397/01 až C-403/01, EU:C:2004:584, body 111 až 119). Pozri tiež rozsudky z 4. júla 2006, Adeneler a i. (C-212/04, EU:C:2006:443, bod 109), a z 24. januára 2012, Dominguez (C-282/10, EU:C:2012:33, bod 25).

32 Rozsudok z 5. októbra 2004, Pfeiffer a i. (C-397/01 až C-403/01, EU:C:2004:584, bod 114).

33 Pozri napríklad rozsudok z 4. júla 2006, Adeneler a i. (C-212/04, EU:C:2006:443, bod 110); z 15. apríla 2008, Impact (C-268/06, EU:C:2008:223, bod 100), a z 11. novembra 2015, Klausner Holz Niedersachsen (C-505/14, EU:C:2015:742, bod 32).

34 K diskusii o konkrétnom príklade pozri napríklad návrhy generálnej advokátky Sharpston vo veci Unibet (C-432/05, EU:C:2006:755, bod 55).

59. Je to o to zreteľnejšie, že povinnosť konformného výkladu nie je obmedzená na konkrétny právny nástroj, ktorý bol prijatý na vykonanie povinnosti vyplývajúcej z práva EÚ. Je takisto dobre známe, že konformný výklad zahŕňa preskúmanie vnútroštátneho práva *ako celku*,³⁵ a to akejkolvek normy vnútroštátneho právneho poriadku, ktorá by mohla, na základe správneho a prípustného výkladu vnútroštátneho práva, zabezpečiť jej výkladový súlad s právom EÚ.³⁶ Metaforicky, konformný výklad nie je obmedzený na preskúmanie konkrétneho odvetvia alebo vetvy vnútroštátneho práva, ktoré sa označuje rovnako ako opatrenie EÚ, ktoré sa má implementovať, ale zahŕňa celý strom vnútroštátneho práva vrátane jeho ústavného alebo všeobecného správneho kmeňa a koreňov. Avšak to, či je niekde na vnútroštátnom legislatívnom strome niečo iné, čo by vrhalo odlišné výkladové svetlo na jednu špecifickú vetvu nazvanú „primeranosť správnych sankcií“, je v skutočnosti úlohou pre vnútroštátne sudy).

60. V prejednávanej veci je naznačené, že konformný výklad nie je možný. Ak je problém v skutočnosti ohraničený tak, že na jednej strane zahŕňa konflikt medzi špecifickými, odvetvovými maďarskými právnymi predpismi o dopravných priestupkoch, stanovujúcimi tabuľky a špecifické údaje alebo sumy, ktoré neposkytujú možnosť akéhokoľvek zmiernenia sankcií, a na druhej strane, absenciou akéhokoľvek iného ustanovenia v maďarskom práve akejkolvek právnej sily, ktoré by vyžadovalo, aby boli sankcie primerané, potom sa naozaj nedá nesúhlasit s tým, že nie je možné interpretovať to, čo je jasne suma X, že by bola iná suma, teda Y. Avšak ako už bolo uvedené, ozrejmienie týchto otázok je v rukách vnútroštátneho súdu, berúc na vedomie všeobecné usmernenie uvedené v predchádzajúcich bodoch.

b) Priamy účinok

61. Ak vnútroštátny súd preukáže, že konformný výklad nie je v prejednávanej veci možný, hlavnou otázkou zostáva, či článok 9a smernice 1999/62, ktorý obsahuje požiadavku primeranosti sankcií, je priamo účinný.

62. Svojím znením a svojou povahou je táto otázka obmedzená na problematiku priameho účinku požiadavky primeranosti sankcií obsiahnutej v článku 9a smernice 1999/62. To znamená dvojité obmedzenie: po prvé hoci, ako je uvedené v predchádzajúcej časti, sa zásada primeranosti uplatňuje vo viacerých oblastiach práva EÚ, posúdenie vykonané vnútroštátnym súdom v súvislosti s prvou otázkou sa striktnie vzťahuje na jedno konkrétne ustanovenie určitej smernice. To znamená, že akékoľvek takéto prípadné vyhlásenie sa obmedzuje na vecnú pôsobnosť predmetnej smernice. Po druhé toto isté posúdenie sa prirodzene týka iba požiadavky primeranosti sankcií obsiahnutej v tomto článku, ale nie iných prípadných požiadaviek obsiahnutých v tom istom článku.

35 „Zásada konformného výkladu vyžaduje, aby vnútroštátne sudy urobili všetko, čo je v ich právomoci, pričom zohľadnia vnútroštátne právo ako celok a uplatnia výkladové metódy, ktoré toto právo uznáva, s cieľom zaručiť úplnú účinnosť práva Únie a dospieť k riešeniu, ktoré je v súlade s účelom sledovaným týmto právom“ [pozri z novších vyhlásení napríklad rozsudok z 13. júla 2016, Pöpperl (C-187/15, EU:C:2016:550, bod 43 a citovaná judikatúra)].

36 Pre potvrdenie širokého prístupu k povinnosti konformného výkladu zahrnutím neskoršieho vnútroštátneho práva do rozsahu pôsobnosti tejto povinnosti, pozri napríklad rozsudky zo 16. decembra 1993, Wagner Miret (C-334/92, EU:C:1993:945, bod 20), a z 27. júna 2000, Océano Grupo Editorial a Salvat Editores (C-240/98 až C-244/98, EU:C:2000:346, bod 32).

1) Podmienky

63. Priamy účinok sa vzťahuje na schopnosť právneho predpisu EÚ byť uplatniteľný na vnútroštátnej úrovni. To, či ustanovenie má alebo nemá priamy účinok, musí byť preskúmané so zreteľom na povahu, všeobecnú štruktúru a znenie predmetného ustanovenia.³⁷ Ustanovenie bude mať priamy účinok vždy, pokiaľ ide o jeho predmet, ak je dostatočne jasné, presné a bezpodmienečné, aby sa naň dalo odvolávať v rozsahu, v akom ustanovenia vymedzujú práva, ktoré môžu jednotlivci uplatniť voči štátu.³⁸

64. Pred tým, ako sa začneme zaoberať prejednávanej prípadom, treba zdôrazniť štyri všeobecné pripomienky v zmysle judikatúry.³⁹

65. Po prvé z judikatúry vyplýva, že „jasné a presné“ je skôr pružný termín. Ustanovenie môže byť „jasné a presné“, hoci obsahuje nedefinované – alebo dokonca vágne – pojmy alebo neurčité právne vyjadrenia.

66. Po druhé zdá sa, že Súdny dvor je skôr naklonený dospieť k záveru, že ustanovenie, bez ohľadu na použitie vágnych alebo neurčitých pojmov, má priamy účinok v prípade, keď toto ustanovenie obsahuje *zákaz*. Tam, kde sa na ustanovenie spolieha ako na zdroj samostatného práva, ktorého kontúry musia byť definované, je použitie vágnych pojmov vo všeobecnosti problematickejšie. V niektorých prípadoch sa však zákaz môže zmeniť na pozitívnu požiadavku a naopak.

67. Po tretie pri určovaní, či je ustanovenie v danom prípade priamo účinné, sa Súdny dvor nesnaží konštatovať, že všetky ustanovenia sú priamo účinné a doslovne uplatniteľné. Namiesto toho postupuje extrakciou, čiže sa snaží zistiť, či je možné z (možno dlhšieho a komplexnejšieho) ustanovenia práva EÚ vyvodiť konkrétne, uplatniteľné pravidlo správania sa.

68. Po štvrté kritérium „bezpodmienečný“ v súvislosti s priamym účinkom znamená, že ustanovenie EÚ nevyžaduje prijatie akéhokoľvek (akýchkoľvek) ďalšieho(-ších) opatrenia(-í) zo strany inštitúcií Únie ani členských štátov. Členské štáty by si nemali ponechať žiadnu právomoc voľnej úvahy⁴⁰ vo vzťahu k ich implementácii, ani by nemali mať možnosť spoliehať sa na neuplatnenie tejto právomoci.⁴¹ Avšak napriek existencii určitého vlastného uváženia zo strany členských štátov môžu byť ešte stále splnené podmienky priameho účinku. Takýto prípad nastane najmä vtedy, ak otázka, či vnútroštátne orgány prekročili mieru svojej voľnej úvahy, *môže podliehať* súdnemu prieskumu.⁴² V zásade to bude v prípadoch, keď je možné zistiť „minimálnu záruku“, „minimálne práva“ alebo „minimálnu ochranu“⁴³ a súdnym prieskumom môže byť určené, či členské štáty rešpektovali túto minimálnu úroveň.⁴⁴

37 Pozri napríklad rozsudok zo 4. decembra 1974, Van Duyn (41/74, EÚ:C:1974:133, bod 12).

38 Rozsudky z 19. januára 1982, Becker (C-8/81, EÚ:C:1982:7, bod 25), a z 15. apríla 2008, Impact (C-268/06, EÚ:C:2008:223, body 56 a 57).

39 Pre podrobnejšie argumenty spolu s ďalšími príkladmi a odkazmi pre každý z týchto všeobecných bodov pozri moje nedávne návrhy vo veci Klohn (C-167/17, EÚ:C:2018:387, body 38 až 46).

40 Rozsudok zo 4. decembra 1974, Van Duyn (41/74, EÚ:C:1974:133, bod 6).

41 Rozsudok z 19. januára 1982, Becker (8/81, EÚ:C:1982:7, body 28 až 30).

42 Rozsudok zo 4. decembra 1974, Van Duyn (41/74, EÚ:C:1974:133, body 7 a 13). Pozri tiež rozsudky z 24. októbra 1996, Kraaijeveld a i. (C-72/95, EÚ:C:1996:404, bod 59); z 15. apríla 2008, Impact (C-268/06, EÚ:C:2008:223, bod 64), a z 21. marca 2013, Salzburger Flughafen (C-244/12, EÚ:C:2013:203, body 29 a 31).

43 Pozri v tomto poradí rozsudky z 19. novembra 1991, Francovich a i. (C-6/90, EÚ:C:1991:428, bod 19); zo 14. júla 1994, Faccini Dori (C-91/92, EÚ:C:1994:292, bod 17), a z 24. januára 2012, Dominguez (C-282/10, EÚ:C:2012:33, bod 35).

44 Pozri v tom zmysle napríklad rozsudok z 19. septembra 2000, Linster (C-287/98, EÚ:C:2000:468, bod 37).

69. Stručne povedané, pri určovaní, či má ustanovenie, ktoré ukladá zákaz alebo príkaz, priamy účinok, je základnou otázkou to, či pravidlo obsiahnuté v tomto ustanovení je vymáhateľné. Na tieto účely sa požiadavky „dostatočnej jasnosti, presnosti a bezpodmienečnosti“ musia vykladať s prihliadnutím na skutočnú schopnosť vnútroštátnych orgánov pochopiť a uplatňovať toto ustanovenie samostatne. Ak si tieto orgány ponechávajú voľnú úvahu alebo mieru voľnej úvahy pri jeho uplatňovaní, takáto právomoc musí byť limitovaná štruktúrou samotného ustanovenia.

2) Uplatnenie v prejednávanej veci

70. Vnútroštátny súd sa domnieva, že požiadavka primeranosti stanovená v článku 9a smernice 1999/62 nie je priamo uplatniteľným ustanovením. Zo smernice by nebolo možné vyvodiť, k čomu musí byť sankcia úmerná. Je úlohou vnútroštátneho zákonodarcu stanoviť kritériá primeranosti na základe definície Súdneho dvora.

71. Podľa maďarskej vlády nie je obsah článku 9a smernice 1999/62 dostatočne presný a konkrétny na to, aby mohol byť priamo uplatniteľný. Domnieva sa, že toto ustanovenie nezakladá práva v prospech žalobkyne, ale definuje hranice umožňujúce v rámci uplatnenia sankcií nájsť rovnováhu medzi objektívnou ochranou práva a individuálnymi právami.

72. Komisia tvrdí, že článok 9a smernice 1999/62 je jasný, presný a bezpodmienečný, pretože sankcie prijaté členskými štátmi musia vždy rešpektovať požiadavku primeranosti. Jednotlivci sa tak môžu pred súdom dovoliavať požiadavky stanovenej v smernici voči štátu.

73. Súhlasím s Komisiou. Požiadavka primeranosti sankcií zakotvená v článku 9a smernice 1999/62 je dostatočne jasná, presná a bezpodmienečná na to, aby bola priamo účinná.

74. Táto požiadavka je *jasná a presná*. Po prvé zmysel a presné dôsledky požiadavky primeranosti sú v súvislosti so sankciami ľahko pochopiteľné: uložené sankcie nesmú presahovať to, čo je nevyhnutne potrebné na dosiahnutie sledovaného cieľa. Aktuálne znenie ustanovenia vyňatého z článku 9a smernice nerobí veľký rozdiel v tom, či bude požiadavka znieť tak, aby vyžadovala pozitívne opatrenie („sankcie majú byť primerané“), alebo ako zákaz („sankcie nemajú byť neprimerané“).

75. Po druhé je tiež celkom jasné, voči čomu majú byť pokuty primerané: majú byť úmerné závažnosti spáchaného trestného činu, pričom by v prípade potreby zohľadňovali individuálne okolnosti každého prípadu. Toto celkové posúdenie sa má uskutočniť v rámci špecifického kontextu smernice 1999/62, ktorá vymedzuje ciele a rámec uplatniteľnosti požiadavky primeranosti sankcií.

76. Po tretie, pokiaľ ide o jasnosť a presnosť, *jasnosť pravidla* by sa nemala zamieňať s *jasnosťou výsledku* uplatňovania tohto pravidla v každom individuálnom prípade. Použitie priameho účinku ustanovenia práva EÚ je jednoznačne povahy jasnosti pravidla: je všeobecné alebo normatívne pravidlo alebo požiadavka dostatočne jasná, presná a bezpodmienečná, aby bola vymáhateľná? Inými slovami, je rozhodujúci orgán, či už ide o súd alebo správny orgán, schopný pravidlo použiť a priamo uplatniť na spor, ktorý prebieha pred ním bez toho, aby bolo potrebné ďalšie objasnenie tohto pravidla? Toto nevyhnutne neznamená (a samotnou povahou zákona ani nemôže znamenať), že pravidlo poskytne jasnú odpoveď *ex ante* na akýkoľvek právny prípad spadajúci do jeho vecnej pôsobnosti. Vo všeobecnosti platí, že bez ohľadu na to, koľko usmernení, tabuliek alebo rozsudkov môže byť vydaných s cieľom vyložiť, čo znamená „primeraná sankcia“, voľná úvaha vlastná pri uplatňovaní tohto pravidla na jednotlivé prípady nebude nikdy odňatá.

77. Po štvrté požiadavka primeranosti sa javí ako jasná a presná aj vtedy, keď sa zohľadní z pohľadu orgánov, ktoré sú vyzvané, aby ju uplatňovali na pravidelnom, ak nie každodennom základe – teda vnútroštátne súdy a správne orgány. Tieto orgány by mali byť skutočne oboznámené a dobre vybavené na to, aby mohli vykonávať test primeranosti, najmä v súvislosti so sankciami.⁴⁵

78. Pokiaľ ide o *bezpodmienečný* charakter požiadavky primeranosti sankcií, je tiež zrejmé, že uplatniteľnosť tejto zásady nepodlieha žiadnym podmienkam.

79. Po prvé pre vnútroštátneho zákonodarcu je nepochybne hlavné to, aby implementoval toto ustanovenie konkrétnymi prostriedkami a určitým spôsobom upravil primeranosť stanovením presných meradiel a čísel. Nemôže to však zísť tak ďaleko, aby v rovnakom duchu iní aktéri, ako napríklad súdne alebo správne orgány, nemohli nikdy posudzovať primeranosť, najmä v tých prípadoch, keď vnútroštátny zákonodarca zostáva neaktívny alebo uplatňuje predmetné pravidlo nesprávne.

80. To platí ešte viac vtedy, ak, po druhej prejednávanej veci jednoznačne spadá pod to, čo by sa mohlo označiť ako „minimálna záruka“ alebo „minimálna ochrana“ požiadavky primeranosti. V tomto zmysle by sa pravdepodobne mohol uplatniť určitý stupeň podmienenosti pravidla, ak by uplatňovanie tohto pravidla *zostalo v rámci* rozsahu voľnej úvahy, ktorú by bolo vôbec možné racionálne považovať za vyhradenú pre členské štáty. Avšak stanovením systému sankcií, ktorý, ako Súdny dvor rozhodol, ukladá sankcie v oblasti násobku stoviek dlhých súm,⁴⁶ a zároveň neumožňuje zohľadniť individuálne okolnosti každého prípadu a zmierniť pokutu, členský štát zjavne prekračuje rámec toho, čo by mohlo byť rozumne vnímané ako spadajúce pod jeho voľnú úvahu, a teda zahrnuté v transpozičnej podmienenosti. Inými slovami, okrem toho, čo by mohlo racionálne spadať do voľnej úvahy členských štátov, neexistuje podmienenosť.

3) Predbežný záver

81. Z vyššie uvedeného vyplýva, že článok 9a smernice 1999/62 je v rozsahu, v akom vyžaduje primeranosť pokút, priamo účinný.

C. Inštitucionálny rozmer

82. Keď sa preukáže, že požiadavka primeranosti obsiahnutá v článku 9a smernice 1999/62 má priamy účinok,⁴⁷ s tým súvisiacia otázka je: *kto* má urobiť *čo* v prípade, pokiaľ ide o právo EÚ, keď sa zdá, že vnútroštátne súdy a správne orgány nemôžu podľa vnútroštátneho práva zohľadniť konkrétne a osobitné okolnosti individuálneho prípadu, alebo, ak je to vhodné, znížiť výšku tejto pokuty?⁴⁸

83. Tieto dve čiastkové otázky, ktorými sa vnútroštátny súd zaoberal vo svojej druhej otázke a ktorými sa bližšie zaoberá vo svojom návrhu na začatie prejudiciálneho konania, budú riešené oddelene. Návrh znie tak, že priamo účinná požiadavka primeranosti sankcií znamená, že právo EÚ dáva vnútroštátnym orgánom právomoc zmierniť, ak je to vhodné v individuálnych prípadoch, neprimeranú úroveň sankcií stanovených v právnych predpisoch (1). Navyše, hoci je na každom členskom štáte, aby rozhodol o tom, ktoré právomoci budú v individuálnych prípadoch vykonávané ktorými orgánmi, je v konečnom dôsledku na vnútroštátnych súdoch, aby zabezpečili dodržiavanie práva EÚ (2).

45 Na ilustráciu niektorých ďalších oblastí, v ktorých sa uplatňuje požiadavka primeranosti sankcií, pozri opäť body 29 až 42 vyššie.

46 Pozri bod 31 vyššie.

47 Možno dodať, že argumenty uvedené v tejto časti by boli takisto vo veľkej miere uplatniteľné, ak by vnútroštátny súd nakoniec konštatoval, že vnútroštátne právo možno vykladať v súlade s článkom 9a smernice 1999/62.

48 Pozri tiež rozsudok z 22. marca 2017, Euro-Team and Spirál-Gép (C-497/15 a C-498/15, EU:C:2017:229, bod 60).

1. Čo: zrušenie alebo zmiernenie sankcie?

84. Z ustálenej judikatúry vyplýva, že ustanovenie vnútroštátneho právneho predpisu, ktoré je nezlučiteľné s právom EÚ, musí byť zrušené.⁴⁹ V prejednávanej veci je zrejmé, že nezlučiteľnosť maďarských právnych predpisov s požiadavkou primeranosti uvedenou v článku 9a smernice 1999/62 znamená, že táto právna úprava musí byť práve preto zrušená.

85. Menej zrejmé je, čo presne má byť zrušené. Celý legislatívny nástroj? Alebo len tabuľka v prílohe, ktorá stanovuje výšku sankcií? Alebo je to individuálne rozhodnutie, ktoré vyplýva z obsahu tabuľky? Alebo len osobitné ustanovenia v rozhodnutí o stanovení sankcií?

86. Podstatnejšie však je, či priamy účinok požiadavky primeranosti sankcií obsiahnutý v článku 9a smernice 1999/62 znamená, že treba zrušiť sankciu? Alebo by mohol jeho priamy účinok skutočne znamenať, že vnútroštátne súdy a/alebo správne orgány môžu samy na základe práva EÚ rozhodnúť o znížení sumy a uložení primeranej sankcie ako náhrady za neprimeranú sankciu pôvodne uloženú na základe vnútroštátneho práva? Inými slovami, môže byť požiadavka priamo účinnej primeranosti obsiahnutá v článku 9a smernice 1999/62 zapojená do vnútroštátneho práva s cieľom umožniť vnútroštátnym orgánom ukladať sankcie, ktoré sú v súlade s touto požiadavkou?

87. Zdá sa, že táto otázka zaujíma vnútroštátny súd, ktorý sa vo svojej druhej otázke pýta, či vnútroštátne súdy a správne orgány môžu, ba dokonca či musia „doplniť, v prípade neexistencie legislatívnych opatrení na vnútroštátnej úrovni, príslušnú maďarskú právnu úpravu... o hmotnoprávne kritériá požiadavky primeranosti, ktoré boli vymedzené [v rozsudku Euro-Team]“.

88. Pokiaľ ide o maďarskú vládu, vnútroštátne súdy a ani správne orgány nemajú právomoc alebo príslušnosť dopĺňať vnútroštátne právne predpisy, pretože iba zákonodarca môže prijať alebo zmeniť právnu úpravu.

89. Komisia tiež zastáva názor, že primeraný systém sankcií musí prijať samotný zákonodarca. Skutočnosť, že požiadavka primeranosti obsiahnutá v článku 9a smernice 1999/62 je priamo účinná, neznamená, že sa jej môžu dovoliavať jednotlivci a získať tak na vnútroštátnom súde novú, primeranú sankciu. Z pohľadu Komisie sa zdá, že ak vnútroštátny zákonodarca nestanoví nový systém sankcií v plnom súlade s požiadavkou primeranosti obsiahnutou v článku 9a smernice 1999/62, vnútroštátne súdy môžu neprimeranú sankciu iba zrušiť.

90. Musím priznať, že stanovisko, ktoré obhajuje Komisia, sa mi zdá byť trochu neprimerané. V skratke vedie k tomu, že návrh, aby priamy účinok (s ktorým Komisia súhlasila) požiadavky na to, aby *sankcie boli primerané*, prakticky znamená, že pokiaľ zákonodarca neprijal nový systém sankcií, nemôžu existovať vôbec žiadne sankcie.

91. Môj názor na túto otázku sa môže líšiť od stanoviska Komisie z dvoch dôvodov: sú založené na štruktúre uplatniteľných ustanovení v prejednávanej veci a na dôsledkoch, ak má ustanovenie práva EÚ priamy účinok.

92. Po prvé pri ukladaní sankcií za porušenia, ako to je v prebiehajúcom konaní, právna štruktúra uplatniteľných pravidiel je nasledovná: po prvé existuje pravidlo, na základe ktorého sa musí platiť mýto a ktoré zároveň stanovuje jeho výšku (povinnosť). Po druhé existuje ustanovenie, ktoré stanovuje, že nezaplatenie mýta je trestné (právny základ pre trest). Po tretie, čo je niekedy spojené a niekedy oddelené od druhého ustanovenia, ide o prehľad úrovne sankcií, typicky určujúci, že za konkrétne konanie sa môžu uložiť konkrétne sankcie. Po štvrté býva uvedený, pod rovnakou hlavičkou, a to buď

⁴⁹ Pozri napríklad rozsudky z 9. marca 1978, Simmenthal (106/77, EU:C:1978:49, bod 21); z 18. júla 2007, Lucchini (C-119/05, EU:C:2007:434, bod 61), a z 3. októbra 2013, Confédération paysanne (C-298/12, EU:C:2013:630, bod 37).

výslovne v tom istom predmetnom ustanovení a niekedy vo všeobecných ustanoveniach zákona, alebo dokonca v správnom poriadku, (zvyčajne iba ukázkový) zoznam prvkov, ktorý by mal súdny orgán pri určovaní výšky sankcií zohľadniť, a tak uplatniť svoju mieru voľnej úvahy v medziach stanovených zákonom a/alebo judikatúrou súdov.

93. Po druhé priamy účinok sa netýka, alebo sa určite netýka len *vylúčenia* nezlučiteľného ustanovenia vnútroštátneho práva. Ak by priznanie priameho účinku ustanovenia smernice malo vždy viesť k jednoduchému zrušeniu nezlučiteľnej vnútroštátnej právnej úpravy, musím súhlasiť s tým, že priamy účinok by nemal okrem prednosti pridanú hodnotu.⁵⁰ Zrušenie, ktoré má za následok zrušenie sankcie, je nevyhnutným dôsledkom prednosti. Na tieto účely nie je potrebný priamy účinok.

94. Podľa môjho názoru priamy účinok vo veciach, ako je táto, znamená aj nahradenie. Priamo účinné pravidlo EÚ sa stáva nezávisle vymáhateľné a uplatniteľné pred vnútroštátnymi orgánmi bez ohľadu na vnútroštátne právne predpisy prijaté na jeho vykonanie. Takéto priamo účinné pravidlo nemusí vylúčiť nič na vnútroštátnej úrovni: môže jednoducho pridať niečo iné, čo predtým nebolo v štruktúre vnútroštátneho práva dostupné.

95. Uplatnením tejto logiky na prejednávanú vec priamo uplatniteľná požiadavka primeranosti sankcií uvedená v článku 9a smernice 1999/62, ktorá je zapojená do vnútroštátneho právneho poriadku, znamená, že vnútroštátnym orgánom je poskytnutá právomoc, ktorá im zjavne v rámci vyššie uvedeného štvrtého kroku chýbala. To nevyhnutne neznamená, že by niektorý z predchádzajúcich krokov mal byť zrušený: skutočnosť, že poplatok je splatný, zostáva v platnosti; tak ako aj skutočnosť, že ak nie je zaplatený poplatok, vzniká dôvod na sankciu; a ďalej aj *pôvodná* sankcia stanovená pred tým, než sa uskutoční jej akékoľvek zníženie, ako je uvedené v prílohe.

96. Avšak čo sa mení, je to, že v dôsledku priamo účinnej požiadavky primeranosti sankcií je, že vnútroštátnym orgánom je daná právomoc v prípadoch v rámci prechodného obdobia, teda pokiaľ a dokiaľ národný zákonodarca neprijme nový systém sankcií zlučiteľný s právom EÚ, na zmiernenie uložených sankcií s prihliadnutím na závažnosť porušenia a na individuálne okolnosti každého prípadu. Pri uplatňovaní takejto právomoci na zmeny možno sumy stanovené v prílohe 9 vládneho nariadenia č. 410/2007 považovať za stanovenie maximálnej prahovej hodnoty, nad ktorú sa uložená pokuta nemôže zvýšiť, ale pod ktorú sa môže znížiť v individuálnych prípadoch, berúc do úvahy závažnosť porušenia, ako aj individuálne okolnosti každého prípadu.

97. Z týchto dôvodov navrhujem, aby priamy účinok požiadavky primeranosti sankcií skutočne znamenal „primerané sankcie“ a nie „žiadne sankcie“. Podobne ako už bolo navrhnuté,⁵¹ priamy účinok sa môže uplatniť aj primeraným spôsobom, a to maximálnym možným zabezpečením integrity oboch systémov. Je pravdepodobne vhodnejšie použiť ciele chirurgicalnú presnosť na to, aby sa do vnútroštátneho právneho poriadku vložilo pravidlo potrebné na zabezpečenie jeho bezprostredného súladu s právom EÚ, a zároveň nechať dvere otvorené vnútroštátnemu zákonodarcovi, aby ustanovil pre budúce prípady niečo iné, než skutočne znemožniť ďalšie fungovanie celého vnútroštátneho systému sankcionovania.

50 Pozri k tejto diskusii napríklad LENAERTS, K., CORTHAUT, T.: Of Birds and Hedges: The Role of Primacy in Invoking Norms of EU Law.. In: *European Law Review*. Zväzok 31, 2006, s. 287 – 315; PRECHAL, S.: Direct Effect, Indirect Effect, Supremacy and the Evolving Constitution of the European Union. In: C. Barnard (ed.): *The Fundamentals of EU Law Revisited: Assessing the Impact of the Constitutional Debate*. Oxford University Press, 2007, s. 35 – 69; GALLO, D.: *L'efficacia diretta del diritto dell'Unione europea negli ordinamenti nazionali, Evoluzione di una dottrina ancora controversa*. Giuffrè, 2018, s. 351 až 418.

51 Pokiaľ ide o vzťah medzi priamym účinkom a konformným výkladom (bod 55).

98. V závere tejto časti by mal byť spomenutý ešte jeden posledný bod. Z ustálenej judikatúry vyplýva, že smernica sama osebe a nezávisle od zákona prijatého na jej vykonanie nemôže mať za následok určenie alebo zhoršenie trestnej zodpovednosti osôb, ktoré konajú v rozpore s ustanoveniami uvedenej smernice.⁵² Okrem toho priamo uplatniteľné ustanovenie smernice samo osebe nekladie povinnosť súkromnej osobe.⁵³ Preto sa naň nemôže odvolávať *iná* osoba, či už verejná alebo súkromná, na úkor tejto súkromnej osoby. To je jeden z dôvodov, pre ktorý Súdny dvor vylúčil možnosť toho, aby sa súkromná osoba dovoľovala priamo účinného ustanovenia smernice voči inej súkromnej osobe („horizontálny priamy účinok“), alebo aby sa verejný orgán dovoľoval jej uplatnenia proti súkromnej osobe („klesajúci vertikálny priamy účinok“).

99. Na základe tejto judikatúry by sa mohlo zrejme tvrdiť, že priamy účinok nahradením, tak ako je uvedené vyššie, by znamenal uplatnenie nesprávne prebratého ustanovenia smernice (článok 9a smernice 1999/62) *na úkor* jednotlivca. Toto ustanovenie smernice by sa teda účinne použilo na zhoršenie situácie jednotlivca a na druhej strane „šetrilo“ by porušujúci členský štát.

100. Podľa môjho názoru je prejednávaná vec odlišnej povahy. Po prvé takýto argument zachádza príliš ďaleko. Už predpokladá, že na základe prednosti je potrebné kategoricky vylúčiť uplatniteľnosť sankcií, pričom priamy účinok požiadavky primeranosti sankcií znamená, že sú v skutočnosti znova „zavedené“ do systému. Ako však už bolo uvedené v bode 92, východisková pozícia, voči ktorej sa má merať akékoľvek „zhoršenie“ alebo „zlepšenie“ právneho postavenia jednotlivca, je v skutočnosti rozdielna: platiť poplatok je povinnosť stanovená vnútroštátnym právom, rovnako ako aj povinnosť znášať celú vopred známu sankciu v prípade jej porušenia.

101. Po druhé oproti naznačenému meradlu bude konečný výsledok vždy pre jednotlivcov priaznivý. Jednotlivec bude na základe smernice prakticky v lepšej situácii, pretože aj vo väčšine závažných prípadov úmyselného porušenia bude mať rovnakú sankciu, avšak vo väčšine prípadov miernejšiu sankciu, ako je tá sankcia, ktorá je uložená v dôsledku nezlučiteľného vnútroštátneho práva.

102. Po tretie to vždy bude osoba, ako je žalobkyňa, ktorá sa bude dovoľovať smernice 1999/62, aby mohla využívať práva, ktoré jej poskytuje voči členskému štátu. Napriek tomu je vhodné pripomenúť *presnú* povahu tohto práva zaručeného smernicou: je to zavedenie primeraných sankcií. V smernici nie je uvedené, že nemajú existovať žiadne sankcie. Právo vyplývajúce z článku 9a smernice 1999/62, ktorého sa žalobkyňa môže dovoľovať, teda nie je právo na *žiadne* sankcie, ale právo nepriznať *neprimeranú* sankciu.

103. Bolo by dosť zvláštne, ak by osoba, ktorá sa dovoľáva na priamo uplatniteľné ustanovenie smernice, mohla získať väčšiu ochranu ako tú, ktorú by jej smernica mohla vôbec niekedy priznať.

2. Kto: vnútroštátne súdy a/alebo správne orgány?

104. Posledný prvok sa týka problému, ktorý nastolil vnútroštátny súd vo svojom návrhu na začatie prejudiciálneho konania a ktorý vyplýva z druhej otázky. Chápem povahu problému takto: vnútroštátne predpisy neumožňujú správnym orgánom zmeniť sankcie a zohľadňovať individuálne okolnosti pri rozhodovaní o sankcii. Právomoc daná správnemu súdu podľa vnútroštátneho práva je iba zrušiť rozhodnutie správneho orgánu a vec vrátiť na nové konanie pred správnym orgánom, a zjavne tiež nemôže uloženú sankciu zmeniť. Práve v tomto kontexte chápem otázku vnútroštátneho súdu: kto musí zabezpečiť súlad s právom EÚ – vnútroštátny správny orgán a/alebo vnútroštátny súd?

⁵² Pozri napríklad rozsudky z 8. októbra 1987, Kolpinghuis Nijmegen (80/86, EU:C:1987:431, bod 13), a z 22. novembra 2005, Grøngaard a Bang (C-384/02, EU:C:2005:708, bod 30).

⁵³ Pozri napríklad rozsudok z 26. februára 1986, Marshall (152/84, EÚ:C:1986:84, bod 48); z 5. októbra 2004, Pfeiffer a i. (C-397/01 až C-403/01, EU:C:2004:584, bod 108), a z 10. októbra 2017, Farrell (C-413/15, EU:C:2017:745, bod 31).

105. Je ustálenou judikatúrou, že „akékoľvek ustanovenie vnútroštátneho právneho poriadku, ako aj legislatívna administratívna alebo súdna prax, ktoré by mohli oslabiť účinnosť uplatňovania práva Únie tým, že príslušnému vnútroštátnemu súdu, ktorý aplikuje toto právo, nepriznávajú ani v momente tohto uplatnenia právomoc, aby urobil *všetko, čo je nevyhnutné* na neuplatnenie ustanovení vnútroštátnych právnych predpisov, ktoré sú prekážkou plnej účinnosti priamo uplatniteľných právnych noriem Únie, sú nezlučiteľné s požiadavkami, ktoré sú podstatou práva Únie.... Tak je to najmä v prípade, v ktorom... prekážka, ktorá vznikne plnej účinnosti práva Únie, je len dočasná“.⁵⁴

106. Takisto sa stanovuje, že povinnosť okamžitého uplatňovania práva EÚ sa rovnako vzťahuje na vnútroštátne súdy⁵⁵ a správne orgány.⁵⁶ Obidva sú v rámci výkonu svojej príslušnej právomoci alebo príslušnosti povinné plne uplatňovať ustanovenia práva Únie a nemusia požadovať alebo čakať na predchádzajúce zrušenie odporujúceho ustanovenia vnútroštátneho práva prostredníctvom legislatívnych alebo iných ústavných prostriedkov.⁵⁷ Nakoniec plné uplatňovanie ustanovení práva EÚ zahŕňa uplatňovanie všetkých zásad vnútroštátneho uplatňovania práva EÚ, ako je prednosť, priamy účinok alebo konformný výklad.

107. Z praktického hľadiska je teda úplne jasné, že vnútroštátne súdy a správne orgány sú povinné uplatňovať právo EÚ na vnútroštátnej úrovni. Iste, existujú určité obmedzenia. Ani priamo účinné ustanovenie práva EÚ by nemalo mať vplyv na povahu a typ právomocí, ktoré sú vo *všeobecnosti* zverené súdom a správnym orgánom podľa vnútroštátneho právneho systému.⁵⁸ Takéto ustanovenie však bude mať vplyv na *osobitné* právomoci pridelené týmto systémom jeho vnútroštátnym orgánom s cieľom plniť určité úlohy. Členské štáty sú predovšetkým povinné zabezpečiť určité druhy prostriedkov nápravy pred svojimi súdmi a správnymi orgánmi s cieľom zabezpečiť okamžité a jednotné uplatňovanie práva EÚ.⁵⁹

108. Pokiaľ to použijeme na skutkové okolnosti prejednávanej veci, zo skutočnosti, že požiadavka primeranosti sankcií zakotvená v článku 9a smernice 1999/62 má priamy účinok, vyplýva, že vnútroštátne orgány sú v rámci jej pôsobnosti splnomocnené, aby v jednotlivých prípadoch zmenili sankcie tak, aby boli primerané závažnosti spáchaného priestupku, pričom nemusia čakať, kým vnútroštátny zákonodarcia zmení príslušné právne predpisy. Tieto orgány majú *v rámci práva EÚ* priamu právomoc okamžite vyhovieť právu žalobkyne na primerané sankcie (alebo neuloženia neprimeraných sankcií), ktoré vyplývajú z článku 9a smernice 1999/62.

109. V rámci týchto hraníc je v súlade so zásadou inštitucionálnej a procesnej autonómie skutočne na každom členskom štáte a jeho vlastnom vnútorne štruktúrovanom systéme rozhodnúť, ktorému vnútroštátnemu orgánu sa má zveriť uplatňovanie požiadavky primeranosti. Nemyslím si, že by bolo rozumné alebo vhodné, aby Súdny dvor prekročil toto všeobecné usmernenie a účinne rozhodoval o tom, ako by sa právomoci mali prideľovať na vnútroštátnej úrovni.

110. Chcel by som však doplniť dve záverečné poznámky.

54 Pozri napríklad rozsudky z 9. marca 1978, Simmenthal (106/77, EU:C:1978:49, body 22 až 23), a z 8. septembra 2010, Winner Wetten (C-409/06, EU:C:2010:503, body 56 až 57). Kurzívou zvýraznil generálny advokát.

55 Pozri napríklad rozsudky z 9. marca 1978, Simmenthal (106/77, EU:C:1978:49, bod 24); z 19. januára 2010, Küçükdeveci (C-555/07, EU:C:2010:21, bod 55), a z 5. júla 2016, Ogiňanov (C-614/14, EU:C:2016:514, bod 34).

56 Pozri napríklad rozsudky z 22. júna 1989, Constanzo (103/88, EU:C:1989:256, bod 31); z 12. januára 2010, Petersen (C-341/08, EU:C:2010:4, bod 80), a z 10. októbra 2017, Farrell (C-413/15, EU:C:2017:745, bod 34).

57 Nedávno napríklad rozsudok zo 14. septembra 2017, The Trustees of the BT Pension Scheme (C-628/15, EU:C:2017:687, bod 54 a citovaná judikatúra).

58 Preto Súdny dvor zvyčajne kvalifikuje rozsah tejto povinnosti pre súdy „v rámci ich právomocí“ [pozri napríklad rozsudok z 15. apríla 2008, Impact (C-268/06, EU:C:2008:223, bod 99)], a pre vnútroštátne orgány „v rámci výkonu svojich právomocí“ [pozri napríklad rozsudky z 12. júna 1990, Nemecko proti Komisii, (C-8/88, EU:C:1990:241, bod 13), alebo z 12. februára 2008, rozsudok Kempter (C-2/06, EU:C:2008: 78, bod 34)].

59 Pozri napríklad rozsudky z 19. júna 1990, Factortame a i. (C-213/89, EU:C:1990:257, bod 21); z 27. júna 2000, Océano Grupo Editorial a Salvat Editores (C-240/98 až C-244/98, EU:C:2000:346, bod 29); z 26. októbra 2006, Mostaza Claro (C-168/05, EU:C:2006:675, bod 39). Pokiaľ ide o osobitný kontext právomocí správnych orgánov, pozri napríklad rozsudok z 9. septembra 2003, CIF (C-198/01, EU:C:2003:430, bod 58).

111. Po prvé prednosť, priamy účinok a povinnosť konformného výkladu sú záväzné pre všetky orgány členských štátov, súdne i správne. V tomto rámci je skutočne záležitosťou vnútroštátneho práva, ktorému konkrétnemu subjektu je nakoniec zverené zabezpečenie dodržiavania týchto povinností *za predpokladu, že to niekto uskutoční*. V praxi, ak si členský štát želá zachovať pravidlo, že správne súdy vykonávajú obmedzený prieskum, musí dať správnym orgánom právomoc zmierniť sankcie. Ak členský štát uprednostňuje obmedzenie právomocí správnych orgánov, potom musí umožniť súdom rozhodnúť o primeraných sankciách. Avšak to, čo by bolo nezlučiteľné s účinným presadzovaním práva EÚ, by bol „negatívny kompetenčný konflikt“, v ktorom by obidva typy orgánov takúto právomoc odmietli.

112. Po druhé právo EÚ už takémuto problému predchádza, keď zakotvuje, že v rámci Únie, založenej na právnych pravidlách, základné splnomocnenie zaručiť právnu ochranu vyplývajúcu pre jednotlivcov z ustanovení práva Únie a zabezpečiť jej uplatnenie v celom rozsahu spočíva predovšetkým na vnútroštátnych súdoch.⁶⁰ Napokon definujúcim prvkom systému ochrany poskytovanej podľa práva EÚ, či už podľa článku 19 ods. 1 druhého pododseku ZEÚ, alebo podľa článku 47 prvého odseku Charty, je, že ide o systém účinnej *súdnej* ochrany.⁶¹ Právo EÚ preto nielen oprávňuje, ale tiež ukladá vnútroštátnym súdom konečnú povinnosť zabezpečiť, aby sa na vnútroštátnej úrovni dodržiavalo právo (EÚ). To je vskutku plný rozsah mandátu európskeho sudcu.

V. Návrh

113. S prihliadnutím na vyššie uvedené úvahy navrhujem, aby Súdny dvor odpovedal na otázky položené Szombathelyi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság (Správny a pracovný súd Szombathely, Maďarsko) takto:

- Článok 9a smernice Európskeho parlamentu a Rady 1999/62/ES zo 17. júna 1999 o poplatkoch za používanie určitej dopravnej infraštruktúry ťažkými nákladnými vozidlami má v rozsahu, v akom vyžaduje, aby boli sankcie primerané, priamy účinok.
- Je na každom členskom štáte, aby v súlade so zásadou inštitucionálnej a procesnej autonómie rozhodol, ktorý vnútroštátny orgán bude poverený uplatňovaním tejto požiadavky primeranosti. V prípade neexistencie takéhoto rozhodnutia je však povinnosťou vnútroštátnych súdov zabezpečiť právnu ochranu vyplývajúcu pre jednotlivcov z ustanovení práva Únie a zabezpečiť ich uplatnenie v celom rozsahu, vrátane toho, aby sankcie uložené v jednotlivých prípadoch neboli v rozpore s požiadavkou primeranosti podľa článku 9a smernice 1999/62.

⁶⁰ Pozri napríklad rozsudok z 5. októbra 2004, Pfeiffer a i. (C-397/01 až C-403/01, EU:C:2004:584, bod 111).

⁶¹ Pozri napríklad návrhy 1/09 (dohoda o vytvorení jednotného systému na riešenie sporov týkajúcich sa patentov) z 8. marca 2011, EU:C:2011:123, bod 69); rozsudok z 3. októbra 2013 Inuit Tapiriit Kanatami a i./Parlament a Rada (C-583/11 P, EU:C:2013:625, bod 99), alebo rozsudok z 27. februára 2018, Associação Sindical dos Juízes Portugueses (C-64/16, EU:C:2018:117, body 32 až 33).