



Zbirka odločb sodne prakse

SKLEPNI PREDLOGI GENERALNEGA PRAVOBRANILCA
MICHALA BOBKA,
predstavljeni 26. junija 2018¹

Zadeva C-384/17

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

(Predlog za sprejetje predhodne odločbe,
ki ga je vložilo Szombathelyi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság (upravno in delovno sodišče
v Szombathelyju, Madžarska))

„Predhodno odločanje – Cestni prevoz – Cestne pristojbine za uporabo določene infrastrukture za
težka tovorna vozila – Direktiva 1999/62/ES – Člen 9a – Zahteva po sorazmernosti sankcij –
Skladna razlaga – Neposredni učinek – Posledice za nacionalna sodišča in upravne organe –
Pristojnost naložitve manj stroge kazni do sprejetja zakonskih ukrepov“

I. Uvod

1. Družba Doel Uvoz-Izvoz Skopje Link Logistik N&N (v nadaljevanju: tožeča stranka) je podjetje, ki upravlja težka tovorna vozila. Oktobra 2015 ni zagotovilo, da bi eden od njegovih voznikov za eno od njegovih vozil pred vstopom tega vozila na cestninsko cesto plačal cestnino. Tožeči stranki kot upravljavki vozila je bila naložena globa. Ta je višino globe izpodbijala pred madžarskimi sodišči. Trdi, da je globa nesorazmerna in da zadevna nacionalna zakonodaja ni v skladu s pravom Unije.

2. Sodišče je v sodbi Euro-Team in Spirál-Gép² že odločilo, da sistem kazni, določen z madžarsko zakonodajo, ni v skladu z zahtevo po sorazmernosti iz člena 9a Direktive 1999/62/ES o cestnih pristojbinah za uporabo določene infrastrukture za težka tovorna vozila.³ Analiza Sodišča in njegove ugotovitve iz te sodbe so bile splošne v takšnem smislu, da so privedle do tega, da je bil sistem kazni (kot je bil tisti v postopku v glavni stvari), razglašen za neskladen z zahtevo po sorazmernosti.

3. V obravnavanem primeru drugo madžarsko sodišče Sodišče prosi za natančnejše smernice: kakšne so specifične posledice take neskladnosti? Kdo mora zagotoviti zahtevano sorazmernost sankcij in kako? Natančneje, kako je treba odgovoriti ta vprašanja v prehodnem obdobju, preden nacionalni zakonodajalec določi nov okvir? V ta namen se Sodišču postavlja vprašanje, ali ima člen 9a Direktive 1999/62 neposreden učinek in/oziroma ali je treba nacionalno zakonodajo razlagati v skladu s to določbo. Poleg tega predložitveno sodišče postavlja povezano vprašanje: v pristojnosti katerega sodnega ali upravnega organa je taka morebitna dolžnost in kako natančno jo je treba izvajati.

¹ Jezik izvirnika: angleščina.

² Sodba z dne 22. marca 2017, Euro-Team in Spirál-Gép (C-497/15 in C-498/15, EU:C:2017:229).

³ Direktiva Evropskega parlamenta in Sveta z dne 17. junija 1999 (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 7, zvezek 4, str. 372).

II. Pravni okvir

A. Pravo Unije

1. Direktiva 1999/62

4. V uvodni izjavi 14 Direktive 1999/62 je navedeno: „ker cestnine in uporabnine ne smejo biti niti diskriminatorne niti ne smejo povzročati pretiranih formalnosti ali ovir na notranjih mejah; zato je treba sprejeti ustrezne ukrepe za zagotovitev plačevanja cestnin in uporabnin ob vsakem času in z različnimi plačilnimi sredstvi“.

5. V uvodni izjavi 15 je navedeno: „ker morajo stopnje uporabnin temeljiti na trajanju uporabe zadevne infrastrukture in se razlikovati glede na stroške, ki jih povzročajo cestna vozila“.

6. V uvodni izjavi 21 je navedeno: „ker je v skladu z načelom sorazmernosti ta direktiva po členu 5(3) Pogodbe omejena na minimum, ki se zahteva za doseg ciljev“.

7. Člen 2(b) Direktive 1999/62 določa, da „cestnina“ pomeni „določeni znesek, ki se plača za vozilo na podlagi razdalje, ki jo to vozilo prevozi po dani infrastrukturi, in na podlagi tipa vozila ter zajema infrastrukturno pristojbino in/ali pristojbino za zunanje stroške“.

8. Člen 2(c) opredeljuje „uporabnino“ kot „plačilo določenega zneska, s katerim je vozilu za dano obdobje zagotovljena pravica do uporabe infrastruktur iz člena 7(1)“.

9. Poglavje III Direktive se nanaša na cestnine in uporabnine.

10. Člen 7(1) določa: „Brez poseganja v odstavek 1a člena 9 lahko države članice ohranijo ali uvedejo cestnine in/ali uporabnine na vseevropskem cestnem omrežju ali na določenih odsekih tega omrežja in na katerih koli drugih dodatnih odsekih svojega omrežja avtocest, ki niso del vseevropskega cestnega omrežja, pod pogoji iz odstavkov 2, 3, 4 in 5 tega člena ter členov 7a do 7k. To ne posega v pravico držav članic, da v skladu s Pogodbo o delovanju Evropske unije zaračunavajo cestnine in/ali uporabnine na drugih cestah, pod pogojem, da uvedba cestnin in/ali uporabnin na takšnih drugih cestah ne pomeni diskriminacije mednarodnega prometa in ne povzroča izkrivljanja konkurence med prevozniki.“

11. Člen 7a(1) določa, da so „[u]porabnine [...] sorazmerne s trajanjem uporabe infrastrukture, ne presega vrednosti iz Priloge II in veljajo en dan, en teden, en mesec ali eno leto [...]“

12. Člen 9a določa: „Države članice vzpostavijo ustrezen nadzor in določijo sistem kazni, ki se uporablja za kršitve nacionalnih predpisov, ki se sprejmejo na podlagi te direktive. Sprejmejo tudi vse potrebne ukrepe, da zagotovijo njihovo izvajanje. Te kazni morajo biti učinkovite, sorazmerne in odvračilne.“

B. Madžarsko pravo

1. Zakon o cestnem prometu

13. Člen 20(1) közúti közlekedésről szóló 1988. évi I. törvény (zakon št. I iz leta 1988 o cestnem prometu) (v nadaljevanju: zakon o cestnem prometu) določa:

„Z globo se kaznuje, kdor krši določbe tega zakona, posebnih predpisov ali aktov prava Skupnosti v zvezi:

[...]

(m) s cestninami, sorazmernimi s prevoženo razdaljo, ki se plačajo za uporabo cestninskega odseka.

[...]“

14. Člen 21 zakona o cestnem prometu določa:

„(1) Oseba, ki upravlja vozilo, ali v primeru iz člena 21/A(2) oseba, ki ji je bilo vozilo zaupano v uporabo, je pri upravljanju ali uporabi vozila odgovorna za spoštovanje pravil, določenih v posebni zakonodaji o

[...]

(h) pristojbinah, sorazmernih s prevoženo razdaljo, ki se plačajo za uporabo cestninskega odseka.

[...]

(2) V primeru kršitve določb iz odstavka 1 se osebi, ki upravlja vozilo, ali v primeru iz člena 21/A(2) osebi, ki ji je bilo vozilo zaupano v uporabo, naloži upravna globa od 10.000 [madžarskih forintov (HUF)] do 300.000 HUF (približno od 32 do 974 EUR). Znesek glob, ki se naložijo za kršitev posameznih določb, določi vlada z uredbo. Če isto ravnanje pomeni kršitev več pravil in se obravnava v okviru istega postopka, se kaznuje z globo, katere znesek ustreza vsoti zneskov glob, določenih za vsako od teh kršitev.

[...]

(5) Vlada glede na določbe iz odstavka 1 z uredbo določi seznam kršitev, za katere je mogoče naložiti upravno globo [...] osebi, ki upravlja vozilo.“

2. Zakon o cestnini

15. Člen 3(1) in (6) Az autópályák, autótutak és főutak használatáért fizetendő, megített úttal arányos díjról szóló 2013. évi LXVII. törvény (zakon št. LXVII iz leta 2013 o cestnini, sorazmerni s prevoženo razdaljo, ki se plačajo za uporabo avtocest, cest za motorna vozila in nacionalnih cest) (v nadaljevanju: zakon o cestnini) določa:

„(1) Za uporabo cestninskih odsekov z vozili, za katera se zahteva plačilo cestnine, je treba pridobiti dovoljenje za uporabo ceste, določeno v tem zakonu.

[...]

(6) Oseba, ki upravlja zadevno vozilo, je glede vozila, ki ga upravlja, odgovorna za zagotavljanje spoštovanja pravila iz odstavka 1.“

16. Člen 14 zakona o cestnini določa:

„Šteje se, da gre za nedovoljeno uporabo ceste [...], če:

- (a) cestninski zavezanec pred uporabo cestninskega odseka ni kupil cestninskega listka za odsek, ki naj bi ga uporabil, niti ni sklenil veljavne pogodbe z upravljavcem cestninskega sistema za predložitev deklaracij organu za pobiranje cestnine in za plačilo cestnine v skladu s tem zakonom,
- (b) cestninski zavezanec cestninski odsek uporablja na podlagi deklaracije, na kateri je navedena tarifna ali okoljska kategorija, ki je nižja od tiste, pod katero spada zadevno vozilo, ali
- (c) cestninski zavezanec pred uporabo cestninskega odseka ni kupil cestninskega listka za uporabljeni odsek, pri čemer je za vožnjo po cestninskem odseku z zadevnim vozilom zavezan z veljavno pogodbo, ki ureja predložitev deklaracij, določenih v tem zakonu, organu za pobiranje cestnine in plačilo cestnine ter ki je bila sklenjena z upravljavcem cestninskega sistema, vendar med vožnjo po tem odseku ni bila izpolnjena ena od zahtev za pravilno delovanje naprave v vozilu, določenih v uredbi, sprejeti v skladu s pooblastilom v tem zakonu.“

17. Člen 15 tega zakona določa:

„(1) Znesek globe se določi tako, da zavezance spodbuja k plačilu zahtevane cestnine [...]“

3. Vladna uredba št. 410/2007

18. Člen 1(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 (vladna uredba št. 410/2007 o prometnih prekrških, za katere se naloži upravna globa, o znesku glob, ki se lahko naložijo v primeru prometnih prekrškov, o uporabi glob in o pogojih sodelovanja pri nadzoru prometa) z dne 29. decembra 2007 (v nadaljevanju: vladna uredba št. 410/2007) določa:

„V skladu z določbami člena 21(1) zakona o cestnem prometu se v primeru kršitve določbe iz členov od 2 do 8a osebi, ki upravlja vozilo, naloži [...] upravna globa v znesku, določenem v tej uredbi.“

19. Člen 8/A vladne uredbe št. 410/2007 določa:

„(1) V zvezi z določbami člena 21(1)(h) [zakona o cestnem prometu] mora oseba, ki upravlja vozilo, v primeru kršitve določb iz Priloge 9 plačati globo v znesku, ki se določi glede na kategorijo vozila.

[...]“

20. Priloga 9 k tej uredbi vsebuje to razpredelnico:

A	B		
	B1	B2	B3
1. Kršitev, določena v zakonu št. LXVII iz leta 2013	Znesek globe glede na cestninski razred vozila		
	J2	J3	J4
2. Člen 14(a) zakona št. LXVII iz leta 2013	140.000	150.000	165.000
3. Člen 14(b) zakona št. LXVII iz leta 2013	80.000	90.000	110.000
4. Člen 14(c) zakona št. LXVII iz leta 2013	140.000	150.000	165.000

III. Dejansko stanje, postopek in vprašanja za predhodno odločanje

21. Težko tovorno vozilo kategorije J4, ki ga je upravljala družba Link Logistik N&N, je 29. oktobra 2015 ob 19.34 vozilo na cestninskem odseku nacionalne ceste 14 na 3670. kilometru (v smeri začetka ceste). Vozilo je pripeljalo na cestninski odsek ceste, ne da bi bilo predhodno izvedeno plačilo zahtevane cestnine, sorazmerne prevoženi razdalji.

22. Voznik je osemnajst minut pozneje na lastno pobudo kupil cestninski listek za celotno načrtovano potovanje po cestninski cesti. Ta listek, ki je stal 19.573 HUF, je zajemal prvi, že prevoženi del poti in del poti, po kateri je voznik nadaljeval vožnjo.

23. Vas Megye Rendőrfőkapitánya (direktor policijske uprave province Vas, Madžarska), prvostopenjski upravni organ, je 15. januarja 2016 ugotovil, da je na datum kontrole na kraju in v smeri, kot sta navedena zgoraj, vozilo, ki ga je upravljala družba Link Logistik, v nasprotju s členom 14(a) zakona o cestnini peljalo po cesti brez plačila cestnine. Direktor policijske uprave je zato navedeni družbi v skladu s členu od 21 do 21B zakona o cestnem prometu, kakor je bil večkrat spremenjen, ter členoma 1(1) in 8A vladne uredbe št. 410/2007 naložil upravno globo v višini 165.000 HUF.

24. Pritožbeni upravni organ, Budapest Rendőrfőkapitánya (direktor policijske uprave v Budimpešti, Madžarska), je potrdil prvostopenjsko odločbo. Navedel je, da z upošteveno nacionalno zakonodajo pristojnemu organu ni podeljena pristojnost, da pri presoji višine globe pretehta interese. Ugotovil je, da nacionalna zakonodaja omogoča zgolj upoštevanje zakonsko priznanih okoliščin. To ne vključuje posebnih okoliščin, na katere se je sklicevala družba Link Logistik, in sicer zlasti naknadnega nakupa cestninskega listka za celotno cestninjeno pot po preteku kratkega časa in obstoja ovir, ki so preprečile nakup cestninskega listka pred vstopom na cestninski odsek ceste.

25. Družba Link Logistik je odločbo direktorja policijske uprave (v nadaljevanju: tožena stranka) izpodbijala pred predložitvenim sodiščem. V tožbi je trdila, da madžarska zakonodaja ni v skladu s pravom Unije. Poudarila je, da je znesek pretiran, saj je enak znesku globe, naložene tistim, ki sploh ne kupijo cestninskega listka.

26. Ob upoštevanju navedenega dejanskega in pravnega okvira je Szombathelyi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság (upravno in delovno sodišče v Szombathelyju, Madžarska) prekinilo postopek in Sodišču v predhodno odločanje predložilo ti vprašanji:

- „1. Ali je zahteva po sorazmernosti, ki je določena v členu 9a Direktive 1999/62 in ki jo razlaga Sodišče Evropske unije v svoji sodbi z dne 22. marca 2017, [Euro-Team in Spirál-Gép (C-497/15 in C-498/15, EU:C:2017:229)], določba Direktive, ki se uporablja neposredno?
2. Če zahteva po sorazmernosti, ki je določena v členu 9a Direktive 1999/62 in ki jo razlaga Sodišče Evropske unije v svoji sodbi z dne 22. marca 2017, [Euro-Team in Spirál-Gép (C-497/15 in C-498/15, EU:C:2017:229)], ni določba Direktive, ki se uporablja neposredno:

ali razlaga nacionalnega prava v skladu s pravom Unije dovoljuje in zahteva, da nacionalno sodišče in upravni organ, če na nacionalni ravni ni zakonodajnega ukrepa, upošteveno madžarsko zakonodajo v obravnavani zadevi dopolnita z vsebinskimi merili zahteve po sorazmernosti, določenimi v sodbi Sodišča Evropske unije z dne 22. marca 2017, [Euro-Team in Spirál-Gép (C-497/15 in C-498/15, EU:C:2017:229)]?

27. Pisna stališča sta predložili madžarska vlada in Evropska komisija.

IV. Presoja

28. Zgradba teh sklepnih predlogov je taka. Najprej bom analiziral, zakaj morajo biti sankcije na podlagi prava Unije sorazmerne, naj bo to na splošno ali konkretno na podlagi člena 9a Direktive 1999/62 (A). Nato bom odgovoril na izrecni vprašanji predložitvenega sodišča v zvezi s tem, ali se zahteva po sorazmernosti, določena v členu 9a Direktive 1999/62, neposredno uporablja oziroma ali lahko zaradi nje nastane obveznost skladne razlage (B). Nazadnje se bom posvetil še vprašanju, ki se ga predložitveno sodišče dotika v drugem vprašanju v zvezi z institucionalnimi in postopkovnimi posledicami podanega odgovora: ali naj nacionalna sodišča zagotovijo skladnost z zahtevami, ki izhajajo iz prava Unije, če na nacionalni ravni niso bili sprejeti zakonski ukrepi, ali pa naj to storijo upravni organi, in kako naj to storijo (C).

A. Zakaj morajo biti sankcije sorazmerne?

29. V zadnjih letih je Sodišče obravnavalo več zadev⁴ v zvezi s skladnostjo različnih vidikov madžarskega sistema kazni z zahtevo po sorazmernosti, kot je določena bodisi v Direktivi 1999/62 bodisi v Uredbi (ES) št. 561/2006.⁵

30. V skladu s členom 9a Direktive 1999/62 države članice določijo sistem kazni, ki se uporablja za kršitve nacionalnih predpisov, ki se sprejmejo na podlagi te direktive. Te kazni morajo biti učinkovite, *sorazmerne* in odvračilne.

31. To določbo je Sodišče nedavno razložilo v sodbi Euro-Team.⁶ V tej sodbi sta bili združeni dve zadevi s podobnim dejanskim ozadjem: tožeči stranki v teh zadevah sta zgrešili pravilni izhod z avtoceste, ena zaradi napake v navigacijskem sistemu vozila, druga pa zaradi nepozornosti. Naložena jima je bila globa zaradi uporabe odseka avtoceste brez vnaprejšnjega plačila cestnine, ki se zaračunava

4 Glej sodbe z dne 9. februarja 2012, Urbán (C-210/10, EU:C:2012:64); z dne 9. junija 2016, Eurospeed (C-287/14, EU:C:2016:420); z dne 19. oktobra 2016, EL-EM-2001 (C-501/14, EU:C:2016:777), in z dne 22. marca 2017, Euro-Team in Spirál-Gép (C-497/15 in C-498/15, EU:C:2017:229).

5 Uredba Evropskega parlamenta in Sveta z dne 15. marca 2006 o usklajevanju določene socialne zakonodaje v zvezi s cestnim prometom in spremembi uredb Sveta (EGS) št. 3821/85 in (ES) št. 2135/98 ter razveljavitvi Uredbe Sveta (EGS) št. 3820/85 (UL 2006, L 102, str. 1).

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

za ta odsek. Globi sta bili 500- oziroma 87-krat višji kot znesek cestnine, ki bi ga morali plačati. Organi v teh primerih niso mogli upoštevati posamičnega in konkretnega položaja upravljavca vozila, niti preveriti, ali je treba kršitev res pripisati temu upravljavcu. Tožeči stranki sta trdili, da je bil znesek kazni nesorazmeren in zato v nasprotju s pravom Unije.⁷

32. Sodišče je v takih dejanskih okoliščinah opozorilo, da so, kadar ni usklajene zakonodaje Unije na področju sankcij, države članice pristojne izbrati sankcije, ki se jim zdijo primerne. Vendar pa morajo to pristojnost izvajati v skladu s pravom Unije in njegovimi splošnimi načeli, vključno z načelom sorazmernosti. To pomeni, da mora strogost sankcij ustrezati teži kršitev. Poleg tega morajo države članice načelo sorazmernosti spoštovati ne samo pri določitvi elementov kršitve in pri določitvi pravil o določanju višine glob, temveč tudi pri presoji elementov, ki se lahko upoštevajo pri določitvi globe.⁸

33. Zato je Sodišče odločilo, da zahteva po sorazmernosti iz člena 9a Direktive 1999/62 nasprotuje sistemu kazni, ki določa naložitev globe v pavšalnem znesku za vse kršitve pravil glede obveznosti vnaprejšnjega plačila cestnine za uporabo cestne infrastrukture, ne glede na naravo in težo teh kršitev. To, da nacionalni organi, zadolženi za kaznovanje kršitev, niso mogli upoštevati dejanskih okoliščin posameznega primera in po potrebi znižati globe, ni bilo skladno s pravom Unije.⁹

34. Sodišče je do enake ugotovitve prišlo tudi v okviru Uredbe št. 561/2006. Ta uredba vsebuje določbo, podobno členu 9a Direktive 1999/62.¹⁰ Natančneje, Sodišče je v sodbi Urbán odločilo, da je treba zahtevo po sorazmernosti iz člena 19(1) in (4) Uredbe št. 561/2006 razlagati tako, da nasprotuje sistemu kazni, ki določa, da se globa za vse kršitve pravil o uporabi tahografskih vložkov ne glede na njihovo težo naloži v pavšalnem znesku.¹¹

35. Iz sodne prakse torej jasno izhaja, da morajo biti tako na podlagi Direktive 1999/62 kot tudi na podlagi Uredbe št. 561/2006 kazni, naložene zaradi kršitev teh aktov, sorazmerne. Vendar ta zahteva nikakor ni omejena na ta akta sekundarne zakonodaje.

36. Prvič, na najabstraktnejši ravni je načelo sorazmernosti splošno načelo prava Unije. Upoštevati ga mora katera koli nacionalna zakonodaja, ki spada na področje uporabe prava Unije ali s katero se to pravo izvaja. Z njim se od držav članic zahteva, da sprejemajo ukrepe, ki so primerni za uresničitev zastavljenih ciljev in ne presegajo tistega, kar je nujno za njihovo uresničitev.¹²

7 Sodba z dne 22. marca 2017, Euro-Team in Spirál-Gép (C-497/15 in C-498/15, EU:C:2017:229, točki 29 in 30).

8 Sodba z dne 22. marca 2017, Euro-Team in Spirál-Gép (C-497/15 in C-498/15, EU:C:2017:229, točke od 39 do 43). Glej tudi, znova v okviru madžarske ureditve kazni za prometne prekrške, sodbi z dne 9. februarja 2012, Urbán (C-210/10, EU:C:2012:64, točki 53 in 54), ter z dne 19. oktobra 2016, EL-EM-2001 (C-501/14, EU:C:2016:777, točki 40 in 41).

9 Sodba z dne 22. marca 2017, Euro-Team in Spirál-Gép (C-497/15 in C-498/15, EU:C:2017:229, točki 50 in 60).

10 Člen 19(1) Uredbe št. 561/2006 določa, da „države članice določijo pravila o kaznih, ki se uporabijo za kršitve te uredbe in Uredbe (EGS) št. 3821/85, in sprejmejo vse potrebne ukrepe za zagotovitev, da se izvajajo. Te kazni morajo biti učinkovite, sorazmerne, odvračilne in nediskriminatorne.“ Člen 19(4) poleg tega določa, da: „[d]ržave članice zagotovijo, da za kršitve te uredbe [...] velja sistem sorazmernih kazni, ki lahko vključujejo finančne kazni.“

11 Sodba z dne 9. februarja 2012, Urbán (C-210/10, EU:C:2012:64, točka 44). Glej tudi sodbi z dne 9. junija 2016, Eurospeed (C-287/14, EU:C:2016:420), in z dne 19. oktobra 2016, EL-EM-2001 (C-501/14, EU:C:2016:777). Glej tudi, v zvezi s predhodnico Uredbo št. 561/2006, sodbo z dne 10. julija 1990, Hansen (C-326/88, EU:C:1990:291).

12 Glej nedavno na primer sodbo z dne 17. aprila 2018, Egenberger (C-414/16, EU:C:2018:257, točka 68). Ali glej sodbo z dne 6. marca 2014, Siragusa (C-206/13, EU:C:2014:126, točka 34 in navedena sodna praksa).

37. Drugič, kadar se to načelo uporablja posebej za sankcije, nikakor ni omejeno na področje cestnega prometa. Uporablja se presečno za različna področja prava Unije, kot so na primer carine,¹³ konkurenčno pravo,¹⁴ varstvo finančnih interesov Unije,¹⁵ prosto gibanje delavcev¹⁶ ali nezakonito priseljevanje.¹⁷

38. Tretjič, načelo sorazmernosti sankcij je zagotovljeno tudi na ravni primarne zakonodaje, in sicer s členom 49(3) Listine Evropske unije o temeljnih pravicah (v nadaljevanju: Listina). Na podlagi te določbe kazni ne sme biti nesorazmerna s kaznivim dejanjem. To vključuje, da se mora seštevek vseh naloženih kazenskih sankcij ujemati s težo zadevne kršitve.¹⁸

39. Člen 49(3) se seveda nanaša na *kazniva* dejanja. Torej bi lahko podvomili o njegovi upoštevnosti v zvezi s kršitvijo, ki je vsaj na prvi pogled upravna. Vendar je Sodišče v skladu s sodno prakso Evropskega sodišča za človekove pravice (v nadaljevanju: ESČP)¹⁹ sprejelo široko, vsebinsko razlago pojma „kaznivo dejanje“.²⁰ To pomeni, da je, če so izpolnjena merila, ki jih je opredelilo ESČP in prevzelo Sodišče, mogoče tudi kršitev, ki je formalno opredeljena kot upravna, opredeliti kot kaznivo dejanje, zaradi česar je lahko predmet člena 49(3) Listine. Naj brez kakršnega koli prejudiciranja v zvezi s tem vidikom v obravnavani zadevi zgolj pripomnim, da je razlikovanje med tem, kaj je „kaznivo“ in kaj „upravno“, vse prej kot jasno. Poleg tega in ne glede na točno razvrstitev ostaja tukajšnji sklic zgolj načelen.

40. Četrto in nazadnje, zahteva po sorazmernosti sankcij je prisotna tudi v sodni praksi ESČP. Natančneje, člen 1 Protokola št. 1 k Evropski konvenciji o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin (v nadaljevanju: EKČP) določa, da ima „[v]saka fizična ali pravna oseba [...] pravico do mirnega uživanja svojega premoženja“. ESČP za opredelitev, ali je ta pravica kršena, presodi, ali so –

13 Glej sodbi z dne 16. decembra 1992, Komisija/Grčija (C-210/91, EU:C:1992:525, točka 20), in z dne 12. julija 2001, Louloudakis (C-262/99, EU:C:2001:407, točka 67).

14 V zvezi z globami, ki jih naloži Komisija, glej člen 7(1) Uredbe Sveta (ES) št. 1/2003/ES z dne 16. decembra 2002 o izvajanju pravil konkurence iz členov 81 in 82 Pogodbe (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 8, zvezek 2, str. 205, in popravek v UL 2015, L 100, str. 81). Na splošno glej na primer sodbo z dne 28. junija 2005, Dansk Rørindustri in drugi/Komisija (C-189/02 P, C-202/02 P, od C-205/02 P do C-208/02 P in C-213/02 P, EU:C:2005:408, točke od 279 do 281) (upoštevanje velikosti podjetja prek njegovega skupnega prometa pri določanju zneska globe).

15 Glej člena 7(1) in 9 Direktive (EU) 2017/1371 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 5. julija 2017 o boju proti goljufijam, ki škodijo finančnim interesom Unije, z uporabo kazenskega prava (UL 2017, L 198, str. 29).

16 Sodba z dne 14. julija 1977, Sagulo in drugi (8/77, EU:C:1977:131, točka 13), v kateri je Sodišče odločilo, da kazni, naložene osebi, ki si ni priskrbela osebne dokumenta v skladu z Direktivo Sveta z dne 15. oktobra 1968 o odpravi omejitev gibanja in prebivanja v Skupnosti za delavce držav članic in za njihove družine (68/360) (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 5, zvezek 1, str. 27), ne smejo biti nesorazmerne z naravo storjene kršitve.

17 Členi 5(1), 10 in 12 Direktive 2009/52/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 18. junija 2009 o minimalnih standardih glede sankcij in ukrepov zoper delodajalce nezakonito prebivajočih državljanov tretjih držav (UL 2009, L 168, str. 24) določajo, da države članice sprejmejo ukrepe, potrebne za zagotovitev, da za kršitve nekaterih določb te direktive veljajo učinkovite, sorazmerne in odvračilne sankcije zoper delodajalca.

18 Glej na primer sodbo z dne 20. marca 2018, Garlsson Real Estate in drugi (C-537/16, EU:C:2018:193, točka 56), v kateri je Sodišče navedlo, da ta zahteva izhaja iz členov 49(3) in 52(1) Listine (zahteva po *sorazmernem* omejevanju uresničevanja pravic in svoboščin, ki jih priznava Listina). Glej tudi sodbo z dne 28. julija 2016, JZ (C-294/16 PPU, EU:C:2016:610, točke od 42 do 45).

19 Glej med drugim sodbi ESČP z dne 8. junija 1976, Engel in drugi proti Nizozemski (CE:ECHR:1976:0608JUD000510071, točke od 80 do 82), in z dne 10. februarja 2009, Sergey Zolotukhin proti Rusiji (CE:ECHR:2009:0210JUD001493903, točki 52 in 53).

20 Glej na primer sodbe z dne 5. junija 2012, Bonda (C-489/10, EU:C:2012:319, točka 37); z dne 26. februarja 2013, Åkerberg Fransson (C-617/10, EU:C:2013:105, točka 35), in z dne 20. marca 2018, Garlsson Real Estate in drugi (C-537/16, EU:C:2018:193, točka 28).

tako kazenske kot tudi (ali predvsem) upravne – denarne sankcije sorazmerne, kar pomeni, da ne povzročijo prevelikega bremena za osebo, ki ji je kazen naložena, ali prevelikega odvzema njenega premoženja.²¹ ESČP pri tem upošteva posamične okoliščine vsakega primera, na podlagi katerih opredeli, ali je sankcija sorazmerna.²²

41. Člen 52(3) Listine določa, da sta, kadar ta listina vsebuje pravice, ki ustrezajo pravicam, zagotovljenim z EKČP, vsebina in obseg teh pravic enaka kot vsebina in obseg pravic, ki ju določa EKČP. Tako morajo biti konec koncev ne glede na to, ali se člen 49(3) Listine uporabi ali ne, v zadevi, kot je tista iz postopka v glavni stvari, na podlagi skupne uporabe členov 17(1), 52(1), 51(1) in 52(3) Listine izpolnjene zgoraj povzete zahteve ESČP v zvezi s sorazmernostjo sankcij.

42. Iz zgoraj navedenega dokaj jasno izhaja, da sorazmernost sankcij vključuje dve ravni: *prvič*, naložena kazen mora biti sorazmerna s težo kršitve. *Drugič*, pri določanju te kazni, na primer zneska globe, je treba upoštevati posamične okoliščine vsakega primera.

43. K temu želim za konec dodati še dva pridržka. Prvič, zahteve po sorazmernosti, kot je bila povzeta zgoraj, nikakor ni mogoče razlagati tako, da je izključena *zakonska* določitev kazni. Nasprotno, prerogativa zakonodajalca, ki je z njim neločljivo povezana, je, da ne le določi, kaj je nezakonito, ampak da tudi na splošno določi kazen za katero koli takšno nezakonitost. Drugič, menim, da se dolžnost upoštevanja posamičnih okoliščin ne bi smela poudariti do te skrajnosti, da bi se z njo samodejno izključila možnost *pavšalnih* kazni za nekatere vrste kršitev. Za nekatere vrste kršitev so take kazni ustrezne in primerne: v zvezi s tem mi na misel pridejo manjši prometni prekrški ali globe za nepravilno parkiranje.

44. Vendar je za to, kateri sistem znotraj teh dveh pridržkov je ali ni primeren, znova odvisno od sorazmernosti katerega koli takega sistema. To je zgolj ponazoritev, kako trdno je analiza na podlagi sorazmernosti zasidrana v sedanjem razumevanju prava. Sodnik ni več zgolj „stroj za subsumpcijo“,²³ od katerega bi se pričakovalo le to, da opredeli upošteveno kršitev, ki ji mora slediti ena sama enotna sankcija. Njegovo vlogo je v nekaterih primerih sicer res mogoče omejiti, vendar le pod pogojem, da je zakonsko določeni sistem kazni že kot tak sorazmeren. Na neki način sta (splošna) *zakonodajna* sorazmernost in (posamična) sorazmernost *pri sojenju* povezani enoti. Več kot je prve, manjša je morda potreba po drugi, in obratno. Vsekakor je privzeto pravilo delovanja sistema kot celote pravilo neposredne sorazmernosti: večje kot je poseganje v pravice posameznikov, na primer z bolj drakonskimi kaznimi, večja je potreba po upoštevanju posamičnih okoliščin vsakega primera in po pristojnosti za spremembo sankcije, če je to primerno.

B. Zahteva po sorazmernosti iz člena 9a Direktive 1999/62: neposredni učinek ali skladna razlaga

45. Vprašanja, ki ju je postavilo predložitveno sodišče, sta navedeni kot alternativni možnosti: ali ima zahteva po sorazmernosti iz člena 9a Direktive 1999/62 neposredni učinek? Če neposrednega učinka nima, ali je mogoče nacionalno zakonodajo razlagati v skladu s to zahtevo?

21 Za ugotovitev kršitve člena 1 Protokola št. 1 zaradi nesorazmernosti sankcij glej na primer sodbe ESČP z dne 11. januarja 2007, Mamidakis proti Grčiji (CE:ECHR:2007:0111JUD003553304, točki 47 in 48); z dne 6. novembra 2008, Ismayilov proti Rusiji (CE:ECHR:2008:1106JUD003035203, točka 38), in z dne 26. februarja 2009, Grifhorst proti Franciji (CE:ECHR:2009:0226JUD002833602, točke od 94 do 106). Za primere ugotovitve, da člen 1 Protokola št. 1 ni bil kršen, potem ko je bila izvedena presoja sorazmernosti naloženih sankcij, glej na primer sodbe ESČP z dne 7. julija 1989, Tre Traktörer Aktiebolag proti Švedski (CE:ECHR:1989:0707JUD001087384, točka 62); z dne 18. junija 2013, S.C. Complex Herta Import Export S.R.L. Lipova proti Romuniji (CE:ECHR:2013:0618JUD001711804, točka 38), in z dne 4. marca 2014, Grande Stevens proti Italiji (CE:ECHR:2014:0304JUD001864010, točka 199).

22 K temu je mogoče dodati, da lahko tudi strogost sankcij, na primer velik denarni znesek, kaže na kazensko naravo sankcije za namene člena 6(1) Konvencije (glej na primer sodbo ESČP z dne 11. januarja 2007, Mamidakis proti Grčiji, CE:ECHR:2007:0111JUD003553304, točki 20 in 21).

23 Ogorek, R., *Richterkönig oder Subsumtionsautomat? Zur Justiztheorie im 19. Jahrhundert*, Frankfurt am Main, V. Klostermann, 1986. Ali je bila tudi v 19. stoletju ta slika odraz resničnosti, je spet drugo vprašanje. Glej na primer Gläser, M., *Lehre und Rechtsprechung im französischen Zivilrecht des 19. Jahrhunderts*, Frankfurt am Main, V. Klostermann, 1996.

46. Pred obravnavo teh vprašanj je treba uvodoma pripomniti dvoje.

47. Prvič, kot sem omenil že zgoraj, obravnavana zadeva izhaja iz sodbe Sodišča Euro-Team,²⁴ do neke mere pa tudi iz sodbe Urbán.²⁵ Predložitveno sodišče je šlo v zvezi s tem še korak dlje in zdaj v bistvu sprašuje, do česa točno so nacionalna sodišča in/ali upravni organi *na podlagi prava Unije* upravičeni ali celo morajo storiti v posameznih zadevah, ki jih obravnavajo, v prehodni fazi med ugotovitvijo neskladnosti in tem, ko pristojni organi držav članic sprejmejo nov zakonski okvir.²⁶ Tako je Sodišče na neki način pozvano, naj zavzame stališče o dveh med seboj povezanih vprašanjih: *kako* se načelo sorazmernosti sankcij, določeno v členu 9a Direktive 1999/62, razširi v nacionalne pravne sisteme? Po tej opredelitvi se postavi še povezano vprašanje, *kdo* naj bi ga uporabil in *kako*.

48. Drugič, ta predlog za sprejetje predhodne odločbe je bil vložen le nekaj mesecev po izreku sodbe Euro-Team.²⁷ Ta se je nanašala na iste določbe madžarske zakonodaje, kot se uporabijo v postopku v glavni stvari v tej zadevi. V tem okviru je madžarska vlada kot razlog za nedopustnost navedla, da Sodišče ni pristojno za razlago nacionalne zakonodaje v skladu z Direktivo.

49. Madžarska vlada ima prav. Sodišče nedvomno ni pristojno za razlago nacionalne zakonodaje in opredelitev, ali je to zakonodajo mogoče razlagati v skladu s pravom Unije ali ne. Kljub temu pa je pristojno za to, da zagotovi smernice v zvezi s posledicami, ki izhajajo iz sodbe Euro-Team, zlasti v zvezi s pristojnostmi in obveznostmi nacionalnih sodišč in/ali upravnih organov pri dejanskem varstvu pravic, ki temeljijo na pravu Unije, na nacionalni ravni.

50. Predložitveno sodišče v predložitveni odločbi pojasnjuje, da se na nacionalni ravni mnenja v zvezi s tem, ali je mogoče ali celo treba poleg razveljavitve nesorazmerne sankcije odrediti tudi začetek novih postopkov pred upravnimi organi, med seboj razlikujejo. Predložitveno sodišče se zato želi prepričati, ali v primeru neukrepanja madžarskega zakonodajalca skladna razlaga nacionalne zakonodaje *ali* neposredni učinek omogoča ali celo zahteva, da nacionalna sodišča in/ali upravni organi dopolnijo madžarsko zakonodajo, preden je ta dejansko spremenjena tako, da izpolnjuje zahtevo po sorazmernosti, določeno v členu 9a Direktive 1999/62.

51. Ta vprašanja skupaj z vprašanjem, ali se zahteva po sorazmernosti, določena v členu 9a Direktive 1999/62, neposredno uporabljata, so pomembna vprašanja prava Unije. O tem pomisleku v zvezi z učinkom prava Unije v prehodnem obdobju med ugotovitvijo neskladnosti in trenutkom, ko se z zakonodajo sprejmejo novi ukrepi, je Sodišče v preteklosti že razpravljalo.²⁸ Sodišče mora ta vprašanja torej obravnavati v tem obsegu.

1. Skladna razlaga ali neposredni učinek

52. Pred preučitvijo, ali ima zahteva po sorazmernosti iz člena 9a Direktive 1999/62 neposredni učinek oziroma ali je lahko podlaga za skladno razlago, je uvodoma potrebna splošna pripomba glede neposrednega učinka in skladne razlage. Navedena pojma sta v vprašanjih predložitvenega sodišča predstavljena kot ločeni zadevi.

24 Sodba z dne 22. marca 2017 (C-497/15 in C-498/15, EU:C:2017:229).

25 Sodba z dne 9. februarja 2012, Urbán (C-210/10, EU:C:2012:64).

26 Madžarska vlada je namreč navedla, da je bil nacionalni sistem sankcij po izreku sodbe Euro-Team reformiran. Z novimi določbami je razpon glob opredeljen glede na čas, ki je pretekel med prvo in zadnjo ugotovitvijo nepravilne uporabe cestninske ceste. Zdi se, da bi v položaju, kot je tisti iz postopka v glavni stvari, globa zdaj znašala 40.000 HUF (približno 127 EUR). Madžarska vlada je v pisnih stališčih navedla, da so te nove določbe začele veljati 12. novembra 2017. Torej se za obravnavano zadevo ne uporabljajo.

27 Sodba z dne 22. marca 2017 (C-497/15 in C-498/15, EU:C:2017:229).

28 Glej v tem smislu sodbi z dne 19. novembra 2009, Filipiak (C-314/08, EU:C:2009:719, točki 44 in 45), ter z dne 8. septembra 2010, Winner Wetten (C-409/06, EU:C:2010:503, točki 40 in 41).

53. Taka predstavitev je odraz tega, da sta se navedeni kategoriji v sodni praksi razvijali kot ločena mehanizma. Zanju se uporabljajo različni pogoji. Vsaka od njiju drugače posega v nacionalne pravne rede, in iz njiju izhajajo različne postopkovne posledice, ki so zlasti odvisne od njunih omejitev in vrste zadevnih pravnih razmerij.

54. Vendar pa hkrati tisto, kar se zahteva kot praktični rezultat v posameznih zadevah znotraj vsake od teh kategorij, morda ni tako zelo različno, zlasti v primerih, v katerih posameznik toži državo članico. Resničnost se zdi bližje nepretrgani zvezi med tema sredstvoma: pogosto je mogoče razpravljati o tem, kdaj se konča „zgolj“ skladna razlaga in se začne neposredni učinek. Meja med neposrednim učinkom in skladno razlago je še bolj zabrisana v primerih, ki se nanašajo na zahteve, kot je tista po sorazmernosti, ki jo je mogoče najti v številnih pravnih aktih z različno pravno težo vsepovsod na evropski in nacionalnih ravneh.

55. Ob upoštevanju tega pridržka se bom najprej posvetil vprašanju skladne razlage. Predložitveno sodišče sicer najprej sprašuje o neposrednem učinku. Kolikor vem, se Sodišče ni nikoli izrecno izreklo o kakršnem koli vrstnem redu ali hierarhiji med neposrednim učinkom in skladno razlago.²⁹ Vendar bi bilo morda mogoče v sklepnih predlogih, ki se nanašajo na pomen načela sorazmernosti (vendar morda niso omejeni zgolj na to), to načelo upoštevati tudi za omejitev stopnje poseganja v izraženo izbiro nacionalnega zakonodajalca v zvezi s tem, kaj je resnično potrebno. Povedano drugače, če je s skladno razlago dejansko mogoče – brez nenaravnega spreobračanja in prikrajanja nacionalnih pravil in ob upoštevanju vrste razmerja v postopku v glavni stvari – uresničiti namen ali cilj, zastavljen s pravom Unije, potem bi ji bilo morda treba dati prednost, saj bo tako vpliv na celovitost nacionalnega pravnega reda verjetno najmanjši.³⁰

a) Skladna razlaga

56. Kar zadeva drugo vprašanje predložitvenega sodišča, njegove navedbe iz predložitvene odločbe v povezavi z navedbami madžarske vlade in Komisije večinoma kažejo v isto smer. Natančneje, predložitveno sodišče poudarja, da pravna razlaga ni neomejena in ne more biti prikrita zakonodajna dejavnost, niti si ne morejo nacionalna sodišča prilastiti pristojnosti nacionalnega zakonodajalca, s čimer bi preseгла svojo pristojnost.

57. Predložitveno sodišče ima nedvomno prav. To, kar je mogoče doseči s skladno razlago, je omejeno, kar je bilo jasno potrjeno v sodni praksi.³¹ Po eni strani je obveznost razlage nacionalnega prava v skladu s pravom Unije „nujni sestavni del sistema Pogodbe s tem, da nacionalnemu sodišču omogoča, da v okviru svojih pristojnosti zagotavlja polni učinek prava Skupnosti“.³² Po drugi strani je ena od omejitev skladne razlage ta, da ne sme privedi do rezultata *contra legem*.³³

²⁹ Za primer razlik pri vrstnem redu presoje primerjav sodbi z dne 27. februarja 2014, OSA (C-351/12, EU:C:2014:110, točki 43 in 44), ter z dne 25. junija 2015, Indėlių ir investicijų draudimas in Nemaniūnas (C-671/13, EU:C:2015:418, točki 56 in 57).

³⁰ Glej moje sklepne predloge v zadevi Pöpperl (C-187/15, EU:C:2016:194, točka 62) ali sklepne predloge generalne pravobranilke E. Sharpston v zadevi OSA (C-351/12, EU:C:2013:749, točka 45); na splošno glej tudi Prechal, S., *Directives in EC-Law*, 2. izd., Oxford University Press, 2005, str. 314 in 315.

³¹ Sodbi z dne 10. aprila 1984, von Colson in Kamann (14/83, EU:C:1984:153, točka 26), ter z dne 5. oktobra 2004, Pfeiffer in drugi (od C-397/01 do C-403/01, EU:C:2004:584, točke od 111 do 119). Glej tudi sodbi z dne 4. julija 2006, Adeneler in drugi (C-212/04, EU:C:2006:443, točka 109), ter z dne 24. januarja 2012, Dominguez (C-282/10, EU:C:2012:33, točka 25).

³² Sodba z dne 5. oktobra 2004, Pfeiffer in drugi (od C-397/01 do C-403/01, EU:C:2004:584, točka 114).

³³ Glej na primer sodbe z dne 4. julija 2006, Adeneler in drugi (C-212/04, EU:C:2006:443, točka 110); z dne 15. aprila 2008, Impact (C-268/06, EU:C:2008:223, točka 100), in z dne 11. novembra 2015, Klausner Holz Niedersachsen (C-505/14, EU:C:2015:742, točka 32).

58. Vendar te meje ni tako lahko opredeliti. Povsem jasno je, da skladna razlaga ne more privedi do položajev, v katerih bi lahko bila nacionalna pravila povsem zanikana. Pravilo „to je A“ ne more nenadoma postati „to ni A“. ³⁴ Vendar je onkraj takih jasnih primerov to, kaj je *intra legem*, kaj je *praeter legem* in kaj je že *contra legem*, neizogibno odvisno od sodnikove subjektivne, razlagalne presoje v zvezi s tem, ali je konkretni izid mogoče doseči na podlagi celovite presoje nacionalne zakonodaje.

59. To še toliko bolj drži, ker dolžnost skladne razlage ni omejena na konkreten pravni akt, ki je bil sprejet za prenos obveznosti prava Unije. Splošno sprejeto je, da skladna razlaga vključuje preučitev nacionalne zakonodaje *kot celote*, ³⁵ to je katerega koli pravila v nacionalnem korpusu, s katerim bi bilo mogoče ob pravilni in dopustni razlagi nacionalne zakonodaje zagotoviti skladnost razlage s pravom Unije. ³⁶ Povedano z metaforo, skladna razlaga ni omejena na preučitev posamezne veje ali vejice nacionalne zakonodaje, ki ima slučajno enako ime kot ukrep prava Unije, ki ga je treba prenesti, ampak zajema celotno drevo nacionalne zakonodaje, vključno z njegovim ustavnim ali splošnim upravnim deblom in koreninami. Vendar mora(jo) to, ali je kjer koli drugje na nacionalnem zakonodajnem drevesu kaj, kar bi lahko omogočilo drugačno razlagalno perspektivo v zvezi s specifično vejo, imenovano „sorazmernost upravnih sankcij“, preveriti nacionalno sodišče (ali sodišča).

60. V obravnavani zadevi je bilo nakazano, da skladna razlaga ni mogoča. Če je težavo dejansko mogoče povzeti tako, da po eni strani vključuje navzkrižje med posebno, sektorsko madžarsko zakonodajo o kršitvah cestnoprometnih predpisov, s katero so določene razpredelnice in specifične številke ali zneski in ki ne dopušča možnosti kakršna koli omilitve sankcij, ter po drugi strani ne obstaja nobena druga določba madžarske zakonodaje na kateri koli stopnji, s katero bi bila postavljena zahteva, da morajo biti sankcije sorazmerne, potem se je res treba strinjati, da tega, kar je jasno X, ni mogoče razlagati kot drugačen znesek Y. Vendar je treba znova ugotoviti, da mora ta vprašanja preveriti nacionalno sodišče, pri čemer mora upoštevati splošne smernice iz predhodnih točk.

b) Neposredni učinek

61. Če nacionalno sodišče ugotovi, da skladna razlaga v obravnavani zadevi ni mogoča, postane glavno vprašanje to, ali ima člen 9a Direktive 1999/62, ki vsebuje zahtevo po sorazmernosti kazni, neposredni učinek.

62. To vprašanje je glede na njegovo besedilo in naravo omejeno na vprašanje neposrednega učinka zahteve iz člena 9a Direktive 1999/62, da morajo biti kazni sorazmerne. To pomeni dvojno omejitev: prvič, čeprav se, kot je bilo povzeto v prejšnjem oddelku, načelo sorazmernosti uporablja na številnih področjih prava Unije, se presoja, ki jo je treba opraviti v zvezi s prvim vprašanjem nacionalnega sodišča, strogo navezuje na posebno določbo neke direktive. To pomeni, da je kakršna koli morebitna razsodba v zvezi s tem omejena na stvarno področje uporabe zadevne direktive. Drugič, navedena presoja se seveda nanaša le na zahtevo po sorazmernosti kazni, ki jo vsebuje ta člen, ne pa na druge morebitne zahteve iz istega člena.

³⁴ Za razpravo o konkretnem primeru glej na primer sklepne predloge generalne pravobranilke E. Sharpston v zadevi Unibet (C-432/05, EU:C:2006:755, točka 55).

³⁵ „[N]ačelo skladne razlage zahteva, da nacionalna sodišča ob upoštevanju celotnega nacionalnega prava in ob uporabi načinov razlage, ki jih priznava nacionalno pravo, naredijo vse, kar je v njihovi pristojnosti, da zagotovijo polni učinek prava Unije in dosežejo rešitev v skladu z njegovim ciljem“ (za novejšo ponovitev navedbe glej na primer sodbo z dne 13. julija 2016, Pöpperl, C-187/15, EU:C:2016:550, točka 43 in navedena sodna praksa).

³⁶ Za potrditev širokega pristopa k dolžnosti skladne razlage z vključitvijo poznejše nacionalne zakonodaje na področje te dolžnosti glej na primer sodbi z dne 16. decembra 1993, Wagner Miret (C-334/92, EU:C:1993:945, točka 20), ter z dne 27. junija 2000, Océano Grupo Editorial in Salvat Editores (od C-240/98 do C-244/98, EU:C:2000:346, točka 32).

1) Pogoji

63. Neposredni učinek se nanaša na to, da se je mogoče na nacionalni ravni pred sodiščem sklicevati na pravilo prava Unije. To, ali ima določba neposredni učinek, je treba preučiti glede na naravo, splošno sistematiko in besedilo zadevne določbe.³⁷ Določba ima neposredni učinek, če je vsebinsko dovolj jasna, natančna in brezpogojna, da se je nanjo mogoče opreti, kadar so z določbo opredeljene pravice, ki jih posamezniki lahko uveljavljajo proti državi.³⁸

64. Pred obravnavo te zadeve je treba navesti štiri splošne ugotovitve, ki izhajajo iz sodne prakse.³⁹

65. Prvič, iz sodne prakse je jasno razvidno, da sta pojma „jasna in natančna“ dokaj prožna. Določba je lahko „jasna in natančna“, tudi če vsebuje neopredeljene – ali celo negotove – koncepte ali nedoločene pravne pojme.

66. Drugič, zdi se, da se Sodišče nagiba k ugotovitvi, da ima določba, ne glede na to, da so v njej uporabljeni negotovi ali nedoločeni pojmi, neposredni učinek, če ta določba vsebuje *prepoved*. Če se določba uporabi kot podlaga za samostojno pravico, katere obseg je treba opredeliti, je uporaba negotovih konceptov običajno bolj problematična. Vendar je prepoved marsikdaj mogoče spremeniti v pozitivno zahtevo in obratno.

67. Tretjič, Sodišče pri ugotavljanju, ali ima določba v posameznem primeru neposredni učinek, ne poskuša dokazati, da imajo celotne določbe neposredni učinek in da se uporabljajo dobesedno. Namesto tega deluje po načelu izločanja, saj poskuša ugotoviti, ali je mogoče posebno, upoštevno pravilo ravnanja izločiti iz (včasih daljše in kompleksnejše) določbe prava Unije.

68. Četrto, merilo „brezpogojnosti“ neposrednega učinka pomeni, da določba Unije ne zahteva, da institucije Unije ali države članice sprejmejo kakršen koli nadaljnji ukrep. Državam članicam ne bi smela biti dopuščena nobena diskrecijska pravica⁴⁰ v zvezi z uveljavitvijo take določbe ali dopuščeno, da se oprejo na nemožnost uporabe te diskrecijske pravice.⁴¹ Vendar so lahko pogoji za neposredni učinek izpolnjeni, tudi če imajo države članice nekaj diskrecijske pravice. To zlasti velja, če je nad tem, ali so nacionalni organi presegli svojo diskrecijsko pravico, *mogoče izvesti sodni nadzor*.⁴² Načeloma je tako, če je mogoče določiti „minimalno jamstvo“, „minimalne pravice“ ali „minimalno varstvo“,⁴³ in s sodnim nadzorom ugotoviti, ali je država članica to minimalno raven upoštevala.⁴⁴

69. Povzeto, pri ugotavljanju, ali ima določba, s katero je nekaj prepovedano ali odrejeno, neposredni učinek, je osnovno vprašanje to, ali se je na pravilo, ki ga ta določba vsebuje, mogoče sklicevati pred sodiščem. V ta namen je treba zahteve po „zadostni jasnosti, natančnosti in brezpogojnosti“ razlagati glede na dejansko možnost nacionalnih organov, da sami razumejo in uporabijo to določbo. Če imajo ti organi pri njeni uporabi diskrecijsko pravico ali polje proste presoje, mora biti taka diskrecija omejena s strukturo same določbe.

37 Glej na primer sodbo z dne 4. decembra 1974, Van Duyn (41/74, EU:C:1974:133, točka 12).

38 Sodbi z dne 19. januarja 1982, Becker (C-8/81, EU:C:1982:7, točka 25), in z dne 15. aprila 2008, Impact (C-268/06, EU:C:2008:223, točki 56 in 57).

39 Za natančnejšo utemeljitev skupaj z nadaljnji primeri in napotili za vsako od splošnih navedb glej moje nedavne sklepne predloge v zadevi Klohn (C-167/17, EU:C:2018:387, točke od 38 do 46).

40 Sodba z dne 4. decembra 1974, Van Duyn (41/74, EU:C:1974:133, točka 6).

41 Sodba z dne 19. januarja 1982, Becker (8/81, EU:C:1982:7, točke od 28 do 30).

42 Sodba z dne 4. decembra 1974, Van Duyn (41/74, EU:C:1974:133, točki 7 in 13). Glej tudi sodbe z dne 24. oktobra 1996, Kraaijeveld in drugi (C-72/95, EU:C:1996:404, točka 59); z dne 15. aprila 2008, Impact (C-268/06, EU:C:2008:223, točka 64), ter z dne 21. marca 2013, Salzburger Flughafen (C-244/12, EU:C:2013:203, točki 29 in 31).

43 Glej sodbe z dne 19. novembra 1991, Francovich in drugi (C-6/90, EU:C:1991:428, točka 19); z dne 14. julija 1994, Faccini Dori (C-91/92, EU:C:1994:292, točka 17), in z dne 24. januarja 2012, Dominguez (C-282/10, EU:C:2012:33, točka 35).

44 Glej v tem smislu na primer sodbo z dne 19. septembra 2000, Linster (C-287/98, EU:C:2000:468, točka 37).

2) Uporaba v obravnavani zadevi

70. Predložitveno sodišče meni, da zahteva po sorazmernosti, določena v členu 9a Direktive 1999/62, ni določba, ki bi se lahko uporabila neposredno. Iz Direktive naj ne bi bilo mogoče izpeljati, s čim mora biti kazen sorazmerna. Merila v zvezi s sorazmernostjo naj bi moral določiti nacionalni zakonodajalec na podlagi opredelitve Sodišča.

71. Po mnenju madžarske vlade vsebina člena 9a Direktive 1999/62 ni dovolj natančna in konkretna, da bi se uporabljala neposredno. Meni, da s to določbo niso ustvarjene pravice za tožečo stranko, ampak opredeljene meje, ki znotraj uporabe sankcij omogočajo vzpostavitev ravnotežja med objektivnim varstvom prava in pravicami posameznikov.

72. Komisija trdi, da je člen 9a Direktive 1999/62 jasen, natančen in brezpogojen v smislu, da morajo sankcije, ki jih sprejmejo države članice, vedno izpolnjevati zahtevo po sorazmernosti. Torej naj bi se posamezniki v postopku proti državi pred sodiščem lahko sklicevali na to zahtevo, določeno z Direktivo.

73. Strinjam se s Komisijo. Zahteva po sorazmernosti kazni iz člena 9a Direktive 1999/62 je dovolj jasna, natančna in brezpogojna, da ima neposredni učinek.

74. Ta zahteva je *jasna in natančna*. Prvič, pomen in točne posledice zahteve po sorazmernosti v okviru sankcij so preprosto razumljivi: naložene kazni ne smejo preseči tistega, kar je nujno za uresničitev zastavljenega cilja. Dejansko besedilo določbe iz člena 9a te direktive nima znatnega vpliva na to, ali bo zahteva uzakonjena tako, da se zahteva pozitivno delovanje („kazni morajo biti sorazmerne“), ali pa kot prepoved („kazni ne smejo biti nesorazmerne“).

75. Drugič, povsem jasno je tudi, s čim morajo biti kazni sorazmerne: sorazmerne morajo biti s težo storjene kršitve, pri čemer se po potrebi upoštevajo posamične okoliščine vsakega primera. Celotna presoja mora potekati znotraj posebnega okvira Direktive 1999/62, s katero so jasno določeni cilji in okvir upoštevnosti zahteve po sorazmernosti kazni.

76. Tretjič, kar zadeva jasnost in natančnost, *jasnost pravila* se ne sme mešati z *jasnostjo rezultata* uporabe tega pravila v vsakem posameznem primeru. Preizkus neposrednega učinka določbe prava Unije se jasno navezuje na prvonavedeno merilo: ali je splošno oziroma normativno pravilo ali zahteva dovolj jasno(-a), natančno(-a) in brezpogojno(-a), da se je nanj(o) mogoče sklicevati pred sodiščem? Drugače povedano, ali lahko organ, pristojen za razsodbo – naj bo to sodišče ali upravni organ – uporabi in neposredno uveljavi pravilo v sporu, ki ga obravnava, ne da bi bilo treba to pravilo dodatno pojasniti? Ni nujno, da to pomeni (in že zaradi same narave prava niti ne more pomeniti), da bo pravilo *ex ante* zagotovilo jasen odgovor na kakršen koli pravni primer, ki spada na njegovo stvarno pristojnost. Na splošno velja, da diskrecijska pravica, ki je sestavni del uporabe tega pravila v posameznih primerih, ne glede na to, koliko smernic, razpredelnic ali sodb je mogoče izdati za razlago pomena „sorazmerne kazni“, ne bi bila nikoli odvzeta.

77. Četrtič, zahteva po sorazmernosti se zdi jasna in natančna tudi, če se ocenjuje z vidika organov, ki jo morajo uporabljati redno, če ne celo vsakodnevno, to je nacionalnih sodišč in upravnih organov. Ti organi bi namreč morali biti seznanjeni z izvajanjem preizkusa sorazmernosti in zanj dobro usposobljeni, zlasti v okviru sankcij.⁴⁵

78. Kar zadeva *brezpogojnost* zahteve po sorazmernosti kazni, je prav tako jasno, da za uporabo tega načela niso postavljeni nikakršni predhodni pogoji.

⁴⁵ Za ponazoritev nekaterih drugih področij, na katerih se uporablja zahteva po sorazmernosti sankcij, glej ponovno zgoraj točke od 29 do 42.

79. Prvič, nedvomno mora v prvi vrsti nacionalni zakonodajalec to določbo uveljaviti s konkretnjšimi sredstvi in sorazmernost na neki način oblikovati z določitvijo točnih meril in števil. Vendar to še ne pomeni, da po isti logiki drugi akterji, kot so sodni ali upravni organi, ne bi smeli nikoli presojeti sorazmernosti, še zlasti v primerih, ko je nacionalni zakonodajalec nedejaven ali je zadevno pravilo uveljavil nepravilno.

80. Drugič, to še toliko bolj drži, če obravnavana zadeva jasno spada na področje uporabe tistega, kar bi lahko označili kot „minimalno jamstvo“ ali „minimalno varstvo“ zahteve po sorazmernosti. V tem smislu bi se bilo morda mogoče sklicevati na neko stopnjo pogojnosti pravila, če bi njegova uporaba *ostala znotraj* obsega diskrecijske pravice, za katero bi bilo mogoče razumno šteti, da je pridržana za države članice. Vendar država članica z vzpostavitvijo sistema kazni, s katerim – kot je navedlo Sodišče – so določene sankcije v večstokratnikih dolgovanega zneska,⁴⁶ ne da bi bilo mogoče upoštevati posamične okoliščine vsakega primera in globo omiliti, očitno preseže tisto, za kar bi se lahko razumno štelo, da je zajeto z njeno diskrecijsko pravico in da je tako vključeno v kakršno koli pogojnost pri prenosu. Povedano drugače, razen tistega, kar bi lahko bilo razumno zajeto z diskrecijsko pravico držav članic, ni nobene pogojnosti.

3) Vmesni predlog

81. Iz navedenega izhaja, da ima člen 9a Direktive 1999/62 v delu, v katerem se z njim zahteva, da so kazni sorazmerne, neposredni učinek.

C. Institucionalna razsežnost

82. Po ugotovitvi, da ima zahteva po sorazmernosti iz člena 9a Direktive 1999/62 neposredni učinek,⁴⁷ se postavi povezano vprašanje: *kdo mora kaj storiti na podlagi prava Unije v okoliščinah, ko se zdi, da nacionalna sodišča in upravni organi na podlagi nacionalne zakonodaje ne morejo upoštevati dejanskih okoliščin posameznega primera ali po potrebi znižati zneska navedene globe?*⁴⁸

83. Ti podvprašanji, ki se ju je predložitveno sodišče dotaknilo v drugem vprašanju in ki sta bili nato dodatno razdelani v njegovi predložitveni odločbi, bosta zdaj obravnavani ločeno. Hipoteza je, da zahteva po sorazmernosti kazni, ki ima neposredni učinek, pomeni, da je pravo Unije tisto, ki nacionalnim organom podeljuje pristojnost, da če je to v posameznih primerih potrebno, omili nesorazmerno raven sankcije, določene v zakonodaji (1). Poleg tega morajo, tudi če je državam članicam prepuščeno, da odločijo, katere pristojnosti bodo v posameznih zadevah izvajali kateri organi, končno nacionalna sodišča zagotoviti, da se pravo Unije spoštuje (2).

1. Kaj: razveljavitev ali omilitev sankcije?

84. Iz ustaljene sodne prakse izhaja, da se določba nacionalne zakonodaje, ki ni skladna s pravom Unije, ne sme uporabiti.⁴⁹ V obravnavani zadevi je jasno, da neskladnost madžarske zakonodaje z zahtevo po sorazmernosti, ki jo vsebuje člen 9a Direktive 1999/62, pomeni, da se ta zakonodaja zato ne sme uporabiti.

⁴⁶ Točka 31 zgoraj teh sklepnih predlogov.

⁴⁷ K temu se lahko doda, da bi navedbe iz tega oddelka večinoma veljale tudi, če bi predložitveno sodišče končno ugotovilo, da je nacionalno zakonodajo mogoče razlagati v skladu s členom 9a Direktive 1999/62.

⁴⁸ Glej tudi sodbo z dne 22. marca 2017, Euro-Team in Spirál-Gép (C-497/15 in C-498/15, EU:C:2017:229, točka 60).

⁴⁹ Glej na primer sodbe z dne 9. marca 1978, Simmenthal (106/77, EU:C:1978:49, točka 21); z dne 18. julija 2007, Lucchini (C-119/05, EU:C:2007:434, točka 61), in z dne 3. oktobra 2013, Confédération paysanne (C-298/12, EU:C:2013:630, točka 37).

85. Manj jasno je, *kaj* točno se ne sme uporabiti. Celoten zakonski akt? Ali zgolj razpredelnica iz priloge, v kateri so določeni zneski kazni? Ali morda posamezna odločba, sprejeta na podlagi vsebine te razpredelnice? Ali pa le konkretne določbe v odločbah, s katerimi so določene sankcije?

86. Bolj temeljno, ali neposredni učinek zahteve po sorazmernosti kazni, ki jo vsebuje člen 9a Direktive 1999/62, pomeni, da se katera koli sankcija ne sme uporabiti? Ali pa bi lahko njegov neposredni učinek dejansko pomenil, da se lahko nacionalna sodišča in/ali upravni organi sami na podlagi prava Unije odločijo znižati znesek in naložiti sorazmerno sankcijo kot nadomestilo nesorazmerne sankcije, ki je bila sprva naložena na podlagi nacionalne zakonodaje? Povedano drugače, ali je mogoče zahtevo po sorazmernosti z neposrednim učinkom, kot je določena v členu 9a Direktive 1999/62, vključiti v nacionalno zakonodajo tako, da se nacionalnim organom podeli pristojnost naložitve kazni v skladu s to zahtevo?

87. Zdi se, da se predložitveno sodišče o tem sprašuje v drugem predloženem vprašanju, ki se nanaša na to, ali nacionalna sodišča in upravni organi lahko oziroma celo morajo, „če na nacionalni ravni ni zakonodajnega ukrepa, upoštevno madžarsko zakonodajo dopolnit[i] z vsebinskimi merili zahteve po sorazmernosti, določenimi v sodbi Sodišča [...] Euro-Team“.

88. Madžarska vlada meni, da niti nacionalna sodišča niti upravni organi niso pristojni za dopolnitev nacionalne zakonodaje, saj ima pristojnost sprejemanja ali spreminjanja zakonodaje le nacionalni zakonodajalec.

89. Tudi Komisija meni, da je zgolj zakonodajalec pristojen za sprejetje sorazmernega sistema sankcij. To, da ima zahteva po sorazmernosti iz člena 9a Direktive 1999/62 neposredni učinek, naj še ne bi pomenilo, da se lahko posamezniki nanjo sklicujejo za to, da jim sodišče izreče novo, sorazmerno kazen. Zdi se, da lahko po mnenju Komisije nacionalna sodišča, dokler nacionalni zakonodajalec ne določi novega sistema kazni, ki je povsem v skladu z zahtevo po sorazmernosti, določeno v členu 9a Direktive 1999/62, le razveljavijo nesorazmerno sankcijo.

90. Priznati moram, da se mi stališče, ki ga zagovarja Komisija, zdi nekoliko nesorazmerno. V bistvu bi to privedlo do sklepa, da neposredni učinek (glede katerega se Komisija strinja) zahteve, da *morajo biti kazni sorazmerne*, dejansko pomeni, da dokler zakonodajalec ne sprejme novega sistema kazni, ne more biti *sploh nobenih kazni*.

91. Moje mnenje o tem vprašanju bi se lahko razlikovalo od mnenja Komisije iz dveh razlogov: ta temeljita na strukturi upoštevnihih določb iz obravnavane zadeve in posledicah tega, da ima določba prava Unije neposredni učinek.

92. Na prvem mestu, ko gre za nalaganje kazni za kršitve, kot so tiste iz obravnavanega postopka, je pravna struktura pravil, ki jih je treba uporabiti, navadno taka: prvič, obstaja pravilo, ki določa, da je treba plačati cestnino in koliko je treba plačati (obveznost). Drugič, obstaja določba, da se za neplačilo cestnine naloži kazen (pravna podlaga za kazen). Tretjič – včasih skupaj z drugonavedeno določbo, včasih pa ločeno od nje – obstaja navedba ravni sankcij, kjer je običajno določeno, da se za neko vrsto ravnanja lahko naložijo sankcije v nekem razponu. Četrtrič, v istem razdelku – z izrecno navedbo v isti obravnavani določbi ali včasih z navedbo v več splošnih določbah zakona ali celo zakonika o upravnem postopku – navadno vsebuje (večinoma le informativen) seznam elementov, ki naj bi jih organ, pristojen za rzsodbo, upošteval pri določanju ravni sankcij in s tem izvajanju svoje diskrecijske pravice znotraj meja, določenih z zakonom in/ali sodno prakso.

93. Na drugem mestu namen neposrednega učinka ni – ali vsaj ni samo – *izključitev* neskladne določbe nacionalne zakonodaje. Če bi ugotovitev neposrednega učinka določbe direktive vedno privedla zgolj do neuporabe neskladne nacionalne zakonodaje, se moram strinjati, da tak učinek ne bi imel nobene dodane vrednosti v primerjavi s primarnostjo.⁵⁰ Neuporaba določbe, katere posledica je razveljavitev sankcije, je nujna posledica primarnosti. Neposredni učinek za to ni potreben.

94. Menim, da v primerih, kot je obravnavani, neposredni učinek pomeni tudi nadomestitev. Na pravilo prava Unije z neposrednim učinkom se je mogoče neodvisno sklicevati pred sodiščem in ga je mogoče upoštevati pred nacionalnimi organi, ne glede na nacionalno zakonodajo, sprejeto za njegovo uveljavitev. Ni treba, da tako pravilo z neposrednim učinkom na nacionalni ravni kar koli izključi: lahko preprosto doda nekaj novega, kar pred tem v tkivu nacionalne zakonodaje ni bilo na voljo.

95. Po tej logiki v obravnavani zadevi zahteva po sorazmernosti kazni iz člena 9a Direktive 1999/62, ki ima neposredni učinek, s tem, da se vključi v nacionalni pravni sistem, pomeni, da se nacionalnim organom podeli pristojnost, ki jim je očitno v okviru četrte faze, povzete zgoraj, manjkala. To ne pomeni nujno, da ne bi smeli uporabiti katere koli od predhodnih faz: še naprej velja, da je treba plačati cestnino; prav tako še naprej velja, da v primeru njenega neplačila sledi kazen; še naprej velja tudi *prvotna* sankcija, ki se uporabi, preden lahko pride do katere koli omilitve, kot je določena v prilogi.

96. Kar pa se spremeni, je to, da je nacionalnim organom na podlagi zahteve po sorazmernosti kazni, ki ima neposredni učinek, podeljena pristojnost, da v zadevah, ki jih obravnavajo v prehodnem obdobju, to je razen če in dokler nacionalni zakonodajalec ne sprejme novega sistema kazni, ki je v skladu s pravom Unije, omilijo naložene kazni ob upoštevanju teže zadevne kršitve in posamičnih okoliščin vsakega primera. Pri izvajanju take pristojnosti za spremembo je mogoče zneske, določene v prilogi 9 k vladni uredbi št. 410/2007, obravnavati kot določitev najvišjega praga, ki ga naložene globe seveda ne morejo preseči, jih je pa mogoče v posameznih primerih znižati na znesek pod tem pragom, pri čemer se upoštevajo tako teža kršitve kot tudi posamične okoliščine vsakega primera.

97. Iz teh razlogov predlagam, da se neposredni učinek zahteve po sorazmernosti kazni razlaga tako, da pomeni „sorazmerne kazni“, ne pa „sploh nobenih kazni“. Podobno kot je bilo že navedeno,⁵¹ je mogoče tudi neposredni učinek uporabiti sorazmerno, torej tako, da se v največji meri ohrani celovitost obeh sistemov. Morda je bolje z usmerjeno kirurško natančnostjo v nacionalni pravni red vstaviti pravilo, potrebno za to, da se zagotovi njegova takojšnja skladnost s pravom Unije, pri čemer pa se seveda nacionalnemu zakonodajalcu pustijo odprta vrata, da za prihodnje primere določi drugače, kot pa da bi dejansko onemogočili nadaljnje delovanje celotnega nacionalnega sistema sankcioniranja.

98. Ob koncu tega oddelka je treba dodati še zadnjo pripombo. Iz ustaljene sodne prakse izhaja, da direktiva kot taka in neodvisno od zakona, sprejetega za njen prenos, ne more povzročiti, da se določi ali poostri kazenska odgovornost tistih, ki ravnavo v nasprotju z njenimi določbami.⁵² Poleg tega določba direktive z neposrednim učinkom sama po sebi ne more ustvariti obveznosti za posameznika.⁵³ Torej se nanjo ne more opreti *druga* oseba, ne glede na to, ali je javni ali zasebni

50 V zvezi s to razpravo glej na primer Lenaerts, K., Corthaut, T., „Of Birds and Hedges: The Role of Primacy in Invoking Norms of EU Law“, *European Law Review*, zvezek 31, 2006, str. od 287 do 315; Prechal, S., „Direct Effect, Indirect Effect, Supremacy and the Evolving Constitution of the European Union“, v Barnard, C., (ur.), *The Fundamentals of EU Law Revisited: Assessing the Impact of the Constitutional Debate*, Oxford University Press, 2007, str. od 35 do 69; Gallo, D., *L'efficacia diretta del diritto dell'Unione europea negli ordinamenti nazionali, Evoluzione di una dottrina ancora controversa*, Giuffrè, 2018, str. od 351 do 418.

51 V zvezi z razmerjem med neposrednim učinkom in skladno razlago (točka 55 zgoraj).

52 Glej na primer sodbi z dne 8. oktobra 1987, Kolpinghuis Nijmegen (80/86, EU:C:1987:431, točka 13), ter z dne 22. novembra 2005, Grøngaard in Bang (C-384/02, EU:C:2005:708, točka 30).

53 Glej na primer sodbe z dne 26. februarja 1986, Marshall (152/84, EU:C:1986:84, točka 48); z dne 5. oktobra 2004, Pfeiffer in drugi (od C-397/01 do C-403/01, EU:C:2004:584, točka 108), ter z dne 10. oktobra 2017, Farrell (C-413/15, EU:C:2017:745, točka 31).

subjekt, v škodo tega posameznika. To je eden od razlogov, iz katerih je Sodišče izključilo možnost, da bi se posameznik na določbo direktive z neposrednim učinkom oprl zoper drugega posameznika („horizontalni neposredni učinek“) ali da bi se javni organ nanjo skliceval zoper posameznika („vertikalni neposredni učinek navzdol“).

99. Na podlagi navedene usmeritve sodne prakse bi bilo morda mogoče trditi, da bi neposredni učinek z nadomestitvijo, kot je bil povzet, privedel do uporabe nepravilno prenesene določbe Direktive (člena 9a Direktive 1999/62) v škodo posameznika. Ta določba Direktive bi bila tako dejansko uporabljena za poslabšanje položaja posameznika in bi na neki način „rešila“ državo članico, ki ni izpolnila obveznosti.

100. Menim, da je obravnavana zadeva po naravi drugačna. Prvič, s tako trditvijo se gre korak predaleč. Z njo se že predpostavi, da je treba na podlagi primarnosti uporabo sankcij kategorično izključiti, pri čemer pa neposredni učinek, ki ga ima zahteva po sorazmernosti kazni, pomeni, da se kazni dejansko „ponovno uvedejo“. Kot pa sem že navedel v točki 92 zgoraj, je privzeti položaj, glede na katerega je treba ocenjevati kakršno koli „poslabšanje“ ali „izboljšanje“ pravnega položaja posameznika, dejansko drugačen: to je z nacionalno zakonodajo določena dolžnost plačila cestnine, ki ji v primeru neplačila sledi naložitev sankcije v višini celotnega zneska, predvidenega s to zakonodajo.

101. Drugič, po tem merilu bo končni izid za posameznike vedno ugoden. Posameznik bo namreč na podlagi Direktive v boljšem položaju, saj mu bo v najtežjih primerih namerne kršitve naložena enaka kazen, v večini primerov pa blažja sankcija, kot bi mu bila naložena na podlagi neskladne nacionalne zakonodaje.

102. Tretjič, na Direktivo 1999/62 se bo vedno skliceval posameznik, kot je tožeča stranka, da bi se mu priznale z njo določene pravice, in sicer zoper državo članico. Vendar je znova koristno opozoriti na *točno* naravo te pravice, zagotovljene na podlagi Direktive: to je vzpostavitev sorazmernih sankcij. Direktiva ne določa, da ne sme biti nobenih sankcij. Pravica, ki izhaja iz člena 9a Direktive 1999/62 in na katero se tožeča stranka lahko sklicuje, torej ni pravica do *nobenih* sankcij, ampak pravica, da se ji ne naloži *nesorazmerna* sankcija.

103. Precej nenavadno bi bilo, če bi si lahko posameznik s sklicevanjem na določbo direktive, ki ima neposredni učinek, zagotovil večje varstvo, kot je tisto, ki bi mu lahko bilo kdaj zagotovljeno z Direktivo.

2. Kdo: nacionalna sodišča in/ali upravni organi?

104. Zadnji element se nanaša na problematiko, ki jo je predložitveno sodišče izpostavilo v predložitveni odločbi in ki se kaže v drugem vprašanju. Kolikor razumem, je narava problematike taka: nacionalna zakonodaja upravnim organom pri odločanju o kazni ne omogoča spremembe sankcij in upoštevanja posamičnih okoliščin. Pristojnosti, ki so podeljene upravnemu sodišču na podlagi nacionalne zakonodaje, zajemajo zgolj razveljavitev odločbe upravnega organa in vrnitev zadeve v ponovno odločanje temu organu, očitno pa ne more spremeniti naložene kazni. Kolikor razumem, je v tem okviru vprašanje nacionalnega sodišča: kdo naj zagotovi skladnost s pravom Unije – nacionalni upravni organ in/ali nacionalno sodišče.

105. Iz ustaljene sodne prakse izhaja, da „je kakršna koli določba nacionalnega pravnega reda ali kakršna koli zakonodajna, upravna ali sodna praksa, zaradi katere bi se zmanjšala učinkovitost prava Unije, ker bi sodišču, pristojnemu za uporabo tega prava, preprečila, da bi ob tej uporabi *storilo vse potrebno*, da ne bi uporabilo nacionalnih zakonodajnih določb, ki bi lahko pomenile oviro polni učinkovitosti neposredno uporabljivih norm prava Unije, neskladna z zahtevami, ki so neločljivo povezane s pravom Unije. [Za to] bi šlo [...], če [...] bi bila polna učinkovitost prava Unije ovirana zgolj

začasno“.⁵⁴

106. Prav tako iz ustaljene sodne prakse izhaja, da se dolžnost takojšnje uporabe prava Unije enako uporablja za nacionalna sodišča⁵⁵ in za upravne organe⁵⁶. Oboji so pri izvajanju svoje pristojnosti dolžni zagotoviti polni učinek določb prava Unije, ne da bi morali zahtevati ali čakati predhodno odpravo katere koli neskladne določbe nacionalne zakonodaje po zakonodajni poti ali kakšnem drugem ustavnem postopku.⁵⁷ Nazadnje, zagotovitev polnega učinka določbam prava Unije vključuje uporabo vseh načel uporabe prava Unije na nacionalni ravni, na primer načel primarnosti, neposrednega učinka ali skladne razlage.

107. Torej je s praktičnega vidika precej jasno, da morajo tako nacionalna sodišča kot tudi upravni organi uporabiti pravo Unije na nacionalni ravni. Obstaja sicer nekaj omejitev. Niti določba prava Unije z neposrednim učinkom ne more vplivati na naravo in vrsto pristojnosti, ki so v nacionalnem pravnem sistemu *načeloma* pristojnosti sodišč in upravnih organov.⁵⁸ Vendar pa bo taka določba učinkovala na *posebne* pristojnosti, ki jih ta sistem podeljuje svojim nacionalnim organom za izvajanje nekaterih nalog. Natančneje, države članice morajo določiti nekatere vrste pravnih sredstev pred svojimi sodišči in upravnimi organi, da tako zagotovijo takojšnjo in enotno uporabo prava Unije.⁵⁹

108. Ob uporabi tega, da ima zahteva po sorazmernosti kazni, določena s členom 9a Direktive 1999/62, neposredni učinek, glede na dejstva v obravnavani zadevi, so nacionalni organi zato znotraj področja uporabe te direktive pooblašteni za omilitev sankcij v posameznih primerih, tako da zagotovijo njihovo sorazmernost s težo storjene kršitve, ne da bi morali čakati, da nacionalni zakonodajalec upoštevno zakonodajo spremeni. Ti organi imajo *na podlagi prava Unije* neposredno pooblastilo za to, da tožeči stranki takoj zagotovijo pravico do sorazmernih sankcij (ali do nenaložitve nesorazmernih sankcij), ki izhaja iz člena 9a Direktive 1999/62.

109. Znotraj teh meja je dejansko vsaka posamezna država članica pristojna za to, da prek svojega interno strukturiranega sistema – v skladu z načelom institucionalne in postopkovne avtonomije – odloči, kateremu nacionalnemu organu bo zaupala uveljavitev zahteve po sorazmernosti. Menim, da ne bi bilo niti priporočljivo niti primerno, da bi Sodišče preseglo to splošno smernico in dejansko sprejemalo odločitve o tem, kako bi bilo treba porazdeliti pristojnosti na notranji nacionalni ravni.

110. Vendar želim za konec pripomniti dvoje.

111. Prvič, primarnost, neposredni učinek in obveznost skladne razlage so zavezujoči za vse organe držav članic, torej tako sodne kot upravne. Znotraj tega okvira mora biti dejansko v nacionalnem pravu urejeno, kateri konkretni subjekt navsezadnje zagotavlja, da so te obveznosti spoštovane, *če ima nekdo to nalogo*. V praksi to pomeni, da mora država članica, če želi ohraniti pravilo, da upravna sodišča

⁵⁴ Glej na primer sodbi z dne 9. marca 1978, Simmenthal (106/77, EU:C:1978:49, točki 22 in 23), ter z dne 8. septembra 2010, Winner Wetten (C-409/06, EU:C:2010:503, točki 56 in 57). Moj poudarek.

⁵⁵ Glej na primer sodbe z dne 9. marca 1978, Simmenthal (106/77, EU:C:1978:49, točka 24); z dne 19. januarja 2010, Küçükdeveci (C-555/07, EU:C:2010:21, točka 55), in z dne 5. julija 2016, Ognyanov (C-614/14, EU:C:2016:514, točka 34).

⁵⁶ Glej na primer sodbe z dne 22. junija 1989, Costanzo (103/88, EU:C:1989:256, točka 31); z dne 12. januarja 2010, Petersen (C-341/08, EU:C:2010:4, točka 80), in z dne 10. oktobra 2017, Farrell (C-413/15, EU:C:2017:745, točka 34).

⁵⁷ Nedavno na primer sodba z dne 14. septembra 2017, The Trustees of the BT Pension Scheme (C-628/15, EU:C:2017:687, točka 54 in navedena sodna praksa).

⁵⁸ Tako Sodišče obseg te dolžnosti navadno opredeli tako, da naj sodišča ravnajo „v okviru svojih pristojnosti“ (glej na primer sodbo z dne 15. aprila 2008, Impact, C-268/06, EU:C:2008:223, točka 99), nacionalni organi pa „v skladu s svojimi pristojnostmi“ (glej na primer sodbo z dne 12. junija 1990, Nemčija/Komisija, C-8/88, EU:C:1990:241, točka 13, ali z dne 12. februarja 2008, Kempter, C-2/06, EU:C:2008:78, točka 34).

⁵⁹ Glej na primer sodbe z dne 19. junija 1990, Factortame in drugi (C-213/89, EU:C:1990:257, točka 21); z dne 27. junija 2000, Océano Grupo Editorial in Salvat Editores (od C-240/98 do C-244/98, EU:C:2000:346, točka 29), ter z dne 26. oktobra 2006, Mostaza Claro (C-168/05, EU:C:2006:675, točka 39). V zvezi s posebnim okvirom pristojnosti upravnih organov glej na primer sodbo z dne 9. septembra 2003, CIF (C-198/01, EU:C:2003:430, točka 58).

izvajajo omejen nadzor, upravnim organom podeliti pristojnost omilitve kazni. Če se država članica raje odloči za omejitev diskrecijske pravice upravnih organov, potem mora sodiščem dovoliti, da odločijo o sorazmernosti kazni. „Negativni spor o pristojnosti“, v katerem bi organi obeh vrst zavrnilo kakršno koli tako pristojnost, pa ne bi bil združljiv z učinkovitim uveljavljanjem prava Unije.

112. Drugič, na neki način pravo Unije že prejudicira kakršno koli tako težavo, saj v njem velja, da so v Uniji, ki temelji na vladavini prava, *zlasti* nacionalna sodišča tista, ki so privzeto pristojna za to, da zagotovijo pravno varstvo, ki za posameznike izhaja iz pravil prava Unije, in polni učinek teh pravil.⁶⁰ Konec koncev je ključni element, ki opredeljuje sistem varstva, določen s pravom Unije – naj bo to na podlagi drugega pododstavka člena 19(1) PEU ali prvega odstavka člena 47(1) Listine – ta, da je to sistem učinkovitega pravnega varstva, ki ga zagotavljajo *sodišča*.⁶¹ Tako s pravom Unije nacionalnim sodiščem ni le podeljeno pooblastilo, ampak jim je hkrati tudi naložena obveznost, da v končni fazi zagotovijo, da se na nacionalni ravni upošteva pravo (Unije). Takšen je namreč polni obseg pooblastila sodišča, ki izvaja pravo Unije.

V. Predlog

113. Ob upoštevanju zgoraj navedenega predlagam, naj Sodišče na vprašanji, ki ju je postavilo Szombathelyi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság (upravno in delovno sodišče v Szombathelyju, Madžarska), odgovori:

- Člen 9a Direktive 1999/62/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 17. junija 1999 o cestnih pristojbinah za uporabo določene infrastrukture za težka tovorna vozila ima v delu, v katerem se z njim zahteva, da so kazni sorazmerne, neposredni učinek.
- Vsaka posamezna država članica je pristojna za to, da v skladu z načelom institucionalne in postopkovne avtonomije odloči, kateremu nacionalnemu organu bo zaupala uveljavljanje te zahteve po sorazmernosti. Če pa o tem ni bilo odločeno, je dolžnost nacionalnih sodišč, da zagotovijo pravno varstvo, ki za posameznike izhaja iz pravil prava Unije, in polni učinek teh pravil, vključno z zagotavljanjem, da se s kaznimi, naloženimi v posameznih primerih, ne krši zahteva po sorazmernosti iz člena 9a Direktive 1999/62.

⁶⁰ Glej na primer sodbo z dne 5. oktobra 2004, Pfeiffer in drugi (od C-397/01 do C-403/01, EU:C:2004:584, točka 111).

⁶¹ Glej na primer mnenje 1/09 (Sporazum o vzpostavitvi enotnega sistema za reševanje patentnih sporov) z dne 8. marca 2011, EU:C:2011:123, točka 69); sodbo z dne 3. oktobra 2013, Inuit Tapiriit Kanatami in drugi/Parlament in Svet (C-583/11 P, EU:C:2013:625, točka 99), ali sodbo z dne 27. februarja 2018, Associação Sindical dos Juízes Portugueses (C-64/16, EU:C:2018:117, točki 32 in 33).