GENERALINIO ADVOKATO
MICHAL BOBEK IŠVADA,
pateikta 2021 m. rugsėjo 23 d.[1]

Byla C-205/20

NE
prieš
Bezirkshauptmannschaft Hartberg-Fürstenfeld,
dalyvaujant
Finanzpolizei Team 91

(*Landesverwaltungsgericht Steiermark* (Štirijos federalinės žemės administracinis teismas, Austrija) prašymas priimti prejudicinį sprendimą)

„Prašymas priimti prejudicinį sprendimą – Laisvas paslaugų judėjimas – Darbuotojų komandiravimas – Direktyvos 2014/67/ES 20 straipsnis – Sankcijos – Proporcingumo principas – Tiesioginis veikimas – Nacionalinio teismo kompetencija – Valstybės narės teisės aktas, kuriame numatytas administracinių baudų už kiekvieną padarytą pažeidimą sumavimas ir nustatytos mažiausios sumos, nenustatant didžiausių bendrų sumų“

I. Įvadas

1. Ar sankcijų proporcingumo reikalavimas veikia tiesiogiai? Tiek teigiamo, tiek neigiamo atsakymo atveju, ko konkrečiai pagal jį reikalaujama ginčą nagrinėjančio nacionalinio teismo, turinčio taikyti nacionalines taisykles dėl sankcijų, kurias Teisingumo Teismas jau pripažino neproporcingomis?

2. Keliuose ankstesniuose sprendimuose, pradedant Sprendimu *Maksimovic*[2], Teisingumo Teismas kelis Austrijos sankcijų už daugiausiai administracinių pareigų saugoti dokumentus, susijusių su darbuotojų komandiravimu, pažeidimą taikymo sistemos elementus pripažino neproporcingais. Tačiau net ir Teisingumo Teismui priėmus sprendimus, nacionalinės teisės aktų leidėjas nesiėmė veiksmų. Prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikusiam teismui neaišku, kaip jis turi elgtis tokiu atveju. Jis nurodo neseniai priimtą Teisingumo Teismo sprendimą *Link Logistik*[3], kuriame buvo nuspręsta, kad labai panaši Sąjungos teisės nuostata nėra

1 Originalo kalba: anglų.

2 2019 m. rugsėjo 12 d. Sprendimas *Maksimovic ir kt.* (C-64/18, C-140/18, C-146/18 ir C-148/18, EU:C:2019:723; toliau – Sprendimas *Maksimovic*); 2019 m. gruodžio 19 d. Nutartis *Bezirkshauptmannschaft Hartberg-Fürstenfeld* (C-645/18, nepaskelbta Rink., EU:C:2019:1108); 2019 m. gruodžio 19 d. Nutartis *EX ir kt.* (C-140/19, C-141/19 ir C-492/19–C-494/19, nepaskelbta Rink., EU:C:2019:1103).

3 2018 m. spalio 4 d. Sprendimas *Link Logistik N&N* (C-384/17, EU:C:2018:810; toliau – Sprendimas *Link Logistik*).

tiesiogiai veikianti, ir kuriame Sąjungos teisę atitinkančio nacionalinės teisės aiškinimo galimybė buvo atmesta. Vis dėlto Teisingumo Teismas priminė valstybių narių teismų pareigą netaikyti prieštaraujančių nacionalinės teisės nuostatų.

3. Manau, kad šioje byloje tikroji problema yra ne tiek tai, ką turėtų daryti nacionalinis teismas, bet veikiau tai, ką turėtų daryti Teisingumo Teismas. Šis teiginys niekaip nesumenkina pagrindinės bylos svarbos ir galutinės atsakomybės, kurią visada turi nacionalinis teismas, nagrinėdamas atskirą bylą. Juo veikiau siekiama pripažinti, kad sprendime dėl prašymo priimti prejudicinį sprendimą šioje byloje nurodytas problemas daugiausiai lėmė paties Teisingumo Teismo pateiktos neaiškios gairės.

II. Teisinis pagrindas

A. Europos Sąjungos teisė

4. 2014 m. gegužės 15 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyvos 2014/67/ES dėl Direktyvos 96/71/EB dėl darbuotojų komandiravimo paslaugų teikimo sistemoje vykdymo užtikrinimo ir kuria iš dalies keičiamas Reglamentas (ES) Nr. 1024/2012 dėl administracinio bendradarbiavimo per Vidaus rinkos informacinę sistemą [4] 44 konstatuojamojoje dalyje nurodyta: „nepaisant nustatytų vienodesnių taisyklių, susijusių su tarpvalstybiniu administracinių sankcijų ir (arba) baudų vykdymu, ir poreikio nustatyti bendresnio pobūdžio kriterijus dėl tolesnių procedūrų, veiksmingesnių tuo atveju, kai jos nesumokamos, neturėtų būti daromas poveikis valstybių narių kompetencijai nustatyti savo sankcijų ir baudų sistemą arba išieškojimo priemones, kurių galima imtis pagal nacionalinės teisės aktus. Todėl dokumentas, kuriuo leidžiama užtikrinti tokių sankcijų ir (arba) baudų taikymą arba jas taikyti, prireikus ir atsižvelgiant į prašomosios valstybės narės nacionalinės teisės aktus ir (arba) praktiką, gali būti papildytas arba pakeistas dokumentu, kuriuo leidžiamas jo taikymo užtikrinimas ar taikymas prašomojoje valstybėje narėje, arba toks dokumentas prie jo pridedamas“.

5. Direktyvos 2014/67 20 straipsnyje „Sankcijos“ nustatyta:

„Valstybės narės nustato sankcijų, taikomų pažeidus pagal šią direktyvą priimtas nacionalines nuostatas, taisykles ir imasi visų būtinų priemonių užtikrinti, kad šios sankcijos būtų įgyvendintos ir vykdomos. Numatytos sankcijos turi būti veiksmingos, proporcingos ir atgrasančios. Valstybės narės ne vėliau kaip 2016 m. birželio 18 d. perkėlimo data praneša apie tas nuostatas Komisijai. Jos nedelsdamos praneša apie bet kokius jų pakeitimus.“

B. Nacionalinės teisės nuostatos

6. *Verwaltungsstrafgesetz* (Administracinių nusižengimų įstatymas) [5] 16 straipsnio 1 ir 2 dalyse numatyta galimybė baudų nemokėjimo atveju kaip alternatyvią sankciją skirti laisvės atėmimo bausmę.

4 OL L 159, 2014, p. 11.

5 *BGBl*. 52/1991.

7. Ginčui pagrindinėje byloje taikytinos redakcijos *Verwaltungsgerichtsverfahrensgesetz* (Administracinių bylų teisenos įstatymas)[6] 52 straipsnio 1 ir 2 dalyse numatyta:

„1. Kiekviename administracinio teismo priimtame sprendime, kuriuo patvirtinamas sprendimas skirti sankciją (*Straferkenntnis*), turi būti nurodoma, kad asmuo, kuriam skirta sankcija, padengtų dalį išlaidų.

2. Administracinio skundo nagrinėjimo procedūroje ta dalis sudaro 20 % skirtos sankcijos, bet ne mažiau nei 10 EUR; jei buvo skirta laisvės atėmimo bausmė, apskaičiuojant išlaidas viena diena sulaikymo atitinka 100 EUR. <…>“

8. Ginčui pagrindinėje byloje taikytinos redakcijos *Lohn- und Sozialdumping-Bekämpfungsgesetz* (Kovos su darbo užmokesčio ir socialiniu dempingu įstatymas) (toliau – LSD-BG)[7] 26 straipsnio 1 dalyje nustatyta:

„Tas, kas veikdamas kaip darbdavys ar įmonė, komandiruojanti darbuotojus pagal 19 straipsnio 1 dalį:

1) nepateikė deklaracijos, įskaitant deklaracijos apie paskesnius duomenų pasikeitimus (deklaracija apie pasikeitimus), pažeisdamas 19 straipsnį, arba to nepadarė laiku ar pateikė neišsamią deklaraciją; arba

<…>

3) neturi reikiamų dokumentų, pažeisdamas 21 straipsnio 1 arba 2 dalis, arba jų elektronine forma <…> nepateikia mokesčių administravimo institucijai per patikrinimą vietoje,

padaro administracinį nusižengimą ir teritorinės administracinės institucijos už kiekvieną atitinkamą darbuotoją yra baudžiamas bauda nuo 1 000 EUR iki 10 000 EUR, o pakartotinio nusižengimo atveju – nuo 2 000 EUR iki 20 000 EUR.“

9. LSD-BG 27 straipsnio 1 dalyje numatyta:

„Tas, kas nepateikė reikiamų dokumentų, pažeisdamas 12 straipsnio 1 dalies 3 punktą, padaro administracinį nusižengimą ir teritorinės administracinės institucijos už kiekvieną atitinkamą darbuotoją yra baudžiamas bauda nuo 500 EUR iki 5 000 EUR, o pakartotinio nusižengimo atveju – nuo 1 000 EUR iki 10 000 EUR. <…>“

10. LSD-BG 28 straipsnyje nustatyta:

„Tas, kas veikdamas kaip:

1) darbdavys neturi darbo užmokesčio dokumentų, pažeisdamas 22 straipsnio 1 dalį arba 1a dalį, <…>

6 *BGB1*. I, 33/2013.

7 *BGBl*. I, 44/2016.

padaro administracinį nusižengimą ir teritorinės administracinės institucijos už kiekvieną atitinkamą darbuotoją yra baudžiamas bauda nuo 1 000 EUR iki 10 000 EUR; pakartotinio nusižengimo atveju – nuo 2 000 EUR iki 20 000 EUR, o jei tokių darbuotojų yra daugiau nei trys, už kiekvieną atitinkamą darbuotoją skiriama bauda nuo 2 000 EUR iki 20 000 EUR, pakartotinio nusižengimo atveju – nuo 4 000 EUR iki 50 000 EUR.“

III. Faktinės aplinkybės, procesas nacionaliniame teisme ir prejudiciniai klausimai

11. *CONVOI s.r.o.* yra Slovakijoje įsteigta bendrovė. Ji komandiravo savo darbuotojus dirbti Fiurstenfelde (Austrija) įsteigtoje bendrovėje *Niedec Global Appliance Austria GmbH* (toliau – *Niedec*). 2018 m. sausio 24 d. Hartbergo-Fiurstenfeldo (Austrija) teritorinė administracinė institucija bendrovėje *Niedec* atliko patikrinimą. 2018 m. birželio 14 d. sprendimu ta administracinė institucija nurodė ieškovui pagrindinėje byloje, veikiančiam kaip CONVOI atstovas, sumokėti iš viso 54 000 EUR baudą dėl kelių LSD-BG numatytų pareigų, visų pirma susijusių su darbo užmokesčio ir socialinio draudimo duomenų prieinamumu, nesilaikymo [8].

12. 2018 m. spalio 9 d. sprendimu prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas nusprendė pateikti Teisingumo Teismui prašymą priimti prejudicinį sprendimą dėl nagrinėjamose nacionalinės teisės nuostatose numatytų sankcijų atitikties Sąjungos teisei, visų pirma – proporcingumo principui.

13. Atsakydamas į tą klausimą Teisingumo Teismas pagal Procedūros reglamento 99 straipsnį priėmė motyvuotą nutartį *Bezirkshauptmannschaft Hartberg-Fürstenfeld* (Nr. I) [9]. Priimdamas tą nutartį jis rėmėsi šiek tiek anksčiau priimtu Sprendimu *Maksimovic* [10], kuriame jam teko nagrinėti labai panašius klausimus remiantis SESV 56 straipsniu.

14. Anksčiau toje pačioje pagrindinėje byloje priimtoje nutartyje Teisingumo Teismas konstatavo, kad Direktyvos 2014/67 20 straipsnis turi būti aiškinamas taip, kad pagal jį draudžiami nacionalinės teisės aktai, kuriuose nustatyta, kad, jeigu nevykdomos pareigos darbo teisės srityje, susijusios su darbuotojų deklaravimu ir darbo užmokesčio duomenų saugojimu, skiriamos baudos, kurios negali būti mažesnės nei nustatyto dydžio, kurios dėl kiekvieno atitinkamo darbuotojo taikomos kumuliatyviai, o jų maksimali riba nenustatyta, ir prie kurių pridedama proceso išlaidų dalis, sudaranti 20 % tų baudų dydžio, jeigu skundas, pateiktas dėl sprendimo, kuriuo jos skirtos, atmetamas [11].

15. Teisingumo Teismas priėjo prie tos pačios išvados (taip pat pagal Procedūros reglamento 99 straipsnį) nutartyje sujungtose bylose C-140/19, C-141/19 ir C-492/19–C-494/19 [12], inicijuotose to paties prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikusio teismo jam nagrinėjant skirtingas bylas, nors jų faktinės aplinkybės buvo gana panašios. Tose bylose Teisingumo Teismas taip pat rėmėsi Sprendime *Maksimovic* suformuluota jurisprudencija.

8 Kaip nurodyta 2019 m. gruodžio 19 d. Teisingumo Teismo nutartyje *Bezirkshauptmannschaft Hartberg-Fürstenfeld* (C-645/18, nepaskelbta Rink., EU:C:2019:1108, 10 ir 11 punktai).

9 2019 m. gruodžio 19 d. Nutartis *Bezirkshauptmannschaft Hartberg-Fürstenfeld* (C-645/18, nepaskelbta Rink., EU:C:2019:1108).

10 Ta byla buvo susijusi su kitomis nacionalinėmis nuostatomis (*Arbeitsvertragsrechts-Anpassungsgesetz* (Darbo sutarčių teisės suderinimo įstatymas, *BGBl.* 459/1993; toliau – AVRAG)). Vis dėlto tame teisės akte numatyta sankcijų sistema ir sumos buvo labai panašios į tas, kurios nagrinėjamos šioje byloje.

11 2019 m. gruodžio 19 d. Nutartis *Bezirkshauptmannschaft Hartberg-Fürstenfeld* (C-645/18, nepaskelbta Rink., EU:C:2019:1108, 43 punktas).

12 2019 m. gruodžio 19 d. Nutartis *EX ir kt.* (C-140/19, C-141/19 ir C-492/19–C-494/19, nepaskelbta Rink., EU:C:2019:1103).

16. Šioje byloje atsižvelgdamas į ankstesnį Teisingumo Teismo sprendimą *Bezirkshauptmannschaft Hartberg-Fürstenfeld* (Nr. I) prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas vis dėlto pažymi, kad nacionalinės teisės aktų leidėjas dar nepakeitė pagrindinėje byloje nagrinėjamų nacionalinių nuostatų. Todėl prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikusiam teismui neaišku, kiek jis gali taikyti tas nuostatas. Konkrečiau kalbant, prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas siekia išsiaiškinti, ar nagrinėjamos baudžiamosios teisės nuostatos, kurios galioja toliau, vis tiek gali būti taikomos, ir, jei taip – tai kiek.

17. Prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas aiškina, kad Austrijos aukštesnieji teismai suformulavo nevienodą jurisprudenciją šiuo klausimu. Pirma, *Verwaltungsgerichtshof* (Aukščiausiasis administracinis teismas, Austrija) nusprendė, jog tam, kad būtų laikomasi Sąjungos teisės, jis privalo netaikyti žodžių „už kiekvieną <…> darbuotoją“[13]. Taip tas teismas faktiškai sumažino sankcijų, kurios gali būti skiriamos, bendrą sumą ir nustatė jos didžiausią ribą, nors toliau leido jas skirti[14].

18. Kita vertus, *Verfassungsgerichtshof* (Konstitucinis Teismas, Austrija) keliuose sprendimuose (visiškai) panaikino pagal nagrinėjamas nacionalines nuostatas skirtas sankcijas[15]. Prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas aiškina, kad kai kurie nacionaliniai teismai *Verfassungsgerichtshof* (Konstitucinis Teismas) sprendimus išaiškino taip, kad apskritai neleidžiama toliau taikyti nagrinėjamų sankcijų. Tai reikštų, kad, kol nėra priimta naujo teisės akto, remiantis nuostatomis, kurias Teisingumo Teismas pripažino neproporcingomis, negalima skirti jokių sankcijų.

19. Vis dėlto matyti, kad dauguma administracinių teismų vadovavosi *Verwaltungsgerichtshof* (Aukščiausiasis administracinis teismas) nuomone. Tačiau jų išvados gana skirtingos: kai kurie teismai sankcijos sumą nustato taikydami mažiausią sankcijos dydį. Kitais atvejais bendra sankcijų suma nustatoma taip, kad ji beveik atitinka atskirų sankcijų, kurios būtų skirtos už kiekvieną pažeidimą, sumą. Be to, kai kurie administracinių teismų teisėjai Sprendimą *Maksimovic* aiškino savaip ir sankcijas toliau taiko kumuliatyviai.

20. Šiomis aplinkybėmis *Landesverwaltungsgericht Steiermark* (Štirijos federalinės žemės administracinis teismas, Austrija) nusprendė sustabdyti bylos nagrinėjimą ir pateikti Teisingumo Teismui šiuos prejudicinius klausimus:

„1. Ar Direktyvos 2014/67/ES 20 straipsnyje nustatytas ir Europos Sąjungos Teisingumo Teismo [2019 m. gruodžio 19 d.] nutartyje *Bezirkshauptmannschaft Hartberg-Fürstenfeld* (C-645/18, [nepaskelbta Rink.,] EU:C:2019:1108) [ir 2019 m. gruodžio 19 d. Nutartyje *EX ir kt.*] (C-140/19, C-141/19 [ir] C-492/19 [–] C-494/19 [nepaskelbta Rink.,] EU:[C:]2019:1103) išaiškintas proporcingumo reikalavimas yra tiesiogiai taikoma direktyvos nuostata?

2. Jei atsakymas į pirmąjį klausimą būtų neigiamas:

Ar aiškinant nacionalinę teisę taip, kad ji atitiktų Sąjungos teisę, galima ir reikalaujama, kad, nepriėmus naujų nacionalinės teisės nuostatų, nacionaliniai teismai ir administracinės institucijos nagrinėjamu atveju taikytinas baudžiamąsias nacionalinės teisės nuostatas papildytų Europos Sąjungos Teisingumo Teismo [2019 m. gruodžio 19 d.] nutartyje

[13] Šie žodžiai buvo numatyti AVRAG 7i straipsnio 4 dalyje, tačiau ji iš esmės atitinka LSD-BG 26 straipsnio 1 dalyje, 27 straipsnio 1 dalyje ir 28 straipsnyje numatytus žodžius.

[14] 2019 m. spalio 15 d. Sprendimas Ra 2019/11/0033.

[15] 2019 m. lapkričio 27 d. sprendimai E 3530/2019 ir kt., E 2893/2019 ir kt., E 2047/2019 ir kt., E 3530/2019 ir kt., E 2893/2019 ir kt.

Bezirkshauptmannschaft Hartberg-Fürstenfeld (C-645/18, [nepaskelbta Rink.,] EU:C:2019:1108) [ir 2019 m. gruodžio 19 d. Nutartyje *EX ir kt.*] (C-140/19, C-141/19 [ir] C-492/19 [–] C-494/19 [nepaskelbta Rink.,] EU:[C:]2019:1103) nustatytais proporcingumo kriterijais?“

21. Rašytines pastabas pateikė Čekijos, Austrijos ir Lenkijos vyriausybės bei Europos Komisija.

IV. Analizė

22. Šios išvados struktūra yra tokia, kaip nurodyta toliau. Pirmiausia nagrinėsiu pirmąjį klausimą: ar Direktyvos 2014/67 20 straipsnis, konkrečiau kalbant, jame numatytas sankcijų proporcingumo reikalavimas, veikia tiesiogiai (A)? Tada nagrinėsiu to reikalavimo tiesioginio veikimo (arba jo nebuvimo) pasekmes nagrinėjamai bylai (B). Mano nuomone, nuostatoje, kuri valstybes nares įpareigoja priimti taisykles dėl „veiksming[ų], proporcing[ų] ir atgrasanči[ų]“ sankcijų, numatytas proporcingumo reikalavimas veikia tiesiogiai. Vis dėlto, kadangi šį teiginį, švelniai tariant, sudėtinga suderinti su Teisingumo Teismo išvada Sprendime *Link Logistik*, galiausiai pateiksiu pasiūlymą, kaip elgtis toliau (C).

A. Ar sankcijų proporcingumo reikalavimas veikia tiesiogiai?

23. Direktyvos 2014/67 20 straipsnyje valstybių narių reikalaujama „nustat[yti] sankcijų, taikomų pažeidus pagal šią direktyvą priimtas nacionalines nuostatas, taisykles“ ir „im[tis] visų būtinų priemonių užtikrinti, kad šios sankcijos būtų įgyvendintos ir vykdomos“. Jame reikalaujama, kad tos sankcijos būtų „veiksmingos, proporcingos ir atgrasančios“.

24. Nutartyje *Bezirkshauptmannschaft Hartberg-Fürstenfeld* (Nr. I) Teisingumo Teismas, kiek tai susiję su šiame procese nagrinėjama pagrindine byla, nusprendė[16], kad nagrinėjamos Austrijos nuostatos pažeidžia Direktyvos 2014/67 20 straipsnį, ypač dėl proporcingumo reikalavimo[17].

25. Dabar prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas prašo paaiškinti to pirmojo sprendimo praktines pasekmes. Jis visų pirma siekia išsiaiškinti, ką konkrečiai turėtų daryti pagrindinėje byloje, atsižvelgiant į tai, kad nagrinėjamos nacionalinės nuostatos galioja toliau. Nacionalinis teismas žino apie Teisingumo Teismo Sprendimą *Link Logistik* ir apie tai, kad Teisingumo Teismas, nagrinėdamas klausimą dėl Direktyvos 1999/62/EB[18] 9a straipsnyje (nuostatoje, kuri yra beveik identiška Direktyvos 2014/67 20 straipsniui) įtvirtinto proporcingumo reikalavimo tiesioginio veikimo, pateikė neigiamą atsakymą. Vis dėlto, kad galėtų priimti sprendimą nagrinėjamoje byloje, nacionalinis teismas siekia išsiaiškinti, ar tokia pati išvada taip pat pagrįsta dėl Direktyvos 2014/67 20 straipsnio tiesioginio veikimo.

16 2019 m. gruodžio 19 d. Nutartis *Bezirkshauptmannschaft Hartberg-Fürstenfeld* (C-645/18, nepaskelbta Rink., EU:C:2019:1108).

17 Teisingumo Teismas priėjo prie tos pačios išvados 2019 m. gruodžio 19 d. Nutartyje *Ex ir kt.* (C-140/19, C-141/19 ir C-492/19–C-494/19, nepaskelbta Rink. EU:C:2019:1103); tose bylose prašymus priimti prejudicinį sprendimą pateikė tas pats teismas, nagrinėdamas skirtingas bylas, kurių faktinės aplinkybės yra gana panašios.

18 1999 m. birželio 17 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyva dėl sunkiasvorių krovinių transporto priemonių apmokestinimo už naudojimąsi tam tikra infrastruktūra (OL L 187, 1999, p. 42; 2004 m. specialusis leidimas lietuvių k., 7 sk., 4 t., p. 372), iš dalies pakeista 2011 m. rugsėjo 27 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyva 2011/76/ES (OL L 269, 2011, p. 1)

26. Šiame skyriuje priminsiu pagrindinius Teisingumo Teismo Sprendimo *Link Logistik* aspektus (1). Tada paaiškinsiu, kodėl (vis tiek) manau, kad Direktyvos 2014/67 20 straipsnyje numatytas proporcingumo reikalavimas tiesiogiai veikia, pakartodamas ne tik argumentus, kuriuos jau išdėsčiau savo išvadoje byloje *Link Logistik* [19] (2), bet ir pateikdamas kelias papildomas, visų pirma sisteminio pobūdžio, pastabas (3).

1. Teisingumo Teismo pozicija Sprendime Link Logistik

27. Byla *Link Logistik* ir ši byla yra labai panašios. Pirma, Sprendime eur*o-Team ir Spirál-Gép* Teisingumo Teismas nusprendė, kad Vengrijos teisės aktai, kuriuose buvo numatytas fiksuoto dydžio baudų taikymas už rinkliavų nemokėjimą, neatsižvelgiant į pažeidimo pobūdį ar sunkumą, pažeidė Direktyvos 1999/62 9a straipsnyje nustatytą proporcingumo reikalavimą [20].

28. Tada susidūręs su tokiu sprendimu dėl nesuderinamumo kitas Vengrijos teismas byloje *Link Logistik* pateikė Teisingumo Teismui konkrečius prejudicinius klausimus dėl jo Sprendimo eur*o-Team ir Spirál-Gép* praktinių pasekmių. Kaip nacionalinis teismas turi atsižvelgti į tą sprendimą dėl nesuderinamumo ir jį taikyti atskirose bylose? Visų pirma buvo pateiktas prejudicinis klausimas, ar Direktyvos 1999/62 [21] 9a straipsnis, t. y. nuostata, kurios formuluotė labai panaši į Direktyvos 2014/67 20 straipsnio formuluotę, veikė tiesiogiai, ir, jei taip, ką teisminės ir administracinės institucijos galėjo ar turėjo daryti tokiu atveju.

29. Teisingumo Teismas Sprendime *Link Logistik* pirmiausia konstatavo, kad Direktyvos 1999/62 9a straipsnis tiesiogiai neveikia. Teisingumo Teismas pirmiausia nurodė, jog „tam, kad būtų įgyvendintas proporcingumo principas pagal Direktyvą 1999/62, valstybės narės turi priimti reikalingus teisės aktus pagal savo nacionalinę teisę, nes šios direktyvos 9a straipsnyje yra įtvirtinta pareiga, dėl kurios pobūdžio šios valstybės narės turi priimti teisės aktą, ir jos turi didelę diskreciją šią pareigą perkeldamos į nacionalinę teisę“ [22]. Tada Teisingumo Teismas konstatavo, kad „direktyvoje nėra konkretesnių taisyklių dėl minėtų sankcijų pagal vidaus teisę taikymo ir nenurodytas aiškus kriterijus, kaip vertinti šių sankcijų proporcingumą“ [23]. Todėl Teisingumo Teismas nusprendė: „kadangi Direktyvos 1999/62 9a straipsnis reikalauja valstybių narių įsikišimo ir suteikia joms didelę diskreciją, dėl savo turinio jis negali būti laikomas besąlyginiu [besąlygišku] ir pakankamai tiksliu ir dėl to jis neturi tiesioginio poveikio [tiesiogiai neveikia]“ [24].

30. Teisingumo Teismas taip pat pažymėjo, kad „priešingas aiškinimas praktiškai lemtų diskrecijos, kuri suteikiama tik nacionalin[ė]s teisės aktų leidėjams, kurie turi sukurti tinkamą sankcijų sistemą, laikydamiesi Direktyvos 1999/62 9a straipsnio, panaikinimą“ [25]. Tada Teisingumo Teismas dėl tiesioginio veikimo padarė išvadą, kad „pagrindinės bylos aplinkybėmis

19 Išvada byloje *Link Logistik N&N* (C-384/17, EU:C:2018:494).

20 2017 m. kovo 22 d. Sprendimas eur*o-Team ir Spirál-Gép* (C-497/15 ir C-498/15, EU:C:2017:229).

21 Ta nuostata suformuluota taip: „Valstybės narės nustato tinkamą kontrolę ir sankcijų sistemą, taikomą pagal šią direktyvą priimtų nacionalinių nuostatų pažeidimams; jos imasi visų būtinų priemonių, siekdamos užtikrinti jų įgyvendinimą. *Nustatytos sankcijos privalo būti veiksmingos, proporcingos ir atgrasančios*“. Išskirta mano.

22 Sprendimo *Link Logistik N&N* 51 punktas.

23 Ten pat, 52 punktas, remiantis 2017 m. kovo 22 d. Sprendimu eur*o-Team ir Spirál-Gép* (C-497/15 ir C-498/15, EU:C:2017:229, 38 punktas).

24 Ten pat, 53 punktas.

25 Ten pat, 54 punktas.

Direktyvos 1999/62 9a straipsnyje numatyto sankcijų proporcingumo reikalavimo negalima aiškinti taip, kad juo nacionalinis teismas įpareigojamas imtis veiksmų vietoj nacionalin[ės] teisės aktų leidėjo“ [26].

2. Kodėl proporcingumo reikalavimas veikia tiesiogiai

31. Dėl tiesioginio veikimo vertinimo kriterijaus ir atsižvelgdamas į įprastą Teisingumo Teismo jurisprudenciją, kuri turi būti taikoma tokiose bylose, turiu apibendrinti argumentus, kuriuos jau išdėsčiau savo išvadoje byloje *Link Logistik* [27]. Pasinaudodamas šia galimybe kitame šios išvados skyriuje kai kuriuos iš šių argumentų paaiškinsiu ir pateiksiu kelias kitas labiau sisteminio pobūdžio pastabas.

32. Tiesioginis veikimas reiškia, kad Sąjungos teisės nuostata galima remtis nacionaliniu lygmeniu, tiesiogiai nacionaliniame teisme, nereikalaujant priimti jokių papildomų nacionalinės teisės nuostatų jai įgyvendinti. Jis reiškia faktinį dviejų byloje taikytinų normų grupių – nacionalinių ir Sąjungos – susijungimą. Jis vertinamas atsižvelgiant į atskirą teisės nuostatą ar jos dalį, kurią turi taikyti nacionalinė institucija. Tiesioginis veikimas nustatomas atsižvelgiant į atitinkamos nuostatos pobūdį, bendrąją sistemą ir formuluotę. Ar nagrinėjama nuostata yra pakankamai aiški, tiksli ir besąlygiška, kad ja būtų galima remtis teismuose? [28]

33. Komisijos nuomone, Direktyvos 2014/67 20 straipsnyje įtvirtintas proporcingumo reikalavimas veikia tiesiogiai. Jis yra pakankamai aiškus, tikslus ir besąlygiškas. Austrijos ir Lenkijos vyriausybės, remdamosi Teisingumo Teismo pozicija Sprendime *Link Logistik*, teigia atvirkščiai, kad Direktyvos 2014/67 20 straipsnis neatitinka pakankamo aiškumo ir tikslumo reikalavimų, nes pagal jį būtinas valstybių narių įsikišimas ir joms paliekama didelė diskrecija. Čekijos Respublikos vyriausybė mano, kad nagrinėti, ar Direktyvos 2014/67 20 straipsnis yra besąlygiškas ir pakankamai tikslus, nebūtina, nes bet kuriuo atveju pagal Sąjungos teisę draudžiama privatiems asmenims taikyti direktyvos nuostatas, kurios į nacionalinę teisę buvo perkeltos netinkamai. Taip yra pagrindinėje byloje, nes nagrinėjamas Austrijos teisės nuostatas Teisingumo Teismas pripažino nesuderinamomis su Sąjungos teise.

34. Sutinku su Komisija. Mano nuomone, sankcijų proporcingumo reikalavimas, įtvirtintas Direktyvos 2014/67 20 straipsnyje, yra pakankamai aiškus, tikslus ir besąlygiškas. Dėl to konkretaus reikalavimo tiesioginio veikimo sąlygos yra įvykdytos.

35. Pirma, *aiškumo ir tikslumo* kriterijai yra įvykdyti.

[26] Ten pat, 55 punktas.

[27] Išvada byloje *Link Logistik N&N* (C-384/17, EU:C:2018:494, 63–69 punktai), taip pat mano išvada byloje *Klohn* (C-167/17, EU:C:2018:387, 38–46 punktai).

[28] Kaip pažymėjo generalinis advokatas W. Van Gerven, kalbėdamas apie konkretų tiesioginio veikimo vertinimo kriterijaus pobūdį, „jeigu ir tiek, kiek [Sąjungos] teisės nuostata savaime yra pakankamai konkreti, kad teismas galėtų ją taikyti, ji veikia tiesiogiai. Nuostatos aiškumas, tikslumas, besąlygiškumas, išsamumas ar tobulumas arba jos nepriklausomumas nuo įgyvendinimo diskrecijos šiuo klausimu yra tik vienos ir tos pačios išskirtinės tos nuostatos savybės, t. y. ta nuostata turi būti tokia, kad teismas galėtų ją taikyti konkrečiu atveju, aspektai“ – generalinio advokato W. Van Gerven išvada byloje *Banks* (C-128/92, EU:C:1993:860, 27 punktas).

36. Tiesa, kad iš pirmo žvilgsnio proporcingumo reikalavimas gali atrodyti neaiškus. Vis dėlto Teisingumo Teismo jurisprudencijoje patvirtinta, kad nuostatos aiškumas ir tikslumas yra gana lanksti sąvoka: nuostata gali atitikti šiuos reikalavimus, tačiau turėti neaiškių ar net miglotų koncepcijų arba neapibrėžtų teisės sąvokų [29].

37. Šioje byloje proporcingumo reikalavimo reikšmė ir tikslios pasekmės sankcijų kontekste yra lengvai suprantamos: taikomos sankcijos neturi viršyti to, kas yra būtina teisėtam tikslui pasiekti. Taip pat yra pakankamai aišku, kam sankcijos turi būti proporcingos: jos turi būti proporcingos padaryto pažeidimo sunkumui [30].Trumpai tariant, sankcijų srityje pagal proporcingumo principą „reikalaujama, kad, pirma, skirta sankcija atitiktų pažeidimo sunkumą ir, antra, skiriant sankciją ir nustatant baudos dydį būtų atsižvelgta į konkrečias kiekvieno atvejo aplinkybes“ [31]. Konkrečiau kalbant, šioje byloje tai reiškia, kad vertinimas turi būti atliekamas atsižvelgiant į konkretų Direktyvos 2014/67 kontekstą, kuriame numatyti sankcijų proporcingumo reikalavimo taikymo tikslai ir sistema.

38. Teisingumo Teismo jurisprudencijoje pateikta išsamių gairių dėl proporcingumo vertinimo kriterijaus turinio. Iš tiesų to vertinimo kriterijaus taikymas apima tam tikrą teisminį ir (arba) administracinį vertinimą, taigi, tam tikrą diskreciją. Vis dėlto šiomis aplinkybėmis reikia pažymėti, kad *taisyklės aiškumas* neturėtų būti painiojamas su tos taisyklės taikymo *rezultatų aiškumu* kiekvienu konkrečiu atveju [32]. Sankcijų proporcingumas yra pagrindinis pavyzdys šiuo klausimu. Nesvarbu, kiek galėtų būti paskelbta gairių ar priimta sprendimų, kuriuose aiškinama ta sąvoka, ją taikant visada liks tam tikras neapibrėžtumas, kurį lems konkrečios kiekvieno atskiro atvejo aplinkybės [33].Visada liks tam tikrų neaiškumų dėl rezultatų, tačiau tai nereiškia, kad bus apskritai neaišku, ko taisyklė reikalauja [34].

39. Be to, proporcingumo reikalavimas taip pat yra aiškus ir tikslus institucijoms, kurios jį turi reguliariai taikyti, t. y. nacionaliniams teismams ir administracinėms institucijos, kurios iš tiesų yra (arba turėtų) būti susipažinusios su proporcingumo vertinimo kriterijumi ir tinkamai pasirengusios jį taikyti būtent dėl sankcijų. Nepriklausomai nuo nacionalinių teismų kompetencijos atlikti tokio pobūdžio vertinimą pagal nacionalinę teisę, taip pat įprasta, kad Teisingumo Teismas jiems paveda atlikti nacionalinės priemonės, įskaitant sankcijų, proporcingumo vertinimą [35].

40. Antra, Direktyvos 2014/67 20 straipsnyje įtvirtintas proporcingumo reikalavimas atitinka *besąlygiškumo* reikalavimą.

[29] Ryškus pavyzdys – savo 1963 m. vasario 5 d. Sprendime *van Gend & Loos* (26/62, EU:C:1963:1) ir 1968 m. gruodžio 19 d. Sprendime *Salgoil* (13/68, EU:C:1968:54) Teisingumo Teismas nusprendė, kad muitų ir kiekybinių apribojimų bei lygiaverčio poveikio priemonių draudimas buvo pakankamai aiškus ir tikslus, kad veiktų tiesiogiai, tačiau pastaruosius penkiasdešimt metų Teisingumo Teismas praleido aiškindamas sąvoką „lygiaverčio poveikio priemonės“.

[30] Sprendimo *Maksimovic* 39 punktas. Šiuo klausimu taip pat žr. 2018 m. rugsėjo 26 d. Sprendimą *Van Gennip ir kt.* (C-137/17, EU:C:2018:771, 99 punktas) ir 2012 m. vasario 9 d. Sprendimą *Urbán* (C-210/10, EU:C:2012:64, 41 ir 44 punktai).

[31] Sprendimo *Link Logistik N&N* 45 punktas.

[32] Dėl praktinio šios situacijos pavyzdžio žr. 2014 m. birželio 19 d. Sprendimą *Specht ir kt.* (C-501/12–C-506/12, C-540/12 ir C-541/12, EU:C:2014:2005, 88–97 punktai); jį priimant paaiškėjo, kad nustatytas diskriminacijos draudimas yra pakankamai tikslus ir besąlyginis, net jeigu jo taikymas nacionaliniame teisme negalėjo lemti konkretaus rezultato.

[33] Pavyzdžiui, gali būti pakankamai aišku, kad už tam tikros rūšies pažeidimus yra visiškai neproporcinga skirti sankcijas, sudarančias dešimtis ar šimtus tūkstančių eurų. Taigi, tuo klausimu ir tokiu mastu nekyla jokių abejonių dėl „sankcijų proporcingumo“ aiškumo ir tikslumo. Tačiau tai neužkerta kelio *ex ante* natūraliam neapibrėžtumui, kokio tiksliai dydžio konkreti sankcija galiausiai bus skirta iš proporcingo dydžio sankcijų *atsižvelgiant į* konkretaus atvejo *aplinkybes* (ar konkrečiu atveju ji bus 1 000 EUR, ar 5 000 EUR?).

[34] Žr. mano išvadoje byloje *Klohn* (C-167/17, EU:C:2018:387, 49 punktas) dėl iš esmės dar vienos proporcingumo taisyklės išraiškos, pagal kurią reikalaujama, kad bylinėjimosi išlaidos aplinkosaugos bylose nebūtų pernelyg didelės.

[35] Iš naujausių pavyzdžių žr. 2020 m. gegužės 14 d. Sprendimą *T-Systems Magyarország* (C-263/19, EU:C:2020:373, 71 ir 72 punktai).

41. Tas kriterijus reiškia, jog tam, kad Sąjungos nuostata būtų taikoma, nereikia taikyti jokių papildomų priemonių. Valstybėms narėms neturėtų būti suteikta jokia tos nuostatos įgyvendinimo diskrecija. Vis dėlto iš jurisprudencijos matyti, kad, nepaisant valstybių narių diskrecijos, tiesioginio veikimo sąlygos dar gali būti įvykdytos, jeigu dėl klausimo, ar nacionalinės valdžios institucijos *viršijo savo diskreciją*, gali būti atliekama teisminė peržiūra [36]. Taip bus ir tuo atveju, jeigu galima nustatyti minimalų garantijų ar apsaugos lygį [37] ir jeigu atliekant teisminę peržiūrą galima patikrinti, ar to minimalaus lygio laikomasi [38].

42. Atsižvelgiant į tai, kas išdėstyta, dėl sankcijų proporcingumo reikalavimo *besąlygiškumo* reikia pažymėti, kad tas reikalavimas taikomas be jokių išankstinių sąlygų. Proporcingumo reikalavimo vaidmuo sankcijų srityje, kaip konkrečios proporcingumo principo išraiškos, ribojančios administracinių institucijų veiksmus, aiškiai nurodo minimalų turinį ar apsaugą. Kaip teisingai pažymi Komisija, net jei pagal Direktyvos 2014/67 20 straipsnyje nustatytą proporcingumo reikalavimą valstybėms narėms paliekama diskrecija, juo joms nustatomas pakankamai aiškus apribojimas: sankcijos negali viršyti to, kas būtina.

43. Sprendime *Link Logistik* Direktyvos 1999/62 9a straipsnyje nustatyto proporcingumo reikalavimo tiesioginis veikimas paneigtas remiantis labai siaura aiškumo, tikslumo ir besąlygiškumo samprata. Sprendimo *Link Logistik* 51 punkte nurodyta aplinkybė, kad direktyvos nuostata turi būti perkelta į nacionalinę teisę priimant nacionalines taisykles [39], negali *per se* paneigti tokios direktyvos nuostatos tiesioginio veikimo. Jei taip būtų, direktyvos niekada neveiktų tiesiogiai, kai nacionalinės teisės aktų leidėjas vėluoja jas perkelti į nacionalinę teisę, jų neperkelia ar net kai perkelia netinkamai.

44. Tiesa, kad nuostatose dėl sankcijų, įtvirtintose Direktyvos 1999/62 9a straipsnyje ir Direktyvos 2014/67 20 straipsnyje, kuris nagrinėjamas šioje byloje, nėra konkrečių taisyklių dėl sankcijų nustatymo, kaip nurodyta Sprendimo *Link Logistik* 52 punkte. Vis dėlto tai nereiškia, kad proporcingumo reikalavimas ar atitinkamas draudimas priimti neproporcingas sankcijas nėra aiškus, tikslus ir besąlygiškas. Kitaip tariant, valstybių narių veiksmų poreikis ir jų diskrecija bendrai turi įtakos visapusiškos sankcijų sistemos sukūrimui [40], bet ne proporcingumo reikalavimo materialiniam turiniui ir pagal jį kylančioms pareigoms.

36 1974 m. gruodžio 4 d. Sprendimas *Van Duyn* (41/74, EU:C:1974:133, 7 ir 13 punktai). Taip pat žr. 1996 m. spalio 24 d. Sprendimą *Kraaijeveld ir kt.* (C-72/95, EU:C:1996:404, 59 punktas); 2008 m. balandžio 15 d. Sprendimą *Impact* (C-268/06, EU:C:2008:223, 64 punktas); 2013 m. kovo 21 d. Sprendimą *Salzburger Flughafen* (C-244/12, EU:C:2013:203, 29 ir 31 punktai). Dėl naujesnio taikymo pavyzdžio žr. 2012 m. rugsėjo 5 d. Sprendimą *Rahman ir kt.* (C-83/11, EU:C:2012:519, 25 punktas ir jame nurodyta jurisprudencija), kuriame Teisingumo Teismas nusprendė, kad net jei Sąjungos teisės nuostatos formuluotė „nėra pakankamai tiksli[i], kad prašymą <…> pateikęs asmuo galėtų tiesiogiai remtis šia nuostata nurodydamas vertinimo kriterijus, kurie, jo nuomone, turėtų būti taikomi jo prašymui, vis dėlto toks prašymą pateikęs asmuo turi teisę teisme patikrinti [kad teismas patikrintų], ar nacionalinės teisės aktai priimti ir taikomi neperžengiant [neviršijant] direktyvoje nustatytų diskrecijos ribų“.

37 Žr., pavyzdžiui, 1991 m. lapkričio 19 d. Sprendimą *Francovich ir kt.* (C-6/90 ir C-9/90, EU:C:1991:428, 19 punktas); 1994 m. liepos 14 d. Sprendimą *Faccini Dori* (C-91/92, EU:C:1994:292, 17 punktas); 2012 m. sausio 24 d. Sprendimą *Dominguez* (C-282/10, EU:C:2012:33, 35 punktas).

38 Šiuo klausimu žr. 2000 m. rugsėjo 19 d. Sprendimą *Linster* (C-287/98, EU:C:2000:468, 37 punktas): „ši diskrecija, kurią valstybė narė gali turėti perkeldama šią nuostatą į nacionalinę teisę, *neužkerta kelio* klausimo, ar nacionalinės valdžios institucijos ją viršijo, *teisminei kontrolei*“ (išskirta mano).

39 Papildomai galima pažymėti, kad toks teiginys net neatrodo faktiškai teisingas, esant tokiai situacijai, kaip byloje *Link Logistik* ar iš tiesų šioje byloje. Šiose bylose nacionalinės teisės aktų leidėjas jau priėmė sprendimą dėl perkėlimo į nacionalinę teisę. Vis dėlto jis tai padarė aiškiai pertekliniu, taigi, netinkamu būdu, neteisingai įgyvendindamas Sąjungos teisę nacionaliniu lygmeniu. Įdomu, kad tai, kas reikalaujama pagal sankcijų proporcingumo reikalavimą, buvo pakankamai aišku ir besąlygiška, kad Teisingumo Teismas, remdamasis konkrečiu pavyzdžiu, nuspręstų, kad nacionalinės taisyklės yra nesuderinamos su ta taisykle, tačiau ar tai yra pakankamai aišku ir besąlygiška, kad nacionalinis teismas tai tiesiogiai taikytų tokiu pačiu konkrečiu atveju?

40 Žr. Sprendimo *Link Logistik* 54 punktą, kuriame nurodyta, kad tik nacionalinės teisės aktų leidėjas gali sukurti tinkamą sankcijų sistemą.

45. Apibendrinant, žinoma, sutinku su Teisingumo Teismu, kad pradinį sprendimą dėl sankcijų pobūdžio, rūšies ir dydžio turi ir turėtų priimti nacionalinės teisės aktų leidėjas, tinkamai perkeldamas į nacionalinę teisę atitinkamą Sąjungos teisės nuostatą, šiuo atveju Direktyvos 1999/62 9a straipsnį ar Direktyvos 2014/67 20 straipsnį. Vis dėlto atsižvelgiant į visas šiame skyriuje nurodytas priežastis tai tikrai nereiškia, kad tarp daugybės Sąjungos teisės nuostatų, kurias nacionalinės teisės aktų leidėjas turi perkelti į nacionalinę teisę, kai kurios iš jų, kaip antai sankcijų proporcingumo reikalavimas, negali savaime veikti tiesiogiai ir atitinkamai prireikus jomis negalima remtis nacionaliniuose teismuose.

3. Kiti elementai, pagrindžiantys proporcingumo reikalavimo tiesioginį veikimą

46. Pateikiant poziciją dėl Direktyvos 2014/67 20 straipsnyje įtvirtinto proporcingumo reikalavimo yra keli papildomi aspektai, į kuriuos reikėtų atsižvelgti. Iš tiesų platesniu, sisteminiu požiūriu teisinga teigti, kad ta konkreti nuostata, kurioje įtvirtintas proporcingumo reikalavimas, tikrai nėra pavienė, atskira nuostata atsižvelgiant ir į jos vertikalų (dėl jos ryšio su Europos Sąjungos pagrindinių teisių chartija (toliau – Chartija), Sutartimis ir bendraisiais teisės principais), ir į horizontalųjį matmenį (esant daugybei beveik identiškai suformuluotų nuostatų, išdėstytų įvairiuose kituose antrinės teisės aktuose). Kaip aiškiai matyti iš šios bylos ir joje kilusių klausimų, Sprendimas *Link Logistik* turi pasekmių Sąjungos teisės lygmeniu.

47. Pirma, paneigus šioje byloje nagrinėjamos nuostatos, kurioje numatytas proporcingumo reikalavimas, taikomas vienos konkrečios srities sankcijoms, tiesioginį veikimą, tai lyg ir reikštų, kad paneigiamas Chartijos 49 straipsnio 3 dalies ir neproporcingų sankcijų draudimo tiesioginis veikimas.

48. Žinoma, Teisingumo Teismas dar neišsakė aiškios pozicijos dėl tos konkrečios Chartijoje numatytos teisės. Vis dėlto atsižvelgiant į bendrą naujausios jurisprudencijos dėl Chartijos nuostatų tiesioginio veikimo kryptį paneigti Chartijos 49 straipsnio 3 dalies tiesioginį veikimą būtų gana keista. Iš tiesų taip pat (ar net labiau) neapibrėžtos nuostatos ar principai, kaip antai teisė į veiksmingą teisminę apsaugą [41], nediskriminavimo dėl religijos ar įsitikinimų principas [42], *ne bis in idem* principas [43] ar teisė į mokamas atostogas [44], neseniai buvo pripažintos tiesiogiai veikiančiomis [45]. Deramai atsižvelgdamas į nagrinėjamos nuostatos tikslumą, aiškumą ir besąlygiškumą manau, kad neproporcingų sankcijų draudimas kur kas labiau atitinka reikalavimus, kad veiktų tiesiogiai.

41 Žr., pavyzdžiui, 2018 m. balandžio 17 d. Sprendimą *Egenberger* (C-414/16, EU:C:2018:257, 78 punktas); 2019 m. liepos 29 d. Sprendimą *Torubarov* (C-556/17, EU:C:2019:626, 56 punktas); 2019 m. lapkričio 19 d. Sprendimą *A. K. ir kt. (Aukščiausiojo Teismo Drausmės bylų kolegijos nepriklausomumas)* (C-585/18, C-624/18 ir C-625/18, EU:C:2019:982, 162 punktas); 2021 m. kovo 2 d. Sprendimą *A.B. ir kt. (Aukščiausiojo Teismo teisėjų skyrimas – Ieškiniai)* (C-824/18, EU:C:2021:153, 145 punktas); 2021 m. balandžio 15 d. Sprendimą *Braathens Regional Aviation* (C-30/19, EU:C:2021:269, 57 punktas).

42 Žr. 2018 m. balandžio 17 d. Sprendimą *Egenberger* (C-414/16, EU:C:2018:257, 76 punktas); 2018 m. rugsėjo 11 d. Sprendimą *IR* (C-68/17, EU:C:2018:696, 69 punktas); 2019 m. sausio 22 d. Sprendimą *Cresco Investigation* (C-193/17, EU:C:2019:43, 76 punktas).

43 Žr., pavyzdžiui, 2018 m. kovo 20 d. Sprendimą *Garlsson Real Estate ir kt.* (C-537/16, EU:C:2018:193, 66 punktas).

44 2018 m. lapkričio 6 d. Sprendimas *Bauer ir Willmeroth* (C-569/16 ir C-570/16, EU:C:2018:871, 85 punktas); 2018 m. lapkričio 6 d. Sprendimas *Max-Planck-Gesellschaft zur Förderung der Wissenschaften* (C-684/16, EU:C:2018:874, 74 punktas).

45 Tiesą sakant – ir ES sutarties 19 straipsnis; žr. 2021 m. gegužės 18 d. Sprendimą *Asociația „Forumul Judecătorilor din România“ ir kt.* (C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-291/19, C-355/19 ir C-397/19, EU:C:2021:393, 250–252 punktai).

49. Antra, proporcingumo elementas yra įtrauktas į visų pagrindinių laisvių turinį. Nors šis principas, kaip toks, galbūt ne visada aiškiai nurodytas Sutarties nuostatoje, kurioje numatyta pagrindinė laisvė, jis dažnai įtraukiamas formuojant jurisprudenciją ir taikomas vertinant apribojimų pateisinimo analizę arba netiesiogiai diskriminuojančioms taisyklėms ar diskriminacinei praktikai [46].

50. Tai ypač matyti atsižvelgiant į šioje byloje taikomą teisinį pagrindą. Byloje *Maksimovic* Teisingumo Teismas nagrinėjo nacionalines nuostatas, kurių turinys beveik identiškas, laisvo judėjimo taisyklių aspektu. Teisingumo Teismas nusprendė, kad nagrinėjamos nacionalinės nuostatos prieštarauja SESV 56 straipsniui, nes jos yra neproporcingos [47]. Vis dėlto nėra abejonių, kad SESV 56 straipsnis veikia tiesiogiai [48].

51. Tokiomis aplinkybėmis būtų švelniai tariant paradoksalu manyti, kad nacionalinės nuostatos dėl sankcijų turi būti netaikomos, nes jos prieštarauja *bendram* draudimui sudaryti neproporcingas kliūtis laisvam judėjimui pagal tiesiogiai veikiantį SESV 56 straipsnį, tačiau padaryti išvadą, kad *konkretesnė* nuostata dėl sankcijų proporcingumo, įtvirtinta konkretesnėje direktyvoje dėl darbuotojų komandiravimo, neveikia tiesiogiai.

52. Be to, proporcingumo principo turinys akivaizdžiai lieka toks pats, neatsižvelgiant į tai, ar jis nagrinėjamas pagal Direktyvos 2014/67 20 straipsnį, ar pagal bendresnę nuostatą, t. y. SESV 56 straipsnį. Dviejose paskesnėse nutartyse dėl Direktyvos 2014/67 išaiškinimo [49], aiškinant jos 20 straipsnyje įtvirtintą proporcingumo reikalavimą beveik pažodžiui pakartoti Teisingumo Teismo Sprendime *Maksimovic* nurodyti motyvai dėl SESV 56 straipsnyje įtvirtinto proporcingumo reikalavimo. Būtent panašumas su byla *Maksimovic* buvo vienas iš veiksnių, dėl kurių buvo priimtos motyvuotos nutartys pagal Procedūros reglamento 99 straipsnį.

53. Trečia, Teisingumo Teismas netiesiogiai paskelbė, kad SESV nuostata, pagal kurią valstybės narės turi priimti veiksmingas sankcijas, kad apsaugotų Sąjungos finansinius interesus, t. y. SESV 325 straipsnis, veikia tiesiogiai. Teisingumo Teismas taip pat aiškiai pripažino valstybių narių pareigą panaikinti nacionalinės teisės nuostatas, kurios prieštarauja tam reikalavimui [50]. Tačiau pagal tą nuostatą formuojamoje jurisprudencijoje daugiausia dėmesio skiriama ne proporcingumo, o *veiksmingumo* reikalavimui.

54. Vis dėlto sudėtinga teigti, kad toje nuostatoje numatytas veiksmingumo reikalavimas iš tiesų yra pakankamai aiškus, tikslus ir besąlygiškas, tačiau proporcingumo reikalavimas toks nėra. Be sunkiai pagrindžiamo tokio teiginio nenuoseklumo galimo atskyrimo rezultatas yra gana abejotinas moraline prasme. Tik veiksmingumo reikalavimas, dėl kurio netaikomos nacionalinės

[46] Pavyzdžiui, 2007 m. balandžio 19 d. Sprendimas *Stamatelaki* (C-444/05, EU:C:2007:231); 2018 m. lapkričio 13 d. Sprendimas *Čepelnik* (C-33/17, EU:C:2018:896, 46–50 punktai); arba 2020 m. kovo 3 d. Sprendimas *Google Ireland* (C-482/18, EU:C:2020:141, 44–54 punktai).

[47] Sprendimo *Maksimovic* 46–50 punktai). Ta byla buvo išnagrinėta remiantis tik SESV 56 straipsniu. Direktyva 2014/67 nebuvo taikoma pagrindinės bylos faktinėms aplinkybėms laiko atžvilgiu.

[48] Žr., pavyzdžiui, 1974 m. gruodžio 3 d. Sprendimą *van Binsbergen* (33/74, EU:C:1974:131, 26 punktas); 1981 m. gruodžio 17 d. Sprendimą *Webb* (279/80, EU:C:1981:314, 13 ir 14 punktai); 1999 m. balandžio 29 d. Sprendimą *Ciola* (C-224/97, EU:C:1999:212, 27 punktas); 2007 m. gruodžio 18 d. Sprendimą *Laval un Partneri* (C-341/05, EU:C:2007:809, 97 punktas); 2010 m. balandžio 13 d. Sprendimą *Wall* (C-91/08, EU:C:2010:182, 68 punktas).

[49] Žr. 2019 m. gruodžio 19 d. nutartį *Bezirkshauptmannschaft Hartberg-Fürstenfeld* (C-645/18, nepaskelbta Rink., EU:C:2019:1108, 32–41 punktai) ir 2019 m. gruodžio 19 d. nutartį *EX ir kt.* (C-140/19, C-141/19 ir C-492/19–C-494/19, nepaskelbta Rink., EU:C:2019:1103, 34–43 punktai).

[50] 2015 m. rugsėjo 8 d. Sprendimas *Taricco ir kt.* (C-105/14, EU:C:2015:555, 52 punktas), kuriame nurodyta, kad, „remiantis Sąjungos teisės viršenybės principu, SESV 325 straipsnio 1 ir 2 dalių nuostatos, palyginti su valstybių narių nacionaline teise, vien dėl to, kad jos įsigaliojo, automatiškai lemia bet kokių joms prieštaraujančių esamų nacionalinės teisės nuostatų netaikymą“. Taip pat žr. 2017 m. gruodžio 5 d. Sprendimą *M.A.S. ir M.B.* (C-42/17, EU:C:2017:936, 39 punktas).

nuostatos, dėl kurių sankcijos tampa mažiau veiksmingos, ir susidaro situacija, kuri galiausiai yra labiau nepalanki asmenims, gali veikti tiesiogiai. Nacionalinių nuostatų, pažeidžiančių proporcingumo reikalavimą, netaikymas negali veikti tiesiogiai, nes tada tas reikalavimas veiktų asmenų, kuriems skirtos sankcijos, naudai.

55. Galiausiai, ketvirta, kaip matyti iš šios bylos, tikėtina, kad Teisingumo Teismo sprendimas dėl sankcijų proporcingumo reikalavimo tiesioginio veikimo gali turėti horizontalių pasekmių kai kurioms kitoms antrinės teisės sistemoms, ne tik numatytoms Direktyvoje 2014/67 ar Direktyvoje 1999/62. Yra daug įvairių Sąjungos teisės sričių direktyvų, kuriose yra beveik identiška standartinė nuostata dėl sankcijų, nurodanti, kad sankcijos ar nuobaudos, kurias turi numatyti valstybė narė, turi būti „veiksmingos, proporcingos ir atgrasančios“.

56. Žinoma, kiekviena atskira direktyva reglamentuoti atskiri teisės elementai, klausimai ar sritys. Tačiau nesu tikras, kaip ši aplinkybė gali padėti atskirti sankcijų proporcingumo reikalavimo, kuris visuose šiuose teisės aktuose suformuluotas beveik identiškai, tikslumą, aiškumą ar besąlygiškumą. Žinoma, atsižvelgiant į reguliavimo dalyką ir pažeidimų, už kuriuos turi būti baudžiama, rūšį, konkreti proporcingų sankcijų grupė gali skirtis. Logiška, kad greitkelių mokesčio nesumokėjimas savo pobūdžiu, sunkumu, taigi, ir sankcijomis, kurios pagrįstai gali būti skiriamos, gali skirtis nuo, pavyzdžiui, pirma, pareigos pateikti privalomą viešą perėmimo pasiūlymą įsigijus didžiąją dalį bendrovės akcijų nevykdymo ar, antra, kelių tonų nuodingų atliekų išpylimo į upę.

57. Vis dėlto, mano nuomone, visais šiais atvejais sankcijų proporcingumo reikalavimo (veikiančio tiesiogiai) pobūdis ir turinys lieka toks pats, nepriklausomai nuo reguliavimo srities. Teisės sritis ir pažeidimų, už kuriuos turi būti baudžiama, rūšis yra tiesiog faktinė aplinkybė, į kurią reikia atsižvelgti ir kurią reikia įtraukti į kitais aspektais identišką tikslų ir priemonių proporcingumo lygtį [51].

58. Manau, kad remiantis visais šiais argumentais reikia daryti išvadą, kad, priešingai, nei nuspręsta Sprendime *Link Logistik*, Direktyvos 2014/67 20 straipsnyje numatytas sankcijų proporcingumo reikalavimas veikia tiesiogiai.

B. Proporcingumo reikalavimo tiesioginio veikimo konkrečios pasekmės

59. Antruoju klausimu prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas siekia išsiaiškinti, ar, teisės aktų leidėjui nesiimant veiksmų, pagal Sąjungos teisę atitinkančio aiškinimo principą nacionaliniams teismams leidžiama (ar netgi jų reikalaujama) *papildyti* Austrijos teisės aktų nuostatas, kol teisės aktų leidėjas jas pakeis, kad būtų laikomasi Direktyvos 2014/67 20 straipsnyje įtvirtinto proporcingumo reikalavimo.

60. Reikia pateikti du paaiškinimus dėl prielaidų, kuriomis grindžiamas tas klausimas. Dėl tų paaiškinimų tą klausimą galiausiai reikia performuluoti.

61. Pirma, iš prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikusio teismo pateiktų paaiškinimų, kuriais grindžiamas jo antrasis klausimas, visų pirma iš jo abejonių dėl *Verwaltungsgerichtshof* (Aukščiausiasis administracinis teismas) sprendimo, matyti painiava, kuri kilo dėl Teisingumo

[51] Kaip nurodyta šios išvados 37 punkte. Dėl tos pačios logikos, taikomos teisių gynimo priemonių apskritai pobūdžiui ir taikymo sričiai žr. mano išvadą byloje *An tAire Talmhaíochta Bia agus Mara, Éire agus an tArd-Aighne* (C-64/20, EU:C:2021:14, visų pirma 54–62 punktai).

Teismo Sprendimo *Link Logistik*. Iš tiesų remdamasis tuo sprendimu prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas savo antrąjį klausimą grindžia galimybe, kad nacionalinės teisės nuostatos gali būti netaikomos, jeigu nuostata pripažinta neveikianti tiesiogiai.

62. Vis dėlto atsižvelgiant į tai, kas bus išdėstyta šiame šios išvados skyriuje, Teisingumo Teismas neseniai patvirtino, kad netaikyti nacionalinių taisyklių galima tik tais atvejais, kai Sąjungos teisės nuostata, kuria remiamasi, veikia tiesiogiai. Taigi, prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikusio teismo antrasis klausimas iš tikrųjų susijęs ne su Sąjungos teise atitinkančiu aiškinimu, o su galimybe iš dalies netaikyti nacionalinių nuostatų ar netgi jas „papildyti“ atitinkamomis Sąjungos teisės nuostatomis. Žodį „papildyti“ [52] turiu suprasti kaip tiesioginį proporcingumo reikalavimo taikymą siekiant papildyti nacionalines nuostatas ir visų pirma užpildyti spragą, atsiradusią dėl netaikomų nacionalinės teisės elementų.

63. Antra, prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas antrąjį klausimą pateikė tik tuo atveju, jeigu į pirmąjį klausimą būtų atsakyta neigiamai, t. y. jeigu Teisingumo Teismas nuspręstų, kad Direktyvos 2014/67 20 straipsnis neveikia tiesiogiai. Vis dėlto jau pasiūliau į pirmąjį klausimą atsakyti teigiamai, t. y. pripažinti, kad Direktyvos 2014/67 20 straipsnis veikia tiesiogiai. Kita vertus, prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikusio teismo antrasis klausimas išlieka labai reikšmingas taip pat (ar veikiau ypač) tuo atveju, kai nagrinėjama Sąjungos teisės nuostata veikia tiesiogiai. Iš tiesų antrasis klausimas netektų prasmės būtent priešingu atveju, t. y. jeigu sankcijų proporcingumo reikalavimas neveiktų tiesiogiai [53].

64. Taigi antrąjį klausimą reikia perfomuluoti taip: ar pagal Direktyvos 2014/67 20 straipsnyje įtvirtintą sankcijų proporcingumo reikalavimą nacionaliniams teismams ir administracinėms institucijoms leidžiama ir (arba) jų reikalaujama papildyti (nesant naujai priimtų nacionalinės teisės normų) nacionalinės baudžiamosios teisės nuostatas, taikytinas šioje byloje?

65. Siekdamas pateikti atsakymą į tą klausimą pirmiausia priminsiu Teisingumo Teismo Sprendime *Link Logistik* pateiktą poziciją dėl nacionalinės teisės nuostatų, prieštaraujančių Sąjungos teisės nuostatoms, neveikiančioms tiesiogiai, netaikymo (1), taip pat Teisingumo Teismo didžiosios kolegijos Sprendime *Popławski II* pateiktus vėlesnius paaiškinimus šiuo klausimu (2) [54]. Tada trumpai aptarsiu skirtingas pozicijas, kurių dėl Teisingumo Teismo Sprendimo *Maksimovic* laikosi Austrijos aukštesnės instancijos teismai (*Verwaltungsgerichtshof* (Aukščiausiasis administracinis teismas) ir *Verfassungsgerichtshof* (Konstitucinis Teismas)) (3). Tada nagrinėsiu sankcijų proporcingumo reikalavimo tiesioginio veikimo pasekmes ir galimus apribojimus, kurie egzistuoja konkrečioje sankcijų srityje (4). Galiausiai pateiksiu galutinę, bendresnio pobūdžio pastabą dėl terminologijos ir gana intuityvaus poreikio taikyti proporcingumo reikalavimą siekiant išnagrinėti nuostatą atsižvelgiant į proporcingumo principą (5).

52 Originale vokiečių k. vartojamas žodis „ergänzen“.

53 Arba tokiu atveju antrąjį klausimą reikėtų perfomuluoti taip, kad juo siekiama išsiaiškinti Sąjungos teisę atitinkančio aiškinimo apribojimus tokiais atvejais, o tada į tą klausimą būtų atsakyta neigiamai. Bent mano nuomone, nacionalinių nuostatų dalių, kurios yra nesuderinamos su Sąjungos teise, pašalinimas, o tada (arba vienu metu) nacionalinės teisės akto papildymas Sąjungos teisės nuostata, kurios nacionalinės teisės aktų leidėjas nebuvo numatęs, taigi, akivaizdus nacionalinių nuostatų turinio keitimas vargiai gali būti laikomas Sąjungos teisę atitinkančiu aiškinimu. Žr., pavyzdžiui, 2014 m. sausio 15 d. Sprendimą *Association de médiation sociale* (C-176/12, EU:C:2014:2, 39 punktas); 2018 m. rugpjūčio 7 d. Sprendimą *Smith* (C-122/17, EU:C:2018:631, 40 punktas); 2019 m. birželio 24 d. Sprendimą *Popławski* (C-573/17, EU:C:2019:530, 76 ir paskesni punktai).

54 2019 m. birželio 24 d. Sprendimas *Popławski* (C-573/17, EU:C:2019:530).

1. Teisingumo Teismo pozicija Sprendime „Link Logistik“

66. Kaip nurodyta pirma, Sprendime *Link Logistik* Teisingumo Teismas padarė išvadą, kad Direktyvos 1999/62 9a straipsnis neveikia tiesiogiai [55].

67. Tada Teisingumo Teismas priminė valstybių narių įpareigojimą pasiekti direktyvoje numatytą rezultatą, taip pat Sąjungos teisę atitinkančio aiškinimo principą ir jo apribojimus. Tačiau Teisingumo Teismas pripažino, kad nagrinėjamoje byloje Sąjungos teisę atitinkantis aiškinimas buvo negalimas [56].

68. Vis dėlto net ir atmetęs ir tiesioginio veikimo, ir Sąjungos teisę atitinkančio aiškinimo galimybę Teisingumo Teismas nusprendė, kad „nacionalinis teismas privalo taikyti visą Sąjungos teisę ir ginti pagal ją suteikiamas asmenų teises, tam tikrais atvejais netaikydamas nacionalinės teisės nuostatos, jeigu jos taikymas konkrečios bylos aplinkybėmis lemtų su Sąjungos teise nesuderinamą rezultatą“ [57].

69. Tas teiginys pakartotas sprendimo rezoliucinėje dalyje, nurodant, kad „Direktyvos 1999/62 9a straipsnyje numatyto proporcingumo reikalavimo *negalima laikyti turinčiu tiesioginį poveikį [veikiančiu tiesiogiai]*“ ir kad „nacionalinis teismas, atsižvelgdamas į savo pareigą imtis visų bendrų ar individualių priemonių, tinkamų užtikrinti šios nuostatos vykdymą, nacionalinę teisę turi aiškinti taip, kad ji atitiktų šią nuostatą, arba, jei toks ją atitinkantis aiškinimas neįmanomas, *netaikyti nacionalinės teisės nuostatos, jeigu jos taikymas konkrečios bylos aplinkybėmis lemtų su Sąjungos teise nesuderinamą rezultatą*“ [58].

2. Vėlesnis patikslinimas Sprendime „Popławski“

70. Netrukus po Sprendimo *Link Logistik* Teisingumo Teismas (didžioji kolegija) priėmė Sprendimą *Popławski II*. Ta byla buvo susijusi su galimybe netaikyti nacionalinių nuostatų, prieštaraujančių Pamatinio sprendimo 2008/909/TVR [59], t. y. teisės akto, kuris pagal Sutartį neveikia tiesiogiai, nuostatai [60]. Taigi, kilo konkretus klausimas, ar nacionalinis teismas, remdamasis tik viršenybės principu, gali netaikyti nacionalinių nuostatų, prieštaraujančių Sąjungos teisės nuostatoms, kurios neveikia tiesiogiai.

71. Teisingumo Teismas nusprendė, kad „Sąjungos teisės nuostata, kuri nėra tiesioginio veikimo [neveikia tiesiogiai], kaip tokia, negali būti remiamasi byloje dėl Sąjungos teisės, siekiant užkirsti kelią jai prieštaraujančios nacionalinės teisės nuostatos taikymui“ [61]. Jis taip pat paaiškino, kad „nors dėl pripažįstamos Sąjungos teisės nuostatos viršenybės atsiranda nacionalinio teismo pareiga netaikyti jai prieštaraujančios nacionalinės teisės nuostatos, vis dėlto tik su sąlyga, kad ta nuostata šio teismo nagrinėjamoje byloje yra tiesioginio veikimo [veikianti tiesiogiai]. Todėl

55 Sprendimo *Link Logistik N&N* 56 punktas. Taip pat žr. šios išvados 28–30 punktus.

56 Ten pat, 60 punktas.

57 Ten pat, 61 punktas.

58 Ten pat, 62 punktas ir to sprendimo rezoliucinė dalis. Išskirta mano.

59 2008 m. lapkričio 27 d. Tarybos pamatinio sprendimo dėl nuosprendžių baudžiamosiose bylose tarpusavio pripažinimo principo taikymo skiriant laisvės atėmimo bausmes ar su laisvės atėmimu susijusias priemones, siekiant jas vykdyti Europos Sąjungoje (OL L 327, 2008, p. 27), 28 straipsnio 2 dalis.

60 (Buvęs) ES sutarties 34 straipsnio 2 dalies b punktas. Žr. Sprendimo *Popławski* 69–71 punktus.

61 Sprendimo *Popławski II* 62 punktas.

nacionalinis teismas neprivalo, remdamasis vien Sąjungos teise, netaikyti savo nacionalinės teisės nuostatos, prieštaraujančios Sąjungos teisės nuostatai, jeigu pastaroji nuostata nėra tiesioginio veikimo [tiesiogiai neveikia]“ [62].

72. Paskui svarbiausi šio sprendimo elementai buvo kelis kartus patvirtinti dėl kelių kitų Sąjungos teisės nuostatų, įtvirtintų ne pamatiniuose sprendimuose [63].

73. Taigi, Sprendime *Popławski II* ir paskesnėje jurisprudencijoje (kai kuriuos iš tų paskesnių sprendimų taip pat priėmė Teisingumo Teismo didžioji kolegija) buvo *autoritetingai išspręstas* klausimas, ar nacionalinė teisė gali būti netaikoma tik dėl Sąjungos teisės viršenybės, ar dėl Sąjungos teisės viršenybės kartu su Sąjungos teisės nuostatos, kuri turi būti taikoma, tiesioginiu veikimu.

74. Žinoma, ne paslaptis, kad tas pats klausimas jau kurį laiką buvo aptarinėjamas [64] siūlant įvairias galimybes ir požiūrius [65]. Vis dėlto atsižvelgdamas į kelis kartus išplėstinės Teisingumo Teismo sudėties pateiktus autoritetingus pareiškimus, kuriais tas klausimas išspręstas, manau, kad dabar ši diskusija yra baigta, bent jau teisminėse institucijose.

3. Pasekmės šiai bylai: priešingi požiūriai nacionaliniu lygmeniu

75. Nacionaliniu lygmeniu skirtingi teismai laikosi skirtingų požiūrių dėl Teisingumo Teismo priimtų sprendimų dėl kelių nagrinėjamos sankcijų sistemos elementų nesuderinamumo praktinės reikšmės nagrinėjamoms byloms. Prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikusio teismo antrasis klausimas susijęs su šiais priešingais požiūriais.

76. Pirma, yra požiūris, kurio laikomasi *Verwaltungsgerichtshof* (Aukščiausiasis administracinis teismas, Austrija) sprendime [66]. Nagrinėdamas panašią bylą po to, kai buvo priimtas Teisingumo Teismo Sprendimas *Maksimovic*, tas teismas nusprendė, kad, siekiant laikytis Sąjungos teisės, reikia netaikyti tik kai kurių nagrinėjamos nacionalinės nuostatos elementų. Priėmus tą sprendimą vis tiek leidžiama skirti sankcijas, kurios, to teismo nuomone, jau atitinka proporcingumo reikalavimus.

62 Ten pat, 68 punktas.

63 Žr., pavyzdžiui, 2019 m. lapkričio 19 d. Sprendimą *A. K. ir kt. (Aukščiausiojo Teismo Drausmės bylų kolegijos nepriklausomumas)* (C-585/18, C-624/18 ir C 625/18, EU:C:2019:982, 161 punktas); 2019 m. gruodžio 19 d. Sprendimą *Deutsche Umwelthilfe* (C-752/18, EU:C:2019:1114, 42 punktas); 2020 m. gegužės 14 d. Sprendimą *Staatsanwaltschaft Offenburg* (C-615/18, EU:C:2020:376, 69 punktas); 2020 m. rugsėjo 30 d. Sprendimą *CPAS Liège* (C-233/19, EU:C:2020:757, 54 punktas); 2021 m. balandžio 15 d. Sprendimą *Braathens Regional Aviation* (C-30/19, EU:C:2021:269, 58 punktas); 2021 m. gegužės 18 d. Sprendimą *Asociația „Forumul Judecătorilor din România“ ir kt.* (C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-291/19, C-355/19 ir C-397/19, EU:C:2021:393, 248 punktas).

64 Dėl skirtingų pozicijų šiuo klausimu mokslo srityje žr., pavyzdžiui: Lenaerts, K. ir Corthaut, T. „Of Birds and Hedges: The Role of Primacy in Invoking Norms of ES Law“, *European Law Review*, 31 t., 2006, p. 287–315, p. 301–311; Prechal, S. „Direct Effect, Indirect Effect, Supremacy and the Evolving Constitution of the European Union“, Barnard. C. (red.) *The Fundamentals of ES Law Revisited: Assessing the Impact of the Constitutional Debate*, Oxford University Press, 2007, p. 35–69; Muir, E. „Of Ages in – and Edges of – ES Law“, *Common Market Law Review*, 48 t., 2011, p. 39–62; arba Dougan M. „Primacy and the Remedy of Disapplication“, *Common Market Law Review*, 56 t., 2019, p. 1459–1508.

65 Iš tiesų generalinis advokatas M. Campos Sánchez-Bordona, kuris padarė priešingą išvadą, remdamasis Sprendimu *Link Logistik* buvo už galimybę taikyti teisių gynimo priemonę, kurią įgyvendinant netaikomos nuostatos, kurios tiesiogiai neveikia: žr. jo išvadą byloje *Popławski* (C-573/17, EU:C:2018:957, 117 punktas). Taip pat žr. mano išvadą byloje *Cresco Investigation* (C-193/17, EU:C:2018:614, 114–149 punktai), kurioje iš esmės pasiūliau panašų požiūrį dėl nacionalinių nuostatų, nesuderinamų (tik) su Chartijos nuostatomis, netaikymo.

66 2019 m. spalio 15 d. Sprendimas Ra 2019/11/0033.

77. Pirma, *Verwaltungsgerichtshof* (Aukščiausiasis administracinis teismas) nusprendė, kad, siekiant laikytis Sąjungos teisės, reikia netaikyti žodžių „už kiekvieną <…> darbuotoją“ [67]. Šie žodžiai buvo numatyti AVRAG 7i straipsnio 4 dalyje, tačiau jie iš esmės atitinka šioje byloje reikšmingų LSD-BG 26 straipsnio 1 dalyje ir 28 straipsnyje vartojamus žodžius.

78. Jei suprantu teisingai, netaikant žodžių „už kiekvieną <…> darbuotoją“ nacionalinėse nuostatose nustatytos ribos dėl kiekvieno darbuotojo tampa taikomos bendrai visiems atitinkamiems darbuotojams. Taigi, netaikant žodžių „už kiekvieną <…> darbuotoją“ ne tik reikšmingai sumažinama galima baudų suma ir numatomos aiškios leidžiamų sumų ribos, bet ir nustatoma bendra didžiausia riba, kuri teisės akte nebuvo numatyta, o tai buvo vienas iš veiksnių, dėl kurio Teisingumo Teismas padarė išvadą, kad atitinkamos Austrijos teisės nuostatos buvo neproporcingos [68].

79. Antra, *Verwaltungsgerichtshof* (Aukščiausiasis administracinis teismas) taip pat nusprendė, kad įstatyme numatytos mažiausio dydžio baudos turėtų būti nebetaikomos. Trečia, jis nusprendė, kad nemokėjimo atveju daugiau neturėtų būti skiriama laisvės atėmimo bausmė, kaip numatyta Administracinių nusižengimų įstatymo 16 straipsnyje. Mažiausių baudų dydžių numatymas ir galimybė skirti laisvės atėmimo bausmę taip pat buvo aplinkybės, dėl kurių Teisingumo Teismas Sprendime *Maksimovic* konstatavo, kad nagrinėjamos sankcijos yra neproporcingos [69]. Ketvirta, *Verwaltungsgerichtshof* (Aukščiausiasis administracinis teismas) nusprendė, kad nebuvo būtina atsisakyti taikyti nuostatą dėl proceso išlaidų dalies padengimo [70].

80. Taigi, dėl *Verwaltungsgerichtshof* (Aukščiausiasis administracinis teismas) taikomo požiūrio administracinės institucijos vis tiek turi galimybę skirti sankcijas (nors ir daug mažesnes), kurios dabar turėtų atitikti Sąjungos teisę.

81. Remdamasis Teisingumo Teismo atsakymu Sprendime *Link Logistik* prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas *Verwaltungsgerichtshof* (Aukščiausiasis administracinis teismas) sprendimą laiko Sąjungos teisę atitinkančio aiškinimo pavyzdžiu ir teisingai pažymėjo, kad, jeigu taip būtų, jo siūlomas sprendimas yra aiškinimas *contra legem* [71]. Šiomis aplinkybėmis jis siekia išsiaiškinti, ar *Verwaltungsgerichtshof* (Aukščiausiasis administracinis teismas) siūlomas sprendimas atitinka Sąjungos teisę. Konkrečiau kalbant, prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas siekia išsiaiškinti, ar jis turi teisę taikyti *Verwaltungsgerichtshof* (Aukščiausiasis administracinis teismas) siūlomą sprendimą, ar, vadovaujantis Teisingumo Teismo Sprendimo *Link Logistik* rezoliucine dalimi, vienintelė galimybė yra visiškai netaikyti prieštaraujančių nacionalinių nuostatų.

67 Kaip Austrijos vyriausybė pažymėjo savo pastabose, *Verwaltungsgerichtshof* (Aukščiausiasis administracinis teismas) savo motyvus, susijusius su AVRAG 7i straipsniu, taikė LSD-BG 26 ir 28 straipsniams (2020 m. vasario 25 d. Sprendimas 2018/11/0110; 2020 m. vasario 26 d. Sprendimas 2020/11/0004; 2020 m. balandžio 27 d. Sprendimas 2019/11/0171).

68 Sprendimo *Maksimovic* 42 punktas; 2019 m. gruodžio 19 d. Nutartis *Bezirkshauptmannschaft Hartberg-Fürstenfeld* (C-645/18, nepaskelbta Rink., EU:C:2019:1108, 36 punktas) ir 2019 m. gruodžio 19 d. Nutartis *EX ir kt.* (C-140/19, C-141/19 ir C-492/19–C-494/19, nepaskelbta Rink, EU:C:2019:1103, 38 punktas).

69 Sprendimo *Maksimovic* 43 ir 45 punktai; 2019 m. gruodžio 19 d. Nutartis *Bezirkshauptmannschaft Hartberg-Fürstenfeld* (C-645/18, nepaskelbta Rink., EU:C:2019:1108, 37 punktas) ir 2019 m. gruodžio 19 d. Nutartis *EX ir kt.* (C-140/19, C-141/19 ir C-492/19–C-494/19, nepaskelbta Rink, EU:C:2019:1103, 39 punktas). Tačiau laisvės atėmimo bausmių elementas dviejose nutartyse nebuvo nagrinėjamas.

70 Teisingumo Teismas jau buvo nusprendęs, kad tas elementas kartu su kitais elementais buvo vienas iš veiksnių, dėl kurių sistema buvo neproporcinga. Sprendimo *Maksimovic* 44 punktas; 2019 m. gruodžio 19 d. Nutartis *Bezirkshauptmannschaft Hartberg-Fürstenfeld* (C-645/18, EU:C:2019:1108, nepaskelbta Rink., 38 punktas) ir 2019 m. gruodžio 19 d. Nutartis *EX ir kt.* (C-140/19, C-141/19 ir C-492/19–C-494/19, nepaskelbta Rink., EU:C:2019:1103, 40 punktas).

71 Žr. šios išvados 53 išnašą.

82. Kita vertus, prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas taip pat pažymėjo, kad *Verfassungsgerichtshof* (Konstitucinis Teismas), atrodo, laikosi kitokios nuomonės. Nagrinėdamas konstitucinį skundą dėl pirmosios instancijos administracinio teismo sprendimo dėl sankcijų, skirtų remiantis nagrinėjamomis nacionalinėmis nuostatomis *Verfassungsgerichtshof* (Konstitucinis Teismas), vadovaudamasis Teisingumo Teismo išvadomis Sprendime *Maksimovic*, konstatavo, kad buvo pažeista teisė į nuosavybę [72]. Remiantis Teisingumo Teismo jurisprudencija, kad nacionaliniai teismai turi taikyti visą Sąjungos teisę ir prireikus netaikyti bet kokių jai prieštaraujančių nacionalinės teisės nuostatų, Konstitucinio Teismo sprendimu skirtos sankcijos buvo panaikintos. Prieidamas prie tokios išvados *Verwaltungsgerichtshof Verfassungsgerichtshof* (Konstitucinis Teismas) nurodė, kad taikant nacionalines sankcijas, kurios yra nesuderinamos su Sąjungos nuostatomis, veikiančiomis tiesiogiai, sankcijos yra skiriamos be jokio tinkamo teisinio pagrindo [73].

83. Prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas paaiškino, kad kai kurie nacionaliniai teismai tuos Konstitucinio Teismo sprendimus išaiškino taip, kad apskritai neleidžiama toliau taikyti nagrinėjamų sankcijų. Kol nebus priimta naujo teisės akto, jokių sankcijų skirti negalima. Taigi, prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas mano, kad *Verfassungsgerichtshof* (Konstitucinis Teismas) ir *Verwaltungsgerichthof* (Aukščiausiasis administracinis teismas) pozicijos yra priešingos.

84. Austrijos vyriausybė pažymėjo, kad tarp *Verfassungsgerichtshof* (Konstitucinis Teismas) jurisprudencijos ir *Verwaltungsgerichthof* (Aukščiausiasis administracinis teismas) jurisprudencijos prieštaravimų nėra.

85. Žinoma, Teisingumo Teismo funkcija nėra pareikšti poziciją dėl nacionalinės teisės, *a fortiori* priimti sprendimą dėl skirtingų nacionalinių teismų nuomonių nacionalinės teisės klausimais. Vis dėlto, kiek tai susiję su pagal Sąjungos teisę kylančiomis pasekmėmis, prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikusio teismo abejonės parodo gerai žinomą dilemą: ar, esant nacionalinei nuostatai, kuri prieštarauja tiesiogiai veikiančiai Sąjungos teisės nuostatai, vienintelė galimybė yra netaikyti visos nacionalinės teisės nuostatos, ar galima nacionalinės teisės netaikyti iš dalies, pasirinktinai ar netgi ją papildyti? Atrodo, kad *Verfassungsgerichtshof* (Konstitucinis Teismas) sprendime laikomasi pirmojo požiūrio, o *Verwaltungsgerichtshof* (Aukščiausiasis administracinis teismas) jurisprudencijoje – antrojo. Paprastai tariant, ką konkrečiai reiškia žodis „netaikyti“?

4. Proporcingumo reikalavimo tiesioginio veikimo konkrečios pasekmės

86. Pastabas pateikusios suinteresuotosios šalys laikosi skirtingų nuomonių dėl Direktyvos 2014/67 20 straipsnyje įtvirtinto proporcingumo reikalavimo tiesioginio veikimo pasekmių.

87. Komisija teigia, kad pagal tą nuostatą teismas gali pritaikyti sankcijas, kad jos atitiktų proporcingumo principą. Taip yra todėl, kad tos direktyvos 20 straipsnyje valstybių narių reikalaujama nustatyti sankcijas, taikomas nevykdant direktyvoje numatytų pareigų: nenustačius jokių sankcijų direktyva taip pat būtų pažeista. Antra, kaip Teisingumo Teismas nurodė savo nutartyse, nacionalinės nuostatos, kuriose numatytos sankcijos, taikomos pažeidus atitinkamas darbo teisėje numatytas pareigas, yra tinkamos siekiant teisėtų tikslų, kurių siekiama

[72] 2019 m. lapkričio 27 d. *Verfassungsgerichtshof* (Konstitucinis Teismas) sprendimas E 2047–2049/2019.

[73] Kaip nurodė prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas, *Verfassungsgerichtshof* (Konstitucinis Teismas) panaikino sankcijas ir keliose kitose bylose, *inter alia*, E 3530/2019 ir kt., E 2893/2019 ir kt., E 3530/2019 ir kt. ir E 2893/2019 ir kt.

direktyva [74]. Trečia, prieštaravimas tarp Sąjungos teisės ir nacionalinės teisės nebūtinai reiškia, kad pastarosios reikia visiškai netaikyti: Sąjungos teisė nacionalinę teisę papildo tik tiek, kiek pakanka, kad būtų galima skirti proporcingumo reikalavimą atitinkančią sankciją. Todėl Komisija mano, kad Austrijos teismai netgi turėtų toliau kumuliatyviai taikyti sankcijas, jeigu, remiantis Teisingumo Teismo jurisprudencija, jos savaime nėra neproporcingos [75].

88. Austrijos vyriausybė mano, kad visiškai netaikant nacionalinių nuostatų būtų pažeista Sąjungos teisė. Nagrinėjamų nacionalinių nuostatų netaikymas iš dalies savaime galėtų užtikrinti, kad nacionalinės institucijos ir teismai nacionalinėje teisėje numatytas sankcijas galėtų taikyti laikydamiesi Sąjungos teisės reikalavimų [76].

89. Priešingai, Lenkijos vyriausybė mano, kad nustatant baudžiamąsias sankcijas neatsižvelgus į nacionalinės teisės nuostatų tekstą gali būti pažeistas teisėtumo principas: tai reiškia, kad vienintelis galimas sprendimas yra visiškai netaikyti nacionalinių nuostatų. Čekijos vyriausybė panašiai teigia, kad požiūris, pagal kurį sankcijos dydis nustatomas ne pagal įstatyme nustatytus kriterijus, kuriuos teisės akto adresatai gali žinoti iš anksto, o pagal teismų ar administracinių institucijų *ex post* nustatytus kriterijus, pažeistų teisinio saugumo principą.

90. Sutinku su Komisija, kad proporcingumo principo tiesioginis veikimas nebūtinai turėtų lemti *visišką* nacionalinių nuostatų dėl sankcijų netaikymą. Mano nuomone, šiuo klausimu svarbiausia tai, kad Teisingumo Teismas nusprendė, jog su Sąjungos teise yra nesuderinami tam tikri pertekliniai nacionalinės sankcijų sistemos elementai. Teisingumo Teismas nenusprendė, kad sankcijos *per se* yra nesuderinamos, ir *a fortiori* nenurodė, kad negalima skirti sankcijų už neteisėtą elgesį, už kurį tos sankcijos numatytos. Kitaip tariant, *sankcijų proporcingumo* reikalavimas nereiškia reikalavimo *nenumatyti sankcijų*. Šis teiginys, žinoma, abstrakčiai, yra kiek neproporcingas.

91. Vis dėlto pripažįstu prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikusio teismo išreikštą susirūpinimą konkrečiame baudžiamojo pobūdžio sankcijų kontekste, dėl kurio kyla klausimų dėl teisėtumo, teisinio saugumo ir lygybės prieš įstatymą principų; juos aptarsiu toliau.

a) Teisėtumas, teisinis saugumas ir lygybė prieš įstatymą skiriant sankcijas

92. Prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas mano, kad *Verwaltungsgerichtshof* (Aukščiausiasis administracinis teismas) sprendime pateiktas sprendimas gali būti problemiškas dėl su teisėtumo principu susijusių priežasčių. Tą principą *Verfassungsgerichtshof* (Konstitucinis Teismas) aiškina labai siaurai, ypač baudžiamosios teisės srityje. Be to, kaip pažymėjo prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas, įvairūs Austrijos administraciniai teismai Austrijos aukščiausiųjų teismų sprendimus aiškina skirtingai. Susidūręs su skirtingomis pozicijomis, kurių laikosi administraciniai teismai, prašymą priimti prejudicinį sprendimą

74 Žr. 2019 m. gruodžio 19 d. Nutartį *Bezirkshauptmannschaft Hartberg-Fürstenfeld* (C-645/18, EU:C:2019:1108, nepaskelbta Rink., 32 punktas) ir 2019 m. gruodžio 19 d. Nutartį *EX ir kt.* (C-140/19, C-141/19 ir C-492/19–C-494/19, nepaskelbta Rink., EU:C:2019:1103, 34 punktas).

75 Žr. Sprendimo *Maksimovic* 41 punktą; taip pat žr. 2019 m. gruodžio 19 d. Nutartį *Bezirkshauptmannschaft Hartberg-Fürstenfeld ir kt.* (C-645/18, EU:C:2019:1108, nepaskelbta Rink., 35 punktas) ir 2019 m. gruodžio 19 d. Nutartį *EX ir kt.* (C-140/19, C-141/19 ir C-492/19–C-494/19, nepaskelbta Rink., EU:C:2019:1103, 37 punktas.

76 Austrijos vyriausybės nuomonė šiuo klausimu yra šiek tiek gluminanti, ypač atsižvelgiant į tai, kad ta vyriausybė į pirmąjį klausimą pasiūlė atsakyti, kad proporcingumo reikalavimas tiesiogiai neveikia, o į antrąjį klausimą atsakė ne tik alternatyviai, bet netaikymą iš dalies ji laikė Sąjungos teisę atitinkančiu aiškinimu. Vis dėlto, panašiai, kaip prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas, galima daryti prielaidą, kad šiuo klausimu Austrijos vyriausybė remiasi problemiška Teisingumo Teismo nuomone Sprendime *Link Logistik*.

pateikęs teismas nurodo, kad dabartinei situacijai būdinga nenuosekli jurisprudencija ir teisinis nesaugumas. Be to, tas teismas mano, kad dėl neatitikimų dabartinėje bylų nagrinėjimo praktikoje yra priežasčių nerimauti dėl lygybės principo. Sankcijų taikymas atsižvelgiant į kiekvieną konkretų atvejį yra nebūdingas Austrijos teisinei sistemai apskritai ir ypač baudžiamojo teisingumo sistemai.

93. Čekijos vyriausybė pažymėjo, kad Direktyvos 2014/67 20 straipsnio bet kuriuo atveju negalima laikyti veikiančiu tiesiogiai, kad juo būtų galima remtis prieš privačią šalį. Pagal Teisingumo Teismo jurisprudenciją valstybė narė negali remtis direktyvos tiesioginiu veikimu, siekdama taikyti sankcijas remiantis direktyvos nuostatomis. Ta vyriausybė taip pat teigia, kad, jeigu kiekvienas teismas ar administracinė institucija galėtų kūrybiškai keisti nacionalines nuostatas, tai neišvengiamai lemtų objektyviai nepagrįstus skirtų sankcijų dydžių skirtumus.

94. Be to, Lenkijos vyriausybė mano, kad leidus kiekvienam teismui ar institucijai pritaikyti sankcijas nukrypstant nuo teisės nuostatų būtų pažeisti teisėtumo principo reikalavimai. Lenkijos vyriausybė netgi teigia, kad tai, jog skirtingi teismai pateikė skirtingą išaiškinimą, rodo, kad 20 straipsnis neveikia tiesiogiai.

95. Šie argumentai manęs neįtikina dėl toliau nurodytų priežasčių.

96. Pagal *teisėtumo* principą reikalaujama, kad teisės aktuose būtų aiškiai apibrėžtos nusikalstamos veikos ir bausmės už jas, taikomos baustinos veikos ar neveikimo padarymo atveju. Ši sąlyga laikoma įgyvendinta, jei suinteresuotasis asmuo, remdamasis atitinkamos nuostatos tekstu ir prireikus teismų išaiškinimu, gali žinoti, kurie veiksmai ar neveikimas užtraukia baudžiamąją atsakomybę[77]. Vis dėlto šie reikalavimai nedraudžia jurisprudencijoje laipsniškai aiškinti baudžiamosios atsakomybės taisyklių, jei tokį aiškinimą galima protingai numatyti[78]. Be to, pagal Chartijos 49 straipsnio *lex mitior* dalį draudžiama skirti griežtesnę bausmę negu ta, kuri buvo taikoma tada, kai padaryta nusikalstama veika.

97. Mano nuomone, galimybė iš dalies netaikyti nacionalinių nuostatų, kiek jos pažeidžia Sąjungos teisę, ir jas papildyti tiesiogiai taikant proporcingumo principą nepažeidžia Chartijos 49 straipsnyje įtvirtinto teisėtumo principo.

98. Pirma, nusikalstamos veikos ir sankcijos buvo nustatytos tada, kai buvo padaryta ta veika. Taigi, asmenys galėjo žinoti savo elgesio pasekmes. Dėl proporcingumo principo tiesioginio veikimo sankcijos neskiriamos remiantis netinkamai į nacionalinę teisę perkelta direktyva. Sankcijos aiškiai numatytos tinkamai paskelbtame teisės akte, su kuriuo jo adresatai gali susipažinti, o ne direktyvoje. Todėl Teisingumo Teismo jurisprudencija, kurioje nurodyta, kad negalima tiesiogiai taikyti direktyvų, kuriose nustatyta arba sugriežtinama asmenų baudžiamoji atsakomybė[79], šioje byloje tiesiog neturi reikšmės.

77 Žr., pavyzdžiui, 2007 m. gegužės 3 d. Sprendimą *Advocaten voor de Wereld* (C-303/05, EU:C:2007:261, 50 punktas); 2011 m. kovo 31 d. Sprendimą *Aurubis Balgaria* (C-546/09, EU:C:2011:199, 42 punktas); 2017 m. kovo 28 d. Sprendimą *Rosneft* (C-72/15, EU:C:2017:236, 162 punktas).

78 Žr. 2017 m. kovo 28 d. Sprendimą *Rosneft* (C-72/15, EU:C:2017:236, 167 punktas ir jame nurodyta jurisprudencija).

79 Pavyzdžiui, 1987 m. birželio 11 d. Sprendimas *Pretore di Salò* (14/86, EU:C:1987:275, 20 punktas); 1987 m. spalio 8 d. Sprendimas *Kolpinghuis Nijmegen* (80/86, EU:C:1987:431, 13 punktas); 2005 m. gegužės 3 d. Sprendimas *Berlusconi ir kt.* (C-387/02, C-391/02 ir C-403/02, EU:C:2005:270, 74 punktas); 2017 m. gruodžio 20 d. Sprendimas *Vaditrans* (C-102/16, EU:C:2017:1012, 56 punktas).

99. Antra, Direktyvos 2014/67 20 straipsnyje įtvirtintas proporcingumo reikalavimas yra pagrindas *sušvelninti* ir pataisyti nacionalines nuostatas dėl jo tiesioginio veikimo. Kitaip tariant, proporcingumo reikalavimas yra ne pagrindas, kuriuo remiantis sankcijos nustatomos arba sugriežtinamos, bet pagrindas, kuriuo remiantis teisiškai numatytos sankcijos yra *sumažinamos*, kad atitiktų Sąjungos teisę.

100. Trečia, Teisingumo Teismo Sprendimas *Maksimovic*, kuriame sankcijos pripažintos neproporcingomis, ir dvi paskesnės nutartys neturi įtakos taikytinų nacionalinių nuostatų, kuriose apibrėžtos nusikalstamos veikos, galiojimui. Taigi, tų nusikalstamų veikų kriminalizavimas ir baudimas už jas aiškiai yra teisėti. Teisingumo Teismo sprendimai turi įtakos tik tam tikriems konkretiems nacionalinės sankcijų sistemos elementams, kurie dėl jų neproporcingumo buvo pripažinti nesuderinami.

101. Be to, prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas išreiškė susirūpinimą dėl skirtingos administracinių teismų jurisprudencijos ir galimų jos neigiamų pasekmių *lygybės* ir *teisinio saugumo principų* aspektu. Nors visiškai pritariu tam susirūpinimui, būtų sudėtinga teigti, kad jo vienintelė ar netgi pagrindinė priežastis yra sankcijų proporcingumo reikalavimo tiesioginis veikimas.

102. Nelengvai suprantamos ir decentralizuotos Sąjungos teismų sistemos veikimui iš tiesų būdingas tam tikras nesaugumas laiko atžvilgiu dėl tinkamo nacionalinių nuostatų taikymo priėmus sprendimą dėl jų nesuderinamumo su Sąjungos teise. Kitaip nei, pavyzdžiui, įvairiose nacionalinėse teisinėse sistemose, kuriose (vieno) nacionalinio Konstitucinio Teismo sprendimas dėl prieštaravimo Konstitucijai lemia nacionalinių nuostatų panaikinimą, turintį poveikį *erga omnes*, (bet kurio) nacionalinio teismo sprendimui netaikyti nacionalinių nuostatų dėl nesuderinamumo su Sąjungos teise tam tikrą laikotarpį gali būti taikomos įprastos nacionalinėje teisėje numatytos procedūrinės taisyklės ir apskundimo tvarka. Taigi, jeigu Teisingumo Teismas, kuris gali pateikti galutinį Sąjungos teisės išaiškinimą, nėra autoritetingai išsprendęs klausimo, įvairūs nacionaliniai teismai gali netgi turėti skirtingas nuomones tuo pačiu klausimu, kol jas nacionaliniu lygmeniu suvienodins atitinkamas aukščiausiasis teismas.

103. Vis dėlto negalima nepaisyti to, kad teisinį nesaugumą ir taikymo įvairovę nacionaliniu lygmeniu šioje byloje daugiausia lėmė du su nacionalinėmis aplinkybėmis susiję veiksniai. Pirma, kaip kelis kartus pažymėjo prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas, nacionalinės teisės aktų leidėjas nesiėmė veiksmų. Tačiau reikia manyti, kad, jeigu būtina paaiškinti kokius nors neaiškumus dėl nacionalinės teisės aktuose nustatytų sankcijų taikymo srities, tai turėtų padaryti nacionalinis teisės aktų leidėjas, kad priėmus sprendimą dėl nesuderinamumo būtų kuo labiau sumažintas nesaugumas laiko atžvilgiu.

104. Antra, net jei nacionalinės teisės aktų leidėjas nesiėmė veiksmų, užtikrinti vienodą nacionalinės teisės taikymą galiausiai turėtų paprastai hierarchiškai organizuota nacionalinė teismų sistema, žinoma, taikant civilinę teisinę tradiciją. Aukščiausiųjų teismų vaidmuo paprastai yra suvienodinti jurisprudenciją atitinkamose jų kompetencijos srityse. Vis dėlto šiuo aspektu atrodo, kad nacionalinėse nuostatose dėl jurisdikcijos iš esmės leidžiama pasirinkti, ar žemesnės instancijos administracinio teismo sprendimą ginčyti *Verwaltungsgerichtshof* (Aukščiausiasis

administracinis teismas), ar *Verfassungsgerichtshof* (Konstitucinis Teismas) [80].

105. Noriu aiškiai pažymėti, kad visa tai pagal Sąjungos teisę yra galima. Iš tiesų nacionalinių teisminių institucijų ir procedūrų struktūra yra valstybės narės pirminio sprendimo dalykas [81]. Vis dėlto problemų kiltų šiek tiek daugiau, jeigu tokių nacionalinių sprendimų (teisės aktų leidėjas nesiėmė veiksmų ir faktiškai nėra teisminės institucijos, kuri galėtų suvienodinti jurisprudenciją) pasekmės būtų nurodytos kaip Sąjungos teisėje numatyto sankcijų proporcingumo reikalavimo galimo tiesioginio veikimo pasekmės.

106. Galiausiai už struktūrinio lygio lieka galimo neaiškumo dėl konkretaus baudos dydžio kiekvienu konkrečiu atveju problema. Net jeigu skiriant sankcijas būtų atsižvelgiama į *Verwaltungsgerichtshof* (Aukščiausiasis administracinis teismas) pasirinktą požiūrį, vis tiek liktų galimybė, pavyzdžiui, kad bus skirta bet kokio dydžio sankcija nuo 1 000 EUR iki 10 000 EUR, arba, jeigu mažiausia sankcija netaikoma – iš esmės nuo 0 EUR iki 10 000 EUR. Todėl gali būti, kad vienu atveju vienam nusikalstamą veiką padariusiam asmeniui bus skirta sankcija, kurios bendra suma bus 100 EUR, o kitam gali būti skirta sankcija, kurios bendra suma bus 5 000 EUR. Dėl to atitinkamai gali kilti problema dėl lygybės prieš įstatymą.

107. Vis dėlto problema dėl lygybės galėtų kilti tik tuo atveju, jeigu abiejų nusikalstamas veikas padariusių asmenų padėtis būtų vienoda. Taigi, tuomet turėtų nebūti jokių skiriamųjų elementų. Kita vertus, gyvenimas yra be galo įvairus. Todėl bent šiuolaikinėje administracinėje ir baudžiamojoje teisėje nustatant baudas ar sankcijas apskritai [82] paprastai netaikomas požiūris „vienas būdas tinka visiems“, o nustatomos leistinos ribos, į kurias atsižvelgiant įgyvendinama administracinė ar teismo diskrecija.

108. Vėl, kaip buvo pažymėta dėl sankcijų proporcingumo reikalavimo besąlygiškumo, žodžiai „aiškios, tikslios ir besąlyginės [besąlygiškos]“ nereiškia, kad teisės aktuose iš anksto aiškiai nustatomas kiekvienas aspektas. Toks scenarijus paprasčiausiai nėra tikroviškas. Vis dėlto tuo, kas liko neišspręsta, turi būti bent galima remtis teisme [83].

109. Apibendrindamas darau išvadą, kad šioje byloje neįžvelgiu problemų, kurių kiltų dėl Chartijos 49 straipsnyje įtvirtinto sankcijų teisėtumo principo ar dėl Sąjungos teisėje numatytų teisinio saugumo ir lygybės prieš įstatymą reikalavimų.

[80] Kaip matyti iš kelių Europos sistemų, kuriose siekiama atskirti konstitucingumo ir (tiesiog ar paprasto) teisėtumo klausimus siekiant nustatyti jurisdikciją, patirties, ta riba yra labai neaiški ir jos neįmanoma nustatyti praktiškai. Ši byla yra ryškus pavyzdys šiuo klausimu. Ta pati teisinė problema gali būti susijusi su abiem sritimis ir suformuluota kaip konstitucingumo (dėl sankcijos pažeista teisė į nuosavybę) ar teisėtumo (nacionalinio sprendimo skirti sankciją suderinamumas su nacionaline ir Sąjungos teise) problema. Dėl lyginamosios diskusijos su Vokietijos, Ispanijos, Čekijos, Slovakijos arba Slovėnijos pavyzdžiais žr. *Ústavní soud* (Čekijos Konstitucinis Teismas) leidinį *The Limits of the Constitutional Review of the Ordinary Courts' Decisions in the Proceedings on the Constitutional Complaint*, Linde, Prague, 2005. Taip pat žr., pavyzdžiui, *Bundesministerium der Justiz, Entlastung des Bundesverfassungsgerichts: Bericht der Kommission*, Moser, Bonn, 1998, p. 62–66.

[81] Šiuo klausimu žr. 2019 m. birželio 24 d. Sprendimą *Komisija / Lenkija (Aukščiausiojo Teismo nepriklausomumas)* (C-619/18, EU:C:2019:531, 52 punktas) ir 2019 m. lapkričio 19 d. Sprendimą *A. K. ir kt. (Aukščiausiojo Teismo Drausmės bylų kolegijos nepriklausomumas)* (C-585/18, C-624/18 ir C-625/18, EU:C:2019:982, 115 punktas).

[82] Kitaip, nei anksčiau taikyto „suvaržyto bausmių skyrimo“, žinomo dėl didžiulio neproporcingumo tarp veikos ir bausmės, kurį lėmė tai, kad už tam tikras nusikalstamas veikas buvo numatyta tik viena galima sankcija, nesant jokios galimybės ją pritaikyti ar keisti atsižvelgiant į konkrečias aplinkybes, atveju – žr., pavyzdžiui, mano išvadą byloje *An tAire Talmhaíochta Bia agus Mara, Éire agus an tArd-Aighne* (C-64/20, EU:C:2021:14, 56 punktas).

[83] Žr. šios išvados 41–42 punktus.

110. Kita vertus, vis dėlto tiesa, kad sankcijų nustatymas srityje, kuriai taikoma Direktyva 2014/67, Sąjungos teisėje nėra visiškai suvienodintas. Taigi, šioje srityje taikytinos sankcijos toliau yra valstybių narių diskrecijos klausimas. Jas nustatyti iš tiesų apskritai privaloma pagal Sąjungos teisę (sankcijos turi būti numatytos), tačiau konkrečius problemiškus jų elementus dėl (neproporcingos) taikymo srities ir skyrimo nustato valstybės narės.

111. Taigi, prisimenant Teisingumo Teismo požiūrį Sprendime *M.A.S. ir M.B.*[84], esant šiai situacijai, nacionalinės institucijos ir teismai iš esmės turėtų galėti taikyti skirtingus (aukštesnius) pagrindinių teisių apsaugos standartus. Tai reiškia, kad galimas griežtesnis požiūris į sankcijų teisėtumo principą, jeigu toks reikalavimas iš tiesų numatytas nacionalinėje teisėje ir jeigu jis taikomas nacionalinėje teisėje nustatytoms sankcijoms, kurios nėra išsamiai reglamentuotos Sąjungos teisės[85].

b) Proporcingumas netaikant neproporcingų nacionalinių nuostatų?

112. Teisingumo Teismo Sprendime *Maksimovic* ir paskesnėse nutartyse padarytos išvados, kad Austrijos teisės aktuose numatytos sankcijos yra neproporcingos, buvo grindžiamos keliais veiksniais: i) dideli baudų dydžiai; ii) neribotas tų baudų sumavimas; iii) tuo, kad buvo nustatyta mažiausias baudos dydis ir negalėjo būti skiriamos už jį mažesnės baudos, net nenustačius, kad nusikalstama veika yra labai sunki; iv) tuo, kad atmetus apeliacinį skundą asmuo turi sumokėti dalį proceso išlaidų, kurią sudaro 20 % baudos dydžio; v) tuo, kad nesumokėjus baudos galėjo būti skiriama laisvės atėmimo bausmė[86].

113. Manau, kad atsižvelgiant į šias aplinkybes *Verwaltungsgerichtshof* (Aukščiausiasis administracinis teismas) pasirinktas sprendimas yra pragmatiškas ir kartu labai subtilus. Vienu brūkštelėjimu tas teismas atsisakė taikyti kelis taikytinų nacionalinių nuostatų elementus. Jis nustatė didžiausią ribą, kartu numatydamas leidžiamas sankcijų ribas. Be to, jis panaikino apatinę ribą ir pašalino galimybę taikyti pakaitinę laisvės atėmimo bausmę nemokėjimo atveju. Taip *Verwaltungsgerichthof* (Aukščiausiasis administracinis teismas) atsisakė taikyti skirtingus Austrijos baudų sistemos elementus, kartu palikdamas galimybę toliau taikyti sankcijas, kol teisės aktų leidėjas pakeis atitinkamą teisės aktą.

114. Dar kartą turiu pažymėti, kad pagal Sąjungos teisę nedraudžiama skirti sankcijų už nagrinėjamas nusikalstamas veikas, veikiau priešingai. Direktyvos 2014/67 20 straipsnyje įtvirtinta pareiga nustatyti tokias sankcijas, kurios, žinoma, turi būti proporcingos, tačiau ir atgrasančios, ir veiksmingos. Be to, atsižvelgiant į tos direktyvos 20 straipsnį, galimybė papildyti nacionalinę teisę atitinka direktyvos tikslus, nes ji leistų užtikrinti tinkamą pusiausvyrą tarp proporcingumo ir sankcijų veiksmingumo bei atgrasomojo poveikio reikalavimų.

115. Taigi sankcijų proporcingumo reikalavimo, kuris taip pat įtvirtintas Chartijos 49 straipsnio 3 dalyje, negalima prilyginti nebaudžiamumui, jeigu yra pagrįstas būdas pritaikyti nacionalinę teisinę tvarką atsižvelgiant į proporcingumo principą. Jeigu proporcingumo principu būtų remiamasi vien siekiant panaikinti galimybę taikyti bet kokias sankcijas, būtų visiškai nepaisoma būtinybės užtikrinti Direktyvos 2014/67 1 straipsnio 1 dalyje nurodytą tikslą, t. y. išlaikyti tinkamą komandiruotų darbuotojų teisių apsaugos lygį.

84 Žr. 2017 m. gruodžio 5 d. Sprendimą *M.A.S. ir M.B.* (C-42/17, EU:C:2017:936, 47–62 punktai).

85 Daugiau dėl tos galimybės apribojimų ir jurisprudencijoje suformuotos „Sąjungos teisės viršenybės, vieningumo ir veiksmingumo“ sąlygos žr. mano neseniai pateiktą išvadą sujungtose bylose *Ministerul Public – Parchetul de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție – Direcția Națională Anticorupție ir kt.* (C-357/19 ir C-547/19, EU:C:2021:170, 145–156 punktai).

86 Sprendimo *Maksimovic* 42–45 punktai.

116. Taigi, apibendrinant reikia pažymėti, kad bent atsižvelgiant į Sąjungos teisę būtų gana paradoksalu vadovaujantis proporcingumo principu neproporcingai netaikyti visų atitinkamų nacionalinės teisės nuostatų, įskaitant tas, kurios iš tiesų niekada nebuvo nagrinėjamos. Vėl dėl to teiginio neatmetama galimybė, kad tos kitos nacionalinės nuostatos gali būti netaikomos dėl griežtesnio nacionalinio požiūrio į teisėtumo principą arba kad kitais atvejais jos tiesiog neteks galios dėl sąsajų, nes nebegalės būti taikomos nepriklausomai.

117. Taigi manau, kad proporcingumo reikalavimo tiesioginis veikimas nereikalauja, kad neproporcingai būtų netaikomos tam tikros ar visos nacionalinės nuostatos. Kalbant metaforiškai, operacija, kurią reikėtų atlikti pagal Sąjungos teisę, turėtų priminti chirurginį pjūvį, o ne bombardavimą.

5. Epilogas dėl tiesioginio veikimo kategorijų: pašalinimas, pakeitimas ar tiesiog įtraukimas?

118. Bėgant metams buvo daug prirašyta apie smulkius įvairių tiesioginio veikimo rūšių, kurias Teisingumo Teismas suformulavo vienoje byloje ar netiesiogiai suformulavo kitoje, skirtumus ir taksonomiją. Konkrečiai kalbant, toliau daug diskutuojama dėl Sąjungos teisės nuostatų pašalinimo ir pakeitimo poveikio [87] joms prieštaraujančioms nacionalinėms nuostatoms [88]. Be to, net jeigu Sprendime *Popławski II* buvo išspręstas bendresnis klausimas (netaikymas tik dėl viršenybės arba tik dėl viršenybės ir tiesioginio veikimo), konkretesnis klausimas dėl konkrečių galimybių ir jų skaičiaus lieka atviras.

119. Šioje išvadoje prisidėti prie tos diskusijos neketinu. Vis dėlto pasinaudosiu galimybe atkreipti dėmesį į ribotą tokio skirstymo į kategorijas praktinę reikšmę. Kaip matyti iš šios bylos, daugelyje bylų skirtumas tarp, pavyzdžiui, tiesioginio veikimo pašalinimo ir pakeitimo pasekmių, išlieka gana neaiškus. Jis labai priklausys nuo konkrečios bylos ir bus labiau atitinkamo teismo „nuomonės išsakymo“ dalykas, o ne aiškus skirtumas.

120. *Verwaltungsgerichtshof* (Aukščiausiasis administracinis teismas) pasirinktas požiūris, apibendrintas ankstesniame skyriuje, yra itin geras pavyzdys šiuo klausimu. Tai, kad taikoma teisinės technikos priemonė yra „netaikymas“, priklauso nuo nacionalinės teisės nuostatų formuluotės ir struktūros, o nėra neišvengiama pasekmė, išplaukianti iš Sąjungos teisės nuostatos, kurioje numatytas pats proporcingumo reikalavimas, „esmės“.

121. Iš tiesų panašių rezultatų būtų galima pasiekti „įtraukiant“ proporcingumo principo teigiamą turinį, kad teisinis sprendimas būtų pasiektas per pakeitimą, o ne per pašalinimą. Tokį pasiūlymą pateikiau byloje *Link Logistik*, kurioje dėl nacionalinės nuostatos pobūdžio (nustatyto baudos dydžio, neatsižvelgiant į jokias konkrečias bylos aplinkybes) nacionalinis teismas nebūtų galėjęs priimti proporcingumo principą atitinkančio sprendimo, tiesiog netaikydamas nacionalinės teisės akto dalių. Todėl reikėjo įtraukti norminius elementus, išplaukiančius iš vertinimo kriterijaus ir neatsiejamus nuo proporcingumo principo [89].

87 Žr. iš pradžių dėl atskyrimo Galmot, Y. ir Bonichot, J-C. „La Cour de justice des Communautés européennes et la transposition des directives en droit national“ 4(1), *Revue française de droit administratif*, 1988, p. 1–23.

88 Žr., pavyzdžiui, generalinio advokato A. Saggio išvadą sujungtose bylose *Océano Grupo Editorial ir Salvat Editores* (C-240/98–C-244/98, EU:C:1999:620) ir generalinio advokato P. Léger išvadą byloje *Linster* (C-287/98, EU:C:2000:3). Taip pat žr., be kita ko, Dougan, M. „When Worlds Collide! Competing Visions of the Relationship between Direct Effect and Supremacy“, *Common Market Law Review*, 2007, 44 t., p. 931–963; Wathelet, M. „Du concept de l'effet direct à celui de l'invocabilité au regard de la jurisprudence récente de la Cour de Justice“, Hoskins, M. ir Robinson, W. (red.) *A True European: Essays for Judge David Edward*, Hart Publishing, Oxford, 2004, p. 367–389.

89 Žr. mano išvadą byloje *Link Logistik N&N* (C-384/17, EU:C:2018:494, 84 ir paskesni punktai).

122. Iš tokio skirtumo matyti, kad tos pačios Sąjungos teisės nuostatos tiesioginio veikimo pobūdis logiškai priklausys nuo nacionalinės teisinės sistemos. Nors kai kuriais atvejais tiesiogiai veikianti nuostata, visiškai pakeis „išstumtą“ prieštaraujančią nacionalinę nuostatą, kitais atvejais bus galimybė tik visiškai netaikyti nacionalinės nuostatos. Dauguma tarpinių atvejų Sąjungos teisės laikymasis gali reikšti tik nacionalinės nuostatos netaikymą iš dalies ar jos elementų netaikymą (tik tiek, kiek jie prieštarauja Sąjungos teisės nuostatoms). Galiausiai visiškas netaikymas ar netaikymas iš dalies taip pat turėtų būti derinamas su „likusių“ taikomų nuostatų ar jų elementų aiškinimu taip, kad jie atitiktų Sąjungos teisę.

123. Trumpai tariant, tiesioginio veikimo kategorija, kuriai bus priskirta byla, priklausys nuo nacionalinės teisės, atskiro atvejo struktūros ir pasirinkto abstrakcijos lygio. Tą patį rezultatą dažnai galima pasiekti arba pašalinant bendresnę nuostatą, arba pakeičiant konkretesnę taisyklę ar ją įtraukiant į nacionalinę teisinę tvarką.

124. Būtent todėl, mano nuomone, ar tai, ką konkrečiai reikia padaryti remiantis Sąjungos teisės nuostata, kuri galbūt yra tiesiogiai veikianti, yra pašalinimas, pakeitimas ar kas nors kita, gali būti įdomu pedagoginiu ar moksliniu aspektais. Kita vertus, sprendimas, ar galimas konkrečios Sąjungos teisės nuostatos tiesioginis veikimas, nuo tokio skirstymo į kategorijas neturėtų priklausyti. Vietoje to, patikrinus, ar nagrinėjama Sąjungos nuostata tiesiog galima remtis teismuose, daugiausia dėmesio turėtų būti skiriama galimoms tiesioginio veikimo pasekmėms konkrečiu atveju ir atitinkamų asmens teisių apsaugai.

C. Nukrypimas nuo Sprendimo Link Logistik

125. Jeigu Teisingumo Teismas sutiktų su šios išvados A ir B skyriuose pateiktais argumentais, jis turėtų peržiūrėti Sprendime *Link Logistik* padarytas išvadas.

126. Kaip paaiškinta šios išvados B skyriuje, Sprendime *Popławski II* buvo netiesiogiai ir iš dalies nukrypta nuo Teisingumo Teismo pozicijos Sprendime *Link Logistik*. Nacionaliniai teismai ir kitos institucijos gali netaikyti tik nacionalinių nuostatų, prieštaraujančių tiesiogiai veikiančioms Sąjungos teisės nuostatoms.

127. O kaip yra dėl Sprendime *Link Logistik* pateiktos Teisingumo Teismo pozicijos dėl proporcingumo reikalavimo tiesioginio veikimo? Kaip išsamiai paaiškinta šios išvados A skyriuje, yra keli argumentai, pagrindžiantys išvadą, kad Direktyvos 2014/67 20 straipsnyje įtvirtintas proporcingumo reikalavimas veikia tiesiogiai.

128. Be to, Sprendime *Popławski II* padaryta labai svarbi pataisa dėl Sąjungos teisei prieštaraujančios nacionalinės teisės netaikymo taip pat turi įtakos pusiausvyrai, kuri yra visų Teisingumo Teismo Sprendimo *Link Logistik* motyvų pagrindas. Ta pataisa taip pat turi įtakos Teisingumo Teismo išvadoms dėl proporcingumo reikalavimo tiesioginio veikimo. Sprendime *Link Logistik* Teisingumo Teismas paneigė Direktyvos 1999/62 9a straipsnyje įtvirtinto proporcingumo reikalavimo tiesioginį veikimą. Vis dėlto dalis motyvų, lėmusių tą išvadą, buvo grindžiami galbūt neteisinga prielaida, kad yra galimybė netaikyti nacionalinės teisės, prieštaraujančios tiesiogiai neveikiančioms Sąjungos teisės nuostatoms. Iš tiesų Teisingumo Teismas prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikusiam teismui nurodė elgtis būtent taip [90].

[90] Sprendimo *Link Logistik N&N* 62 punktas ir to sprendimo rezoliucinė dalis.

129. Atsižvelgiant į šias aplinkybes, kaip reikėtų elgtis šioje byloje? Manau, kad Teisingumo Teismo didžioji kolegija turėtų aiškiai ir atvirai pripažinti nukrypstanti nuo Sprendime *Link Logistik* pateiktos pozicijos.

130. Teisingumo Teismas dar niekada nenurodė, kad jam formaliai privaloma *stare decisis* doktrina. Vis dėlto praktiškai jis laikosi tos doktrinos [91]. Būtinybė nuosekliai remtis savo precedentu ir užtikrinti savo jurisprudencijos autoritetą reiškia, kad Teisingumo Teismas tik labai retai aiškiai koreguoja savo jurisprudenciją. Dažniau Teisingumo Teismas atskiria bylą arba retrospektyviai paaiškina savo jurisprudenciją, kad skirtingos dėlionės dalys „būtų sujungtos“ ir „paaiškintos“ [92].

131. Ankstesnė Teisingumo Teismo praktika peržiūrint savo ankstesnius sprendimus yra įvairi [93]. Aiškaus nukrypimo atvejai gana reti. Net ir tais retais atvejais Teisingumas Teismas nepateikė daug paaiškinimų dėl priežasčių, dėl kurių buvo laikomasi kitokios pozicijos. Kai kuriais atvejais Teisingumo Teismas tik pripažino skirtingą precedentą ir pažymėjo, kad teikia kitokį išaiškinimą [94]. Kitais atvejais matyti, kad Teisingumo Teismas pakeitė nuomonę, atsižvelgdamas į aplinkybes ir paskesnėje byloje pateiktus argumentus [95], arba patikslino savo ankstesnę poziciją, atsižvelgdamas į šiuos naujus aspektus [96].

132. Teisingumo Teismas nuo savo ankstesnės jurisprudencijos laisviau nukrypsta atsižvelgdamas į konstitucinius Sutarties pokyčius ar pakeitimus [97]. Tačiau yra bylų, kuriose jis kaip galiojančią teisę nurodo ankstesnius sprendimus, nors naujame sprendime prieinama prie kitokios išvados [98]. Tik labai retais atvejais Teisingumo Teismas aiškiai persvarsto ankstesnį išaiškinimą, aptaria savo ankstesnį precedentą ir paaiškina kitokio rezultato priežastis [99].

133. Manau, kad ši byla turėtų būti vienas iš tų retų atvejų. Teisingumo Teismas turėtų pasinaudoti šioje byloje susiklosčiusia galimybe *aiškiai* peržiūrėti Sprendime *Link Logistik* padarytą išvadą, visų pirma dėl toliau nurodytų priežasčių.

91 Žr. Slynn, G. „The Court of Justice of the European Communities“, *International and Comparative Law Quarterly*, 33 t., 1984, p. 409, p. 423.

92 Žinomas pavyzdys yra 1996 m. spalio 8 d. Sprendimas *Dillenkofer ir kt.* (C-178/94, C-179/94 ir C-188/94–C-190/94, EU:C:1996:375, 20 ir paskesni punktai), kuriame racionalizuojama ankstesnė jurisprudencija dėl valstybės atsakomybės už nuostolius ir žalą, kurių asmenys patyrė dėl Sąjungos teisės pažeidimų.

93 Dėl ankstyvųjų diskusijų žr. visų pirma generalinio advokato K. Roemer išvadą byloje *Nyderlandai* / *Vyriausioji valdyba* (9/61, nepaskelbta Rink., EU:C:1962:20, p. 242); generalinio advokato M. Lagrange išvadą sujungtose bylose *Da Costa ir kt.* (28/62 to 30/62, nepaskelbta Rink., EU:C:1963:2); generalinio advokato A. La Pergola išvadą byloje *Sürül* (C-262/96, EU:C:1998:610).

94 Žr., pavyzdžiui, 1968 m. balandžio 3 d. Sprendimą *Molkerei-Zentrale Westfalen* / *Lippe* (28/67, EU:C:1968:17) dėl 1966 m. birželio 16 d. Sprendimo *Lütticke* (57/65, EU:C:1966:34); 2008 m. liepos 25 d. Sprendimą *Metock ir kt.* (C-127/08, EU:C:2008:449) dėl 2003 m. rugsėjo 23 d. Sprendimo *Akrich* (C-109/01, EU:C:2003:491).

95 Žr., pavyzdžiui, 1990 m. gegužės 22 d. Sprendimą *Parlamentas / Taryba – Černobilis* (C-70/88, EU:C:1990:217, 16 punktas) dėl 1988 m. rugsėjo 27 d. Sprendimo *Parlamentas / Taryba – Komitologija* (302/87, EU:C:1988:461) arba 1993 m. lapkričio 24 d. Sprendimą *Keck ir Mithouard* (C-267/91 ir C-268/91, EU:C:1993:905) dėl 1979 m. vasario 20 d. Sprendimo *Rewe-Zentral (Cassis de Dijon)* (120/78, EU:C:1979:42).

96 Žr., pavyzdžiui, 2017 m. gruodžio 5 d. Sprendimą *M.A.S. ir M.B.* (C-42/17, EU:C:2017:936, 28 punktas) dėl 2015 m. rugsėjo 8 d. Sprendimo *Taricco ir kt.* (C-105/14, EU:C:2015:555).

97 Žr., pavyzdžiui, 2005 m. kovo 15 d. Sprendimą *Bidar* (C-209/03, EU:C:2005:169) dėl 1988 m. birželio 21 d. Sprendimo *Lair* (39/86, EU:C:1988:322) ir 1988 m. birželio 21 d. Sprendimo *Brown* (197/86, EU:C:1988:323).

98 Žr., pavyzdžiui, 2018 m. birželio 5 d. sprendimus *Grupo Norte Facility* (C-574/16, EU:C:2018:390) ir *Montero Mateos* (C-677/16, EU:C:2018:393), atsižvelgiant į 2016 m. rugsėjo 14 d. Sprendimą *Diego Porras* (C-596/14, EU:C:2016:683).

99 Žr. 1990 m. spalio 17 d. Sprendimą *HAG GF* (C-10/89, EU:C:1990:359, 10 ir paskesni punktai), ypač generalinio advokato F. Jacobs išvadą toje byloje (EU:C:1990:112), atsižvelgiant į 1974 m. liepos 3 d. Sprendimą *Van Zuylen (HAG I)* (192/73, EU:C:1974:72).

134. Pirma, bent mano manymu, siekiant užtikrinti nuoseklų Direktyvos 1999/62 9a straipsnyje ir Direktyvos 2014/67 20 straipsnyje įtvirtinto proporcingumo reikalavimo aiškinimą šios bylos tiesiog neįmanoma atskirti nuo bylos *Link Logistik*.

135. Prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas stengėsi pabrėžti šios bylos ir bylos *Link Logistik* skirtumus. Vis dėlto, mano nuomone, dėl Direktyvos 1999/62 9a straipsnio ir Direktyvos 2014/67 20 straipsnio formuluotės, tikslo ir konteksto neįmanoma nustatyti reikšmingų skirtumų, dėl kurių Teisingumo Teismas galėtų daryti kitokią išvadą dėl pastarosios nuostatos, o Sprendimą *Link Logistik* palikti nepakeistą [100]. Be to, Teisingumo Teismui retrospektyviai pateikus „paaiškinimą“, ką jis iš tiesų norėjo pasakyti Sprendime *Link Logistik*, kiltų pavojus atsirasti tolesnei painiavai, nes Sprendime *Popławski II* jau padarytas svarbus nukrypimas nuo to precedento.

136. Be to, dėl bet kokio papildomo Sprendime *Link Logistik* pateiktos pozicijos „paaiškinimo“ gali kilti painiava itin svarbioje ir sudėtingoje teisės srityje, susijusioje su pačiais svarbiausiais Sąjungos teisės tvarkos elementais, kaip antai tiesioginio veikimo ir viršenybės principais, galimybe netaikyti teisės akto ir konkrečiu proporcingumo principo teisiniu poveikiu. Dėl Sprendimo *Link Logistik* ir didžiosios kolegijos pareiškimo Sprendime *Popławski II* prieštaravimo šioje byloje dar svarbesnis aiškus koregavimas, juo labiau kai sprendimų skirtumai susiję su pagrindinių principų, taikomų nacionalinės ir Sąjungos teisinės tvarkos ryšiui, aiškinimu. Tokiu atveju, kai yra aiškus prieštaravimas ankstesniam sprendimui, Teisingumo Teismas turėtų atvirai nagrinėti savo jurisprudenciją ir aiškiai nurodyti, ar jis peržiūri savo ankstesnę teisinę poziciją, ir jeigu taip, – tai kiek.

137. Trečia, galima apgailestauti dėl to, kad precedentas, nuo kurio reikia nukrypti, yra gana naujas, tačiau galiausiai tai neturėtų turėti įtakos. Būtinybė teisingai aiškinti Sąjungos teisę yra svarbesnė. Iš tiesų žinomiausi atvejai, kai Teisingumo Teismas nukrypo nuo savo precedento, įvyko gana greitai po precedento, nuo kurio nukrypta, priėmimo [101]. Tai suprantama, atsižvelgiant į faktą, kad, Teisingumo Teismui priėmus sprendimą, dažnai kyla diskusijų, o tai lemia, kad nacionaliniai teismai suformuluoja papildomus klausimus ir pateikia Teisingumo Teismui papildomos informacijos ar argumentų. Kai kuriais iš šių naujesnių atvejų Teisingumo Teismas, kai jo buvo aiškiai paprašyta persvarstyti savo poziciją, nagrinėti bylas paskyrė didžiajai kolegijai [102]. Iš tiesų, kai precedentas, kurį reikia koreguoti, yra sukurtas prieš daug metų ar net dešimtmečius, teismui nuo jo nukrypti nėra taip problemiška. Tai galima racionalizuoti pateikiant argumentą dėl Sąjungos teisinės tvarkos raidos [103].

138. Galiausiai, ketvirta, atsižvelgiant į dabartinę Teisingumo Teismo struktūrą, kas turėtų koreguoti jo jurisprudenciją? Ir vėl tiesa, kad nėra jokios formalios *stare decisis* taisyklės. Taigi, persvarstyti ankstesnį precedentą gali įvairios Teisingumo Teismo kolegijos. Be to, dėl subtilios ribos tarp konstruktyvaus ankstesnių sprendimų persvarstymo, jurisprudencijos raidos ir tylaus nukrypimo gana sudėtinga sukurti ir įgyvendinti bet kokią formalią taisyklę dėl bet kokios bylos, susijusios su jurisprudencijos peržiūra, paskyrimo didžiajai kolegijai.

100 Taip pat žr. šios išvados 55–57 punktus.

101 Žr., pavyzdžiui, 1990 m. gegužės 22 d. Sprendimą *Parlamentas* / *Taryba – Černobilis* (C-70/88, EU:C:1990:217) dėl 1988 m. rugsėjo 27 d. Sprendimo *Parlamentas* / *Taryba – Komitologija* (302/87, EU:C:1988:461), kuriuos skiria tik 20 mėnesių.

102 Žr., pavyzdžiui, 2018 m. birželio 5 d. Sprendimą *Grupo Norte Facility* (C-574/16, EU:C:2018:390) ir 2018 m. birželio 5 d. Sprendimą *Montero Mateos* (C-677/16, EU:C:2018:393), atsižvelgiant į 2016 m. rugsėjo 14 d. Sprendimą *Diego Porras* (C-596/14, EU:C:2016:683).

103 Pavyzdžiui, neseniai priimtas 2020 m. lapkričio 18 d. Sprendimas *Syndicat CFTC* (C-463/19, EU:C:2020:932) dėl (plenariniame posėdyje priimto) 1984 m. liepos 12 d. Sprendimo *Hofmann* (184/83, EU:C:1984:273).

139. Vis dėlto atsižvelgiant į dabartinę Teisingumo Teismo institucinę struktūrą, pagal kurią didžioji kolegija Teisingumo Teisme turi specialų, konstitucinį statusą, ir atitinkamą didesnį jos autoritetą Teisingumo Teisme ir už jo ribų, *sąmoningas* precedentų koregavimas turėtų būti viena iš jos prerogatyvų ir funkcijų. Tai ypač galioja tokiais atvejais, kaip šis, kai tiesiog nėra jokių racionalių argumentų, kad bylą būtų galima „atskirti“ ar „paaiškinti“.

140. Iš tiesų atsižvelgiant į būtinybę užtikrinti Teisingumo Teismo jurisprudencijos autoritetą būtų tikslinga, kad nustačius problemišką sprendimą, dėl kurio reikėtų apsvarstyti nukrypimo galimybę, bylą nagrinėtų Teisingumo Teismo didžioji kolegija[104]. Žinoma, dėl to nedraudžiami tebevykstantys ir lygiagretūs intelektiniai eksperimentai, vykdomi kitų Teisingumo Teismo sudėčių. Iš tiesų didesnėms oficialioms teismų kolegijoms retai pavyksta rasti naujų krypčių. Vis dėlto joms gana gerai sekasi pasirinkti vieną iš galimybių.

141. Galiausiai, ar sąmoningas koregavimas turėtų būti *aiškiai* išreikštas? Mano nuomone – tikrai taip. Kita vertus, visų galimų argumentų dėl atviros teisinės diskusijos privalumų ir reikalavimo tinkamai pagrįsti teismo sprendimą išsamiau neaptarsiu. Tiesiog pažymėsiu, kad visiems aukščiausios instancijos teismams svarbu jų reputacija ir *gravitas*. Šie elementai labai svarbūs jų vaidmeniui ir bendrai padėčiai. Taigi, iš esmės aukščiausiasis teismas tikrai nebus patenkintas, būdamas neteisus, jeigu tokia situacija apskritai gali susiklostyti[105]. Vis dėlto sistemoje, kuri save laiko grindžiama teismų dialogu, susidurti su dialogo partneriu, kuris niekada nebūna neteisus, gali būti šiek tiek keista ir kartais nuvilti. Bet kuriuo atveju nepajėgumas pripažinti, kad buvo padaryta klaida, nėra dialogo, tikro pasitikėjimo savimi ar autoriteto požymis.

V. Išvada

142. Siūlau Teisingumo Teismui taip atsakyti į *Landesverwaltungsgericht Steiermark* (Štirijos federalinės žemės administracinis teismas, Austrija) pateiktus prejudicinius klausimus:

1. 2014 m. gegužės 15 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyvos 2014/67/ES dėl Direktyvos 96/71/EB dėl darbuotojų komandiravimo paslaugų teikimo sistemoje vykdymo užtikrinimo ir kuria iš dalies keičiamas Reglamentas (ES) Nr. 1024/2012 dėl administracinio bendradarbiavimo per Vidaus rinkos informacinę sistemą 20 straipsnyje įtvirtintas sankcijų proporcingumo reikalavimas veikia tiesiogiai.

2. Remiantis Direktyvos 2014/67 20 straipsnyje įtvirtintu sankcijų proporcingumo reikalavimu nacionaliniai teismai ir administracinės institucijos, vadovaudamosi savo pareiga imtis visų būtinų priemonių siekiant užtikrinti tos nuostatos įgyvendinimą, privalo netaikyti bet kokios nacionalinės nuostatos, jeigu jos taikymas lemtų Sąjungos teisei prieštaraujantį rezultatą, ir prireikus papildyti taikytinas nacionalines nuostatas proporcingumo reikalavimo kriterijais, nustatytais Teisingumo Teismo jurisprudencijoje.

[104] Generalinės advokatės E. Sharpston išvada byloje *Puffer* (C-460/07, EU:C:2008:714, 56 punktas), kurioje nurodoma būtinybė koregavimo atveju perduoti bylą didžiajai kolegijai. Dėl naujesnio praktinio pavyzdžio žr. 2020 m. liepos 9 d. Sprendimą *Santen* (C-673/18, EU:C:2020:531) dėl 2012 m. liepos 19 d. Sprendimo *Neurim Pharmaceuticals (1991)* (C-130/11, EU:C:2012:489).

[105] Kaip prieš kurį laiką savo atskirojoje nuomonėje byloje *Brown v. Allen* (344 U.S. 443 (1953), 540) taikliai pažymėjo teisėjas R. Jackson: „Mes nesame galutinė instancija dėl to, kad nedarome klaidų, tačiau mes nedarome klaidų tik dėl to, kad esame galutinė instancija“.