Zbierka súdnych rozhodnutí

NÁVRHY GENERÁLNEHO ADVOKÁTA
MICHAL BOBEK
prednesené 23. septembra 2021 [1]

Vec C-205/20

NE
proti
Bezirkshauptmannschaft Hartberg-Fürstenfeld,
za účasti:
Finanzpolizei Team 91

[návrh na začatie prejudiciálneho konania, ktorý podal Landesverwaltungsgericht Steiermark (Krajinský správny súd Štajersko, Rakúsko)]

„Návrh na začatie prejudiciálneho konania – Voľný pohyb služieb – Vysielanie pracovníkov – Článok 20 smernice 2014/67/EÚ – Sankcie – Zásada proporcionality – Priamy účinok – Právomoci vnútroštátnych súdov – Právne predpisy členského štátu určujúce súbeh správnych pokút za každé porušenie predpisov a stanovujúce minimálne sumy bez stanovenia maximálnych celkových súm“

I. Úvod

1. Je požiadavka proporcionality sankcií priamo účinná? Ako má v prípade kladnej, ale aj zápornej odpovede postupovať vnútroštátny súd, ktorý rozhoduje vo veci, v ktorej sa majú uplatniť vnútroštátne ustanovenia o sankciách, ktoré už Súdny dvor vyhlásil za neprimerané?

2. V sérii predchádzajúcich rozhodnutí, začínajúcej rozhodnutím vo veci Maksimovic [2], Súdny dvor vyhlásil viacero prvkov rakúskeho sankčného režimu v prípade porušovania v podstate administratívnej povinnosti z oblasti vedenia záznamov týkajúcich sa vysielania pracovníkov za neprimerané. Po rozhodnutiach Súdneho dvora však vnútroštátny zákonodarca nič neurobil. Vnútroštátny súd si nie je istý, ako v takejto situácii postupovať. Odkazuje na nedávne rozhodnutie Súdneho dvora vo veci Link Logistik [3], v ktorej bolo rozhodnuté, že takmer rovnaké ustanovenie práva Únie nie je priamo účinné, pričom možnosť výkladu vnútroštátnych právnych predpisov v súlade s právom Únie sa považovala za vylúčenú. Súdny dvor napriek tomu pripomenul povinnosť súdov členských štátov zrušiť odporujúce vnútroštátne právne normy.

1 Jazyk prednesu: angličtina.

2 Rozsudok z 12. septembra 2019, Maksimovic a i. (C-64/18, C-140/18, C-146/18 a C-148/18, EU:C:2019:723; ďalej len „Maksimovic“); uznesenia z 19. decembra 2019, Bezirkshauptmannschaft Hartberg-Fürstenfeld (C-645/18, neuverejnené, EU:C:2019:1108), a EX a i. (C-140/19, C-141/19 a C-492/19 až C-494/19, neuverejnené, EU:C:2019:1103).

3 Rozsudok zo 4. októbra 2018, Link Logistik N&N (C-384/17, EU:C:2018:810, ďalej len „Link Logistik“).

3. Podľa môjho názoru skutočným problémom v prejednávanej veci nie je ani tak otázka, ako by mal postupovať vnútroštátny súd, ale skôr otázka, ako by mal postupovať Súdny dvor. Toto tvrdenie v žiadnom prípade nezľahčuje význam konania vo veci samej a konečnú zodpovednosť vnútroštátneho súdu pri rozhodovaní v každej veci. Ide skôr o uznanie toho, že problémy, ktorých sa týka návrh na začatie prejudiciálneho konania v prejednávanej veci, možno do veľkej miery pripísať nejasným usmerneniam zo strany samotného Súdneho dvora.

II. Právny rámec

A. Právo Únie

4. Odôvodnenie 44 smernice Európskeho parlamentu a Rady 2014/67/EÚ z 15. mája 2014 o presadzovaní smernice 96/71/ES o vysielaní pracovníkov v rámci poskytovania služieb, ktorou sa mení nariadenie (EÚ) č. 1024/2012 o administratívnej spolupráci prostredníctvom informačného systému o vnútornom trhu [4], znie: „Zavedenie jednotnejších pravidiel v súvislosti s cezhraničným vymáhaním administratívnych sankcií a/alebo pokút a potrebu väčšieho počtu spoločných kritérií pre účinnejšie následné postupy v prípade nezaplatenia pokút, by nemali mať žiadny vplyv na právomoci členských štátov rozhodovať o svojich systémoch sankcií a pokút alebo opatrení na ich vymáhanie, ktoré majú k dispozícii vo svojom vnútroštátnom práve. Preto sa nástroj umožňujúci vymáhanie alebo uplatňovanie takýchto sankcií a/alebo pokút môže podľa potreby a s ohľadom na vnútroštátne právo a/alebo postupy dožiadaného členského štátu doplniť a sprevádzať alebo nahradiť titulom umožňujúcim jeho vymáhanie alebo uplatňovanie v dožiadanom členskom štáte.“

5. V článku 20 smernice 2014/67 s názvom „Sankcie“ sa stanovuje:

„Členské štáty ustanovujú pravidlá o sankciách uplatňovaných pri porušení vnútroštátnych ustanovení prijatých podľa tejto smernice a prijímajú všetky opatrenia potrebné na zabezpečenie ich vykonania a dodržiavania. Stanovené sankcie musia byť účinné, primerané a odradzujúce. Členské štáty oznamujú tieto opatrenia Komisii do 18. júna 2016. Bezodkladne oznamujú akékoľvek ich ďalšie zmeny.“

B. Vnútroštátne právo

6. V § 16 ods. 1 a 2 Verwaltungsstrafgesetz (zákon o správnych sankciách) [5] sa stanovuje možnosť prijať ako náhradný trest v prípade neuhradenia poplatkov trest odňatia slobody.

7. V § 52 ods. 1 a 2 Verwaltungsgerichtsverfahrensgesetz (zákon o správnom konaní) [6] v znení uplatniteľnom na spor vo veci samej sa uvádza:

„1. V každom rozsudku správneho súdu, ktorým sa potvrdzuje správne rozhodnutie o uložení trestu (*Straferkenntnis*), sa stanoví, že osoba, ktorej bol uložený trest, je povinná poskytnúť príspevok na trovy konania.

4 Ú. v. EÚ L 159, 2014, s. 11.

5 Spolková zbierka zákonov BGBl. 52/1991.

6 BGB1. I, 33/2013.

2. Výška tohto príspevku je pre konanie o žalobe proti správnemu rozhodnutiu 20 % uloženého trestu, najmenej však desať eur; v prípade trestu odňatia slobody na účely vypočítania trov konania jeden deň trestu odňatia slobody zodpovedá sume 100 eur. …“

8. V § 26 ods. 1 Lohn- und Sozialdumping-Bekämpfungsgesetz (zákon o boji proti mzdovému a sociálnemu dampingu, ďalej len „LSD-BG“)[7] v znení uplatniteľnom na spor vo veci samej sa uvádza:

„Každý, kto ako zamestnávateľ alebo podnik prenajímajúci pracovníkov na účely § 19 ods. 1:

1. nepodá hlásenie vrátane následných zmien údajov (hlásenie o zmene) v rozpore s § 19 alebo ho nepodá načas, alebo podá neúplné hlásenie, alebo

…

3. nemá k dispozícii požadované dokumenty v rozpore s § 21 ods. 1 alebo 2, alebo ich daňovým orgánom nepredloží na mieste… v elektronickej forme,

dopustí sa správneho priestupku a bude za každého dotknutého pracovníka potrestaný pokutou, ktorú uloží okresný správny orgán vo výške 1 000 až 10 000 eur, a v prípade opakovaného priestupku 2 000 až 20 000 eur.“

9. V § 27 ods. 1 LSD-BG sa stanovuje:

„Každý, kto nezašle požadované dokumenty v rozpore s § 12 ods. 1 bodom 3, dopustí sa priestupku a bude za každého dotknutého pracovníka potrestaný pokutou, ktorú uloží okresný správny orgán vo výške 500 až 5 000 eur, a v prípade opakovaného priestupku 1 000 až 10 000 eur. …“

10. V § 28 LSD-BG sa uvádza:

„Každý, kto ako

1. zamestnávateľ nemá k dispozícii mzdovú dokumentáciu v rozpore s § 22 ods. 1 alebo 1a,…

dopustí sa správneho priestupku a okresný správny orgán mu uloží za každého pracovníka pokutu vo výške od 1 000 do 10 000 eur, v prípade opakovaného priestupku od 2 000 do 20 000 eur, a ak sú dotknutí viacerí ako traja pracovníci, za každého pracovníka vo výške od 2 000 do 20 000 eur, v prípade opakovaného priestupku vo výške od 4 000 do 50 000 eur.“

III. Skutkový stav, vnútroštátne konanie a prejudiciálne otázky

11. CONVOI s. r. o. je spoločnosť so sídlom na Slovensku. Svojich zamestnancov vysielala do Niedec Global Appliance Austria GmbH (ďalej len „Niedec“), spoločnosti so sídlom vo Fürstenfelde (Rakúsko). Dňa 24. januára 2018 vykonal správny orgán okresu Hartberg-Fürstenfeld (Rakúsko) inšpekciu v spoločnosti Niedec. Rozhodnutím zo 14. júna 2018 uložil tento správny orgán žalobcovi vo vnútroštátnom konaní ako zástupcovi spoločnosti CONVOI, aby uhradil

[7] Spolková zbierka zákonov BGBl. I, 44/2016.

pokutu v celkovej výške 54 000 eur za nesplnenie viacerých povinností stanovených v LSD-BG a týkajúcich sa najmä predkladania mzdových záznamov a záznamov o sociálnom zabezpečení. [8]

12. Rozhodnutím z 9. októbra 2018 vnútroštátny súd zaslal Súdnemu dvoru návrh na začatie prejudiciálneho konania týkajúci sa súladu sankcií uložených predmetnými vnútroštátnymi predpismi s právom Únie, a najmä so zásadou proporcionality.

13. Súdny dvor na túto otázku odpovedal odôvodneným uznesením podľa článku 99 rokovacieho poriadku vo veci Bezirkshauptmannschaft Hartberg-Fürstenfeld (č. I) [9]. Vychádzal pritom zo svojho rozhodnutia vo veci Maksimovic [10], ktoré bolo vydané krátko predtým a v ktorom Súdny dvor rozhodoval o veľmi podobných otázkach na základe článku 56 ZFEÚ.

14. V uznesení už vydanom v (tom istom) konaní vo veci samej Súdny dvor konštatoval, že článok 20 smernice 2014/67 sa má vykladať v tom zmysle, že bráni vnútroštátnej právnej úprave, v ktorej sa v prípade porušovania pracovnoprávnych povinností týkajúcich sa hlásenia pracovníkov a vedenia mzdových záznamov stanovuje uloženie pokút, ktoré nesmú byť nižšie než určená minimálna suma, ktoré sa uplatňujú na každého dotknutého pracovníka súhrnne a bez hornej hranice a ku ktorým sa pripočíta príspevok na náklady konania vo výške 20 % výšky pokuty v prípade, že odvolanie voči rozhodnutiu, ktorým sa tieto pokuty ukladajú, bude zamietnuté. [11]

15. Súd dospel k rovnakému záveru (tiež podľa článku 99 rokovacieho poriadku) v uznesení v spojených veciach C-140/19, C-141/19 a C-492/19 až C-494/19 [12] predložených tým istým vnútroštátnym súdom, v ktorých išlo o rozdielne veci, ale o značne podobné skutkové okolnosti. V týchto veciach Súdny dvor vychádzal aj z toho, čo už bolo konštatované vo veci Maksimovic.

16. V prejednávanej veci vzhľadom na predošlé rozhodnutia Súdneho dvora vo veci Bezirkshauptmannschaft Hartberg-Fürstenfeld (č. I) vnútroštátny súd napriek tomu poukazuje na skutočnosť, že vnútroštátny zákonodarca ešte nezmenil predmetné vnútroštátne právne normy, ktorých sa konanie vo veci samej týka. Vnútroštátny súd má preto pochybnosti o tom, do akej miery tieto predpisy môže uplatňovať. Konkrétnejšie sa vnútroštátny súd pozastavuje nad tým, či môže uplatňovať predmetné trestnoprávne ustanovenia, ktoré sú naďalej platné, a ak áno, do akej miery.

17. Vnútroštátny súd vysvetlil, že rakúske súdy vyššieho stupňa v tejto veci vydali rozdielnu judikatúru. Na jednej strane Verwaltungsgerichtshof (Najvyšší správny súd, Rakúsko) rozhodol, že dodržanie práva Únie si vyžaduje ignorovať slová „na každého pracovníka“ [13]. Uvedený súd tým v podstate znížil a obmedzil celkovú sumu sankcií, ktoré môžu byť uložené, pričom stále umožnil uloženie sankcií. [14]

8 Ako sa uvádza v uznesení Súdneho dvora z 19. decembra 2019, Bezirkshauptmannschaft Hartberg-Fürstenfeld (C-645/18, neuverejnené, EU:C:2019:1108, body 10 a 11).

9 Uznesenie z 19. decembra 2019, Bezirkshauptmannschaft Hartberg-Fürstenfeld (C-645/18, neuverejnené, EU:C:2019:1108).

10 Táto vec sa týkala iných vnútroštátnych ustanovení [Arbeitsvertragsrechts-Anpassungsgesetz (zákon o prispôsobení zákona o pracovných zmluvách, BGBl. 459/1993; (ďalej len „AVRAG“)]. Napriek tomu sa daná vec týkala systému a výšky sankcií, ktoré sa veľmi podobajú systému a sankciám v prejednávanej veci.

11 Uznesenie z 19. decembra 2019, Bezirkshauptmannschaft Hartberg-Fürstenfeld (C-645/18, neuverejnené, EU:C:2019:1108, bod 43).

12 Uznesenie z 19. decembra 2019, EX a i. (C-140/19, C-141/19 a C-492/19 až C-494/19, neuverejnené, EU:C:2019:1103).

13 Tieto slová obsahuje § 7i ods. 4 AVRAG, ale v podstate zodpovedajú slovám obsiahnutým v § 26 ods. 1, § 27 ods. 1 a § 28 LSD-BG.

14 Rozsudok Ra 2019/11/0033 z 15. októbra 2019.

18. Na druhej strane Verfassungsgerichtshof (Ústavný súd, Rakúsko) vo viacerých rozsudkoch zrušil (v plnom rozsahu) sankcie uložené na základe predmetných vnútroštátnych ustanovení.[15] Vnútroštátny súd vysvetlil, že rozhodnutia Verfassungsgerichtshof (Ústavný súd) niektoré vnútroštátne súdy vykladajú v tom zmysle, že vôbec nie je povolené ďalej uplatňovať predmetné sankcie. Znamenalo by to potom, že na základe ustanovení, ktoré Súdny dvor vyhlásil za neprimerané, nebude možné uložiť žiadnu sankciu, až kým nebudú prijaté nové právne predpisy.

19. Napriek tomu sa však zdá, že väčšina správnych súdov sa priklonila k stanovisku Verwaltungsgerichtshof (Najvyšší správny súd). Výsledky ich rozhodnutí sú však stále pomerne rozdielne: niektoré súdy stanovujú výšku sankcie na úrovni minimálnej sankcie. V niektorých prípadoch sa celková výška sankcie stanovuje tak, že takmer zodpovedá sume jednotlivých sankcií, ktoré by sa uložili za každé porušenie. Okrem toho viacero správnych sudcov prijalo svoj vlastný výklad rozhodnutia vo veci Maksimovic a naďalej uplatňuje súbežné sankcie.

20. Za týchto podmienok Landesverwaltungsgericht Steiermark (Krajinský správny súd Štajersko, Rakúsko) rozhodol prerušiť konanie a položiť Súdnemu dvoru tieto prejudiciálne otázky:

„1. Je požiadavka proporcionality sankcií stanovená v článku 20 smernice 2014/67/EÚ a vyložená v uzneseniach Súdneho dvora Európskej únie [z 19. decembra 2019] vo veci Bezirkshauptmannschaft Hartberg-Fürstenfeld (C-645/18, [neuverejnené], EU:C:2019:1108) [, a z 19. decembra 2019 vo veci EX a i.] (C-140/19, C-141/19 [a] C-492/19 [až] C-494/19, [neuverejnené], EU:C:2019:1103), priamo uplatniteľným ustanovením smernice?

2. V prípade zápornej odpovede na prvú otázku:

Umožňuje a vyžaduje konformný výklad práva členského štátu, aby súdy členských štátov a správne orgány doplnili vnútroštátne trestné ustanovenia, ktoré sa v predmetnom konaní majú uplatniť, kritériami primeranosti stanovenými v uzneseniach Súdneho dvora Európskej únie [z 19. decembra 2019] vo veci Bezirkshauptmannschaft Hartberg-Fürstenfeld (C-645/18, [neuverejnené], EU:C:2019:1108) [, a z 19. decembra 2019 vo veci EX a i.] (C-140/19, C-141/19 [a] C-492/19 [až] C-494/19, [neuverejnené], EU:C:2019:1103), bez toho, aby bol vydaný nový vnútroštátny právny predpis?“

21. Písomné pripomienky predložili česká, rakúska, poľská vláda a Európska komisia.

IV. Analýza

22. Tieto návrhy sú štruktúrované takto. Začnem prvou otázkou: je článok 20 smernice 2014/67, resp. konkrétnejšie v ňom obsiahnutá požiadavka proporcionality sankcií priamo účinná (A)? Potom sa budem venovať následkom priameho účinku danej požiadavky (alebo ich absencii) v prejednávanej veci (B). Podľa môjho názoru je požiadavka proporcionality uvedená v ustanovení, ktorým sa členským štátom ukladá povinnosť prijať pravidlá o „účinných, primeraných a odradzujúcich“ sankciách priamo účinná. Keďže však existuje prinajmenšom napätie medzi týmto tvrdením a rozhodnutím Súdneho dvora vo veci Link Logistik, začnem návrhom toho, ako postupovať (C).

[15] E 3530/2019 a i., E 2893/2019 a i., E 2047/2019 a i., E 3530/2019 a i., E 2893/2019 a i., z 27. novembra 2019.

A. Je požiadavka proporcionality sankcií priamo účinná?

23. V článku 20 smernice 2014/67 sa vyžaduje, aby členské štáty „ustanovovali pravidlá o sankciách uplatňovaných pri porušení vnútroštátnych ustanovení prijatých podľa tejto smernice“ a „prijali všetky opatrenia potrebné na zabezpečenie ich vykonania a dodržiavania“. V tomto článku sa vyžaduje, aby sankcie boli „účinné, primerané a odradzujúce“.

24. Súdny dvor vo svojom uznesení vo veci Bezirkshauptmannschaft Hartberg-Fürstenfeld (č. I) rozhodol v súvislosti s konaním vo veci samej v prejednávanej veci,[16] že predmetné rakúske ustanovenia porušujú článok 20 smernice 2014/67, najmä pokiaľ ide o požiadavku proporcionality.[17]

25. Vnútroštátny súd teraz žiada o objasnenie praktických následkov tohto prvého rozhodnutia. Zaujíma ho najmä, ako presne postupovať v konaní vo veci samej vzhľadom na to, že predmetné vnútroštátne ustanovenia sú naďalej platné. Vnútroštátny súd si je vedomý rozhodnutia Súdneho dvora vo veci Link Logistik a skutočnosti, že Súdny dvor na otázku priameho účinku požiadavky proporcionality stanovenej v článku 9a smernice 1999/62/ES[18], pričom toto ustanovenie je takmer totožné s článkom 20 smernice 2014/67, odpovedal záporne. Na to, aby však vnútroštátny dvor mohol vydať rozhodnutie v prejednávanej veci, sa pýta, či je rovnaký záver opodstatnený aj v prípade priameho účinku článku 20 smernice 2014/67.

26. V tejto časti pripomeniem ešte raz hlavné časti rozhodnutia Súdneho dvora vo veci Link Logistik (1). Potom vysvetlím, prečo (ešte stále) považujem požiadavku proporcionality podľa článku 20 smernice 2014/67 za priamo účinnú, a zopakujem nielen tvrdenia, ktoré som už uviedol v návrhoch, ktoré som predniesol vo veci Link Logistik[19] (2), ale pridám aj niekoľko ďalších úvah, najmä čo sa týka systémovej povahy (3).

1. Stanovisko Súdneho dvora vo veci Link Logistik

27. Podobnosť prejednávanej veci a veci Link Logistik je neuveriteľná. Po prvé vo veci Euro-Team a Spirál-Gép Súdny dvor konštatoval, že maďarské právne predpisy, v ktorých sa stanovuje ukladanie paušálnych pokút za neuhradenie mýta bez ohľadu na povahu a závažnosť tohto priestupku, porušujú požiadavku proporcionality stanovenú v článku 9a smernice 1999/62.[20]

28. Následne vzhľadom na takéto vyhlásenie o nezlučiteľnosti vo veci Link Logistik ďalší maďarský súd položil Súdnemu dvoru konkrétne otázky týkajúce sa praktických účinkov jeho rozhodnutia vo veci Euro-Team a Spirál-Gép. Ako má vnútroštátny súd zohľadňovať toto vyhlásenie o nezlučiteľnosti a uplatňovať ho v jednotlivých prípadoch? Položená bola najmä otázka, či

16 Uznesenie z 19. decembra 2019, Bezirkshauptmannschaft Hartberg-Fürstenfeld (C-645/18, neuverejnené, EU:C:2019:1108).

17 Súdny dvor dospel k rovnakému záveru vo svojom uznesení z 19. decembra 2019 vo veci EX a i. (C-140/19, C-141/19 a C-492/19 až C-494/19, neuverejnené, EU:C:2019:1103), ktorú predložil ten istý vnútroštátny súd v kontexte iných vecí, ktorých skutkové okolnosti však boli značne podobné.

18 Smernica Európskeho parlamentu a Rady zo 17. júna 1999 o poplatkoch za používanie určitej dopravnej infraštruktúry ťažkými nákladnými vozidlami (Ú. v. ES L 187, 1999, s. 42; Mim. vyd. 07/004, s. 372) v znení zmenenom smernicou Európskeho parlamentu a Rady 2011/76/ES z 27. septembra 2011 (Ú. v. EÚ L 269, 2011, s. 1).

19 Návrhy prednesené vo veci Link Logistik N&N (C-384/17, EU:C:2018:494).

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

článok 9a smernice 1999/62 [21], ustanovenie, ktorého znenie je veľmi podobné zneniu článku 20 smernice 2014/67, je priamo účinný, a ako by súdne a správne orgány mohli alebo mali v takom prípade postupovať.

29. Súdny dvor vo veci Link Logistik v prvom rade konštatoval, že článok 9a smernice 1999/62 *nebol* priamo účinný. Súdny dvor najskôr konštatoval, že „na účely uplatnenia zásady primeranosti v rámci smernice 1999/62 musia preto členské štáty prijať potrebné právne akty podľa svojho vnútroštátneho práva, keďže článok 9a tejto smernice ukladá povinnosť, ktorá si svojou povahou vyžaduje zásah aktu členských štátov, ktoré disponujú širokou mierou voľnej úvahy pri preberaní tejto povinnosti“ [22]. Súdny dvor potom rozhodol, že „táto smernica, pokiaľ ide o stanovenie uvedených vnútroštátnych sankcií, neobsahuje osobitnejšie predpisy a nestanovuje nijaké výslovné kritérium na posúdenie primeranosti týchto sankcií“ [23]. V dôsledku toho preto Súdny dvor rozhodol, že „vzhľadom na to, že článok 9a smernice 1999/62 si vyžaduje zásah členských štátov a priznáva im širokú mieru voľnej úvahy, ho z hľadiska jeho obsahu nemožno považovať za bezpodmienečný a dostatočne presný, čo vylučuje jeho priamy účinok“ [24].

30. Súdny dvor doplnil, že „opačný výklad by v praxi viedol k odstráneniu diskrečnej právomoci priznanej jedine vnútroštátnym zákonodarcom, ktorým prislúcha vytvoriť systém primeraných sankcií v rámci definovanom článkom 9a smernice 1999/62“ [25]. Súdny dvor preto v otázke priameho účinku dospel k záveru, že „za okolností, o aké ide v spore vo veci samej, požiadavku primeranosti sankcií stanovenú v článku 9a smernice 1999/62 nemožno vykladať v tom zmysle, že ukladá vnútroštátnemu súdu povinnosť nahradiť vnútroštátneho zákonodarcu“ [26].

2. Prečo je požiadavka proporcionality priamo účinná

31. Pokiaľ ide o kritérium priameho účinku a v súlade so štandardnou judikatúrou Súdneho dvora, ktorá sa uplatňuje v takýchto prípadoch, môžem len zhrnúť tvrdenia, ktoré som už uviedol v mojich návrhoch vo veci Link Logistik [27]. Túto príležitosť využijem v ďalšej časti týchto návrhov aj na objasnenie niektorých z uvedených tvrdení a pridanie niekoľkých ďalších úvah systémovejšej povahy.

32. Priamy účinok je súdna vymáhateľnosť práva Únie na vnútroštátnej úrovni, priamo pred vnútroštátnym sudcom, bez toho, aby bol potrebný ďalší „medzičlánok“ vnútroštátneho práva. Ide o účinné splynutie dvoch súborov právnych noriem, ktoré sa v určitej veci majú uplatňovať: vnútroštátne normy a normy Únie. Posudzuje sa vzhľadom na jednotlivé právne ustanovenia

21 V tomto ustanovení sa uvádza: „Členské štáty zriadia primerané kontroly a ustanovia systém pokút za porušenie vnútroštátnych ustanovení prijatých podľa tejto smernice. Prijmú všetky potrebné opatrenia, aby zabezpečili ich vykonávanie. *Stanovené pokuty musia byť účinné, primerané a odrádzajúce.*“ Kurzívou zvýraznil generálny advokát.

22 Link Logistik, bod 51.

23 Tamže, bod 52, na základe rozsudku z 22. marca 2017, Euro-Team a Spirál-Gép (C-497/15 a C-498/15, EU:C:2017:229, bod 38).

24 Tamže, bod 53.

25 Tamže, bod 54.

26 Tamže, bod 55.

27 Návrhy prednesené vo veci Link Logistik N&N (C-384/17, EU:C:2018:494, body 63 až 69), ako aj návrhy, ktoré som predniesol vo veci Klohn (C-167/17, EU:C:2018:387, body 38 až 46).

alebo ich časti a uplatňuje sa pred vnútroštátnym orgánom. Určuje sa na základe povahy, všeobecného systému a znenia predmetného ustanovenia. Je predmetné ustanovenie dostatočne jasné, presné a bezpodmienečné, aby sa oň bolo možné opierať pred súdmi? [28]

33. Podľa Komisie je požiadavka proporcionality zakotvená v článku 20 smernice 2014/67 priamo účinná. Je dostatočne jasná, presná a bezpodmienečná. Naopak, vychádzajúc zo stanoviska, ktoré Súdny dvor zastáva vo veci Link Logistik, rakúska a poľská vláda tvrdia, že článok 20 smernice 2014/67 nespĺňa požiadavky dostatočnej jasnosti a presnosti, keďže si vyžaduje zásah členských štátov a ponecháva im značnú mieru voľnosti. Česká vláda sa domnieva, že nie je potrebné zaoberať sa bezpodmienečnosťou a dostatočnou presnosťou článku 20 smernice 2014/67, keďže právo Únie v každom prípade absolútne bráni uplatňovaniu ustanovení smernice, ktoré boli nesprávne prebraté, voči jednotlivcom. Zdá sa, že to platí aj v prípade konania vo veci samej, keďže predmetné ustanovenia rakúskeho práva Súdny dvor vyhlásil za nezlučiteľné s právom Únie.

34. Súhlasím s Komisiou. Podľa môjho názoru požiadavka primeranosti sankcií zakotvená v článku 20 smernice 2014/67 je dostatočne jasná, presná a bezpodmienečná. Pokiaľ ide o túto konkrétnu požiadavku, podmienky priameho účinku sú splnené.

35. Po prvé splnené sú kritériá *jasnosti a presnosti*.

36. Požiadavka proporcionality sa na prvý pohľad naozaj môže javiť nejasná. V judikatúre Súdneho dvora sa však potvrdzuje, že pri „jasnej a presnej“ povahe ustanovenia ide o pomerne pružný pojem: ustanovenie môže spĺňať tieto požiadavky aj vtedy, ak obsahuje nevymedzené alebo dokonca nejasné pojmy alebo neurčité právne pojmy. [29]

37. V prejednávanej veci zmysel a presné dôsledky požiadavky primeranosti sú v súvislosti so sankciami ľahko pochopiteľné: uložené sankcie nesmú presahovať to, čo je nevyhnutne potrebné na dosiahnutie legitímne sledovaného cieľa. Je tiež celkom jasné, voči čomu majú byť pokuty primerané: majú byť úmerné závažnosti spáchaného trestného činu. [30] Stručne povedané, v oblasti sankcií si zásada proporcionality „vyžaduje jednak, aby uložená sankcia zodpovedala závažnosti porušenia, a jednak, aby pri stanovení sankcie, ako aj výšky pokuty boli zohľadnené osobitné okolnosti prejednávaného prípadu“ [31]. Konkrétnejšie v prejednávanej veci to znamená, že toto posúdenie sa má uskutočniť v rámci špecifického kontextu smernice 2014/67, ktorá vymedzuje ciele a rámec uplatňovania požiadavky primeranosti sankcií.

38. V judikatúre Súdneho dvora sa nachádza množstvo usmernení týkajúcich sa obsahu kritéria proporcionality. Uplatnenie tohto kritéria si totiž vyžaduje značnú mieru hodnotenia zo strany súdnych/správnych orgánov, a teda aj určitú mieru voľnej úvahy. V tejto súvislosti je však potrebné zdôrazniť, že *jasnosť pravidla* by sa nemala zamieňať s *jasnosťou výsledku* uplatňovania tohto

[28] Ako uviedol generálny advokát Van Gerven o nesmierne praktickej povahe kritéria priameho účinku: „… ak a pokiaľ je ustanovenie práva [Únie] samo osebe dostatočne operatívne na to, aby sa uplatnilo pred súdom, má priamy účinok. Jasnosť, presnosť, bezpodmienečnosť, úplnosť alebo dokonalosť pravidla a jeho nezávislosť od diskrečných vykonávacích opatrení sú v tomto smere len aspektmi jednej a tej istej základnej vlastnosti, ktorou sa toto pravidlo musí vyznačovať, t. j. musí byť možné, aby ho súd uplatnil v konkrétnej veci.“ Návrhy, ktoré predniesol generálny advokát Van Gerven vo veci Banks (C-128/92, EU:C:1993:860, bod 27).

[29] Významným príkladom sú rozsudky z 5. februára 1963 vo veci van Gend & Loos (26/62, EU:C:1963:1), a z 19. decembra 1968 vo veci Salgoil (13/68, EU:C:1968:54), v ktorých Súdny dvor rozhodol, že stanovenie colných povinností a kvantitatívne obmedzenia a opatrenia s rovnocenným účinkom boli dostatočne jasné a presné na to, aby boli priamo účinné, a napriek tomu Súdny dvor posledné polstoročie strávil výkladom pojmu „opatrenia s rovnocenným účinkom“.

[30] Maksimovic, bod 39. Pozri tiež v tomto zmysle rozsudky z 26. septembra 2018, Van Gennip a i. (C-137/17, EU:C:2018:771, bod 99), a z 9. februára 2012, Urbán (C-210/10, EU:C:2012:64, body 41 a 44).

[31] Link Logistik, bod 45.

pravidla v každom individuálnom prípade.[32] Proporcionalita sankcií je v tomto smere najlepším príkladom. Bez ohľadu na množstvo usmernení alebo rozsudkov týkajúcich sa výkladu tohto pojmu bude určitá miera neurčitosti pri jeho uplatňovaní aj naďalej pretrvávať v dôsledku konkrétnych okolností každej jednotlivej veci.[33] Stále bude existovať určitá miera neistoty výsledku, čo však neznamená, že bude na všeobecnej úrovni neisté, čo si pravidlo vyžaduje.[34]

39. Navyše požiadavka proporcionality je podľa všetkého takisto jasná a presná z hľadiska orgánov, ktoré ju majú pravidelne uplatňovať – vnútroštátne súdy a správne orgány –, ktoré s ňou sú (alebo by mali byť) oboznámené a mali by byť primerane pripravené na uplatňovanie kritéria proporcionality, najmä v kontexte sankcií. Bez ohľadu na ich oprávnenie na vykonávanie takéhoto posúdenia podľa vnútroštátneho práva Súdny dvor bežne ponecháva na vnútroštátne súdy, aby vykonali posúdenie proporcionality vnútroštátneho opatrenia vrátane proporcionality sankcií.[35]

40. Po druhé požiadavka proporcionality zakotvená v článku 20 smernice 2014/67 spĺňa aj požiadavku *bezpodmienečnosti*.

41. Z tohto kritéria vyplýva, že ustanovenie EÚ si nevyžaduje prijatie žiadneho ďalšieho opatrenia. Členským štátom by sa pri vykonávaní tohto ustanovenia nemala ponechať žiadna diskrečná právomoc. Z judikatúry však vyplýva, že napriek existencii diskrečnej právomoci na strane členských štátov podmienky priameho účinku môžu byť aj tak splnené, ak otázka toho, či vnútroštátne orgány *prekročili rozsah tejto diskrečnej právomoci*, podlieha súdnemu preskúmaniu.[36] Bude to platiť aj v prípade, že je možné zabezpečiť minimálnu úroveň záruky alebo ochrany[37] a že je možné súdnym preskúmaním zistiť, či táto minimálna úroveň bola dodržaná.[38]

42. Pri zohľadnení týchto úvah je vzhľadom na *bezpodmienečnú* povahu požiadavky proporcionality sankcií potrebné poznamenať, že na uplatniteľnosť tejto požiadavky sa nevzťahujú žiadne podmienky. Z úlohy požiadavky proporcionality v oblasti sankcií, ktorou je konkrétny prejav zásady proporcionality ako obmedzenia činností správnych orgánov, jednoznačne vyplýva „minimálny“ obsah alebo ochrana. Ako Komisia správne uvádza, aj

32 Pozri praktický príklad takejto situácie v rozsudku z 19. júna 2014 vo veci Specht a i. (C-501/12 až C-506/12, C-540/12 a C-541/12, EU:C:2014:2005, body 88 až 97), kde bolo zrejmé, že uložený zákaz diskriminácie bol dostatočne presný a bezpodmienečný, hoci jeho uplatniteľnosť pred vnútroštátnym sudcom nemohla viesť ku konkrétnemu výsledku.

33 Napríklad môže byť pomerne zrejmé, že pri určitom type priestupku je úplne neprimerané ukladať sankcie v rozsahu desiatok tisícov alebo stoviek tisícov eur. Preto v tomto smere a do tejto miery neexistuje pochybnosť o jasnosti a presnosti toho, čo je „primeranosť sankcií“. Nebráni to však prirodzenej predbežnej neurčitosti týkajúcej sa toho, aká presne bude v konečnom dôsledku *vzhľadom na okolnosti* jednotlivej veci výška uloženej sankcie v rámci primeraného rozsahu (bude to v konkrétnom prípade 1 000 alebo 5 000 eur?).

34 Pozri moje návrhy, ktoré som predniesol vo veci Klohn (C-167/17, EU:C:2018:387, bod 49), pokiaľ ide v podstate o ďalšiu podobu pravidla proporcionality, ktoré si vyžaduje, aby náklady na súdne konania v otázkach životného prostredia neboli neúmerne vysoké.

35 Ako nedávny príklad pozri rozsudok zo 14. mája 2020, T-Systems Magyarország (C-263/19, EU:C:2020:373, body 71 a 72).

36 Rozsudok zo 4. decembra 1974, Van Duyn (41/74, EU:C:1974:133, body 7 a 13). Pozri tiež rozsudky z 24. októbra 1996, Kraaijeveld a i. (C-72/95, EU:C:1996:404, bod 59); z 15. apríla 2008, Impact (C-268/06, EU:C:2008:223, bod 64). a z 21. marca 2013, Salzburger Flughafen (C-244/12, EU:C:2013:203, body 29 a 31). Pozri novšie uplatnenie v rozsudku z 5. septembra 2012 vo veci Rahman a i. (C-83/11, EU:C:2012:519, bod 25 a citovaná judikatúra), v ktorom Súdny dvor skonštatoval, že aj keď znenie ustanovenia práva Únie „nie je dostatočne konkrétne na to, aby umožnilo žiadateľovi… dovolávať sa priamo tohto ustanovenia na uplatnenie kritérií posúdenia, ktoré by podľa neho mali byť uplatnené na jeho žiadosť, nič to nemení na tom, že tento žiadateľ je oprávnený požadovať súdne preskúmanie toho, či vnútroštátna legislatíva a jej uplatňovanie neprekračujú mieru voľnej úvahy vymedzenú smernicou“.

37 Pozri napríklad rozsudky z 19. novembra 1991, Francovich a i. (C-6/90 a C-9/90, EU:C:1991:428, bod 19); zo 14. júla 1994, Faccini Dori (C-91/92, EU:C:1994:292, bod 17), a z 24. januára 2012, Dominguez (C-282/10, EU:C:2012:33, bod 35).

38 Pozri v tomto zmysle rozsudok z 19. septembra 2000, Linster (C-287/98, EU:C:2000:468, bod 37): „táto diskrečná právomoc, ktorú členský štát môže uplatňovať pri prebratí tohto ustanovenia do vnútroštátneho práva, *nebráni súdnemu preskúmaniu* otázky, či ju vnútroštátne orgány neprekročili“ (kurzívou zvýraznil generálny advokát).

v prípade, že požiadavka proporcionality podľa článku 20 smernice 2014/67 ponecháva členským štátom priestor na voľnú úvahu, ukladá im dostatočne jasné obmedzenie: sankcie nemôžu prekračovať to, čo je nevyhnutné.

43. Vo veci Link Logistik sa vylúčil priamy účinok požiadavky proporcionality stanovenej v článku 9a smernice 1999/62 na základe veľmi prísneho vnímania jasnosti, presnosti a bezpodmienečnosti. Skutočnosť, na ktorú sa poukazuje v bode 51 rozhodnutia vo veci Link Logistik, že ustanovenie smernice si vyžaduje prebratie prijatím vnútroštátnych právnych noriem,[39] nemôže ako taká brániť priamemu účinku ustanovenia, ktoré je v takejto smernici zahrnuté. Znamenalo by to totiž, že v prípade oneskoreného, nevykonaného alebo dokonca nesprávneho prebratia smerníc zo strany vnútroštátneho zákonodarcu by smernice vždy nemohli mať priame účinky.

44. Je pravda, že ustanovenia týkajúce sa sankcií zahrnuté v článku 9a smernice 1999/62, ako aj v článku 20 smernice 2014/67, o ktoré ide v prejednávanej veci, neobsahujú presné pravidlá stanovovania sankcií, ako sa uvádza v bode 52 rozsudku vo veci Link Logistik. Napriek tomu to však nebráni jasnosti, presnosti a bezpodmienečnej povahe požiadavky proporcionality ani zodpovedajúcemu zákazu prijímať neprimerané sankcie. Inými slovami, potreba zásahu členských štátov a ich priestor na voľnú úvahu majú vo všeobecnosti vplyv na vytvorenie úplného systému sankcií,[40] nie však na vecný obsah požiadavky proporcionality a na povinnosti, ktoré zahŕňa.

45. Súhlasím preto samozrejme so Súdnym dvorom v tom, že pôvodný výber, pokiaľ ide o povahu, druh a rozsah sankcií prináleží a mal by prináležať vnútroštátnemu zákonodarcovi pri náležitom prebratí predmetného ustanovenia práva Únie, napríklad článku 9a smernice 1999/62 alebo článku 20 smernice 2014/67. Aj vzhľadom na všetky dôvody uvedené v tejto časti sa však určite nebráni tomu, aby v rámci množstva ustanovení práva Únie, ktoré vnútroštátni zákonodarcovia majú prebrať, niektoré z nich, ako je napríklad požiadavka proporcionality sankcií, neboli už samy osebe priamo účinné, a teda v prípade potreby súdne vymáhateľné na vnútroštátnom súde.

3. Ďalšie prvky odôvodňujúce priamy účinok požiadavky proporcionality

46. Existuje viacero ďalších úvah, ktoré je potrebné zohľadniť pri prijímaní stanoviska o požiadavke proporcionality zakotvenej v článku 20 smernice 2014/67. Zo širšieho, systémového pohľadu je totiž samozrejmé tvrdenie, že podoba požiadavky proporcionality v rámci tohto konkrétneho ustanovenia nie je osamoteným, izolovaným ustanovením, ako už z vertikálneho hľadiska [jeho vzťah k Charte základných práv Európskej únie (ďalej len „Charta“), Zmluvám, a všeobecným právnym zasadám], tak aj z horizontálneho hľadiska (s množstvom takmer totožne znejúcich ustanovení nachádzajúcich sa v množstve iných nástrojov sekundárneho práva). Ako jednoznačne vyplýva z prejednávanej veci a z otázok, ktorými sa zaoberá, možnosť zvolená vo veci Link Logistik má dôsledky a rezonuje v rámci celého práva Únie.

[39] Na okraj možno dodať, že takéto tvrdenie podľa všetkého nie je ani vecne správne v situácii, aká bola predmetom vo veci Link Logistik, či v skutočnosti v prejednávanej veci. V týchto prípadoch vnútroštátny zákonodarca už uplatnil svoju možnosť výberu prebratia. Prebratie však vykonal jednoznačne nadmerným, a teda nesprávnym spôsobom, čoho výsledkom je nesprávne vykonávanie práva Únie na vnútroštátnej úrovni. Zaujímavé je, že to, čo podľa požiadavky proporcionality sankcií bolo dostatočne jasné a bezpodmienečné pre Súdny dvor, aby rozhodol na základe príkladu konkrétnej veci o tom, že vnútroštátne predpisy sú s týmto pravidlom nezlučiteľné, nie je však potom dostatočne jasné a bezpodmienečné, aby to uplatnil vnútroštátny sudca v tej istej konkrétnej veci.

[40] Pozri bod 54 rozhodnutia vo veci Link Logistik, v ktorom sa zdôrazňuje, že vnútroštátnemu zákonodarcovi prislúcha vytvoriť systém primeraných sankcií.

47. Po prvé popretie priameho účinku predmetného ustanovenia v tejto veci, ktoré obsahuje požiadavku proporcionality týkajúcu sa sankcií v jednej konkrétnej oblasti, pravdepodobne povedie k zamietnutiu priamo účinnej povahy článku 49 ods. 3 Charty a k zákazu neprimeraných sankcií.

48. Súdny dvor však ešte neprijal k tomuto konkrétnemu právu podľa Charty žiadne výslovné stanovisko. Vzhľadom na celkové smerovanie najnovšej judikatúry týkajúcej sa priamych účinkov ustanovení Charty by však popretie priameho účinku článku 49 ods. 3 Charty bolo pomerne prekvapujúcim výsledkom. V poslednom čase boli totiž vskutku podobne (alebo ešte viac) nejasné ustanovenia alebo zásady, ako napríklad právo na účinnú súdnu ochranu,[41] zásada nediskriminácie na základe náboženstva alebo viery,[42] zásada *ne bis in idem*[43] alebo právo na platené sviatky[44] vyhlásené za priamo účinné.[45] Pri náležitom zohľadnení presnosti, jasnosti a bezpodmienečnej povahy predmetného pravidla sa podľa môjho názoru zákaz neprimeraných sankcií javí ako oveľa vhodnejší kandidát na opatrenie s priamym účinkom.

49. Po druhé prvok proporcionality je zakotvený v obsahu všetkých základných slobôd. Hoci sa možno vždy nespomína výslovne v ustanovení Zmluvy, ktoré sa týka základnej slobody ako takej, zvykne byť doplnený v judikatúre a uplatňovaný v rámci kritéria analýzy odôvodnení obmedzení alebo pri nepriamo diskriminačných pravidlách alebo postupoch.[46]

50. Je to obzvlášť viditeľné vo vzťahu k právnemu rámcu, ktorý sa vzťahuje na prejednávanú vec. Vo veci Maksimovic Súdny dvor preskúmal vnútroštátne ustanovenia s takmer totožným obsahom z hľadiska pravidiel o voľnom pohybe. Súdny dvor skonštatoval, že predmetné vnútroštátne ustanovenia boli v rozpore s článkom 56 ZFEÚ, pretože boli neprimerané.[47] Napriek tomu je nepochybné, že článok 56 ZFEÚ je priamo účinný.[48]

51. Za takýchto okolností by bolo prinajmenšom paradoxné uvažovať o tom, že vnútroštátne ustanovenia o sankciách by sa zrušili preto, že sú v rozpore so *všeobecným* zákazom zavádzania neprimeraných prekážok voľného pohybu podľa priamo účinného článku 56 ZFEÚ, ale dospieť k záveru, že *konkrétnejšie* ustanovenie týkajúce sa proporcionality sankcií v rámci konkrétnejšej smernice o otázke vysielania pracovníkov nie je priamo účinné.

52. Navyše obsah požiadavky proporcionality podľa všetkého zostáva rovnaký bez ohľadu na to, či sa skúma ako súčasť článku 20 smernice 2014/67 alebo ako súčasť všeobecnejšieho ustanovenia článku 56 ZFEÚ. V dvoch nasledujúcich uzneseniach týkajúcich sa výkladu smernice

41 Pozri napríklad rozsudky zo 17. apríla 2018, Egenberger (C-414/16, EU:C:2018:257, bod 78); z 29. júla 2019, Torubarov (C-556/17, EU:C:2019:626, bod 56); z 19. novembra 2019, A. K. a i. (Nezávislosť disciplinárneho senátu Najvyššieho súdu) (C-585/18, C-624/18 a C-625/18, EU:C:2019:982, bod 162); z 2. marca 2021, A. B. a i. (Menovanie sudcov na Najvyšší súd – Opravné prostriedky) (C-824/18, EU:C:2021:153, bod 145), alebo z 15. apríla 2021, Braathens Regional Aviation (C-30/19, EU:C:2021:269, bod 57).

42 Pozri rozsudky zo 17. apríla 2018, Egenberger (C-414/16, EU:C:2018:257, bod 76); z 11. septembra 2018, IR (C-68/17, EU:C:2018:696, bod 69), a z 22. januára 2019, Cresco Investigation (C-193/17, EU:C:2019:43, bod 76).

43 Pozri napríklad rozsudok z 20. marca 2018, Garlsson Real Estate a i. (C-537/16, EU:C:2018:193, bod 66).

44 Rozsudky zo 6. novembra 2018, Bauer a Willmeroth (C-569/16 a C-570/16, EU:C:2018:871, bod 85), a Max-Planck-Gesellschaft zur Förderung der Wissenschaften (C-684/16, EU:C:2018:874, bod 74).

45 To platí aj pri článku 19 ZEÚ – pozri rozsudok z 18. mája 2021, Asociația „Forumul Judecătorilor din România“ a i. (C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-291/19, C-355/19 a C-397/19, EU:C:2021:393, body 250 až 252).

46 Napríklad rozsudky z 19. apríla 2007, Stamatelaki (C-444/05, EU:C:2007:231); z 13. novembra 2018, Čepelnik (C-33/17, EU:C:2018:896, body 46 až 50), alebo z 3. marca 2020, Google Ireland (C-482/18, EU:C:2020:141, body 44 až 54).

47 Maksimovic, body 46 až 50. Vo veci bolo rozhodnuté výlučne na základe článku 56 ZFEÚ. Smernica 2014/67 sa dočasne neuplatňovala na skutkové okolnosti v konaní vo veci samej.

48 Pozri napríklad rozsudky z 3. decembra 1974, van Binsbergen (33/74, EU:C:1974:131, bod 26); zo 17. decembra 1981, Webb (279/80, EU:C:1981:314, body 13 a 14); z 29. apríla 1999, Ciola (C-224/97, EU:C:1999:212, bod 27); z 18. decembra 2007, Laval un Partneri (C-341/05, EU:C:2007:809, bod 97), alebo z 13. apríla 2010, Wall (C-91/08, EU:C:2010:182, bod 68).

2014/67[49] sa pri výklade požiadavky proporcionality podľa článku 20 uvedenej smernice takmer doslova opakuje odôvodnenie, ktoré Súdny dvor uviedol vo veci Maksimovic vo vzťahu k požiadavke proporcionality zakotvenej v článku 56 ZFEÚ. Podobnosť s vecou Maksimovic viedla k prijatiu odôvodnených uznesení na základe článku 99 rokovacieho poriadku.

53. Po tretie Súdny dvor konkludentne konštatoval, že ustanovenie ZFEÚ, podľa ktorého členské štáty musia prijímať účinné sankcie na ochranu finančných záujmov Únie, konkrétne článok 325 ZFEÚ, je priamo účinný. Súdny dvor okrem toho výslovne uznal povinnosť členských štátov zrušiť ustanovenia vnútroštátneho práva, ktoré sú v rozpore s uvedenou požiadavkou.[50] V rámci línie judikatúry, ktorá sa vydáva k tomuto ustanoveniu, sa však pozornosť zameriavala nie na požiadavku proporcionality, ale na požiadavku *účinnosti*.

54. Je však ťažké tvrdiť, že požiadavka účinnosti, ktorú toto ustanovenie obsahuje, je naozaj dostatočne jasná, presná a bezpodmienečná, a zároveň tvrdiť, že pri požiadavke proporcionality to neplatí. Okrem ťažko odôvodniteľnej nekoherentnosti takéhoto tvrdenia ide aj o pomerne morálne pochybný výsledok takéhoto možného rozlišovania. Priamo účinná môže byť len požiadavka účinnosti vedúca k neuplatneniu vnútroštátnych predpisov, na základe ktorých sú sankcie menej účinné, pričom ide o situáciu, ktorá v konečnom dôsledku môže byť pre jednotlivca zložitejšia. Neuplatnenie vnútroštátnych predpisov, ktorými sa porušuje požiadavka proporcionality, čo by potom pôsobilo v záujme sankcionovaných jednotlivcov, nemôže byť priamo účinné.

55. Po štvrté a napokon, ako vyplýva z prejednávanej veci, rozhodnutie Súdneho dvora o otázke priameho účinku požiadavky proporcionality sankcií pravdepodobne bude mať horizontálne dôsledky vo viacerých ďalších režimoch sekundárneho práva nad rámec smernice 2014/67 alebo smernice 1999/62. V rôznych oblastiach práva Únie existuje veľký počet smerníc, ktoré obsahujú takmer totožné, štandardné ustanovenie o sankciách, v ktorom sa uvádza, že sankcie alebo tresty, ktoré stanovuje členský štát, majú byť „účinné, primerané a odrádzajúce“.

56. Každá jednotlivá smernica samozrejme upravuje iné prvky, otázky alebo právne oblasti. Nie som si však istý, ako by táto skutočnosť mohla byť nápomocná pri rozlišovaní presnosti, jasnosti alebo bezpodmienečnosti požiadavky proporcionality sankcií, ktorá vo všetkých týchto nástrojoch zostáva v takmer totožnom znení. Samozrejme, vzhľadom na predmet úpravy a druh priestupkov, ktoré je potrebné potrestať, sa konkrétny rozsah primeraných sankcií bude pravdepodobne líšiť. Logicky sa neuhradenie diaľničného mýta z hľadiska povahy, závažnosti a sankcií, ktoré by sa mohli primerane uložiť, bude odlišovať na jednej strane napríklad od nesplnenia povinnosti predložiť povinnú verejnú ponuku na prevzatie po nadobudnutí väčšinového podielu spoločnosti alebo na druhej strane od vypúšťania ton toxického odpadu do rieky.

[49] Pozri uznesenia z 19. decembra 2019, Bezirkshauptmannschaft Hartberg-Fürstenfeld (C-645/18, neuverejnené, EU:C:2019:1108, body 32 až 41), a EX a i. (C-140/19, C-141/19 a C-492/19 až C-494/19, neuverejnené, EU:C:2019:1103, body 34 až 43).

[50] Rozsudok z 8. septembra 2015 vo veci Tarrico a i. (C-105/14, EU:C:2015:555, bod 52), v ktorom sa uvádza, že „ustanovenia článku 325 ods. 1 a 2 ZFEÚ… majú podľa zásady prednosti práva Únie vo vzťahu k vnútroštátnemu právu členských štátov za následok stratu použiteľnosti každého ustanovenia vnútroštátneho predpisu, ktoré je s nimi v rozpore“. Pozri tiež rozsudok z 5. decembra 2017, M.A.S. a M.B. (C-42/17, EU:C:2017:936, bod 39).

57. Podľa môjho názoru však vo všetkých týchto situáciách povaha a obsah (priamo účinnej) požiadavky proporcionality sankcií zostávajú rovnaké bez ohľadu na oblasť úpravy. Oblasť práva a druh priestupku, ktorý sa má potrestať, sú jednoducho skutkovými prvkami, ktoré sa majú zohľadniť a zahrnúť do inak totožného hodnotenia proporcionality cieľov a prostriedkov. [51]

58. Všetky tieto úvahy podľa môjho názoru vedú k záveru, že na rozdiel od toho, čo bolo konštatované vo veci Link Logistik, požiadavka proporcionality sankcií podľa článku 20 smernice 2014/67 je priamo účinná.

B. Konkrétne dôsledky priameho účinku požiadavky proporcionality

59. V druhej otázke sa vnútroštátny súd snaží zistiť, či vzhľadom na nekonanie zákonodarcu zásada konformného výkladu povoľuje (alebo dokonca vyžaduje), aby vnútroštátne súdy *doplnili* rakúske právne predpisy predtým, než ich zákonodarca zmení, s cieľom dodržať požiadavku proporcionality stanovenú v článku 20 smernice 2014/67.

60. K predpokladu, z ktorého táto otázka podľa všetkého vychádza, je potrebné uviesť dve objasnenia. Tieto objasnenia v konečnom dôsledku vedú k jej preformulovaniu.

61. Po prvé z vysvetlenia, ktoré vnútroštátny súd uvádza k druhej otázke, a najmä z pochybností, ktoré má o rozsudku Verwaltungsgerichtshof (Najvyšší správny súd), je zrejmý zmätok, ku ktorému došlo na základe rozsudku Súdneho dvora vo veci Link Logistik. Na základe tohto rozhodnutia vnútroštátny súd zakladá svoju druhú otázku na možnosti toho, že vnútroštátne právne ustanovenia sa môžu neuplatňovať v prípade, že bolo ustanovenie vyhlásené za ustanovenie bez priameho účinku.

62. Vzhľadom na to, čo sa uvádza v tejto časti týchto návrhov, Súdny dvor nedávno potvrdil, že zrušenie vnútroštátnych predpisov je možné len v prípadoch, keď ustanovenie práva Únie, na ktoré sa odkazuje, má priamy účinok. Druhá otázka vnútroštátneho súdu preto v skutočnosti odkazuje na možnosť čiastočného neuplatnenia vnútroštátnych ustanovení alebo dokonca na ich „doplnenie“ relevantnými ustanoveniami práva Únie, a nie na prípad konformného výkladu. „Doplnenie“ [52] chápem ako priame uplatnenie požiadavky proporcionality s cieľom doplniť vnútroštátne ustanovenia, a najmä vyplniť medzeru po prvkoch vnútroštátnych právnych predpisov, ktoré boli zrušené.

63. Po druhé vnútroštátny súd kladie svoju druhú otázku len za predpokladu, že by odpoveď na prvú otázku bola záporná, čo znamená, ak by Súdny dvor vyhlásil, že článok 20 smernice 2014/67 nie je priamo účinný. Navrhol som však, aby odpoveď na prvú otázku bola kladná, t. j., aby sa uznal priamy účinok článku 20 smernice 2014/67. Napriek tomu však druhá otázka vnútroštátneho súdu

[51] Ako už bolo uvedené v bode 37 vyššie. Rovnakú logiku, ktorá bola uplatnená na povahu a rozsah prostriedkov nápravy vo všeobecnosti, pozri v návrhoch, ktoré som predniesol vo veci An tAire Talmhaíochta Bia agus Mara, Éire agus an tArd-Aighne (C-64/20, EU:C:2021:14, najmä body 54 až 62).

[52] V nemeckom origináli ako „ergänzen“.

je veľmi relevantná aj, alebo najmä za okolností, keď predmetné ustanovenie práva Únie má priamy účinok. Práve za opačných okolností, ak by totiž požiadavka proporcionality sankcií nebola priamo účinná, by sa druhá otázka stala bezpredmetnou.[53]

64. Druhá prejudiciálna otázka teda musí byť preformulovaná takto: Umožňuje a/alebo vyžaduje požiadavka proporcionality sankcií zakotvená v článku 20 smernice 2014/67 vnútroštátnemu súdu a správnemu orgánu, aby doplnil vnútroštátne trestné ustanovenia, ktoré sa v predmetnom konaní majú uplatniť, bez toho, aby bol vydaný nový vnútroštátny právny predpis?

65. Aby bolo možné odpovedať na túto otázku, pripomeniem najskôr stanovisko, ktoré Súdny dvor zaujal vo veci Link Logistik vo vzťahu k neuplatneniu vnútroštátnych právnych predpisov v rozpore s ustanoveniami práva Únie, ktoré neboli priamo účinné (1), ako aj nasledujúce objasnenie, ktoré v tomto smere poskytla veľká komora Súdneho dvora vo veci Popławski II (2)[54]. Potom v stručnosti opíšem jednotlivé stanoviská, ktoré zaujali rakúske súdy vyššieho stupňa [Verwaltungsgerichtshof (Najvyšší správny súd) a Verfassungsgerichtshof (Ústavný súd)] v dôsledku rozhodnutia vo veci Maksimovic (3). Ďalej sa budem zaoberať vplyvmi priameho účinku požiadavky proporcionality sankcií a možným obmedzeniam, ktoré sa vyskytujú v konkrétnej oblasti sankcií (4). Na záver uvediem všeobecnejšiu poznámku týkajúcu sa terminológie a pomerne intuitívnej potreby proporcionality, pokiaľ ide o zrušenie ustanovenia v mene zásady proporcionality (5).

1. Stanovisko Súdneho dvora vo veci Link Logistik

66. Ako už bolo uvedené vyššie vo veci Link Logistik, Súdny dvor dospel k záveru, že článok 9a smernice 1999/62 nemá priamy účinok.[55]

67. Súdny dvor ďalej pripomenul povinnosť členských štátov dosiahnuť výsledok stanovený smernicou, ako aj zásadu konformného výkladu a jej obmedzenia. Súdny dvor však potom skonštatoval, že konformný výklad nebol v prejednávanej veci možný.[56]

68. Aj po vylúčení priameho účinku, ako aj konformného výkladu vnútroštátneho práva, však Súdny dvor dospel k záveru, že „vnútroštátny súd je povinný v plnom rozsahu uplatniť právo Únie a chrániť práva, ktoré toto právo priznáva jednotlivcom, pričom v prípade potreby neuplatní žiadne ustanovenie, pokiaľ by jeho uplatnenie za okolností prejednávanej veci viedlo k výsledku, ktorý by bol v rozpore s právom Únie“[57].

69. Toto tvrdenie je zopakované vo výroku rozsudku, pričom sa uvádza, že „požiadavku primeranosti stanovenú v článku 9a smernice 1999/62 *nemožno považovať za požiadavku, ktorá má priamy účinok*“ a že „vnútroštátny súd má – na základe svojej povinnosti prijať všetky všeobecné a osobitné opatrenia na zabezpečenie výkonu tohto ustanovenia – vykladať

53 Alternatívne by sa potom druhá otázka musela preformulovať ako otázka týkajúca sa obmedzení konformného výkladu v takýchto prípadoch, pričom odpoveď na ňu by musela byť záporná. Prinajmenšom podľa môjho názoru by sa totiž odstránenie častí vnútroštátnych ustanovení, ktoré nie sú zlučiteľné s právom Únie, a následne (alebo zároveň) doplnenie vnútroštátnych právnych predpisov ustanoveniami práva Únie, ktoré neprijal vnútroštátny zákonodarca, a teda jednoznačné zmenenie obsahu vnútroštátnych pravidiel, len ťažko mohlo považovať za prípad konformného výkladu. Pozri napríklad rozsudky z 15. januára 2014, Association de médiation sociale (C-176/12, EU:C:2014:2, bod 39); zo 7. augusta 2018, Smith (C-122/17, EU:C:2018:631, bod 40), alebo z 24. júna 2019, Popławski (C-573/17, EU:C:2019:530, bod 76 a nasl.).

54 Rozsudok z 24. júna 2019, Popławski (C-573/17, EU:C:2019:530, ďalej len „Popławski II“).

55 Link Logistik, bod 56. Pozri tiež body 28 až 30 vyššie.

56 Tamže, bod 60.

57 Tamže, bod 61.

vnútroštátne právo v súlade s týmto ustanovením, alebo ak takýto konformný výklad nie je možný, *neuplatniť nijaké vnútroštátne ustanovenie, pokiaľ by jeho uplatnenie za okolností prejednávanej veci viedlo k výsledku, ktorý by bol v rozpore s právom Únie*“ [58].

2. Následujúce objasnenie vo veci Popławski II

70. Zanedlho po rozhodnutí vo veci Link Logistik Súdny dvor rozhodujúci v zložení veľkej komory vydal rozsudok vo veci Popławski II. Uvedená vec sa týkala možnosti zrušenia vnútroštátnych predpisov v rozpore s ustanovením rámcového rozhodnutia 2008/909/SVV [59], t. j. nástroja, ktorý na základe mandátu Zmluvy nemá priamy účinok. [60] Konkrétna otázka, ktorá tu vznikla, teda bola, či len na základe zásady prednosti vnútroštátny súd môže zrušiť vnútroštátne predpisy, ktoré sú v rozpore s ustanoveniami práva Únie, ktoré nemajú priamy účinok.

71. Súdny dvor konštatoval, že „na ustanovenie práva Únie, ktoré nemá priamy účinok, sa nemožno ako na také odvolávať v rámci sporu, na ktorý sa vzťahuje právo Únie s cieľom vylúčiť uplatnenie ustanovenia vnútroštátneho práva, ktoré je s ním v rozpore“ [61]. Ďalej objasnil, že „povinnosť vnútroštátneho súdu neuplatniť ustanovenie svojho vnútroštátneho práva odporujúce ustanoveniu práva Únie vyplýva z prednosti priznanej poslednému uvedenému ustanoveniu, aj napriek tomu podlieha podmienke priameho účinku tohto ustanovenia v spore pred týmto súdom. Vnútroštátny súd nie je preto povinný len na základe práva Únie neuplatňovať ustanovenie svojho vnútroštátneho práva odporujúce ustanoveniu práva Únie, ak toto posledné uvedené ustanovenie nemá priamy účinok“ [62].

72. Ústredný prvok tohto rozhodnutia bol odvtedy potvrdený už viackrát vo vzťahu k viacerými ustanoveniam práva Únie, ktoré neboli zahrnuté v rámcových rozhodnutiach. [63]

73. Vo veci Popławski II a v následujúcej judikatúre, pričom viaceré z týchto neskorších rozsudkov vydala aj veľká komora Súdneho dvora, sa teda *kategoricky rozhodlo* o otázke toho, či zrušenie vnútroštátneho právneho predpisu môže byť len dôsledkom prednosti, alebo prednosti práva Únie v spojitosti s priamym účinkom ustanovenia práva Únie, ktoré sa má uplatňovať.

58 Tamže, bod 62 a výrok uvedeného rozsudku. Kurzívou zvýraznil generálny advokát.

59 Článok 28 ods. 2 rámcového rozhodnutia Rady z 27. novembra 2008 o uplatňovaní zásady vzájomného uznávania na rozsudky v trestných veciach, ktorými sa ukladajú tresty odňatia slobody alebo opatrenia zahŕňajúce pozbavenie osobnej slobody, na účely ich výkonu v Európskej únii (Ú. v. EÚ L 327, 2008, s. 27).

60 (Predtým) článok 34 ods. 2 písm. b) ZEÚ. Popławski II, body 69 až 71.

61 Popławski II, bod 62.

62 Tamže, bod 68.

63 Pozri napríklad rozsudky z 19. novembra 2019, A. K. a i. (Nezávislosť disciplinárneho senátu Najvyššieho súdu) (C-585/18, C-624/18 a C-625/18, EU:C:2019:982, bod 161); z 19. decembra 2019, Deutsche Umwelthilfe (C-752/18, EU:C:2019:1114, bod 42); zo 14. mája 2020, Staatsanwaltschaft Offenburg (C-615/18, EU:C:2020:376, bod 69); z 30. septembra 2020, CPAS Liège (C-233/19, EU:C:2020:757, bod 54); z 15. apríla 2021, Braathens Regional Aviation (C-30/19, EU:C:2021:269, bod 58), a z 18. mája 2021, Asociația „Forumul Judecătorilor din România“ a i. (C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-291/19, C-355/19 a C-397/19, EU:C:2021:393, bod 248).

74. Nie je samozrejme možné zamaskovať skutočnosť, že o tejto konkrétnej otázke sa diskutovalo už určitý čas,[64] pričom boli navrhované rôzne možnosti a prístupy.[65] Vzhľadom na opakované kategorické vyjadrenia rozšírenej rozhodovacej komory Súdneho dvora rozhodujúcej o tejto otázke však teraz už považujem túto diskusiu za uzatvorenú, určite z hľadiska súdov.

3. Dôsledky na prejednávanú vec: rozdielne prístupy na úrovni jednotlivých štátov

75. Na úrovni jednotlivých štátov zastávajú jednotlivé súdy rôzne prístupy, pokiaľ ide o praktický význam rozhodnutí o nezlučiteľnosti, ktoré vydal Súdny dvor k viacerým prvkom predmetného sankčného systému, v súvislosti s prebiehajúcimi prípadmi. Druhá otázka, ktorú vnútroštátny súd položil, je formulovaná v kontexte týchto rozdielnych prístupov.

76. Na jednej strane tu je prístup, ktorý vo svojom rozsudku uplatnil Verwaltungsgerichtshof (Najvyšší správny súd).[66] V rámci podobnej veci a po vydaní rozhodnutia vo veci Maksimovic uvedený súd skonštatoval, že dodržanie práva Únie si vyžaduje, aby boli zrušené len niektoré prvky vnútroštátnych ustanovení. Na základe uvedeného rozsudku stále možno uplatňovať sankcie, ktoré sú podľa uvedeného súdu v súlade s požiadavkami proporcionality.

77. Po prvé Verwaltungsgerichtshof (Najvyšší správny súd) rozhodol, že dodržanie práva Únie si vyžaduje neprihliadanie na slová „za každého dotknutého pracovníka“. Tieto slová obsahuje § 7i ods. 4 AVRAG, ale v podstate zodpovedajú slovám obsiahnutým v § 26 ods. 1 a § 28 LSD-BG, ktoré sú relevantné pre prejednávanú vec.[67]

78. Ak to chápem správne, neuplatnením výrazu „za každého dotknutého pracovníka“ sa obmedzenia uložené vnútroštátnymi ustanoveniami vo vzťahu ku každému pracovníkovi stanú uplatniteľnými všeobecne, vo vzťahu k dotknutým pracovníkom ako celku. Zrušenie slov „za každého dotknutého pracovníka“ teda predstavuje nielen značné zníženie možnej sumy pokút a zavedenie jednoznačného rozsahu povolených súm, ale aj zavedenie celkového stropu, ktorý v právnych predpisoch chýbal, čo bolo jedným z faktorov, ktoré viedli Súdny dvor k tomu, aby vyhlásil relevantné ustanovenia rakúskych právnych predpisov za neprimerané.[68]

79. Po druhé Verwaltungsgerichtshof (Najvyšší správny súd) takisto rozhodol, že minimálne zákonom stanovené pokuty by sa mali prestať uplatňovať. Po tretie vyhlásil, že tresty odňatia slobody v prípade neuhradenia by sa mali prestať ukladať v súlade s § 16 zákona o správnych sankciách. Existencia minimálnych pokút a možnosť ukladať tresty odňatia slobody boli takisto

64 V akademickej oblasti pozri napríklad rôzne stanoviská k tejto diskusii: LENAERTS, K., CORTHAOUT, T.: Of Birds and Hedges: The Role of Primacy in Invoking Norms of EU Law. In: *European Law Review*. 2006, zv. 31, s. 287 – 315, na s. 301 – 311; PRECHAL, S.: Direct Effect, Indirect Effect, Supremacy and the Evolving Constitution of the European Union. In: BARNARD, C. (ed.): *The Fundamentals of EU Law Revisited: Assessing the Impact of the Constitutional Debate*. Oxford University Press, 2007, s. 35 – 69; MUIR, E.: Of Ages in – and Edges of – EU Law. In: *Common Market Law Review*. 2011, zv. 48, s. 39 – 62, alebo DOUGAN, M.: Primacy and the Remedy of Disapplication. In: *Common Market Law Review*. 2019, zv. 56, s. 1459 – 1508.

65 V návrhoch, ktoré predniesol generálny advokát Campos Sánches-Bordona, v ktorých sa potvrdil opačný záver, sa dokonca argumentovalo v prospech možnosti uplatňovať nápravný prostriedok neuplatnenia pri predpisoch, ktoré neboli priamo účinné na základe rozhodnutia vo veci Link Logistik: pozri jeho návrhy vo veci Popławski (C-573/17, EU:C:2018:957, bod 117). Pozri aj návrhy, ktoré som predniesol vo veci Cresco Investigation (C-193/17, EU:C:2018:614, body 114 až 149), v ktorých navrhujem v podstate podobný prístup k zrušeniu vnútroštátnych právnych predpisov, ktoré nie sú zlučiteľné (len) s ustanoveniami Charty.

66 Ra 2019/11/0033 z 15. októbra 2019.

67 Ako vo svojich podaniach poznamenáva rakúska vláda, Verwaltungsgerichtshof (Najvyšší správny súd) uplatňoval svoje odôvodnenie týkajúce sa § 7i AVRAG na § 26 a § 28 LSD-BG (rozsudky z 25. februára 2020, 2018/11/0110; z 26. februára 2020, 2020/11/0004 a z 27. apríla 2020, 2019/11/0171).

68 Maksimovic, bod 42; uznesenia z 19. decembra 2019, Bezirkshauptmannschaft Hartberg-Fürstenfeld (C-645/18, neuverejnené, EU:C:2019:1108, bod 36), a EX a i. (C-140/19, C-141/19 a C-492/19 až C-494/19, neuverejnené, EU:C:2019:1103, bod 38).

prvkami, ktoré Súdny dvor viedli k rozhodnutiu o tom, že predmetné sankcie vo veci Maksimovic sú neprimerané.[69] Po štvrté Verwaltungsgerichtshof (Najvyšší správny súd) sa domnieval, že nebolo potrebné zrušiť ustanovenia týkajúce sa príspevkov na náklady konania.[70]

80. V dôsledku prístupu, ktorý uplatnil Verwaltungsgerichtshof (Najvyšší správny súd), je preto naďalej možné, hoci v značne obmedzenejšom rozsahu, aby správne orgány ukladali sankcie, ktoré by teraz už teda mali byť zlučiteľné s právom Únie.

81. Vychádzajúc z odpovede Súdneho dvora vo veci Link Logistik, sa vnútroštátny súd domnieva, že rozsudok Verwaltungsgerichtshof (Najvyšší správny súd) je prípadom konformného výkladu, a správne skonštatoval, že v tom prípade by riešenie, ktoré z toho vyplýva, predstavovalo výklad *contra legem*.[71] Za týchto okolností by tento súd chcel vedieť, či riešenie, ktoré navrhuje Verwaltungsgerichtshof (Najvyšší správny súd), je v súlade s právom Únie. Konkrétnejšie sa vnútroštátny súd pýta, či je oprávnený uplatňovať riešenie, ktoré navrhol Verwaltungsgerichtshof (Najvyšší správny súd), alebo či vzhľadom na výrok rozsudku vo veci Link Logistik jeho jedinou možnosťou je postupovať úplným neuplatňovaním odporujúcich vnútroštátnych ustanovení.

82. Na druhej strane vnútroštátny súd poukázal aj na skutočnosť, že Verfassungsgerichtshof (Ústavný súd) podľa všetkého zaujal iné stanovisko. Rozhodujúc o ústavnej sťažnosti voči rozhodnutiu správneho súdu na nižšom stupni, ktoré sa týkalo uloženia sankcií na základe predmetných vnútroštátnych ustanovení, Verfassungsgerichtshof (Ústavný súd) zohľadnil rozhodnutie Súdneho dvora vo veci Maksimovic a rozhodol, že došlo k porušeniu práva vlastniť majetok.[72] Na základe odkazu na judikatúru Súdneho dvora, podľa ktorej vnútroštátne súdy musia v plnej miere uplatňovať právo Únie, v prípade potreby neuplatňujúc akékoľvek odporujúce ustanovenia vnútroštátneho práva, sa rozhodnutím ústavného súdu zrušili uložené sankcie. Pri dosahovaní tohto záveru Verfassungsgerichtshof (Ústavný súd) uviedol, že uplatňovanie vnútroštátnych sankcií, ktoré nie sú zlučiteľné s priamo účinnými predpismi Únie, by predstavovalo ukladanie sankcií bez riadneho právneho základu.[73]

83. Vnútroštátny súd vysvetlil, že tieto ústavnoprávne rozhodnutia niektoré vnútroštátne súdy vykladajú v tom zmysle, že vôbec nie je povolené predmetné sankcie ďalej uplatňovať. Nie je možné uložiť akúkoľvek sankciu, kým nebudú prijaté nové právne predpisy. Vnútroštátny súd preto predkladá stanoviská Verfassungsgerichtshof (Ústavný súd) a Verwaltungsgerichtshof (Najvyšší správny súd) ako navzájom si odporujúce.

84. Rakúska vláda tvrdí, že neexistuje rozpor medzi judikatúrou Verfassungsgerichtshof (Ústavný súd) a Verwaltungsgerichtshof (Najvyšší správny súd).

85. Súdnemu dvoru určite neprináleží zaujať akékoľvek stanovisko týkajúce sa vnútroštátneho práva a už vôbec nie rozhodovať medzi vnútroštátnymi súdmi o otázkach vnútroštátneho práva. V rozsahu, v akom sa táto záležitosť týka následkov vyplývajúcich z práva Únie, sú však

69 Body 43 a 45; uznesenia z 19. decembra 2019, Bezirkshauptmannschaft Hartberg-Fürstenfeld (C-645/18, neuverejnené, EU:C:2019:1108, bod 37), a EX a i. (C-140/19, C-141/19 a C-492/19 až C-494/19, neuverejnené, EU:C:2019:1103, bod 39). Prvok trestov odňatia slobody však v týchto dvoch uzneseniach nebol zohľadnený.

70 V spojení s ďalšími prvkami Súdny dvor už dospel k záveru, že tento prvok bol jedným z faktorov, ktoré viedli k neprimeranosti tohto systému. Maksimovic, bod 44; uznesenia z 19. decembra 2019, Bezirkshauptmannschaft Hartberg-Fürstenfeld (C-645/18, neuverejnené, EU:C:2019:1108, bod 38), a EX a i. (C-140/19, C-141/19 a C-492/19 až C-494/19, neuverejnené, EU:C:2019:1103, bod 40).

71 Pozri poznámku pod čiarou 53 vyššie.

72 Rozsudok Verfassungsgerichtshof (Ústavný súd, Rakúsko) z 27. novembra 2019, E 2047 – 2049/2019.

73 Podľa vnútroštátneho súdu Verfassungsgerichtshof (Ústavný súd) zrušil sankcie vo viacerých ďalších prípadoch, okrem iného v E 3530/2019 a ďalších, E 2893/2019 a ďalších, E 3530/2019 a ďalších, a E 2893/2019 a ďalších.

pochybnosti vnútroštátneho súdu príkladom dobre známej dilemy: je vzhľadom na vnútroštátne ustanovenie v rozpore s priamo účinným ustanovením práva Únie neuplatnenie celého ustanovenia vnútroštátneho práva jediným možným prostriedkom nápravy alebo možno postupovať spôsobom čiastočného či selektívneho neuplatňovania, či dokonca doplnenia vnútroštátneho práva? Zatiaľ čo riešenie, ktoré prijal Verfassungsgerichtshof (Ústavný súd) sa podľa všetkého riadi prvou možnosťou, judikatúra Verwaltungsgerichtshof (Najvyšší správny súd) je príkladom druhej možnosti. Jednoducho povedané, čo presne znamená „neuplatňovať"?

4. Konkrétne vplyvy priameho účinku požiadavky proporcionality

86. Zainteresované strany, ktoré predložili pripomienky, zaujali rozdielne stanoviská, pokiaľ ide o následky priameho účinku požiadavky proporcionality zakotvenej v článku 20 smernice 2014/67.

87. Komisia tvrdí, že na základe tohto ustanovenia sudca môže upraviť sankcie v súlade so zásadou proporcionality. Je to preto, že po prvé článok 20 uvedenej smernice si vyžaduje, aby členské štáty ukladali sankcie k povinnostiam, ktorých sa smernica týka: neukladanie žiadnych sankcií by bolo takisto v rozpore so smernicou. Po druhé ako Súdny dvor konštatoval vo svojich uzneseniach, vnútroštátne predpisy stanovujúce sankcie v prípade predmetného porušenia pracovnoprávnych povinností sú primerané na dosiahnutie legitímnych cieľov, ktoré smernica sleduje.[74] Po tretie rozpor medzi právom Únie a vnútroštátnymi právnymi predpismi neznamená nevyhnutne, že vnútroštátne predpisy sa musia úplne zrušiť: právo Únie doplňuje vnútroštátne právo len v tom rozsahu, ktorý postačuje na umožnenie prijatia sankcie, ktorá je v súlade s požiadavkou proporcionality. V tejto súvislosti sa Komisia domnieva, že rakúske súdy by mali dokonca naďalej uplatňovať aj súhrnné sankcie, pokiaľ tieto nie sú ako také neprimerané, v súlade s judikatúrou Súdneho dvora.[75]

88. Podobne rakúska vláda tvrdí, že úplné neuplatňovanie vnútroštátnych ustanovení by viedlo k porušovaniu práva Únie. Čiastočné neuplatňovanie predmetných vnútroštátnych ustanovení by samo osebe mohlo zabezpečiť, aby sankcie, ktoré zamýšľal vnútroštátny súd, mohli byť uplatňované vnútroštátnymi orgánmi a súdmi v súlade s požiadavkami práva Únie.[76]

89. Naopak, poľská vláda sa domnieva, že stanovovanie trestných sankcií nezávisle od znenia vnútroštátnych právnych ustanovení by mohlo porušovať zásadu zákonnosti; znamenalo by to, že jediné možné riešenie je úplné neuplatňovanie vnútroštátnych ustanovení. V podobnom duchu česká vláda tvrdí, že prístup, na základe ktorého sa výška sankcie nestanovuje na základe zákonom stanovených kritérií, ktoré sú adresátom predpisu známe vopred, ale na základe kritérií stanovených následne súdnymi alebo správnymi orgánmi, by porušoval zásadu právnej istoty.

90. Súhlasím s Komisiou, že priamy účinok zásady proporcionality by nemal nevyhnutne viesť k *úplnému* neuplatňovaniu vnútroštátnych ustanovení o sankciách. Podľa môjho názoru je tu kľúčovým prvkom skutočnosť, že Súdny dvor vyhlásil určité nadmerné prvky vnútroštátneho sankčného režimu za nezlučiteľné s právom Únie. Súdny dvor nevyhlásil za nezlučiteľné sankcie

74 Uznesenia z 19. decembra 2019, Bezirkshauptmannschaft Hartberg-Fürstenfeld (C-645/18, neuverejnené, EU:C:2019:1108, bod 32), a EX a i. (C-140/19, C-141/19 a C-492/19 až C-494/19, neuverejnené, EU:C:2019:1103, bod 34).

75 Maksimovic, bod 41; pozri tiež uznesenia z 19. decembra 2019, Bezirkshauptmannschaft Hartberg-Fürstenfeld (C-645/18, neuverejnené, EU:C:2019:1108, bod 35), a EX a i. (C-140/19, C-141/19 a C-492/19 až C-494/19, neuverejnené, EU:C:2019:1103, bod 37).

76 Stanovisko rakúskej vlády k tejto otázke je trochu mätúce, najmä vzhľadom na skutočnosť, že táto vláda navrhla odpoveď na prvú otázku, ktorou by sa zamietol priamy účinok požiadavky proporcionality, a neobmedzila svoju odpoveď na druhú otázku formou odpovede len subsidiárne, ale považuje skôr čiastočné neuplatňovanie za konformný výklad. Podobne ako pri vnútroštátnom súde aj tu sa môže predpokladať, že v tomto zmysle rakúska vláda vychádza z problematického stanoviska Súdneho dvora vo veci Link Logistik.

ako také a už vôbec nekonštatoval, že nelegálne správanie, ktoré sa týmito sankciami trestá, nemôže byť trestané. Inak povedané, požiadavka *proporcionality sankcií* sa len ťažko môže prirovnávať k požiadavke, aby neboli ukladané *žiadne sankcie*. Takéto tvrdenie sa prinajmenšom z abstraktného hľadiska javí ako pomerne neprimerané.

91. Uznávam však obavy, ktoré vzniesol vnútroštátny súd v konkrétnom kontexte sankcií trestnoprávnej povahy, ktoré vedú k obavám vzhľadom na zásady zákonnosti, právnej istoty a rovnosti pred zákonom, ktorými sa teraz budem zaoberať.

a) Zákonnosť, právna istota a rovnosť pred zákonom pri ukladaní sankcií

92. Vnútroštátny súd sa domnieva, že riešenie vyplývajúce z rozsudku Verwaltungsgerichtshof (Najvyšší správny súd) môže byť problematické z dôvodov súvisiacich so zásadou zákonnosti. Verfassungsgerichtshof (Ústavný súd) túto zásadu vykladá veľmi striktne, najmä v oblasti trestného práva. Okrem toho, ako uviedol vnútroštátny súd, viaceré správne súdy v Rakúsku vykladali rozsudok najvyšších rakúskych súdov odlišne. Vzhľadom na rozdielne stanoviská prijaté správnymi súdmi sa vnútroštátny súd preto domnieva, že súčasná situácia sa vyznačuje nejednotnou judikatúrou a právnou neistotou. Navyše sa uvedený súd domnieva, že nejednotnosti v súčasných postupoch rozhodovania sú dôvodom na obavy z hľadiska zásady rovnosti. Uplatňovanie sankcií na základe systému posúdenia v jednotlivých prípadoch je rakúskemu právnemu systému vo všeobecnosti a systému trestného práva špecificky naozaj cudzie.

93. Česká vláda poukázala na skutočnosť, že v každom prípade sa článok 20 smernice 2014/67 nemôže považovať za priamo účinný tak, aby sa naň bolo možné odvolávať voči súkromnej osobe. Judikatúra Súdneho dvora vylučuje možnosť, že by sa členský štát pri uplatňovaní sankcií na základe ustanovení smernice odvolával na priamy účinok smernice. Uvedená vláda okrem toho tvrdí, že ak by každý súd alebo správny orgán mohol upravovať vnútroštátne predpisy kreatívnym spôsobom, viedlo by to nevyhnutne k rozdielom vo výške ukladaných sankcií, a to bez objektívnej motivácie.

94. V tom istom duchu sa poľská vláda domnieva, že ponechanie prijímania sankcií odchyľujúcich sa od právnych ustanovení na každý súd alebo orgán by bolo v rozpore s požiadavkami zásady zákonnosti. Poľská vláda dokonca tvrdí, že rozdielne výklady, ku ktorým dospeli jednotlivé súdy, poukazujú na to, že článok 20 nie je priamo účinný.

95. Tieto tvrdenia nepovažujem za presvedčivé z nasledujúcich dôvodov.

96. Dôsledkom zásady *zákonnosti* je to, že zákon musí jasne vymedzovať porušenia a tresty za ne, ktoré sa uplatňujú v čase spáchania trestného činu alebo opomenutia. Táto podmienka je splnená, pokiaľ jednotlivci môžu zo znenia relevantného ustanovenia a v prípade potreby za pomoci výkladu poskytnutého v judikatúre zistiť, aké konania alebo opomenutia zakladajú ich trestnú zodpovednosť.[77] Tieto požiadavky však nezakazujú postupné objasňovanie pravidiel trestnej zodpovednosti prostredníctvom súdneho výkladu pod podmienkou, že výsledok je primerane predvídateľný.[78] Navyše časť *lex mitior* článku 49 Charty bráni uloženiu sankcií prísnejších, než aké bolo možné uložiť v čase spáchania trestného činu.

[77] Pozri napríklad rozsudky z 3. mája 2007, Advocaten voor de Wereld (C-303/50, EU:C:2007:261, bod 50); z 31. marca 2011, Aurubis Bălgarija (C-546/09, EU:C:2011:199, bod 42), a z 28. marca 2017, Rosneft (C-72/15, EU:C:2017:236, bod 162).

[78] Pozri rozsudok z 28. marca 2017, Rosneft (C-72/15, EU:C:2017:236, bod 167 a citovaná judikatúra).

97. Podľa môjho názoru možnosť čiastočne neuplatňovať vnútroštátne ustanovenia v rozsahu, ktorý porušuje právo Únie, a ich doplnenie priamym uplatňovaním zásady proporcionality neporušuje zásadu zákonnosti zakotvenú v článku 49 Charty.

98. Po prvé priestupky a sankcie boli vymedzené v čase, keď bol trestný čin spáchaný. Jednotlivci preto vopred vedeli posúdiť dôsledky svojho konania. Priamy účinok zásady proporcionality nevedie k uloženiu sankcií na základe nesprávne prebratej smernice. Sankcie sú jednoznačne ukladané na základe vnútroštátneho práva, ako bolo platne vyhlásené a sprístupnené adresátom, a nie na základe smernice. Z tohto dôvodu judikatúra Súdneho dvora o nemožnosti priameho uplatňovania smerníc určujúcich alebo zhoršujúcich trestnú zodpovednosť osôb[79] jednoducho nie je v prejednávanej veci relevantná.

99. Po druhé požiadavka proporcionality zakotvená v článku 20 smernice 2014/67 je základom pre *zmiernenie* a opravu vnútroštátnych ustanovení prostredníctvom priameho účinku požiadavky proporcionality. Inými slovami, požiadavka proporcionality nie je základom, na ktorom sa ukladajú alebo zvyšujú sankcie, ale základom, na ktorom sa zákonne uložené sankcie *znižujú* s cieľom dosiahnuť ich zlučiteľnosť s právom Únie.

100. Po tretie a opäť rozsudok, ktorým sa vyhlasuje neprimeranosť sankcií vo veci Maksimovic, a dve nasledujúce uznesenia Súdneho dvora nemajú vplyv na platnosť vnútroštátne uplatniteľných ustanovení, ktorými sa priestupky vymedzujú. Trestnosť a potrestanie týchto priestupkov preto aj naďalej zostávajú zákonné. Rozhodnutia Súdneho dvora majú vplyv len na určité konkrétne prvky vnútroštátneho sankčného režimu, ktoré boli vyhlásené za nezlučiteľné preto, že boli neprimerané.

101. Vnútroštátny súd ďalej vyjadril obavy vo vzťahu k existencii rozdielnej judikatúry správnych súdov a negatívnym dôsledkom, ku ktorým môže dôjsť z hľadiska *zásad rovnosti* a *právnej istoty*. Hoci plne súhlasím s týmito obavami, je ťažké tvrdiť, že priamy účinok požiadavky proporcionality sankcií by bol ich jedinou či dokonca hlavnou príčinou.

102. Fungovanie rozptýleného a decentralizovaného súdneho systému EÚ sa prirodzene vyznačuje určitou mierou dočasnej neistoty, pokiaľ ide o správne uplatňovanie vnútroštátnych ustanovení po vyhlásení ich nezlučiteľnosti s právom Únie. V porovnaní napríklad s viacerými vnútroštátnymi právnymi systémami, v ktorých vyhlásenie neústavnosti (jedným) vnútroštátnym ústavným súdom vedie k zrušeniu vnútroštátneho predpisu s účinkom *erga omnes*, zrušenie (akýmkoľvek) vnútroštátnym súdom z dôvodu nezlučiteľnosti s právom Únie môže určitý čas stále podliehať bežným procesným pravidlám a situáciám podľa vnútroštátneho práva. Preto za predpokladu, že o záležitosti kategoricky nerozhodne Súdny dvor ako konečný subjekt vykladajúci právo Únie, môžu pred zjednotením príslušným najvyšším súdom na vnútroštátnej úrovni existovať aj rozdielne názory jednotlivých vnútroštátnych súdov na tú istú otázku.

103. Nemožno však prehliadnuť skutočnosť, že právna neistota a rozdielnosť uplatňovania na vnútroštátnej úrovni v prejednávanej veci vyplývajú prevažne z dvoch faktorov, ktorých pôvod nachádzame vo vnútroštátnom prostredí. Po prvé, ako vnútroštátny súd opakovane zdôraznil, vnútroštátny zákonodarca nekonal. Prirodzene by sa však dalo predpokladať, že ak je potrebné

[79] Napríklad rozsudky z 11. júna 1987, Pretore di Salò (14/86, EU:C:1987:275, bod 20); z 8. októbra 1987, Kolpinghuis Nijmegen (80/86, EU:C:1987:431, bod 13); z 3. mája 2005, Berlusconi a i. (C-387/02, C-391/02 a C-403/02, EU:C:2005:270, bod 74), alebo z 20. decembra 2017, Vaditrans (C-102/16, EU:C:2017:1012, bod 56).

objasniť akúkoľvek neistotu týkajúcu sa rozsahu uplatňovania vnútroštátne ukladaných sankcií, bude to prináležať vnútroštátnemu zákonodarcovi, aby tak zminimalizoval dočasnú neistotu po vyhlásení nezlučiteľnosti.

104. Po druhé, hoci aj vnútroštátny zákonodarca nezasiahol, dosiahnutie jednotnosti uplatňovania vnútroštátneho práva by sa v konečnom dôsledku malo zabezpečovať v rámci typicky hierarchicky organizovaného vnútroštátneho súdneho systému, určite v rámci tradície občianskeho práva. Bežne je úlohou najvyšších súdov zjednotiť judikatúru v rámci jednotlivých oblastí jurisdikcie. V rámci tohto rozmeru podľa všetkého vnútroštátne pravidlá týkajúce sa právomoci v podstate dávajú na výber, či napadnúť rozhodnutie správneho súdu na nižšej úrovni na Verwaltungsgerichtshof (Najvyšší správny súd), alebo na Verfassungsgerichtshof (Ústavný súd). [80]

105. Chcel by som jednoznačne zdôrazniť, že je to podľa práva Únie naozaj možné. Štruktúra vnútroštátnych súdnych inštitúcií a postupov je totiž naďalej v kompetencii pôvodného rozhodnutia členského štátu. [81] Bolo by však o niečo problematickejšie, ak by sa dôsledky vznikajúce z takýchto vnútroštátnych rozhodnutí (nekonanie zákonodarcu a v podstate absencia súdneho orgánu, ktorý by bol schopný judikatúru zjednotiť) prezentovali ako dôsledky možného priameho účinku požiadavky proporcionality sankcií na základe práva Únie.

106. Napokon, odhliadnuc od štrukturálnej úrovne tu stále zostáva otázka možnej neistoty, pokiaľ ide o presnú výšku pokuty v každom jednotlivom prípade. Pri ukladaní sankcie by aj v prípade, že by sa ako východisko použil prístup, ktorý zvolil Verwaltungsgerichtshof (Najvyšší správny súd), stále zostávala otázka rozsahu sankcie, ktorá sa má stanoviť napríklad medzi 1 000 až 10 000 eur, alebo ak by sa odstránila spodná hranica, medzi 0 až 10 000 eur. Je preto možné, že v jednom prípade by páchateľovi bol uložený trest v celkovej sume 100 eur, pričom druhému by bol uložený trest vo výške 5 000 eur. Otvorila by sa tým naopak otázka rovnosti pred zákonom.

107. Problém týkajúci sa rovnosti by však mohol objaviť len v prípade, že by obaja páchatelia boli v totožnej situácii. Neexistovali by žiadne rozlišujúce prvky. Život však obvykle býva nekonečne premenlivý. Preto sa v správnom, ako aj v trestnom práve pri stanovovaní trestov alebo sankcií vo všeobecnosti, aspoň v modernom práve, [82] obvykle nepostupuje zovšeobecňujúcim paušálnym spôsobom, ale stanovením prípustného rozsahu, v rámci ktorého majú správne alebo súdne orgány možnosť voľnej úvahy.

[80] Ako vyplýva zo skúseností viacerých európskych systémov usilujúcich sa o dosiahnutie rozlišovania medzi otázkami ústavnosti na jednej strane a otázkami (obyčajnej alebo jednoduchej) zákonnosti na strane druhej na účely určenia právomoci, táto hranica je veľmi nejasná a v praxi sa len veľmi ťažko definuje. Prejednávaná vec je v tomto zmysle živým príkladom. Ten istý právny problém môže voľne prechádzať medzi týmito dvoma stavmi a môže byť formulovaný ako otázka ústavnosti (právo vlastniť majetok porušované sankciou) alebo zákonnosti (zlučiteľnosť vnútroštátneho rozhodnutia o uložení sankcie s vnútroštátnym právom a právom Únie). Pozri v súvislosti s komparatívnou diskusiou s príkladmi z Nemecka, zo Španielska, z Českej republiky, zo Slovenska alebo Slovinska zväzok, ktorý vytvoril Ústavní soud (Česká republika) a má názov The Limits of the Constitutional Review of the Ordinary Courts' Decisions in the Proceedings on the Constitutional Complaint. Linde: Praha, 2005. Pozri tiež napríklad Bundesministerium der Justiz – *Entlastung des Bundesverfassungsgerichts: Bericht der Kommission*. Moser: Bonn, 1998, s. 62 – 66.

[81] Pozri v tejto súvislosti rozsudky z 24. júna 2019, Komisia/Poľsko (Nezávislosť Najvyššieho súdu) (C-619/18, EU:C:2019:531, bod 52), a z 19. novembra 2019, A. K. a i. (Nezávislosť disciplinárneho senátu Najvyššieho súdu) (C-585/18, C-624/18 a C-625/18, EU:C:2019:982, bod 115).

[82] Na rozdiel od zviazaného rozhodovania, ktoré sa vyznačovalo úplnou neprimeranosťou medzi skutkom a trestom, ktoré bolo výsledkom toho, že na konkrétny skutok sa viazala len jedna možná sankcia bez akejkoľvek možnosti jej úpravy alebo prispôsobenia vzhľadom na individuálne okolnosti – pozri napríklad návrhy, ktoré som predniesol vo veci An tAire Talmhaíochta Bia agus Mara, Éire agus an tArd-Aighne (C-64/20, EU:C:2021:14, bod 56).

108. Opätovne, ako už bolo uvedené vo vzťahu k bezpodmienečnosti požiadavky proporcionality sankcií, „jasné, presné a bezpodmienečné“ neznamená, že každý aspekt je vopred v právnych predpisoch výslovne stanovený. Takýto scenár jednoducho nie je realistický. Čo však nie je rozhodnuté, musí byť prinajmenšom súdne vymáhateľné. [83]

109. Stručne povedané, žiadne z otázok, ktoré boli predložené v prejednávanej veci, či už ide o zásadu zákonnosti sankcií podľa článku 49 Charty, alebo nevyhnutnosť právnej istoty a rovnosti pred zákonom, nevnímam ako otázky práva Únie.

110. Napriek tomu je však pravda, že uplatňovanie sankcií v oblasti, ktorej sa týka smernica 2014/67, nebolo úplne zharmonizované v súlade s právom Únie. Preto sankcie uplatňované v tejto oblasti zostávajú na voľnej úvahe členských štátov. Ich existenciu naozaj vo všeobecnosti vyžaduje právo Únie (nejaké sankcie musia byť ukladané), ale konkrétne problematické prvky týkajúce sa ich (neprimeraného) rozsahu a ukladania prináležia rozhodnutiu členských štátov.

111. Vzhľadom na prístup, ktorý Súdny dvor uplatnil vo veci M.A.S. a M.B. [84], by preto v tejto situácii vnútroštátne orgány a súdy mali v zásade naďalej mať možnosť uplatňovať odlišné (vyššie) štandardy ochrany základných práv. Potenciálne to môže zahŕňať aj prísnejšie predstavy o zásade zákonnosti sankcií, ak takáto požiadavka vo vnútroštátnom práve naozaj existuje a uplatňuje sa na sankcie ukladané na základe vnútroštátneho práva, ktoré v plnej miere neurčuje právo Únie. [85]

b) Proporcionalita pri rušení neprimeraných vnútroštátnych pravidiel?

112. Rozhodnutie Súdneho dvora vo veci Maksimovic a následujúce uznesenia, v ktorých sa sankcie stanovené rakúskymi právnymi predpismi vyhlasujú za neprimerané, vychádzalo z kombinácie faktorov: i) vysoká suma pokút; ii) neobmedzená kumulácia týchto pokút; iii) skutočnosť, že existovala minimálna hranica, pod ktorú pokuty nemohli klesnúť, a to ani v prípade, že nie je preukázané, že skutok je osobitne závažný; iv) skutočnosť, že pri zamietnutí odvolania je osoba povinná zaplatiť sumu zodpovedajúcu 20 % pokuty ako príspevok na náklady konania, a v) skutočnosť, že nezaplatenie pokuty by mohla viesť k trestu odňatia slobody. [86]

113. V tomto kontexte je podľa môjho názoru riešenie, ku ktorému dospel Verwaltungsgerichtshof (Najvyšší správny súd), pragmatické a zároveň veľmi elegantné. Jedným ťahom tento súd zrušil viacero prvkov obsiahnutých v uplatniteľných vnútroštátnych ustanoveniach. Zaviedol maximálnu hranicu, pričom umožnil prípustný rozsah sankcií. Okrem toho znížil spodnú hranicu a zrušil možnosť uplatňovania náhradného trestu odňatia slobody v prípade neuhradenia. Verwaltungsgerichtshof (Najvyšší správny súd) tým zrušil rôzne prvky rakúskeho systému sankcií, pričom zachoval možnosť uplatňovania sankcií, kým zákonodarca nezmení príslušné právne predpisy.

114. Ešte raz musím zdôrazniť, že právo Únie nebráni ukladaniu pokút za predmetné priestupky, práve naopak. V článku 20 smernice 2014/67 sa ukladá povinnosť prijímať takéto sankcie, ktoré samozrejme musia byť primerané, ale aj odradzujúce a účinné. Navyše z pohľadu článku 20

83 Pozri body 41 až 42 vyššie.

84 Pozri rozsudok z 5. decembra 2017, M.A.S. a M.B. (C-42/17, EU:C:2017:936, body 47 až 62).

85 Pre viac podrobností k obmedzeniu tejto možnosti a výkladu podmienky stanovenej v judikatúre týkajúcej sa „prednosti, jednotnosti a účinnosti práva Únie“ pozri nedávne návrhy, ktoré som predniesol v spojených veciach Ministerul Public – Parchetul de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție – Direcția Națională Anticorupție a i. (C-357/19 a C-547/19, EU:C:2021:170, body 145 až 156).

86 Maksimovic, body 42 až 45.

uvedenej smernice možnosť doplnenia vnútroštátneho práva zodpovedá cieľu smernice, keďže by sa tak umožnilo nájdenie primeranej rovnováhy medzi požiadavkou proporcionality a požiadavkou účinnosti a odradzujúcej povahy sankcií.

115. V tejto súvislosti sa požiadavka proporcionality sankcií, ktorá je tiež zakotvená v článku 49 ods. 3 Charty, môže len ťažko prirovnávať k beztrestnosti, ak existuje primeraný spôsob, ako upraviť vnútroštátny právny poriadok v súlade so zásadou proporcionality. Spoliehanie sa výlučne na zásadu proporcionality pri zrušení možnosti uplatňovania akýchkoľvek sankcií by znamenalo úplné ignorovanie potreby zabezpečenia cieľa, ktorý je uvedený v článku 1 ods. 1 smernice 2014/67, ktorým je zaručiť dodržiavanie primeranej úrovne ochrany práv vyslaných pracovníkov.

116. Stručne povedané, preto by bolo pomerne paradoxné, aspoň z hľadiska práva Únie, dospieť v mene zásady proporcionality k neprimeranému zrušeniu všetkých dotknutých ustanovení o sankciách vo vnútroštátnom práve vrátane tých, ktoré v skutočnosti neboli nikdy spochybnené. Toto tvrdenie opäť nebráni tomu, že by tieto iné ustanovenia vnútroštátneho práva nepadli za obeť prísnejším vnútroštátnym predstavám o zásade zákonnosti alebo že by sa v iných prípadoch jednoducho neuplatnili na základe súvislosti s inými ustanoveniami, keďže by už nebolo možné ich uplatňovať nezávisle.

117. Úplne jednoducho sa však navrhuje, aby priamy účinok požiadavky proporcionality nevyžadoval neprimerané zrušenie všetkých vnútroštátnych pravidiel. Metaforicky povedané, operácia, ktorá sa má vykonať v mene práva Únie, by sa mala podobať skôr na chirurgický zásah než na plošné bombardovanie.

5. Záver k dichotómii priameho účinku: vylúčenie, nahradenie… alebo jednoducho doplnenie?

118. V priebehu rokov sa v akademických kruhoch veľa popísalo o punktičkárskych rozdieloch a taxonómiách najrôznejších druhov priameho účinku, ktoré Súdny dvor prijal v jednom prípade, alebo mohol zamýšľať v inom. Predmetom búrlivých diskusií zostáva najmä rozdiel medzi vylučujúcim a nahrádzajúcim účinkom ustanovení práva Únie,[87] pokiaľ ide o vnútroštátne predpisy, ktoré sú s nimi v rozpore.[88] Okrem toho, ak by sa aj vo veci Popławski II vyriešila nadradená otázka (zrušenie len z dôvodu prednosti, prípadne z dôvodu prednosti a priameho účinku), následujúca otázka týkajúca sa presného druhu a počtu možných vznikajúcich konfigurácií naďalej zostáva otvorená.

119. Nemám v úmysle na tomto mieste prispievať do predmetnej diskusie. Chcem jednoducho využiť tento prípad ako príležitosť na zdôraznenie obmedzeného praktického významu existencie takýchto taxonomických kategórií. Ako vyplýva z prejednávanej veci, hranica medzi napríklad vylučujúcimi a nahrádzajúcimi účinkami priameho účinku zostáva vo viacerých prípadoch naďalej pomerne nejasná. Bude vo výraznej miere závisieť od jednotlivých prípadov a bude viac otázkou „vlastného tvrdenia“ príslušného súdu než jednoznačnou hranicou.

[87] Pozri pôvodne k rozdielu GALMOT, Y., BONICHOT, J.-C.: La Cour de justice des Communautés européennes et la transposition des directives en droit national 4(1). In: *Revue française de droit administratif*. 1988, s. 1 – 23.

[88] Pozri napríklad návrhy, ktoré predniesol generálny advokát Saggio v spojených veciach Océano Grupo Editorial a Salvat Editores (C-240/98 až C-244/98, EU:C:1999:620), a návrhy, ktoré predniesol generálny advokát Léger vo veci Linster (C-287/98, EU:C:2000:3). Pozri tiež okrem iného DOUGAN, M.: When Worlds Collide! Competing Visions of the Relationship between Direct Effect and Supremacy. In: *Common Market Law Review*. 2007, zv. 44, s. 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. In: HOSKINS, M., ROBINSON, W. (eds): *A True European: Essays for Judge David Edward*. Hart Publishing: Oxford, 2004, s. 367 – 389.

120. Prístup, ktorý zvolil Verwaltungsgerichtshof (Najvyšší správny súd) a ktorý bol zhrnutý v predošlých častiach, je v tomto zmysle obzvlášť informatívny. Skutočnosť, že použitou právnou technikou je „neuplatnenie“, závisí od znenia a štruktúry vnútroštátnych právnych ustanovení, a nie je teda nevyhnutným dôsledkom vyplývajúcim z „podstaty“ ustanovenia práva Únie, ktoré obsahuje samotnú požiadavku proporcionality.

121. K podobným výsledkom by sa v skutočnosti dalo dospieť aj „doplnením“ pozitívneho obsahu zásady proporcionality s cieľom dosiahnuť právne riešenie nahradením, a nie vylúčením. To som naozaj aj navrhol vo veci Link Logistik, kde by formulácia vnútroštátneho pravidla (pevná suma poplatku bez ohľadu na akékoľvek individuálne okolnosti prípadu) neumožnila vnútroštátnemu súdu dospieť k riešeniu, ktoré by bolo zlučiteľné so zásadou proporcionality jednoducho len zrušením častí vnútroštátnych právnych predpisov. Bolo preto potrebné zaviesť normatívne prvky na základe kritéria, ktoré by boli neoddeliteľnou súčasťou zásady proporcionality. [89]

122. Z tohto rozdielu vyplýva, že druh priameho účinku toho istého ustanovenia práva Únie bude preto logicky závisieť od vnútroštátneho právneho prostredia. Kým v niektorých prípadoch priamo účinné ustanovenie úplne nahradí „vylúčené“ odporujúce vnútroštátne ustanovenie, v iných prípadoch bude možné len úplné neuplatňovanie. Vo veľkom množstve prípadov medzi týmito dvoma extrémami môže zlučiteľnosť s právom Únie zahŕňať len čiastočné neuplatňovanie, prípadne neuplatňovanie prvkov vnútroštátneho pravidla len v rozsahu, v akom sú v rozpore s ustanoveniami práva Únie. Napokon by sa úplné alebo čiastočné neuplatňovanie muselo aj kombinovať s výkladom ich „zvyšných“ uplatniteľných ustanovení alebo prvkov v súlade s právom Únie.

123. V skratke, taxonomická kategória priameho účinku, do ktorej vec bude patriť, sa bude určovať na základe vnútroštátneho práva, štruktúry konkrétnej veci a zvolenej úrovne abstrakcie. Často bude možné dosiahnuť ten istý výsledok buď vylúčením všeobecnejšieho pravidla na vyššej úrovni, alebo nahradením či vložením konkrétnejšieho pravidla do vnútroštátneho právneho poriadku.

124. Preto podľa môjho názoru to, či by na základe potenciálneho ustanovenia práva Únie s priamym účinkom malo dochádzať k vylúčeniu, nahradeniu alebo niečomu inému, môže byť len predmetom pedagogického alebo akademického záujmu. Napriek tomu by však takéto taxonómie nemali ovplyvňovať rozhodnutie o tom, či priamy účinok konkrétneho ustanovenia práva Únie možný je alebo nie je. Namiesto toho by sa po zistení toho, či predmetný predpis Únie je súdne vymáhateľný, mala pozornosť sústrediť na možné následky priameho účinku v konkrétnej veci a ochranu príslušných práv jednotlivcov.

C. Odklon od rozsudku vo veci Link Logistik

125. Ak by Súdny dvor súhlasil s úvahami uvedenými v časti A a B vyššie, musel by prehodnotiť svoje rozhodnutie vo veci Link Logistik.

126. Ako je už vysvetlené v časti A a B, rozhodnutím vo veci Popławski II sa konkludentne a čiastočne zmenilo stanovisko Súdneho dvora, ktoré zaujal vo veci Link Logistik. Vnútroštátne súdy a iné orgány môžu zrušiť len vnútroštátne ustanovenia, ktoré sú v rozpore s priamo účinnými ustanoveniami práva Únie.

[89] Pozri návrhy, ktoré som predniesol vo veci Link Logistik N&N (C-384/17, EU:C:2018:494, bod 84 a nasl.).

127. Ako je to však v prípade stanoviska Súdneho dvora vo veci Link Logistik vzhľadom na priamy účinok požiadavky proporcionality? Ako bolo podrobne vysvetlené v časti A vyššie, existuje viacero dôvodov v prospech rozhodnutia, že požiadavka proporcionality podľa článku 20 smernice 2014/67 má priamy účinok.

128. Okrem toho veľmi dôležitá úprava, ku ktorej došlo vo veci Popławski II, pokiaľ ide o neuplatňovanie vnútroštátnych právnych predpisov v rozpore s právom Únie, takisto ovplyvňuje rovnováhu, ktorá je základom celého odôvodnenia Súdneho dvora vo veci Link Logistik. Táto úprava však ovplyvňuje aj rozhodnutie Súdneho dvora vzhľadom na priamy účinok požiadavky proporcionality. Vo veci Link Logistik Súdny dvor zamietol priamy účinok požiadavky proporcionality podľa článku 9a smernice 1999/62. Časť odôvodnenia, ktoré viedlo k tomuto záveru, však bola založená na možno nesprávnom predpoklade, že neuplatnenie vnútroštátnych právnych predpisov, ktoré sú v rozpore s právom Únie, je možné v prípade predpisov, ktoré nemajú priamy účinok. Súdny dvor v skutočnosti požiadal vnútroštátny súd presne o to. [90]

129. Vzhľadom na tento kontext, ako by sa malo postupovať v prejednávanej veci? Podľa môjho názoru by veľká komora Súdneho dvora mala rozhodnutie vo veci Link Logistik výslovne a otvorene prehodnotiť.

130. Súdny dvor nikdy nevyhlásil, že je formálne viazaný doktrínou *stare decisis*. Napriek tomu sa však v praxi tejto doktríny pridržiava. [91] Potreba koherentne odkazovať na svoje vlastné precedensy a zabezpečovať autoritatívny charakter svojej judikatúry znamená, že Súdny dvor len zriedka výslovne prehodnotí rozhodnutie. Súdny dvor častejšie postupuje tak, že vec odlíši alebo retrospektívne vysvetlí svoju vlastnú judikatúru tak, aby odlišné časti tejto skladačky do seba „zapadli“ a „objasnili“ sa. [92]

131. Súdny dvor v minulosti pri prehodnocovaní svojich predošlých rozhodnutí postupoval rôzne. [93] Prípady výslovného prehodnotenia rozhodnutia sú naďalej zriedkavé. Aj pri tých zriedkavých príležitostiach boli vysvetlenia Súdneho dvora týkajúce sa dôvodov na prijatie odlišného stanoviska pomerne málopočetné. V niektorých prípadoch sa Súdny dvor obmedzil na uznanie odlišného precedensu a naznačenie, že prijíma iný výklad. [94] V iných prípadoch je zrejmé, že Súdny dvor zmenil svoj názor vzhľadom na okolnosti a tvrdenia predložené v nasledujúcej veci [95] alebo že objasňuje svoje predošlé stanovisko vzhľadom na tieto nové predložené úvahy. [96]

90 Link Logistik, bod 62 a výrok uvedeného rozsudku.

91 Pozri tiež SLYNN, G.: The Court of Justice of the European Communities. In: *International and Comparative Law Quarterly*. 1984, zv. 33, s. 409, na s. 423.

92 Ako známy príklad uvádzam rozsudok z 8. októbra 1996, Dillenkofer a i. (C-178/94, C-179/94 a C-188/94 až C-190/94, EU:C:1996:375, bod 20 a nasl.), v ktorom sa racionalizuje predošlá judikatúra o zodpovednosti štátu za stratu a poškodenie spôsobené jednotlivcom v dôsledku porušenia práva Únie.

93 Ku skorším diskusiám pozri najmä návrhy, ktoré predniesol generálny advokát Roemer vo veci Holandsko/Vysoký úrad ESUO (9/61, neuverejnené, EU:C:1962:20, s. 242); návrhy, ktoré predniesol generálny advokát Lagrange v spojených veciach Da Costa a i. (28/62 až 30/62, neuverejnené, EU:C:1963:2), alebo návrhy, ktoré predniesol generálny advokát La Pergola vo veci Sürül (C-262/96, EU:C:1998:610).

94 Pozri napríklad rozsudky z 3. apríla 1968, Molkerei-Zentrale Westfalen/Lippe (28/67, EU:C:1968:17), vzhľadom na rozsudok zo 16. júna 1966, Lütticke (57/65, EU:C:1966:34), a z 25. júla 2008, Metock a i. (C-127/08, EU:C:2008:449), vzhľadom na rozsudok z 23. septembra 2003, Akrich (C-109/01, EU:C:2003:491).

95 Pozri napríklad rozsudok z 22. mája 1990, Parlament/Rada – Černobyľ (C-70/88, EU:C:1990:217, bod 16), vzhľadom na rozsudok z 27. septembra 1988, Parlament/Rada – Komitológia (302/87, EU:C:1988:461), alebo rozsudok z 24. novembra 1993, Keck a Mithouard (C-267/91 a C-268/91, EU:C:1993:905), vzhľadom na rozsudok z 20. februára 1979, Rewe-Zentral (Cassis de Dijon) (120/78, EU:C:1979:42).

96 Pozri napríklad rozsudok z 5. decembra 2017, M.A.S. a M.B. (C-42/17, EU:C:2017:936, bod 28), v súvislosti s rozsudkom z 8. septembra 2015, Taricco a i. (C-105/14, EU:C:2015:555).

132. Súdny dvor sa otvorenejšie odchyľuje od svojej predošlej judikatúry vzhľadom na ústavný vývoj alebo zmeny Zmluvy.[97] Existuje však viacero prípadov, v ktorých Súdny dvor naďalej cituje ako „dobrý právny základ" predošlé rozsudky, hoci sa v novom rozhodnutí dospieva k odlišnému záveru.[98] Len veľmi zriedkavo Súdny dvor výslovne prehodnotí svoj predošlý výklad, zaoberá sa predošlým precedensom a vysvetlí príčiny odlišného výsledku.[99]

133. Podľa môjho názoru by prejednávaná vec mala byť jedným z týchto zriedkavých prípadov. Súdny dvor by mal využiť príležitosť, ktorú mu prejednávaná vec ponúka a *výslovne* prehodnotiť svoje rozhodnutie vo veci Link Logistik, a to najmä z týchto dôvodov.

134. Po prvé jednoducho nie je možné odlíšiť, aspoň ja sám to nedokážem, prejednávanú vec od veci Link Logistik na účely koherentného výkladu požiadavky proporcionality tak článku 9a smernice 1999/62, ako aj článku 20 smernice 2014/67.

135. Vnútroštátny súd sa snažil o zvýraznenie rozdielov medzi prejednávanou vecou a vecou Link Logistik. Znenie, účel a kontext tak článku 9a smernice 1999/62, ako aj článku 20 smernice 2014/67 však podľa môjho názoru neumožňujú identifikáciu podstatných rozdielov, na základe ktorých by Súdny dvor mohol dospieť k odlišnému záveru, pokiaľ ide o článok 20, a zároveň ponechať nedotknuté rozhodnutie vo veci Link Logistik.[100] Podobne by retrospektívne „objasnenie" toho, čo Súdny dvor naozaj chcel povedať vo veci Link Logistik, predstavovalo riziko ďalšieho zmätku vzhľadom na to, že k výraznému odchýleniu sa od tohto precedensu už došlo vo veci Popławski II.

136. Po druhé akékoľvek takéto „objasnenie" stanoviska zaujatého vo veci Link Logistik by mohlo viesť k zmätku v mimoriadne citlivej a zložitej oblasti práva, keďže sa dotýka niektorých z najzákladnejších prvkov právneho poriadku EÚ, ako je zásada priameho účinku a prednosti, prostriedok nápravy neuplatňovaním a konkréte právne účinky zásady proporcionality. Vzhľadom na rozpor medzi rozhodnutím vo veci Link Logistik a vyhlásením veľkej komory vo veci Popławski II je ešte nevyhnutnejšie výslovné opačné rozhodnutie v prejednávanej veci, tým viac tam, kde sa rozdiel v rozhodnutiach týka výkladu základných zásad, ktorými sa riadi vzťah medzi vnútroštátnym právnym poriadkom a právnym poriadkom EÚ. V situácii, kde existuje jasný rozpor s predošlým rozhodnutím, Súdny dvor by sa mal otvorene zaoberať svojou vlastnou judikatúrou a jasne uviesť, či a do akej miery prehodnocuje svoje predošlé právne stanovisko.

137. Po tretie skutočnosť, že precedens, ktorý sa má zmeniť, je pomerne nový, je poľutovaniahodná, ale v konečnom dôsledku by to nemalo zohrávať žiadnu úlohu. Správny výklad práva Únie má prednosť pred takýmito obavami. K niektorým z najvýznamnejších prípadov prehodnotenia rozhodnutia Súdneho dvora došlo pomerne krátko po jeho vydaní.[101] Je to pochopiteľné vzhľadom na skutočnosť, že rozsudok Súdneho dvora veľmi často rozprúdi diskusiu, ktorej výsledkom je to, že vnútroštátne súdy kladú dodatočné otázky, poskytujú ďalšie informácie alebo predkladajú Súdnemu dvoru argumenty. V niektorých z týchto nedávnych prípadov, keď bol Súdny dvor výslovne požiadaný, aby prehodnotil svoje stanovisko, pridelil tieto

97 Pozri napríklad rozsudok z 15. marca 2005, Bidar (C-209/03, EU:C:2005:169), vzhľadom na rozsudky z 21. júna 1988, Lair (39/86, EU:C:1988:322), a z 21. júna 1988, Brown (197/86, EU:C:1988:323).

98 Pozri napríklad rozsudky z 5. júna 2018, Grupo Norte Facility (C-574/16, EU:C:2018:390), a Montero Mateos (C-677/16, EU:C:2018:393), vzhľadom na rozsudok zo 14. septembra 2016, de Diego Porras (C-596/14, EU:C:2016:683).

99 Pozri rozsudok zo 17. októbra 1990, HAG GF (C-10/89, EU:C:1990:359, bod 10 a nasl.), a najmä návrhy, ktoré predniesol generálny advokát Jacobs v tejto veci (EU:C:1990:112), vzhľadom na rozsudok z 3. júla 1974, Van Zuylen (HAG I) (192/73, EU:C:1974:72).

100 Pozri tiež body 55 až 57 vyššie.

101 Pozri napríklad rozsudok z 22. mája 1990, Parlament/Rada – Černobyľ (C-70/88, EU:C:1990:217), vzhľadom na rozsudok z 27. septembra 1988, Parlament/Rada – Komitológia (302/87, EU:C:1988:461), ktoré delí len 20 mesiacov.

veci veľkej komore.[102] Ak je precedens, ktorý sa má zmeniť, starší a má dokonca až desiatky rokov, odlišné stanovisko nie je až také problematické. Možno ho racionalizovať vývojom právneho poriadku EÚ.[103]

138. Po štvrté a na záver, kto by v rámci súčasnej štruktúry Súdneho dvora mal zmeniť rozhodnutie? Opätovne tu platí, že neexistuje žiadne formálne pravidlo *stare decidis*. Jednotlivé komory Súdneho dvora preto aj naďalej môžu voľne prehodnocovať predošlé precedensy. Okrem toho krehká hranica medzi konštruktívnym prehodnotením predošlých rozsudkov, vývojom judikatúry a implicitným odchýlením sa pomerne sťažuje vytvorenie a zavedenie akéhokoľvek formálneho pravidla vo vzťahu k prideľovaniu vecí, ktoré si vyžadujú revíziu judikatúry, veľkej komore.

139. V rámci súčasnej inštitucionálnej štruktúry Súdneho dvora, v ktorej má veľká komora osobitné, ústavné postavenie v rámci Súdneho dvora a zároveň zodpovedajúcu väčšiu autoritu v rámci Súdneho dvora aj navonok, *zámerná* zmena precedensu by mala byť jednou z jej výsad a funkcií. Platiť by to malo najmä v situáciách, ako je táto, kde jednoducho neexistuje žiadny racionálny priestor na „odlíšenie“ alebo „objasnenie“ veci.

140. Vzhľadom na potrebu zachovania autority judikatúry Súdneho dvora by bolo vhodné odporúčať, aby sa po identifikácii problematického rozhodnutia, od ktorého by sa Súdny dvor chcel odchýliť, vec predložila veľkej komore Súdneho dvora.[104] Samozrejme to nebráni tomu, aby v ostatných zloženiach Súdneho dvora nedochádzalo k prebiehajúcemu a súbežnému intelektuálnemu experimentovaniu. Väčšie, vážnejšie rozhodovacie zloženia dokážu len zriedka dospieť k novému smerovaniu. Dokážu však väčšinou veľmi dobre rozhodne vybrať zo škály možností.

141. A napokon malo by dôjsť k *výslovnej* zámernej zmene rozhodnutia? Podľa môjho názoru určite áno. Napriek tomu však neplánujem rozsiahlu diskusiu o všetkých možných argumentoch týkajúcich sa výhod otvorenej právnej diskusie a nevyhnutnosti náležitého odôvodnenia súdneho rozhodnutia. Namiesto toho by som chcel na záver poznamenať, že všetkým najvyšším súdom záleží na ich dobrom mene a *vážnosti*. Tieto prvky sú pre ich úlohu a všeobecné pokračovanie ich činnosti kľúčové. Najvyšší súd sa preto už na základe svojej podstaty pravdepodobne nepoteší možnosti vyhlásiť, že sa mýlil, ak k takejto situácii môže vôbec dôjsť.[105] Nachádzať však v systéme, ktorý sa vymedzuje ako systém založený na súdnom dialógu, partnera na dialóg, ktorý je neomylný, môže byť predsa len prekvapujúce a častejšie aj frustrujúce. V každom prípade a v tejto súvislosti neschopnosť priznať si omyl nie je ani známkou dialógu, ani skutočnej sebadôvery a autority.

[102] Pozri napríklad rozsudky z 5. júna 2018, Grupo Norte Facility (C-574/16, EU:C:2018:390), a Montero Mateos (C-677/16, EU:C:2018:393), vzhľadom na rozsudok zo 14. septembra 2016, de Diego Porras (C-596/14, EU:C:2016:683).

[103] Napríklad nedávny rozsudok z 18. novembra 2020, Syndicat CFTC (C-463/19, EU:C:2020:932), vzhľadom na (plenárny) rozsudok z 12. júla 1984, Hofmann (184/83, EU:C:1984:273).

[104] Poukázanie na potrebu predložiť vec veľkej komore Súdneho dvora v prípade opačného rozhodnutia, návrhy, ktoré predniesla generálna advokátka Sharpston vo veci Puffer (C-460/07, EU:C:2008:714, bod 56). Praktický nedávny príklad pozri v rozsudku z 9. júla 2020, Santen (C-673/18, EU:C:2020:531), vzhľadom na rozsudok z 19. júla 2012, Neurim Pharmaceuticals (1991) (C-130/11, EU:C:2012:489).

[105] Keďže, ako ironicky dávnejšie poznamenal sudca Jackson v súhlasnom stanovisku vo veci Brown/Allen, 344 U.S. 443 (1953), v 540: „Nemáme posledné slovo preto, že máme pravdu. Máme pravdu preto, že máme posledné slovo.“

V. Návrh

142. Vzhľadom na všetky uvedené úvahy navrhujem, aby Súdny dvor na prejudiciálne otázky, ktoré položil Landesverwaltungsgericht Steiermark (Krajinský správny súd Štajersko, Rakúsko), odpovedal takto:

1. Požiadavka proporcionality sankcií stanovená v článku 20 smernice Európskeho parlamentu a Rady 2014/67/EÚ z 15. mája 2014 o presadzovaní smernice 96/71/ES o vysielaní pracovníkov v rámci poskytovania služieb, ktorou sa mení nariadenie (EÚ) č. 1024/2012 o administratívnej spolupráci prostredníctvom informačného systému o vnútornom trhu, má priamy účinok.

2. Na základe požiadavky proporcionality sankcií stanovenej v článku 20 smernice 2014/67 vnútroštátne súdy a správne orgány majú na základe svojej povinnosti prijať všetky primerané opatrenia na zabezpečenie výkonu uvedeného ustanovenia, neuplatniť akékoľvek vnútroštátne ustanovenie, pokiaľ by jeho uplatnenie viedlo k výsledku, ktorý by bol v rozpore s právom Únie, a v prípade potreby doplniť uplatniteľné vnútroštátne ustanovenia kritériom požiadavky proporcionality stanoveným v judikatúre Súdneho dvora.