Сборник съдебна практика

ЗАКЛЮЧЕНИЕ НА ГЕНЕРАЛНИЯ АДВОКАТ
М. ВОВЕК
представено на 23 септември 2021 година [1]

Дело C-205/20

NE
срещу
Bezirkshauptmannschaft Hartberg-Fürstenfeld,
встъпили страни:
Finanzpolizei Team 91

(Преюдициално запитване, отправено от Landesverwaltungsgericht Steiermark (Областен административен съд Щирия, Австрия)

„Преюдициално запитване — Свободно движение на услуги — Командироване на работници — Член 20 от Директива 2014/67/ЕС — Санкции — Принцип на пропорционалност — Директен ефект — Правомощия на националния съд — Правна уредба на държава членка, която предвижда кумулиране на административни глоби за всяко извършено нарушение и установява минимални размери без определяне на максимални общи размери“

I. Въведение

1. Има ли директен ефект изискването за пропорционалност на санкциите? Ако това е така, но също и ако не е така, какво точно се изисква от национална юрисдикция, сезирана със спор, в рамките на който трябва да приложи национални норми в областта на санкциите, които вече са обявени от Съда за непропорционални?

2. В поредица от предходни решения, като се започне с решение Maksimovic [2], Съдът обявява за непропорционални редица елементи от австрийския режим за налагане на санкции при неспазване на основно административните задължения за съхраняване на документация, свързана с командироването на работници. След решенията на Съда обаче националният законодател е бездействал. Запитващата юрисдикция иска да установи какво следва да направи в такъв случай. Тя се позовава на неотдавнашното решение на Съда по дело Link Logistik [3], по което за почти идентична разпоредба от правото на Съюза е

[1] Език на оригиналния текст: английски.

[2] Решение от 12 септември 2019 г., Maksimovic и др. (C-64/18, C-140/18, C-146/18 и C-148/18, EU:C:2019:723, наричано по-нататък „решение Maksimovic“), определения от 19 декември 2019 г., Bezirkshauptmannschaft Hartberg-Fürstenfeld (C-645/18, непубликувано, EU:C:2019:1108), и EX и др. (C-140/19, C-141/19 и C-492/19—C-494/19, непубликувано, EU:C:2019:1103).

[3] Решение от 4 октомври 2018 г., Link Logistik N&N (C-384/17, EU:C:2018:810, наричано по-нататък „решение Link Logistik“).

прието, че няма директен ефект и възможността за тълкуване на националното право в съответствие с правото на Съюза е приета за изключена. Съдът все пак припомня задължението на юрисдикциите на държавите членки да оставят без приложение противоречащите разпоредби на националното право.

3. Според мен същинският въпрос по настоящото дело е не толкова как следва да постъпи запитващата юрисдикция, а по-скоро как следва да постъпи Съдът. Това твърдение по никакъв начин не намалява значението на главното производство и крайната отговорност, която националният съд винаги поема при произнасянето по конкретно дело. По-скоро с него се посочва, че проблемите, повдигнати с акта за преюдициално запитване по настоящото дело, до голяма степен се дължат на неясни указания на самия Съд.

II. Правна уредба

A. Правото на Съюза

4. Съображение 44 от Директива 2014/67/ЕС на Европейския парламент и на Съвета от 15 май 2014 година за осигуряване на изпълнението на Директива 96/71/ЕО относно командироването на работници в рамките на предоставянето на услуги и за изменение на Регламент (ЕС) № 1024/2012 относно административно сътрудничество посредством Информационната система за вътрешния пазар [4] гласи следното: „Въпреки създаването на в по-голяма степен уеднаквени правила по отношение на трансграничното изпълнение на административни санкции и/или глоби и необходимостта от по-общи критерии за по-ефективни процедури за проследяване, в случай че тези санкции и/или глоби не бъдат платени, те не следва да засягат компетентността на държавите членки да определят свои системи на санкции, наказателни мерки и глоби или мерки за събиране на вземанията, предвидени в тяхното национално право. Следователно инструментът, с който се дава възможност за изпълнение на тези санкции и/или глоби, може — ако е уместно и като се вземат предвид националното право и/или практика в държавата членка, към която е отправено искането — да бъде допълнен, придружен или заменен с изпълнително основание, позволяващо неговото прилагане или изпълнение в тази държава членка“.

5. Член 20 от Директива 2014/67, озаглавен „Санкции“, гласи:

„Държавите членки определят правила относно приложимите санкции в случай на нарушение на националните разпоредби, приети по силата на настоящата директива, и вземат всички необходими мерки, за да гарантират, че тези правила се изпълняват и спазват. Предвидените санкции са ефективни, пропорционални и възпиращи. Държавите членки уведомяват Комисията за тези разпоредби до 18 юни 2016 г. Те уведомяват незабавно за всички последващи техни изменения“.

[4] ОВ L 159, 2014 г., стр. 11.

Б. Националното право

6. Член 16, параграфи 1 и 2 от Verwaltungsstrafgesetz (Закон за административните наказания)[5] предвижда възможност за налагане на заместващо наказание лишаване от свобода при неплащане на глоби.

7. Член 52, параграфи 1 и 2 от Verwaltungsgerichtsverfahrensgesetz (Закон за административното съдопроизводство)[6] в редакцията му, приложима към спора по главното производство, гласи следното:

„1. Във всяко произнесено от административен съд съдебно решение, с което се потвърждава наказателно постановление (Straferkenntnis), съдът определя дължимата от наказаното лице сума за съдебни разноски.

2. В производствата по съдебноадминистративно обжалване тази сума е в размер на 20 % от наложеното административно наказание, но не по-малко от 10 EUR; при налагане на наказание лишаване от свобода за целите на изчисляването на съдебните разноски един ден лишаване от свобода се равнява на 100 EUR. […]“.

8. Член 26, параграф 1 от Lohn- und Sozialdumping-Bekämpfungsgesetz (Закон за борба срещу дъмпинга при заплащането и социалния дъмпинг, наричан по-нататък „LSD-BG“)[7] в редакцията му, приложима към спора по главното производство, гласи:

„Лице, което в качеството си на работодател или дружество, осигуряващо работници по смисъла на член 19, параграф 1:

1. не подаде или не подаде своевременно или изцяло, в нарушение на член 19, първоначалната декларация или декларацията относно последващи промени (декларация за изменение), или

[…]

3. не разполага с необходимата документация в нарушение на член 21, параграфи 1 или 2 или не я предостави на разположение на данъчните органи незабавно […] в електронна форма,

извършва административно нарушение и трябва да му бъде наложена глоба от окръжния административен орган за всеки засегнат работник от 1000 EUR до 10 000 EUR, а при повторно нарушение — от 2000 EUR до 20 000 EUR“.

9. Член 27, параграф 1 от LSD-BG гласи:

„Всеки, който не предаде изискваните документи в нарушение на член 12, параграфи 1 и 3, извършва административно нарушение и трябва да му бъде наложена глоба от окръжния административен орган за всеки засегнат работник от 500 EUR до 5 000 EUR, а при повторно нарушение — от 1 000 EUR до 10 000 EUR. […]“.

5 BGBl. 52/1991.

6 BGB1. I, 33/2013.

7 BGBl. I, 44/2016.

10. Член 28 от LSD-BG предвижда следното:

„Лице, което в качеството си на

1. работодател не разполага с документи за трудово възнаграждение в нарушение на член 22, параграф 1 или 1a, […]

извършва административно нарушение и трябва да му бъде наложена глоба от окръжния административен орган за всеки засегнат работник от 1 000 EUR до 10 000 EUR, а при повторно нарушение — от 2 000 EUR до 20 000 EUR; ако са засегнати повече от трима работници, за всеки засегнат работник глобата следва да бъде в размер от 2 000 EUR до 20 000 EUR, а при повторно нарушение — от 4 000 EUR до 50 000 EUR“.

III. Фактите, националното производство и преюдициалните въпроси

11. CONVOI s.r.o. е установено в Словакия дружество. То командирова служителите си в дружество Niedec Global Appliance Austria GmbH (наричано по-нататък „Niedec“), установено във Фюрстенфелд (Австрия). На 24 януари 2018 г. административният орган на окръг Хартберг-Фюрстенфелд (Австрия) извършва проверка в Niedec. С решение от 14 юни 2018 г. този административен орган налага на жалбоподателя в главното производство, в качеството му на представител на CONVOI s.r.o., глоба в общ размер от 54 000 EUR поради неспазване на определен брой предвидени в LSD-BG задължения, свързани по-специално с предоставянето на документация за трудови възнаграждения и социалноосигурителни плащания [8].

12. С акт от 9 октомври 2018 г. запитващата юрисдикция отправя до Съда преюдициално запитване относно съответствието на санкциите, предвидени в разглежданото национално право, с правото на Съюза и по-специално с принципа на пропорционалност.

13. На този въпрос Съдът отговаря на основание член 99 от Процедурния правилник с мотивирано определение Bezirkshauptmannschaft Hartberg-Fürstenfeld (№ I) [9]. В него той се позовава на неотдавна постановеното си решение Maksimovic [10], в което Съдът е приканен да се произнесе по много сходни въпроси на основание член 56 ДФЕС.

14. С определението, постановено преди това по (същото) главно производство, Съдът приема, че член 20 от Директива 2014/67 трябва да се тълкува в смисъл, че не допуска национална правна уредба, която в случай на неспазване на трудовоправните задължения за деклариране на работници и съхраняване на документи за трудовите възнаграждения, предвижда налагането на глоби, които не могат да бъдат по-ниски от предварително определен размер, които се налагат кумулативно за всеки засегнат

8 Съгласно определение на Съда от 19 декември 2019 г., Bezirkshauptmannschaft Hartberg-Fürstenfeld (C-645/18, непубликувано, EU:C:2019:1108, т. 10 и 11).

9 Определение от 19 декември 2019 г., Bezirkshauptmannschaft Hartberg-Fürstenfeld (C-645/18, непубликувано, EU:C:2019:1108).

10 Това дело се отнася до други национални разпоредби (Arbeitsvertragsrechts-Anpassungsgesetz (Закон за адаптиране на законодателството в областта на трудовите договори, BGBl. 459/1993, наричан по-нататък „AVRAG“). Последният обаче съдържа система и размери на санкциите, които са много сходни с разглежданите в настоящия случай.

работник и са без горна граница, и към които се добавя сума за съдебни разноски в размер на 20 % от размера на наложените глоби, в случай че жалбата, подадена срещу решението, с което те се налагат, бъде отхвърлена [11].

15. Съдът стига до същия извод (отново на основание член 99 от Процедурния правилник) в своето определение по съединени дела C-140/19, C-141/19 и C-492/19—C-494/19 [12], образувани по преюдициални запитвания от същата юрисдикция по други случаи, но при твърде сходни фактически обстоятелства. И по тези дела Съдът се основава на вече посоченото от него в решение Maksimovic.

16. В настоящия случай, като отчита предходното решение на Съда по дело Bezirkshauptmannschaft Hartberg-Fürstenfeld (№ I), запитващата юрисдикция все пак отбелязва, че националният законодател все още не е изменил разглежданите в главното производство национални норми. Следователно запитващата юрисдикция има съмнения относно възможността за прилагане на тези норми. Запитващата юрисдикция иска по-конкретно да установи дали разглежданите наказателни разпоредби, които остават в сила, все още могат да се приложат и евентуално до каква степен.

17. Запитващата юрисдикция посочва, че в тази област австрийските висши съдилища имат различна съдебна практика. От една страна, Verwaltungsgerichtshof (Върховен административен съд, Австрия) постановява, че за да се съобрази с правото на Съюза, е длъжен да остави без приложение израза „за всеки засегнат работник“ [13]. По този начин посочената юрисдикция действително намалява и ограничава общия размер на санкциите, които могат да бъдат наложени, като същевременно все пак позволява налагането на санкции [14].

18. От друга страна, Verfassungsgerichtshof (Конституционен съд, Австрия) отменя (напълно и изцяло) санкциите, наложени въз основа на разглежданите национални разпоредби в няколко съдебни решения [15]. Запитващата юрисдикция посочва, че решенията на Verfassungsgerichtshof (Конституционен съд) са били тълкувани от някои национални юрисдикции в смисъл, че не се допуска изобщо да се продължи налагането на разглежданите санкции. В такъв случай това би означавало, че до приемането на ново законодателство не може да се налагат никакви санкции въз основа на обявените за непропорционални от Съда разпоредби.

19. При все това изглежда повечето административни съдилища са възприели позицията на Verwaltungsgerichtshof (Върховен административен съд). Изглежда обаче, че те все така стигат до твърде различни резултати: някои съдилища определят размера на санкцията на равнището на минималната санкция. В други случаи общият размер на санкцията се определя по начин, който почти съответства на сбора от индивидуалните санкции, които биха били наложени за всяко нарушение. Освен това редица административни съдилища са приели собствено тълкуване на решение Maksimovic и продължават да налагат кумулативни санкции.

11 Определение от 19 декември 2019 г., Bezirkshauptmannschaft Hartberg-Fürstenfeld (C-645/18, непубликувано, EU:C:2019:1108, т. 43).

12 Определение от 19 декември 2019 г., EX и др. (C-140/19, C-141/19 и C-492/19—C-494/19, непубликувано, EU:C:2019:1103).

13 Този израз се съдържа в член 7i, параграф 4 от AVRAG, но по същество съответства на текста на член 26, параграф 1 и член 27, параграфи 1 и 28 от LSD-BG.

14 Решение Ra 2019/11/0033 от 15 октомври 2019 г.

15 E 3530/2019 и др., E 2893/2019 и др., E 2047/2019 и др., E 3530/2019 и др., E 2893/2019 и др. от 27 ноември 2019 г.

20. При тези обстоятелства Landesverwaltungsgericht Steiermark (Областен административен съд Щирия, Австрия) решава да спре производството и да постави на Съда следните преюдициални въпроси:

„1) Представлява ли изискването за пропорционалност на санкциите, установено в член 20 от Директива 2014/67/ЕС и тълкувано от Съда на Европейския съюз в определения [от 19 декември 2019 г.,] Bezirkshauptmannschaft Hartberg-Fürstenfeld (C-645/18, [непубликувано,] EU:C:2019:1108), и [от 19 декември 2019 г., EX и др.] (C-140/19, C-141/19 [и] C-492/19, C-493/19[—]C-494/19, [непубликувано,] EU:[C:]2019:1103), пряко приложима разпоредба на тази директива?

2) При отрицателен отговор на първия въпрос:

Дава ли възможност и изисква ли тълкуването на законодателството на държавата членка в съответствие с правото на Съюза юрисдикциите и административните органи на държавата членка да допълнят — без да е въведена нова национална правна норма — приложимите в настоящия случай национални санкционни разпоредби с критериите за пропорционалност, установени в определения на Съда на Европейския съюз [от 19 декември 2019 г.,] Bezirkshauptmannschaft Hartberg-Fürstenfeld (C-645/18, [непубликувано,] EU:C:2019:1108), и [от 19 декември 2019 г., EX и др.] (C-140/19, C-141/19 [и] C-492/19, C-493/19[—]C-494/19, [непубликувано,] EU:[C:]2019:1103)?“.

21. Писмени становища представят чешкото, австрийското и полското правителство, както и Европейската комисия.

IV. Анализ

22. Настоящото заключение е структурирано по следния начин. Започвам с първия въпрос: има ли член 20 от Директива 2014/67, и по-точно изискването за пропорционалност на предвидените в него санкции, директен ефект (А)? По-нататък се спирам на последиците от директния ефект (или липсата на директен ефект) на това изискване за настоящия случай (Б). Според мен изискването за пропорционалност, съдържащо се в разпоредбата, която налага на държавите членки да приемат режим на „ефективни, пропорционални и възпиращи“ санкции, има директен ефект. Доколкото обаче е налице, меко казано, напрежение между това твърдение и заключението на Съда по дело Link Logistik, в заключение представям предложение как да се процедира (В).

А. Има ли директен ефект изискването за пропорционалност на санкциите?

23. Член 20 от Директива 2014/67 задължава държавите членки да „определят правила относно приложимите санкции в случай на нарушение на националните разпоредби, приети по силата на [тази] директива“, и да „вземат всички необходими мерки, за да гарантират, че тези правила се изпълняват и спазват“. Той изисква санкциите да бъдат „ефективни, пропорционални и възпиращи“.

24. В своето определение Bezirkshauptmannschaft Hartberg-Fürstenfeld (№ I) Съдът приема, що се отнася до главното производство по настоящото дело [16], че разглежданите австрийски разпоредби нарушават член 20 от Директива 2014/67, по-специално що се отнася до изискването за пропорционалност [17].

25. Понастоящем запитващата юрисдикция иска да се изяснят практическите последици от това първо произнасяне. Тя иска по-специално да установи как точно би следвало да действа в главното производство, като се има предвид, че разглежданите национални разпоредби остават в сила. Запитващата юрисдикция е добре запозната с решението на Съда по дело Link Logistik и с факта, че Съдът, сезиран с въпрос за директния ефект на изискването за пропорционалност, определено в член 9а от Директива 1999/62/ЕО [18], разпоредба, която е почти идентична с тази в член 20 от Директива 2014/67, отговаря отрицателно. За да се произнесе обаче по спора, с който е сезирана, запитващата юрисдикция иска да се установи дали същият извод се налага и по отношение на директния ефект на член 20 от Директива 2014/67.

26. В настоящия раздел ще припомня основните положения в решението на Съда по дело Link Logistik (1). След това ще обясня защо (все така) считам, че изискването за пропорционалност, предвидено в член 20 от Директива 2014/67, има директен ефект, като ще изтъкна отново не само вече изложените в заключението ми по дело Link Logistik [19] доводи (2), но и някои допълнителни съображения, по-специално от системен характер (3).

1. Позицията на Съда в решение Link Logistik

27. Сходството между дело Link Logistik и настоящото дело е смущаващо. Първо, в решение Euro-Team и Spirál-Gép Съдът констатира, че унгарската правна уредба, която предвижда налагането на глоби с фиксиран размер поради неплащане на ТОЛ такси независимо от естеството и тежестта на нарушението, не отговаря на изискването за пропорционалност, предвидено в член 9а от Директива 1999/62 [20].

28. По-нататък, изправена пред такова обявяване на несъвместимост, в дело Link Logistik, друга унгарска юрисдикция поставя на Съда конкретни въпроси относно практическите последици от неговото решение по дело Euro-Team и Spirál-Gép. Как това обявяване на несъвместимост да бъде взето предвид от националните юрисдикции и прилагано в отделни случаи? По-специално се поставя въпросът дали член 9а от Директива 1999/62 [21] — разпоредба, чийто текст е много близък до този на член 20 от Директива 2014/67 — има директен ефект и какво биха могли или би трябвало да предприемат съдебните и административните органи в такъв случай.

16 Определение от 19 декември 2019 г., Bezirkshauptmannschaft Hartberg-Fürstenfeld (C-645/18, непубликувано, EU:C:2019:1108).

17 Съдът стига до същия извод в определение от 19 декември 2019 г., EX и др. (C-140/19, C-141/19 и C-492/19—C-494/19, непубликувано, EU:C:2019:1103), постановено по въпрос на същата запитваща юрисдикция по други случаи, но при доста сходни фактически обстоятелства.

18 Директива на Европейския парламент и на Съвета от 17 юни 1999 година относно заплащането на такси от тежкотоварни автомобили за използване на определени инфраструктури (ОВ L 187, 1999 г., стр. 42; Специално издание на български език, 2007 г., глава 7, том 7, стр. 88), изменена с Директива 2011/76/ЕС на Европейския парламент и на Съвета от 27 септември 2011 г. (ОВ L 269, 2011 г., стр. 1).

19 Заключение по дело Link Logistik N&N (C-384/17, EU:C:2018:494).

20 Решение от 22 март 2017 г., Euro-Team и Spirál-Gép (C-497/15 и C-498/15, EU:C:2017:229).

21 Тази разпоредба гласи следното: „Държавите членки установяват съответен контрол и определят система от наказания, приложими за нарушаване на националните разпоредби, приети по настоящата директива. Те предприемат всички необходими мерки, за да гарантират изпълнението на тези национални разпоредби. *Установените наказания трябва да бъдат ефективни, съразмерни и възпиращи*“. Курсивът е мой.

29. В решение на Съда по дело Link Logistik се приема на първо място, че член 9а от Директива 1999/62 *няма* директен ефект. Съдът първо постановява, че „за да се приложи принципът на пропорционалност в рамките на Директива 1999/62, държавите членки са длъжни да приемат необходимите правни актове съгласно вътрешното си право, като се има предвид, че член 9а от посочената директива постановява задължение, което по естеството си изисква приемането на акт от държавите членки, които разполагат с широко право на преценка при транспонирането на това изискване“ [22]. По-нататък Съдът обявява, че „посочената директива не съдържа по-точни правила, що се отнася до определянето на посочените санкции на национално равнище, и по-специално не предвижда изрично какъвто и да било критерий за преценка на пропорционалността на подобни санкции“ [23]. Следователно Съдът заключава, че „тъй като тази разпоредба изисква намесата на държавите членки и им предоставя значителна свобода на преценка, член 9а от Директива 1999/62 с оглед на съдържанието му не може да се разглежда като безусловен и достатъчно точен, а това изключва директния му ефект“ [24].

30. Съдът добавя, че „[о]братното тълкуване би довело на практика до премахване на правото на преценка, предоставено единствено на националните законодатели, които следва да разработят подходящ санкционен режим в рамките, определени от член 9а от Директива 1999/62“ [25]. Така Съдът заключава по отношение на въпроса за директния ефект, че „при обстоятелства като тези по главното производство изискването за съразмерност на наказанията, предвидено в член 9а от Директива 1999/62, не може да се тълкува в смисъл, че задължава националния съд да замести националния законодател“ [26].

2. Защо изискването за пропорционалност има директен ефект

31. Що се отнася до критерия за директен ефект и в съответствие с постоянната практика на Съда, която следва да се прилага в такива случаи, мога само да обобщя вече изложените в заключението ми по дело Link Logistik доводи [27]. Ще използвам тази възможност и за да изясня някои от тези доводи и да добавя редица други съображения от по-системно естество в следващия раздел от настоящото заключение.

32. Директният ефект е възможността норма от правото на Съюза да бъде изтъкната на национално равнище директно пред националния съд, без да е необходимо да се прибягва до друго „посредничество“ на националното право. Той представлява ефективно сливане на две групи от норми — национални и на Съюза, — приложими в конкретния случай. Преценява се с оглед на индивидуална правна разпоредба или на част от нея, която трябва

22 Решение Link Logistik, точка 51.

23 Пак там, точка 52, като се позовава на решение от 22 март 2017 г., Euro-Team и Spirál-Gép (C-497/15 и C-498/15, EU:C:2017:229, т. 38).

24 Пак там, точка 53.

25 Пак там, точка 54.

26 Пак там, точка 55.

27 Заключение по дело Link Logistik N&N (C-384/17, EU:C:2018:494, т. 63—69), както и моето заключение по дело Klohn (C-167/17, EU:C:2018:387, т. 38—46).

да се прилага пред националния орган. Определя се в зависимост от естеството, общата структура и текста на разглежданата разпоредба. Достатъчно ясна, точна и безусловна ли е спорната разпоредба, за да може да бъде изтъкната пред съда? [28]

33. Според Комисията изискването за пропорционалност, установено с член 20 от Директива 2014/67, има директен ефект. То е достатъчно ясно, точно и безусловно. Обратно, като се основават на позицията, възприета от Съда в решение Link Logistik, австрийското и полското правителство поддържат, че член 20 от Директива 2014/67 не отговаря на изискванията за достатъчна яснота и точност, тъй като изисква намесата на държавите членки и им оставя широка свобода на преценка. Според чешкото правителство не е необходимо да се поставя въпросът за безусловния и достатъчно точен характер на член 20 от Директива 2014/67, тъй като във всеки случай правото на Съюза изключва по абсолютен начин прилагането на неправилно транспонираните разпоредби на дадена директива спрямо частноправните субекти. Такъв изглежда е случаят в главното производство, тъй като разглежданите разпоредби на австрийското право са обявени от Съда за несъвместими с правото на Съюза.

34. Споделям становището на Комисията. По мое мнение изискването за пропорционалност на санкциите, установено с член 20 от Директива 2014/67, е достатъчно ясно, точно и безусловно. Що се отнася конкретно до това изискване, условията за директен ефект са изпълнени.

35. Първо, изпълнени са критериите за *яснота и точност*.

36. Несъмнено изискването за пропорционалност на пръв поглед може да изглежда неясно. Практиката на Съда обаче потвърждава, че „ясният и точен“ характер на дадена разпоредба е доста разтегливо понятие: една разпоредба може да съответства на тези изисквания, дори и да съдържа неопределени или даже неясни понятия или неопределени правни термини [29].

37. В настоящия случай значението и точните последици на изискването за пропорционалност в контекста на санкциите са лесно разбираеми: наложените санкции не трябва да надхвърлят строго необходимото за постигането на законно преследваната цел. Също така е напълно ясно с оглед на какво санкциите трябва да бъдат пропорционални: те би трябвало да съответстват на тежестта на извършеното нарушение [30]. Накратко, в областта на санкциите принципът на пропорционалност „изисква, от една страна, наложеното наказание да съответства на тежестта на нарушението, и от друга страна, при определянето на наказанието и на размера на имуществената санкция да се отчитат конкретните обстоятелства по случая“ [31]. По-специално в настоящия случай това означава, че

[28] По думите на генералния адвокат Van Gerven, що се отнася до изключително практическия характер на критерия за директен ефект: „[…] при условие и доколкото сама по себе си разпоредба от правото [на Съюза] е достатъчно функционална, за да бъде прилагана от съд, тя има директен ефект. Яснотата, точността, безусловността, изчерпателността или съвършенството на нормата, както и липсата на зависимост от дискреционните мерки за изпълнение в това отношение са само елементи на една и съща характеристика, която тази норма трябва да притежава, а именно, да може да бъде приложена от съда към конкретен случай“. Заключение на генералния адвокат Van Gerven по дело Banks (C-128/92, EU:C:1993:860, т. 27).

[29] Само ще посоча един забележителен пример: в решения от 5 февруари 1963 г., Van Gend & Loos (26/62, EU:C:1963:1), и от 19 декември 1968 г., Salgoil (13/68, EU:C:1968:54) Съдът постановява, че разпоредбите относно мита, количествени ограничения и мерки с равностоен ефект са достатъчно ясни и точни, за да имат директен ефект, но все пак Съдът прекара последния половин век в тълкуване на понятието „мерки с равностоен ефект“.

[30] Решение Maksimovic, точка 39. В този смисъл вж. също решения от 26 септември 2018 г., Van Gennip и др. (C-137/17, EU:C:2018:771, т. 99), и от 9 февруари 2012 г., Urbán (C-210/10, EU:C:2012:64, т. 41 и 44).

[31] Решение Link Logistik, точка 45.

преценката трябва да се вписва в специфичния контекст на Директива 2014/67, която определя целите и рамката на прилагане на изискването за пропорционалност на санкциите.

38. Практиката на Съда дава обширни насоки относно съдържанието на критерия за пропорционалност. Всъщност прилагането на този критерий предполага известна съдебна/административна оценка и следователно известна свобода на преценка. В този контекст обаче следва да се подчертае, че *яснотата на дадена норма* не следва да се смесва с *яснотата на резултата*, до който води прилагането на тази норма във всеки конкретен случай [32]. Пропорционалността на санкциите е ключов пример в това отношение. Независимо колко насоки или решения би могло да има по тълкуването на това понятие, при неговото прилагане ще остане известна неопределеност, дължаща се на специфичните във всеки отделен случай обстоятелства [33]. Винаги ще има известна степен на несигурност по отношение на резултата, но това не означава, че в общ план ще има несигурност по отношение на това какво изисква нормата [34].

39. Освен това изискването за пропорционалност изглежда ясно и точно и за органите, призвани да го прилагат редовно, а именно националните съдилища и административни органи, които действително (или следва да) са добре запознати и добре подготвени, за да провеждат проверката за пропорционалност в конкретния контекст на санкциите. Независимо от правомощието им да извършват такава преценка в националното право, безспорно е също, че Съдът оставя на националните юрисдикции задачата да преценяват пропорционалността на национална мярка, включително пропорционалността на санкции [35].

40. Второ, изискването за пропорционалност, установено с член 20 от Директива 2014/67, отговаря и на изискването за *безусловност*.

41. Този критерий предполага, че разпоредбата на Съюза не изисква приемането на никакви последващи мерки. На държавите членки не следва да се оставя никакво право на преценка относно прилагането на тази разпоредба. Както обаче следва от съдебната практика, независимо от това, че държавите членки притежават право на преценка, условията за директен ефект все пак могат да бъдат изпълнени, ако въпросът дали националните органи *са превишили правото си на преценка* може да бъде предмет на

[32] Вж. за практически пример за такова положение решение от 19 юни 2014 г., Specht и др. (C-501/12—C-506/12, C-540/12 и C-541/12, EU:C:2014:2005, т. 88—97), в което става ясно, че наложената забрана за дискриминация е достатъчно точна и безусловна, дори и приложимостта ѝ пред националния съд да не може да доведе до определен резултат.

[33] Например може да е съвсем ясно, че за определен вид нарушение е напълно непропорционално да се налагат санкции в размер от десетки или стотици хиляди евро. Така в това отношение и в този смисъл няма съмнение относно степента на яснота и точност на израза „пропорционалност на санкциите“. Това обаче допуска естествената предварителна неопределеност по въпроса точно в какъв размер *с оглед на обстоятелствата* в конкретния случай специалната санкция в крайна сметка ще бъде наложена пропорционално (в случая дали ще възлиза на 1 000 EUR или на 5 000 EUR).

[34] Вж. заключението ми по дело Klohn (C-167/17, EU:C:2018:387, т. 49), във връзка с друго ефективно конкретизиране на правилото за пропорционалност, изискващо разноските за съдебни спорове в областта на околната среда да не бъдат възпрепятстващо високи.

[35] За скорошен пример, решение от 14 май 2020 г., T-Systems Magyarország (C-263/19, EU:C:2020:373, т. 71 и 72).

съдебен контрол [36]. Такъв ще бъде случаят и когато може да се осигури минимална гаранция или защита [37] и чрез съдебен контрол може да се установи дали това минимално равнище е спазено [38].

42. С оглед на тези съображения следва да се отбележи, що се отнася до *безусловния* характер на изискването за пропорционалност на санкциите, че приложимостта на това изискване не е обвързана с никакво предварително условие. Ролята на изискването за пропорционалност в областта на санкциите в качеството на специфично проявление на принципа на пропорционалност като ограничение в действията на административните органи ясно указва „минимално“ съдържание или защита. Както правилно отбелязва Комисията, макар изискването за пропорционалност по член 20 от Директива 2014/67 да оставя на държавите членки свобода на преценка, то им налага достатъчно ясно ограничение: санкциите не могат да надхвърлят необходимото.

43. Решение Link Logistik изключва директния ефект на изискването за пропорционалност, предвидено в член 9а от Директива 1999/62, въз основа на много стриктно понятие за яснота, точност и безусловност. Посоченото в точка 51 от решение Link Logistik обстоятелство, че разпоредба от директива изисква транспониране чрез приемането на национални норми [39], не може само по себе си да изключи директния ефект на разпоредба, която се съдържа в такава директива. Ако това бе така, директивите никога нямаше да могат да породят директен ефект в случай на късно, неосъществено или дори неправилно транспониране от националния законодател.

44. Несъмнено разглежданите в настоящия случай разпоредби относно санкциите, включени както в член 9а от Директива 1999/62, така и в член 20 от Директива 2014/67, не съдържат точни правила за определянето на санкции, както се отбелязва в точка 52 от решение Link Logistik. Това обаче не изключва яснотата, точността и безусловния характер на изискването за пропорционалност, нито съответстващата забрана за приемане на непропорционални санкции. С други думи, необходимостта от намеса на държавите членки и тяхната свобода на преценка засягат по принцип въвеждането на цялостна система от санкции [40], но не и материалното съдържание на изискването за пропорционалност и предвидените в него задължения.

[36] Решение от 4 декември 1974 г., Van Duyn (41/74, EU:C:1974:133, т. 7 и 13). Вж. също решения от 24 октомври 1996 г., Kraaijeveld и др. (C-72/95, EU:C:1996:404, т. 59), от 15 април 2008 г., Impact (C-268/06, EU:C:2008:223, т. 64), и от 21 март 2013 г., Salzburger Flughafen (C-244/12, EU:C:2013:203, т. 29 и 31). Вж. за по-скорошно прилагане решение от 5 септември 2012 г., Rahman и др. (C-83/11, EU:C:2012:519, т. 25 и цитираната съдебна практика), в което Съдът постановява, че макар текстът на разпоредба от правото на Съюза „да не [е] достатъчно точ[ен], за да позвол[и] пряко позоваване на тази разпоредба от страна на подалото молба […] лице, за да посочва критерии за преценка, които според него трябва да се приложат към неговата молба, такова лице все пак има право да поиска проверка по съдебен ред дали националното законодателство и неговото прилагане са останали в пределите на очертаната от Директивата свобода на преценка“.

[37] Вж. например решения от 19 ноември 1991 г., Francovich и др. (C-6/90 и C-9/90, EU:C:1991:428, т. 19), от 14 юли 1994 г., Faccini Dori (C-91/92, EU:C:1994:292, т. 17), и от 24 януари 2012 г., Dominguez (C-282/10, EU:C:2012:33, т. 35).

[38] Вж. в това отношение решение от 19 септември 2000 г., Linster (C-287/98, EU:C:2000:468, т. 37): „свободата на преценка, с която държавата членка разполага при транспонирането на разпоредбата в националното право, *не изключва съдебния контрол* по въпроса дали тя е била превишена от националните органи“ (курсивът е мой).

[39] Може да се добави освен това, че подобно твърдение на практика дори не изглежда фактически точно в положение като това по Link Logistik, нито на практика по настоящото дело. В тези случаи националният законодател вече е упражнил своя избор за транспониране. Той обаче го е осъществил явно прекомерно и следователно погрешно, което е довело до неправилно прилагане на правото на Съюза на национално равнище. Интересно е как така необходимото съгласно изискването за пропорционалност на санкциите е достатъчно ясно и безусловно, така че Съдът да може да обяви въз основа на конкретния пример националните норми за несъвместими с тази норма, но не е достатъчно ясно и безусловно, за да бъде приложено пряко от националния съд в рамките на същото дело?

[40] Вж. точка 54 от решение Link Logistik, в която се подчертава, че единствено националният законодател следва да разработи подходящ санкционен режим.

45. В обобщение, разбира се, съгласен съм със Съда, че първоначалният избор на естеството, вида и обхвата на санкциите е и следва да бъде задача на националния законодател при надлежното транспониране на разглежданото право на Съюза, каквото е член 9а от Директива 1999/62 или дори член 20 от Директива 2014/67. Поради всички изложени в настоящия раздел причини обаче това със сигурност не е пречка някои от разпоредбите на правото на Съюза, които националният законодател е длъжен да транспонира, каквото е изискването за пропорционалност на санкциите, сами по себе си да имат директен ефект и следователно в случай на необходимост да могат да бъдат изтъкнати пред националните юрисдикции.

3. Допълнителни елементи, които обосновават директния ефект на изискването за пропорционалност

46. Съществуват редица допълнителни съображения, които следва да бъдат взети предвид при заемането на позиция по изискването за пропорционалност, установено с член 20 от Директива 2014/67. Всъщност от по-широка и систематична гледна точка е очевидно, че материализирането на изискването за пропорционалност в рамките на тази конкретна разпоредба далеч не е самотна и изолирана разпоредба нито във вертикалното си измерение (връзката ѝ с Хартата на основните права на Европейския съюз, наричана по-нататък „Хартата“, с Договорите и с общите принципи на правото), нито в хоризонталното (с многобройни, почти идентично формулирани разпоредби в редица други актове на вторичното право). Както ясно личи от настоящото дело и поставените в него въпроси, направеният в Link Logistik избор има отражение и предизвиква верижна реакция във вселената на правото на Съюза.

47. Първо, отричането на директния ефект на разглежданата в случая разпоредба, съдържаща изискването за пропорционалност по отношение на санкциите в определена област, може да доведе и до отхвърляне на директния ефект на член 49, параграф 3 от Хартата и забраната на несъразмерните наказания.

48. Несъмнено Съдът все още не е изразил изрично становище по отношение конкретно на това право от Хартата. Като се има предвид обаче общата насока в най-новата съдебна практика в областта на директния ефект на разпоредбите на Хартата, отричането на директния ефект на член 49, параграф 3 от Хартата би било доста изненадващ резултат. Всъщност също толкова (и дори още по-) неясни разпоредби или принципи като правото на ефективна съдебна защита [41], принципа на недопускане на дискриминация, основана на религия или убеждение [42], принципа ne bis in idem [43] или правото на платен отпуск [44] в

41 Вж. например решение от 17 април 2018 г., Egenberger (C-414/16, EU:C:2018:257, т. 78), от 29 юли 2019 г., Торубаров (C-556/17, EU:C:2019:626, т. 56), от 19 ноември 2019 г., А. К. и др. (Независимост на дисциплинарната колегия на Върховния съд) (C-585/18, C-624/18 и C-625/18, EU:C:2019:982, т. 162), от 2 март 2021 г., А.В. и др. (Назначаване на съдиите във Върховния съд — Жалби) (C-824/18, EU:C:2021:153, т. 145), или от 15 април 2021 г., Braathens Regional Aviation (C-30/19, EU:C:2021:269, т. 57).

42 Вж. решения от 17 април 2018 г., Egenberger (C-414/16, EU:C:2018:257, т. 76), от 11 септември 2018 г., IR (C-68/17, EU:C:2018:696, т. 69), и от 22 януари 2019 г., Cresco Investigation (C-193/17, EU:C:2019:43, т. 76).

43 Вж. например решение от 20 март 2018 г., Garlsson Real Estate и др. (C-537/16, EU:C:2018:193, т. 66).

44 Решения от 6 ноември 2018 г., Bauer и Willmeroth (C-569/16 и C-570/16, EU:C:2018:871, т. 85), и Max-Planck-Gesellschaft zur Förderung der Wissenschaften (C-684/16, EU:C:2018:874, т. 74).

последно време бяха обявени за имащи директен ефект [45]. Като надлежно се отчита точността, яснотата и безусловния характер на разглежданата норма, забраната на непропорционални санкции според мен много повече заслужава да има директен ефект.

49. Второ, в съдържанието на всички основни свободи е включен елемент на пропорционалност. Независимо че може би невинаги е изрично посочен в разпоредба от Договора, посветена на основна свобода като такава, той обикновено се въвежда посредством съдебната практика и се прилага в рамките на проверката по анализа на основанията за ограниченията или към непряко дискриминационните норми или практики [46].

50. Това се вижда по-специално по отношение на приложимата към настоящото дело правна уредба. В решение Maksimovic Съдът разглежда национални разпоредби с почти еднакво съдържание през призмата на правилата за свободно движение. Съдът приема, че разглежданите национални разпоредби противоречат на член 56 ДФЕС, тъй като са непропорционални [47]. При все това няма съмнение, че член 56 ДФЕС има директен ефект [48].

51. При такива обстоятелства би било най-малкото парадоксално да се приеме, че националните разпоредби в областта на санкциите трябва да се оставят без приложение, тъй като противоречат на *общата* забрана за въвеждане на непропорционални пречки пред свободното движение по силата на притежаващия директен ефект член 56 ДФЕС, но да се направи извод, че *по-специфичната* разпоредба относно пропорционалността на санкциите в рамките на по-специфичната директива по въпроса за командироването на работници няма директен ефект.

52. Освен това съдържанието на изискването за пропорционалност явно остава едно и също независимо дали е разгледано в рамките на член 20 от Директива 2014/67 или в рамките на по-общата разпоредба на член 56 ДФЕС. Двете последващи определения относно тълкуването на Директива 2014/67 [49] възпроизвеждат почти дословно в рамките на тълкуването на изискването за пропорционалност на член 20 от горепосочената директива мотивите, изведени от Съда в решение Maksimovic във връзка с изискването за пропорционалност, установено с член 56 ДФЕС. Именно сходството с решение Maksimovic допринася за постановяването на мотивирани определения на основание член 99 от Процедурния правилник.

53. Трето, Съдът имплицитно е приел, че разпоредбата от Договора за функционирането на ЕС, съгласно която държавите членки трябва да приемат ефективни санкции, за да защитят финансовите интереси на Съюза, а именно член 325 ДФЕС, има директен ефект. Също така Съдът изрично е признал задължението на държавите членки да оставят без приложение

[45] В това отношение същото важи и за член 19 ДЕС — вж. решение от 18 май 2021 г., Asociația „Forumul Judecătorilor din România“ и др. (C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-291/19, C-355/19 и C-397/19, EU:C:2021:393, т. 250—252).

[46] Например решение от 19 април 2007 г., Stamatelaki (C-444/05, EU:C:2007:231), от 13 ноември 2018 г., Čepelnik (C-33/17, EU:C:2018:896, т. 46—50), или от 3 март 2020 г., Google Ireland (C-482/18, EU:C:2020:141, т. 44—54).

[47] Решение Maksimovic, точки 46—50. По това дело е постановено решение само на основание член 56 ДФЕС. Директива 2014/67 временно не се прилага към фактите по главното производство.

[48] Вж. например решение от 3 декември 1974 г., Van Binsbergen (33/74, EU:C:1974:131, т. 26), от 17 декември 1981 г., Webb (279/80, EU:C:1981:314, т. 13 и 14), от 29 април 1999 г., Ciola (C-224/97, EU:C:1999:212, т. 27), от 18 декември 2007 г., Laval un Partneri (C-341/05, EU:C:2007:809, т. 97) или от 13 април 2010 г., Wall (C-91/08, EU:C:2010:182, т. 68).

[49] Вж. определения от 19 декември 2019 г., Bezirkshauptmannschaft Hartberg-Fürstenfeld. (C-645/18, непубликувано, EU:C:2019:1108, т. 32—41), и EX и др. (C-140/19, C-141/19 и C-492/19—C-494/19, непубликувано, EU:C:2019:1103, т. 34—43).

разпоредбите на националното право, които противоречат на това изискване [50]. В съдебната практика по тази разпоредба обаче централно място заема не пропорционалността, а изискването за *ефективност*.

54. Трудно обаче би могло да се твърди, че съдържащото се в тази разпоредба изискване за ефективност действително е достатъчно ясно, точно и безусловно, а изискването за пропорционалност не е такова. Освен трудно защитимата непоследователност на подобна теза, такова евентуално разграничение би довело до доста съмнителен от морална гледна точка резултат. Само изискването за ефективност, водещо до неприлагането на национални норми, които правят санкциите по-малко ефективни, и следователно положение, което в крайна сметка създава повече ограничения за частноправните субекти, може да има директен ефект. Неприлагането на национални норми, нарушаващи изискването за пропорционалност, което в такъв случай би функционирало в полза на интересите на санкционираните лица, не може да има директен ефект.

55. Накрая, четвърто, както е видно от настоящото дело, решение на Съда по въпроса за директния ефект на изискването за пропорционалност на санкциите може да има хоризонтално отражение в редица други режими на вторичното право извън приложното поле на Директива 2014/67 или на Директива 1999/62 в това отношение. Съществуват голям брой директиви в различни области на правото на Съюза, съдържащи почти идентична, стандартна разпоредба относно санкциите, в която се уточнява, че санкциите или наказанията, които държавата членка трябва да предвиди, следва да са „ефективни, пропорционални и възпиращи“.

56. Несъмнено всяка отделна директива урежда различни елементи, въпроси или правни области. Не съм сигурен обаче по какъв начин това обстоятелство би могло да допринесе за диференциране на точността, яснотата или условността на изискването за пропорционалност на санкциите, чийто текст остава почти еднакъв във всички тези актове. Несъмнено, предвид предмета на регулиране и вида на нарушенията, които трябва да бъдат санкционирани, специфичният обхват на пропорционалните санкции може да варира. Логично е, че по естеството си неплащането на пътна такса е тежко нарушение, така че санкциите, които разумно биха могли да се налагат, могат да се отличават например от тези за неизпълнение на задължението за представяне на задължително публично предложение за поглъщане след придобиването на мажоритарен дял в дадено дружество, от една страна, или за изхвърляне на тонове токсични отпадъци в река, от друга страна.

57. Според мен обаче във всички тези хипотези естеството и съдържанието на изискването (с директен ефект) за пропорционалност на санкциите остават същите независимо от регулаторната област. Областта на правото и видът на наказуемите нарушения са само един фактически елемент, който следва да се вземе предвид и да се отчете в инак идентичното уравнение за пропорционалност между целите и средствата [51].

[50] Решение от 8 септември 2015 г., Taricco и др. (C-105/14, EU:C:2015:555, т. 52), в което се посочва, че „[…] в съответствие с принципа на предимство на правото на Съюза, действието на разпоредбите на член 325, параграфи 1 и 2 ДФЕС в отношението им с вътрешното право на държавите членки е такова, че със самото си влизане в сила тези разпоредби правят неприложима по право всяка противоречаща им разпоредба на действащото вътрешно право“. Вж. също решение от 5 декември 2017 г., M.A.S. и M.B. (C-42/17, EU:C:2017:936, т. 39).

[51] Както вече бе посочено по-горе в точка 37 от настоящото заключение. За същата логика, прилагана по отношение на естеството и обхвата на правните средства за защита като цяло, вж. моето заключение по дело An tAire Talmhaíochta Bia agus Mara, Éire agus an tArd-Aighne (C-64/20, EU:C:2021:14, по-специално т. 54—62).

58. Според мен всички тези съображения позволяват да се заключи, че за разлика от приетото в решение Link Logistik, изискването за пропорционалност на санкциите, предвидено в член 20 от Директива 2014/67, има директен ефект.

Б. По конкретните последици от директния ефект на изискването за пропорционалност

59. С втория си въпрос запитващата юрисдикция иска да се установи дали при липса на намеса от страна на законодателя принципът на тълкуване в съответствие с правото на Съюза позволява (или дори изисква) от националните юрисдикции да *допълнят* австрийското законодателство, преди законодателят да го е изменил, за да спазят изискването за пропорционалност, предвидено в член 20 от Директива 2014/67.

60. По отношение на съображенията, на които очевидно се основава този въпрос, се налагат две уточнения. Тези уточнения в крайна сметка водят до преформулирането му.

61. Първо, дадените от запитващата юрисдикция разяснения, обосноваващи втория ѝ въпрос, и по-специално съмненията, които тя изпитва във връзка с решението на Verwaltungsgerichtshof (Върховен административен съд), разкриват объркването, което произтича от решението на Съда по дело Link Logistik. Всъщност, като се основава на това решение, запитващата юрисдикция основава втория си въпрос на възможността разпоредби на националното право да бъдат оставени без приложение, в случай че дадена разпоредба е обявена за лишена от директен ефект.

62. Същевременно, с оглед на това, което ще бъде изложено в тази част от настоящото заключение, Съдът неотдавна потвърди, че неприлагането на националните норми е възможно само в случаите, когато посочената норма от правото на Съюза има директен ефект. Така вторият въпрос на запитващата юрисдикция всъщност се отнася по-скоро до възможността за частично неприлагане на национални разпоредби или дори за „допълването“ им с релевантните норми на правото на Съюза, отколкото до случай на тълкуване в съответствие с правото на Съюза. Под „допълване“ [52] разбирам само прякото прилагане на изискването за пропорционалност за допълване на националните разпоредби, и по-специално за запълване на празнотата от неприложените елементи от националното право.

63. Второ, запитващата юрисдикция поставя втория си въпрос само в случай че отговорът на първия въпрос е отрицателен, тоест ако Съдът установи липсата на директен ефект на член 20 от Директива 2014/67. Предложих обаче на първия въпрос да се отговори утвърдително, тоест да се признае директният ефект на член 20 от Директива 2014/67. При все това вторият въпрос на запитващата юрисдикция също остава твърде релевантен, или

[52] Посочено като „ergänzen“ в оригиналния текст на немски език.

по-скоро най-вече ако разглежданата разпоредба от правото на Съюза има директен ефект. Всъщност вторият въпрос би станал безпредметен именно в обратния случай, при който изискването за пропорционалност на санкциите не би имало директен ефект [53].

64. Следователно вторият въпрос трябва да се преформулира, както следва: изискването за пропорционалност на санкциите, установено с член 20 от Директива 2014/67, позволява и/или налага ли на националния съд и националните административни органи при липса на нова национална правна уредба да допълнят приложимите в настоящото производство вътрешни наказателни разпоредби?

65. За да отговоря на този въпрос, най-напред ще припомня позицията, възприета от Съда в решение Link Logistik във връзка с неприлагането на национално право, противоречащо на разпоредби от правото на ЕС, които нямат директен ефект (1), както и последващите уточнения в това отношение, направени от големия състав на Съда в решение Popławski II (2) [54]. След това ще изложа накратко различните позиции, възприети от австрийските висши съдилища (Verwaltungsgerichtshof (Върховен административен съд) и Verfassungsgerichtshof (Конституционен съд) след решението на Съда по дело Maksimovic (3). По-нататък ще се спра на последиците от директния ефект на изискването за пропорционалност на санкциите и евентуалните ограничения, съществуващи в специфичната област на санкциите (4). Ще завърша със заключителна, по-обща бележка относно терминологията и предимно интуитивната нужда от пропорционалност, когато става въпрос за отклоняване от разпоредба в името на принципа на пропорционалност (5).

1. Позицията на Съда в решение Link Logistik

66. Както вече бе посочено по-горе, в решение Link Logistik Съдът приема, че член 9а от Директива 1999/62 няма директен ефект [55].

67. Впоследствие Съдът припомня задължението на държавите членки да постигнат предвидения в директивата резултат, както и принципа на тълкуване в съответствие с правото на Съюза и неговите ограничения. По-нататък обаче Съдът приема, че в разглеждания случай не е възможно тълкуване в съответствие с правото на Съюза [56].

68. Въпреки това, дори след като изключва както директния ефект, така и тълкуването в съответствие с правото на Съюза, Съдът заключава, че „националната юрисдикция е длъжна да приложи правото на Съюза в неговата цялост и да защити правата, които то дава на частноправните субекти, като при необходимост остави без приложение всяка разпоредба, която, ако бъде приложена, предвид обстоятелствата по случая, би довела до несъответстващ на правото на Съюза резултат“ [57].

53 При условията на евентуалност в такъв случай вторият въпрос би трябвало да бъде преформулиран като насочен към това да се установят границите на съответстващото тълкуване в подобни случаи и неминуемо да получи отрицателен отговор. Изключването на части от национални разпоредби, несъвместими с правото на Съюза, и последващото (или едновременно) допълване на националното право с разпоредба от правото на Съюза, която не е била предварително въведена от националния законодател, като по този начин ясно се изменя съдържанието на националните норми, изобщо не би могло да се разглежда като пример за съответстващо тълкуване, поне според мен. Вж. например решение от 15 януари 2014 г., Association de médiation sociale (C-176/12, EU:C:2014:2, т. 39), от 7 август 2018 г., Smith (C-122/17, EU:C:2018:631, т. 40), или от 24 юни 2019 г., Popławski (C-573/17, EU:C:2019:530, т. 76 и сл.).

54 Решение от 24 юни 2019 г., Popławski (C-573/17, EU:C:2019:530, наричано по-нататък „решение Popławski II“).

55 Решение Link Logistik, точка 56. Вж. също по-горе точки 28—30 от настоящото заключение.

56 Пак там, точка 60.

57 Пак там, точка 61.

69. Това твърдение е възпроизведено в диспозитива на съдебното решение, където се уточнява, че „*не може да се приеме, че* изискването за съразмерност, предвидено в член 9а от Директива 1999/62, *има директен ефект*“ и че „[с] оглед на задължението си да предприеме всички необходими общи или специални мерки, за да гарантира изпълнението на тази разпоредба, националният съд трябва да тълкува националното право в съответствие с посочената разпоредба или, ако такова съответстващо тълкуване е невъзможно, *да остави без приложение всяка разпоредба, която, ако бъде приложена, предвид обстоятелствата по случая, би довела до несъответстващ на правото на Съюза резултат*“ [58].

2. Последващи уточнения, направени в решение Popławski II

70. Скоро след постановяването на решение Link Logistik Съдът в голям състав постановява решение Popławski II. Това дело се отнася до възможността да не се прилагат национални норми, противоречащи на разпоредба от Рамково решение 2008/909/ПВР [59], което е инструмент, лишен от директен ефект в съответствие с предвиденото в Договора [60]. Сам по себе си специфичният въпрос, който се поставя, е дали само въз основа на принципа на предимство националната юрисдикция може да остави без приложение национални норми, противоречащи на разпоредби на правото на Съюза, които нямат директен ефект.

71. Съдът постановява, че „разпоредба от правото на Съюза, лишена от директен ефект, в това си качество не може да бъде изтъквана в спор, попадащ в обхвата на правото на Съюза, с цел да не се приложи евентуално противоречаща ѝ разпоредба от националното право“ [61]. По-нататък той пояснява, че „макар задължението на национална юрисдикция да не приложи разпоредба от вътрешното си право, противоречаща на разпоредба от правото на Съюза, да произтича от признатото на последната разпоредба предимство, това задължение същевременно зависи от директния ефект на същата разпоредба в спора, с който е сезирана юрисдикцията. Следователно национална юрисдикция не е длъжна само въз основа на правото на Съюза да остави без приложение разпоредба от националното си право, противоречаща на разпоредба от правото на Съюза, ако последната няма директен ефект“ [62].

72. Основният елемент на това съдебно решение е потвърждаван многократно по повод на редица други разпоредби от правото на Съюза, които не се съдържат в рамкови решения [63].

58 Пак там, точка 62 и диспозитива на това решение. Курсивът е мой.

59 Член 28, параграф 2 от Рамково решение на Съвета от 27 ноември 2008 година за прилагане на принципа за взаимно признаване към съдебни решения по наказателни дела, с които се налагат наказания лишаване от свобода или мерки, включващи лишаване от свобода, за целите на тяхното изпълнение в Европейския съюз (ОВ L 327, 2008 г., стр. 27).

60 (Предишен) член 34, параграф 2, буква б) ДЕС. Решение Popławski II, точки 69—71.

61 Решение Popławski II, точка 62.

62 Пак там, точка 68.

63 Вж. например решения от 19 ноември 2019 г., A. K. и др. (Независимост на дисциплинарната колегия на Върховния съд) (C-585/18, C-624/18 и C-625/18, EU:C:2019:982, т. 161), от 19 декември 2019 г., Deutsche Umwelthilfe (C-752/18, EU:C:2019:1114, т. 42), от 14 май 2020 г., Staatsanwaltschaft Offenburg (C-615/18, EU:C:2020:376, т. 69), от 30 септември 2020 г., CPAS Liège (C-233/19, EU:C:2020:757, т. 54), от 15 април 2021 г., Braathens Regional Aviation (C-30/19, EU:C:2021:269, т. 58), и от 18 май 2021 г., Asociația „Forumul Judecătorilor din România“ и др. (C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-291/19, C-355/19 и C-397/19, EU:C:2021:393, т. 248).

73. Така решение Popławski II и последващата съдебна практика, като много от тези решения също са постановени в голям състав на Съда, *са уредили окончателно* въпроса дали неприлагането на националното право може да бъде последица само от предимството или от предимството на правото на Съюза в съчетание с директния ефект на подлежащата на прилагане разпоредба от това право.

74. Разбира се, не може да се отрече факта, че същият този въпрос вече е бил обсъждан известно време[64], като са изразявани различни възможности и виждания[65]. Въпреки това, като се имат предвид многократните обвързващи констатации на разширения състав на Съда за решаването на този въпрос, считам, че това обсъждане вече е приключило, със сигурност в рамките на юрисдикцията.

3. Последици за настоящото дело: различните виждания на национално равнище

75. На национално равнище различни юрисдикции застъпват различаващи се виждания за практическия смисъл за висящите дела на решенията за несъвместимост, постановени от Съда, по отношение на редица елементи от разглеждания режим на санкции. Вторият въпрос на запитващата юрисдикция е поставен с оглед на тези различни виждания.

76. От една страна е подходът, възприет в решението на Verwaltungsgerichtshof (Върховен административен съд, Австрия)[66]. В рамките на сходно дело и след постановяването на решение Maksimovic тази юрисдикция приема, че за да бъде разглежданата национална разпоредба в съответствие с правото на Съюза, трябва да се оставят без приложение само някои елементи от нея. Вследствие на това решение остава възможно да се налагат санкции, които според тази юрисдикция отговарят на изискванията за пропорционалност.

77. На първо място, Verwaltungsgerichtshof (Върховен административен съд) постановява, че за да бъде в съответствие с правото на Съюза, изразът „за всеки засегнат работник“ трябва да бъде оставен без приложение. Този израз се съдържа в член 7i, параграф 4 от AVRAG, но съответства основно на текста от релевантните в настоящия случай членове 26, параграф 1 и 28 от LSD-BG[67].

78. Ако правилно разбирам, като се оставя без приложение изразът „за всеки засегнат работник“, ограниченията, наложени от националните разпоредби по отношение на всеки работник, стават приложими като цяло по отношение на цялата група засегнати работници. Следователно оставянето на израза „за всеки засегнат работник“ без приложение означава не само значително намаляване на потенциалния размер на глобите

64 В доктрината вж. например за различни позиции в рамките на това обсъждане: *Lenaerts*, K. и *Corthaut*, T. Of Birds and Hedges: The Role of Primacy in Invoking Norms of EU Law. — European Law Review, vol. 31, 2006, 287—315, на стр. 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, 35—69, *Muir*, E. Of Ages in — and Edges of — EU Law. — Common Market Law Review, vol. 48, 2011, 39—62, или *Dougan* M. Primacy and the Remedy of Disapplication. — Common Market Law Review, vol. 56, 2019, 1459—1508.

65 Всъщност заключението на генералния адвокат Campos Sánchez-Bordona, в което се поддържа обратният извод, подкрепя възможността способът за защита чрез оставяне без приложение да важи за норми, които нямат директен ефект, в съответствие с решение Link Logistik: вж. неговото заключение по дело Popławski (C-573/17, EU:C:2018:957, т. 117). Вж. също заключението ми по дело Cresco Investigation (C-193/17, EU:C:2018:614, т. 114—149), в което предлагам по същество подобен подход, що се отнася до неприлагането на националното право, несъвместимо (единствено) с разпоредбите на Хартата.

66 2019/11/0033 от 15 октомври 2019 г.

67 Както отбелязва австрийското правителство в становището си, Verwaltungsgerichtshof (Върховен административен съд) прилага съображенията си относно член 7i от AVRAG към членове 26 и 28 от LSD-BG (решения от 25 февруари 2020 г., 2018/11/0110, от 26 февруари 2020 г., 2020/11/0004 и от 27 април 2020 г., 2019/11/0171).

и въвеждане на ясен диапазон на допустимите размери, но и въвеждане на общ таван, който отсъства в законодателството и който е един от факторите, обосновали извода на Съда за непропорционалност на релевантните разпоредби на австрийското право [68].

79. На второ място, Verwaltungsgerichtshof (Върховен административен съд) постановява също, че следва да се преустанови налагането на предвидените в закона минимални глоби. На трето място, той заявява, че наказанията лишаване от свобода в случай на неплащане следва да престанат да бъдат налагани в съответствие с член 16 от Закона за административните наказания. Наличието на минимални глоби и възможността за налагане на наказание лишаване от свобода също съставляват елементи, обосновали извода на Съда в решение Maksimovic за непропорционалност на разглежданите санкции [69]. На четвърто място, Verwaltungsgerichtshof (Върховен административен съд) приема, че не е необходимо разпоредбата относно сумата за съдебни разноски да се оставя без приложение [70].

80. Така вследствие на възприетия от Verwaltungsgerichtshof (Върховен административен съд) подход, дори възможностите за това да са значително намалени, административните органи все още могат да наложат санкция, която обаче следва да е в съответствие с правото на Съюза.

81. Като взема за отправна точка отговора на Съда в решение Link Logistik, запитващата юрисдикция разглежда решението на Verwaltungsgerichtshof (Върховен административен съд) като случай на съответстващо тълкуване в съответствие с правото на Съюза и с основание отбелязва, че ако това е така, разрешението, към което то е насочено, представлява тълкуване contra legem [71]. При тези обстоятелства тя иска да установи дали предложеното от Verwaltungsgerichtshof (Върховен административен съд) разрешение е в съответствие с правото на Съюза. По-конкретно запитващата юрисдикция иска да установи дали има право да приложи разрешението, възприето от Verwaltungsgerichtshof (Върховен административен съд), или с оглед на диспозитива на решение Link Logistik единствената възможност, с която разполага, е да не приложи изцяло противоречащите национални разпоредби.

82. От друга страна, запитващата юрисдикция подчертава също, че Verfassungsgerichtshof (Конституционен съд), изглежда, е заел различна позиция. Като се произнася по конституционна жалба срещу решение на по-нисшестоящ административен съд относно санкциите, наложени въз основа на разглежданите национални разпоредби, Verfassungsgerichtshof (Конституционен съд) взема предвид констатациите на Съда в решение Maksimovic, за да установи нарушение на правото на собственост [72]. След като припомня практиката на Съда, съгласно която националните юрисдикции трябва да прилагат изцяло правото на Съюза, като при необходимост оставят без приложение всяка

68 Решение Maksimovic, т. 42, определения от 19 декември 2019 г., Bezirkshauptmannschaft Hartberg-Fürstenfeld (C-645/18, непубликувано, EU:C:2019:1108, т. 36), и EX и др. (C-140/19, C-141/19 и C-492/19—C-494/19, непубликувано, EU:C:2019:1103, т. 38).

69 Точки 43 и 45, определения от 19 декември 2019 г., Bezirkshauptmannschaft Hartberg-Fürstenfeld (C-645/18, непубликувано, EU:C:2019:1108, т. 37), и EX и др. (C-140/19, C-141/19 и C-492/19—C-494/19, непубликувано, EU:C:2019:1103, т. 39). Аспектът с наказанията лишаване от свобода обаче не е разгледан в двете определения.

70 В съчетание с другите елементи Съдът вече е установил, че този аспект е един от факторите, допринесли за непропорционалността на системата. Решение Maksimovic, т. 44, определения от 19 декември 2019 г., Bezirkshauptmannschaft Hartberg-Fürstenfeld (C-645/18, непубликувано, EU:C:2019:1108, т. 38), и EX и др. (C-140/19, C-141/19 и C-492/19—C-494/19, непубликувано, EU:C:2019:1103, т. 40).

71 Вж. вече казаното по-горе в бележка под линия 53 от настоящото заключение.

72 Решение на Verfassungsgerichtshof (Конституционен съд) от 27 ноември 2019 г., E 2047 — 2049/2019.

национална разпоредба, която му противоречи, Конституционният съд отменя наложените санкции. Достигайки до този извод, Verfassungsgerichtshof (Конституционен съд) посочва, че прилагането на национални санкции, несъвместими с норми на Съюза с директен ефект, е равносилно на налагане на санкции без подходящо правно основание [73].

83. Запитващата юрисдикция обяснява, че някои национални юрисдикции тълкуват тези конституционни решения в смисъл, че изобщо не е позволено да се продължи прилагането на разглежданите санкции. Не може да бъде наложена никаква санкция, докато не бъде приета нова законодателна уредба. Поради това запитващата юрисдикция представя позициите на Verfassungsgerichtshof (Конституционен съд) и на Verwaltungsgerichthof (Върховен административен съд) като противоположни.

84. Австрийското правителство подчертава, че не съществува никакво противоречие между съдебната практика на Verfassungsgerichtshof (Конституционен съд) и тази на Verwaltungsgerichtshof (Върховен административен съд).

85. Несъмнено Съдът няма задачата да взема отношение по национално право, a fortiori да бъде арбитър между националните юрисдикции по въпроси от националното право. Въпреки това, доколкото се отнася до последици, произтичащи от правото на Съюза, съмненията на запитващата юрисдикция свидетелстват за добре известна дилема: при наличието на национална разпоредба, която противоречи на разпоредба от правото на Съюза с директен ефект, дали единственият възможен способ за правна защита е неприлагането на цялата разпоредба на националното право, или е възможно да се действа чрез частично или избирателно неприлагане или дори допълване на националното право? Докато възприетото от Verfassungsgerichtshof (Конституционен съд) решение, изглежда, следва първия подход, практиката на Verwaltungsgerichtshof (Върховен административен съд) дава пример за втория. Накратко, какво именно трябва да се разбира под „неприлагане“?

4. По конкретните последици от директния ефект на изискването за пропорционалност

86. Представилите становища заинтересовани страни изразяват различни позиции относно последиците от директния ефект на изискването за пропорционалност, установено с член 20 от Директива 2014/67.

87. Комисията поддържа, че тази разпоредба може да послужи като основание за съда да коригира санкциите в съответствие с принципа на пропорционалност. Всъщност, първо, член 20 от тази директива изисква от държавите членки да налагат санкции по посочените в нея задължения: непредвиждането на санкции също би било в противоречие с Директивата. Второ, както установява Съдът в своите определения, национални норми, които предвиждат санкции в случай на неизпълнение на разглежданите трудовоправни задължения, са подходящи за постигането на законните цели, преследвани с Директивата [74]. Трето, противоречието между правото на Съюза и националното право не означава непременно, че последното трябва да бъде изцяло оставено без приложение: правото на Съюза допълва националното право само доколкото е достатъчно, за да се

[73] Според запитващата юрисдикция Verfassungsgerichtshof (Конституционен съд) отменя санкциите, наложени в няколко други дела, по-специално E 3530/2019 и др., E 2893/2019 и др., E 3530/2019 и др., както и E 2893/2019 и др.

[74] Определения от 19 декември 2019 г., Bezirkshauptmannschaft Hartberg-Fürstenfeld. (C-645/18, непубликувано, EU:C:2019:1108, т. 32), и EX и др. (C-140/19, C-141/19 и C-492/19—C-494/19, непубликувано, EU:C:2019:1103, т. 34).

направи възможно приемането на санкция в съответствие с изискването за пропорционалност. В това отношение Комисията счита, че австрийските съдилища дори би трябвало да продължат да прилагат кумулирани санкции, доколкото такива кумулативни санкции сами по себе си не са непропорционални в съответствие с практиката на Съда [75].

88. Австрийското правителство също поддържа, че пълното неприлагане на националните разпоредби би довело до нарушение на правото на Съюза. Частичното неприлагане на разглежданите национални разпоредби само по себе си би могло да гарантира, че предвидените в националното право санкции могат да се налагат от националните административни и съдебни органи в съответствие с изискванията на правото на Съюза [76].

89. Обратно, полското правителство счита, че определянето на наказателните санкции независимо от текста на националните правни разпоредби би могло да наруши принципа на законност; това означава, че единственото възможно разрешение е пълното неприлагане на националните разпоредби. В същия смисъл чешкото правителство изтъква, че подход, при който размерът на санкцията се определя не въз основа на установени в закона критерии, които могат да бъдат предварително известни на адресатите на правната уредба, а въз основа на критерии, установени ex post от юрисдикции или административни органи, нарушава принципа на правната сигурност.

90. Съгласен съм с Комисията, че директният ефект на принципа на пропорционалност не би трябвало непременно да води до *пълното* неприлагане на националните разпоредби в областта на санкциите. Според мен определящ в това отношение е фактът, че Съдът е обявил за несъвместими с правото на Съюза именно някои прекомерни елементи от националния режим на санкции. Съдът не е обявил санкциите за несъвместими сами по себе си, нито a fortiori е посочил, че незаконосъобразното поведение, водещо до налагането на такива санкции, не може да бъде санкционирано. С други думи, изискването за *пропорционалност на санкциите* изобщо не може да се приравни на изискване за *липса на санкции*. Несъмнено от абстрактна гледна точка тази теза изглежда до известна степен непропорционална.

91. Разбирам обаче опасенията, изразени от запитващата юрисдикция в особения контекст на санкции с наказателноправен характер, водещи до опасения с оглед на принципите на законност, правна сигурност и равенство пред закона, които ще разгледам по-долу.

а) Законност, правна сигурност и равенство пред закона при налагането на санкции

92. Запитващата юрисдикция счита, че разрешението, произтичащо от решението на Verwaltungsgerichtshof (Върховен административен съд), може да бъде проблематично по съображения, свързани с принципа на законност. Този принцип се тълкува много стриктно от Verfassungsgerichtshof (Конституционен съд), по-специално в областта на

[75] решение Maksimovic, т. 41 и определения от 19 декември 2019 г., Bezirkshauptmannschaft Hartberg-Fürstenfeld (C-645/18, непубликувано, EU:C:2019:1108, т. 35), и EX и др. (C-140/19, C-141/19 и C-492/19—C-494/19, непубликувано, EU:C:2019:1103, т. 37).

[76] Позицията на австрийското правителство по този въпрос е донякъде озадачаваща, още повече че това правителство предлага отговор на първия въпрос, с който се отхвърля директният ефект на изискването за пропорционалност, и не ограничава отговора си на втория въпрос под формата на отговор само при условията на евентуалност, а по-скоро очертава частичното неприлагане като съответстващо тълкуване. При все това може да се предположи, че в това отношение австрийското правителство, подобно на запитващата юрисдикция, възприема като отправна точка проблематичната констатация на Съда в решение Link Logistik.

наказателното право. Освен това, както отбелязва запитващата юрисдикция, различни австрийски административни юрисдикции са тълкували по различен начин решението на най-висшите австрийски съдилища. Изправена пред различията в позициите на административните съдилища, запитващата юрисдикция обобщава настоящото положение като затруднено от непоследователна съдебна практика и правна несигурност. Освен това тази юрисдикция счита, че непоследователността в настоящата практика по постановяването на решения поражда опасения от гледна точка на принципа на равенство. Прилагането на санкции за всеки отделен случай било непознато в австрийския правен ред като цяло, и в частност в системата на наказателното правораздаване.

93. Чешкото правителство подчертава, че член 20 от Директива 2014/67 в никакъв случай не може да се счита за притежаващ директен ефект, за да може да се прави позоваване на него срещу частноправен субект. Практиката на Съда изключва възможността държава членка да се позове на директния ефект на директива, за да приложи санкции въз основа на разпоредбите на директива. Това правителство посочва също, че ако всяка юрисдикция или административен орган можеше да адаптира творчески националните норми, това неизбежно би довело до различия в размера на налаганите санкции, без да се излагат обективни мотиви.

94. В същия смисъл полското правителство счита, че да се даде възможност на всяка юрисдикция или орган да адаптира санкциите, които се отклоняват от правните разпоредби, би противоречало на изискванията на принципа на законност. Полското правителство дори поддържа, че фактът, че различни съдилища са стигнали до различни тълкувания, свидетелства за липсата на директен ефект на член 20.

95. Не приемам за убедителни тези доводи поради следните причини.

96. Принципът на *законност* изисква законът ясно да определя престъпленията и наказанията, които се прилагат към момента на извършване на наказуемото действие или бездействие. Това условие е изпълнено, когато от текста на приложимата разпоредба, а при нужда и чрез тълкуването ѝ от съдилищата, правните субекти могат да разберат за кои техни действия и бездействия се предвижда наказателна отговорност[77]. Тези изисквания обаче не изключват постепенното изясняване на нормите относно наказателната отговорност чрез тълкуванията от съдебната практика, стига тези тълкувания да са достатъчно предвидими[78]. Освен това принципът lex mitior, включен в член 49 от Хартата, не допуска налагането на по-тежко наказание от това, което е било приложимо към момента на извършването на престъплението.

97. Според мен възможността за частично неприлагане на националните разпоредби, в частта им, в която нарушават правото на Съюза, и добавянето или допълването им с прякото прилагане на принципа на пропорционалност не нарушава принципа на законност, залегнал в член 49 от Хартата.

98. От една страна, нарушенията и санкциите са били определени към момента на извършване на наказуемото деяние. В това си качество частноправните субекти са можели да знаят последиците от своето поведение. Директният ефект на принципа на пропорционалност не води до налагането на санкции въз основа на неправилно

[77] Вж. например решения от 3 май 2007 г., Advocaten voor de Wereld (C-303/05, EU:C:2007:261, т. 50), от 31 март 2011 г., Аурубис България (C-546/09, EU:C:2011:199, т. 42), и от 28 март 2017 г., Rosneft (C-72/15, EU:C:2017:236, т. 162).

[78] Вж. решение от 28 март 2017 г., Rosneft (C-72/15, EU:C:2017:236, т. 167 и цитираната съдебна практика).

транспонирана директива. Тези санкции са ясно основани на надлежно обнародваното и предоставено на адресатите национално право, а не на директивата. По тази причина практиката на Съда относно невъзможността пряко да се прилагат директиви, определящи или утежняващи наказателната отговорност на частноправните субекти[79], просто не е релевантна в настоящия случай.

99. От друга страна, изискването за пропорционалност, установено с член 20 от Директива 2014/67, е основанието за *смекчаване* и коригиране на националните разпоредби чрез директния ефект на изискването за пропорционалност. С други думи, изискването за пропорционалност не е основанието, на което са наложени или утежнени санкциите, а основанието, на което законно наложените санкции *се намаляват*, така че да съответстват на правото на Съюза.

100. От трета страна и отново, решението, с което се обявява непропорционалността на санкциите по дело Maksimovic, и двете последващи определения на Съда не засягат валидността на приложимите национални разпоредби, определящи нарушенията. Следователно инкриминирането и санкционирането на тези нарушения очевидно остават правомерни. Решенията на Съда засягат само някои специфични елементи от националния режим на санкции, които са обявени за несъвместими поради непропорционалния си характер.

101. По-нататък, налице са изразените от запитващата юрисдикция опасения относно наличието на противоречива съдебна практика в административните съдилища и отрицателните последици, до които тя може да доведе от гледна точка на *принципа на равенство* и *принципа на правна сигурност*. Макар напълно да споделям тези опасения, трудно може да се твърди, че директният ефект на изискването за пропорционалност на санкциите е единствената или дори основната причина за тях.

102. Наистина, функционирането на разпръснатата и децентрализирана съдебна система на ЕС се характеризира с известна неопределеност във времето по отношение на правилното прилагане на национални норми след обявяването на тяхната несъвместимост с правото на Съюза. За разлика например от редица национални правни системи, в които обявяването на противоконституционност от (една) национална конституционна юрисдикция води до отмяна на националните норми с действие erga omnes, оставянето без приложение от (всяка) национална юрисдикция поради несъвместимост с правото на Съюза може за определен период от време да се урежда от обичайните процесуални правила и инстанции, предвидени в националното право. При това положение, доколкото въпросът не е окончателно решен от Съда като най-висш тълкувател на правото на Съюза, то преди уеднаквяването на национално равнище от съответната върховна юрисдикция е възможно да съществуват дори противоположни становища по този въпрос от различните национални юрисдикции.

103. Не може обаче да се пренебрегне фактът, че правната несигурност и различното прилагане на национално равнище в настоящия случай до голяма степен се дължат на два фактора, които произтичат от националния контекст. Първо, както многократно подчертава запитващата юрисдикция, националният законодател е бездействал. При все това може естествено да се предположи, че ако трябва да се изясни несигурност относно

[79] Например решение от 11 юни 1987 г., Pretore di Salò (14/86, EU:C:1987:275, т. 20), от 8 октомври 1987 г., Kolpinghuis Nijmegen (80/86, EU:C:1987:431, т. 13), от 3 май 2005 г., Berlusconi и др. (C-387/02, C-391/02 и C-403/02, EU:C:2005:270, т. 74), или от 20 декември 2017 г., Vaditrans (C-102/16, EU:C:2017:1012, т. 56).

приложното поле на национални санкции, това следва да се извърши от националния законодател, така че да се сведе до минимум неопределеността във времето вследствие на обявяването на несъвместимост.

104. Второ, макар националният законодател да не е действал, постигането на единно прилагане на националното право в крайна сметка следва да бъде осигурено в рамките на обикновено йерархично организираната национална съдебна система, със сигурност в рамките на гражданскоправната традиция. Обикновено ролята на върховните юрисдикции е да уеднаквяват съдебната практика в рамките на съответните си области на компетентност. В това отношение обаче, изглежда, националните норми относно компетентността по същество позволяват да се избере дали решение на долустоящ административен съд да се обжалва пред Verwaltungsgerichtshof (Върховен административен съд) или пред Verfassungsgerichtshof (Конституционен съд) [80].

105. Държа да подчертая ясно, че това е възможно съгласно правото на ЕС. Всъщност структурирането на националните съдебни институции и производства остава в обхвата на първоначалния избор на държавата членка [81]. Малко по-проблематично обаче би било да се вземат последиците от такъв национален избор (бездействие на законодателя и действителна липса на съдебен орган, който да може да уеднакви съдебната практика) и да се представят като последици от евентуалния директен ефект на произтичащото от правото на Съюза изискване за пропорционалност на санкциите.

106. Накрая, отвъд структурното равнище все така остава въпросът за потенциалната несигурност по отношение на точния размер на глобата във всеки конкретен случай. В рамките на налагането на санкция, дори да се възприеме като отправна точка избраният от Verwaltungsgerichtshof (Върховен административен съд) подход, остава необходимостта да се определи размерът на санкцията, например някъде в диапазона между 1 000 EUR и 10 000 EUR, или, ако се отмени минималната сума, то на практика между 0 EUR и 10 000 EUR. Следователно е възможно в даден случай нарушител да получи санкция в общ размер от 100 EUR, докато на друг да бъде наложена санкция в размер на 5 000 EUR. Това на свой ред действително би могло да повдигне въпроса за равенството пред закона.

107. Същевременно проблемът с равенството в такъв случай би могъл да възникне само ако двамата нарушители се окажат в идентично положение. Тогава не би имало никакви отличителни обстоятелства. При все това животът обикновено е безкрайно променлив. Поради това, когато в административното и в наказателното право се определят наказания

[80] Както показва опитът на редица европейски системи, които се стремят да направят разграничение между въпросите на конституционосъобразността, от една страна, и (само или просто) законосъобразността, от друга страна, за целите на разпределянето на компетентност, тази граница е много неуловима и на практика не може да бъде очертана. Настоящото дело дава ясен пример в това отношение. Един и същ правен проблем може да преминава свободно между двете категории и да се поставя като въпрос за конституционосъобразност (право на собственост, нарушено със санкция) или за законосъобразност (съвместимост на националното решение, с което се налага санкцията, с националното право и с правото на Съюза). За сравнително обсъждане с примери от Германия, Испания, Чешката република, Словакия или Словения вж. изданието на Ústavní soud (Конституционен съд, Чешка република), озаглавено *The Limits of the Constitutional Review of the Ordinary Courts' Decisions in the Proceedings on the Constitutional Complaint*. Linde, Prague, 2005. Вж. също например Bundesministerium der Justiz, *Entlastung des Bundesverfassungsgerichts: Bericht der Kommission*, Moser, Bonn, 1998, 62—66.

[81] Вж. в този смисъл решения от 24 юни 2019 г., Комисия/Полша (Независимост на Върховния съд) (C-619/18, EU:C:2019:531, т. 52), и от 19 ноември 2019 г., А. К. и др. (Независимост на дисциплинарната колегия на Върховния съд) (C-585/18, C-624/18 и C-625/18, EU:C:2019:982, т. 115).

или санкции по принцип, поне в съвременното право[82], обикновено не се използва подходът „един и същ размер“, а се определя допустим диапазон, в рамките на който да се упражнява административно или съдебно право на преценка.

108. Отново, както вече беше отбелязано по отношение на безусловната същност на изискването за пропорционалност на санкциите, „ясно, точно и безусловно“ не означава, че всеки аспект е изрично предварително предвиден в законодателството. Подобен сценарий просто не е реалистичен. Това, което остава нерешено обаче, трябва най-малкото да може да бъде изтъкнато пред съд[83].

109. В обобщение, в случая не виждам никакви проблеми, породени от принципа на законност на санкциите съгласно член 49 от Хартата или от императивното изискване за правна сигурност и равенство пред закона от гледна точка на правото на Съюза.

110. Това обаче не променя факта, че приемането на санкции в областта, обхванатата от Директива 2014/67, не е напълно хармонизирано от правото на Съюза. Така приложимите в тази област санкции остават в обхвата на правото на преценка на държавите членки. Всъщност наличието им по принцип се изисква от правото на Съюза (трябва да има някакви санкции), но конкретните проблематични аспекти относно техния (непропорционален) обхват и налагането им следва да се уредят от държавите членки.

111. Ето защо, по подобие на подхода, възприет от Съда в решение M.A.S. и M.B.[84], в този случай националните органи и юрисдикции би трябвало по принцип да са свободни да прилагат различни (по-високи) стандарти за защита на основните права. Това евентуално би могло да включва по-стриктни виждания за принципа на законоустановеност на санкциите, ако такова изискване действително съществува в националното право и се прилага по отношение на санкции, предвидени в националното право, които не са изцяло определени в правото на Съюза[85].

б) Пропорционалност при оставянето на непропорционални национални норми без приложение?

112. Констатациите на Съда в решение Maksimovic и в последващите определения, с които се установява непропорционалността на предвидените в австрийското законодателство санкции, се основават на съвкупност от обстоятелства: i) големият размер на глобите; ii) неограниченото кумулиране на тези глоби; iii) наличието на минимален праг, под който глобите не могат да паднат, дори да не е установено, че дадено нарушение е особено тежко; iv) обстоятелството, че в случай на отхвърляне на жалба лицето трябва да заплати сума в размер на 20 % от глобата за съдебни разноски; и v) обстоятелството, че неплащането на глоба може да доведе до налагане на наказание лишаване от свобода[86].

82 За разлика от примери от миналото за „обвързана присъда“, известни с явната липса на пропорционалност между деянието и наказанието и предизвикани от обвързването на конкретни престъпления само с една възможна санкция без никаква възможност за адаптиране или изменение на тази санкция с оглед на конкретните обстоятелства — вж. например заключението ми по дело An tAire Talmhaíochta Bia agus Mara, Éire agus an tArd-Aighne (C-64/20, EU:C:2021:14, т. 56).

83 Вж. по-горе точки 41—42 от настоящото заключение.

84 Вж. решение от 5 декември 2017 г., M.A.S. и M.B. (C-42/17, EU:C:2017:936, т. 47—62).

85 Повече за границите на тази възможност и тълкуването на установеното в съдебната практика условие относно „предимството, единството и ефективността на правото на Съюза“ вж. в неотдавнашното ми заключение по съединени дела Ministerul Public — Parchetul de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție — Direcția Națională Anticorupție и др. (C-357/19 и C-547/19, EU:C:2021:170, т. 145—156).

86 Решение Maksimovic, точки 42—45.

113. В този контекст възприетото от Verwaltungsgerichtshof (Върховен административен съд) разрешение според мен е прагматично и същевременно много елегантно. С едно драсване на перото тази юрисдикция оставя без приложение редица елементи, съдържащи се в приложимите национални разпоредби. Тя въвежда максимален таван, като същевременно позволява допустим диапазон на санкции. Освен това тя изключва долната граница и премахва възможността за налагане на заместващото наказание лишаване от свобода в случай на неплащане. По този начин Verwaltungsgerichthof (Върховен административен съд) оставя без приложение различни елементи от австрийската система за налагане на глоби, като същевременно запазва възможността налагането на санкции да продължи, докато законодателят измени съответното законодателство.

114. Мога само за пореден път да подчертая, че правото на Съюза не изключва налагането на санкции за разглежданите нарушения, а по-скоро обратното. Член 20 от Директива 2014/67 налага задължението за приемане на такива санкции, които несъмнено трябва да са пропорционални, но също и възпиращи и ефективни. Освен това от гледна точка на член 20 от тази директива възможността за допълване на националното право е в съответствие с целите на Директивата, тъй като това би позволило да се установи разумен баланс между изискването за пропорционалност и изискването за ефективност и възпиращо действие на санкциите.

115. В това отношение изискването за пропорционалност на санкциите, залегнало и в член 49, параграф 3 от Хартата, трудно може да се приравни на безнаказаност, когато съществува разумен начин за адаптиране на националния правен ред в съответствие с принципа на пропорционалност. Позоваването единствено на принципа на пропорционалност, така че да се изключи възможността за налагане на каквито и да било санкции, изобщо не би отчело необходимостта от защита на прогласената в член 1, параграф 1 от Директива 2014/67 цел да се гарантира спазване на подходящо равнище на защита на правата на командированите работници.

116. Така в обобщение би било донякъде парадоксално, поне от гледна точка на правото на Съюза, в името на принципа на пропорционалност да се стигне до непропорционално неприлагане на всички съответни разпоредби относно санкциите в националното право, включително тези, които всъщност никога не са били поставяни под въпрос. Това твърдение отново не изключва възможността въпросните други национални разпоредби да се превърнат в странична щета поради по-строгите национални виждания за принципа на законност или в други случаи просто да отпаднат поради свързаност, тъй като вече не биха могли да се прилагат самостоятелно.

117. Твърди се само че директният ефект на изискването за пропорционалност не налага непропорционално неприлагане на всяка национална норма. Образно казано, операцията, която трябва да се извърши в името на правото на Съюза, трябва да прилича по-скоро на хирургичен разрез, отколкото на бомбен килим.

5. Заключение по въпроса за дихотомиите на директния ефект: изключване, заместване или просто „включване“?

118. През годините има много академични писания с педантични разграничения и таксономии на различните видове директен ефект, които Съдът е въвел по дадено дело или може да е възнамерявал да въведе по друго. По-специално разграничението между

изключващите и заместващите ефекти на разпоредбите на правото на Съюза[87] с оглед на противоречащата им национална правна уредба продължава да бъде предмет на разгорещени обсъждания[88]. Освен това, макар решение Popławski II да е разрешило предходния въпрос (оставяне без приложение единствено поради предимство или само поради предимство и директен ефект), по-нататъшният въпрос относно точния вид и броя на хипотезите, които могат да произтекат от това, остава все така открит.

119. Не възнамерявам да се включвам в това обсъждане тук. Все пак просто ще използвам настоящото дело като повод да изтъкна ограниченото практическо значение на подобни таксономични подразделения. Както се установява от настоящото дело, разделителната линия между например последиците, които са изключващи, и заместващите последици от директния ефект в редица случаи остава доста неясна. Тя ще зависи в голяма степен от конкретния случай и е по-скоро въпрос на „лична декларация“ от страна на съответната юрисдикция, отколкото ясно прокарано разграничение.

120. Избраният от Verwaltungsgerichtshof (Върховен административен съд) подход, обобщен в предходния раздел, е особено показателен в това отношение. Обстоятелството, че използваната правна техника е „неприлагане“, по-скоро е обусловено от текста и структурата на разпоредбите на националното право, а не се явява неизбежна последица, произтичаща от „същността“ на разпоредбата от правото на Съюза, съдържаща самото изискване за пропорционалност.

121. Всъщност сходни резултати биха могли да се постигнат по-скоро чрез „включване“ на положителното съдържание на принципа на пропорционалност, за да се стигне до правно разрешение чрез заместване, а не чрез изключване. На практика такова бе предложението ми по дело Link Logistik, в което структурата на националната норма (фиксиран размер на глобата независимо от каквито и да било конкретни обстоятелства по случая) не би позволила на националния съд да стигне до разрешение, което да съответства на принципа на пропорционалност, като просто остави без приложение някои разпоредби от националната правна уредба. Следователно е било необходимо да се въведат нормативни елементи, произтичащи от проверката и присъщи на принципа на пропорционалност[89].

122. Този контраст показва, че така видът директен ефект на една и съща разпоредба от правото на Съюза логично ще зависи от националната правна действителност. Докато в някои случаи разпоредба с директен ефект би заменила изцяло „изместената“ противоречаща национална разпоредба, в други случаи ще бъде възможно само пълното неприлагане. В голям брой междинни случаи спазването на правото на Съюза може да доведе само до частично неприлагане или неприлагане на елементите на националната норма само доколкото те противоречат на разпоредбите на правото на Съюза. Накрая, пълното или частично неприлагане ще трябва да бъде съчетано и с тълкуването на „останалите“ приложими разпоредби или елементи от разпоредби в съответствие с правото на Съюза.

87 Вж. първоначално по това разграничение *Galmot*, Y. et *Bonichot*, J-C. La Cour de justice des Communautés européennes et la transposition des directives en droit national 4(1). — Revue française de droit administratif, 1988, 1—23.

88 Вж. например заключението на генералния адвокат Saggio по съединени дела Océano Grupo Editorial и Salvat Editores (C-240/98—C-244/98, EU:C:1999:620) и заключението на генералния адвокат Léger по дело Linster (C-287/98, EU:C:2000:3). Вж. по-специално и *Dougan*, M. When Worlds Collide! Competing Visions of the Relationship between Direct Effect and Supremacy. — Common Market Law Review, 2007, vol. 44, 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. et *Robinson*, W. (eds.), A True European: Essays for Judge David Edward. Hart Publishing, Oxford, 2004, 367—389.

89 Вж. моето заключение по дело Link Logistik N&N (C-384/17, EU:C:2018:494, т. 84 и сл.).

123. Накратко, таксономичната подредба на директния ефект, в която ще попадне даден случай, ще се определи от националното право, структурата на конкретния случай и избраната степен на абстрактност. Често може да се постигне един и същ резултат било чрез изключване на по-обща норма от по-висок ранг, било чрез заместване или въвеждане на по-специфична норма в националния правен ред.

124. Ето защо според мен въпросът дали необходимото действие въз основа на разпоредба от правото на Съюза с потенциален директен ефект представлява именно изключване, заместване или нещо друго, може да представлява педагогически или научен интерес. При все това подобни таксономии не би трябвало да определят решението дали директният ефект на конкретна разпоредба от правото на Съюза е възможен или не. Напротив, след като се провери дали разглежданата норма от правото на Съюза просто може да бъде изтъкната пред съд, вниманието следва да се съсредоточи върху потенциалните последици от директния ефект в конкретния случай и защитата на съответните индивидуални права.

B. Отхвърляне на решение Link Logistik

125. Ако Съдът сподели съображенията, изложени в раздели А и Б от настоящото заключение, той трябва да преразгледа преценката си в решение Link Logistik.

126. Както бе посочено в раздел Б от настоящото заключение, с решение Popławski II имплицитно и частично се отхвърля позицията на Съда в решение Link Logistik. Националните юрисдикции и другите органи могат да оставят без приложение само национални разпоредби, противоречащи на разпоредби от правото на Съюза, които имат директен ефект.

127. Какво може да се каже за позицията на Съда в решение Link Logistik за директния ефект на изискването за пропорционалност? Както подробно е изложено в раздел А от настоящото заключение, редица съображения подкрепят признаването на директния ефект на изискването за пропорционалност, предвидено в член 20 от Директива 2014/67.

128. Освен това много важната корекция, внесена с решение Popławski II по отношение на неприлагането на противоречащото на правото на Съюза национално право, засяга и равновесието в основата на всички доводи, развити от Съда в решение Link Logistik. Тази корекция засяга и преценката на Съда относно директния ефект на изискването за пропорционалност. В решение Link Logistik Съдът отхвърля директния ефект на изискването за пропорционалност, предвидено в член 9а от Директива 1999/62. Все пак част от съображенията, довели до този извод, може би се основават на погрешното схващане, че е възможно да се оставят без приложение национални норми, противоречащи на норми от правото на Съюза без директен ефект. Всъщност Съдът е поискал от запитващата юрисдикция да направи точно това [90].

129. Как предвид всичко това да се подходи в настоящото дело? Според мен решение Link Logistik би трябвало изрично и открито да бъде отхвърлено от голям състав на Съда.

[90] Решение Link Logistik, т. 62 и диспозитива на това решение.

130. Съдът никога не е заявявал, че е формално обвързан от доктрината за stare decisis. Той обаче се придържа към тази доктрина в практиката [91]. Необходимостта от последователно позоваване на собствената предходна практика и утвърждаване на задължителния характер на тази практика означава, че Съдът рядко изрично отхвърля свое решение. Съдът по-често разграничава делото или обяснява ретроспективно собствената си съдебна практика, така че различните парченца от мозайката да се „съчетаят добре“ и да бъдат „изяснени“ [92].

131. Досегашната практика на Съда по преразглеждане на предходните му решения е разнообразна [93]. Случаите на изрично отхвърляне остават редки. Дори в тези редки случаи обясненията на Съда относно причините, обосновали възприемането на различна позиция, са относително оскъдни. В някои случаи Съдът само признава различния прецедент и посочва, че възприема друго тълкуване [94]. По други дела става ясно, че Съдът е променил становището си с оглед на обстоятелствата и доводите, представени по последващо дело [95], или уточнява предходната си позиция в светлината на тези нововъведени съображения [96].

132. Съдът се отклонява по-открито от предходната си практика в светлината на конституционните промени или на измененията на Договора [97]. Съществуват обаче редица дела, в които Съдът продължава да посочва като „надеждна практика“ предходните решения, макар новото решение да води до различно заключение [98]. Само в много редки случаи Съдът изрично преразглежда предходното си тълкуване, спира се на предходната си практика и обяснява причините за различно разрешение [99].

133. Според мен настоящото дело би трябвало да бъде един от тези редки случаи. Съдът би трябвало да се възползва от предоставената в настоящото дело възможност *изрично* да преразгледа стойността на констатацията си в решение Link Logistik по-специално поради следните причини.

91 Вж. *Slynn*, G. The Court of Justice of the European Communities. — International and Comparative Law Quarterly, 1984, vol. 33, p. 409, на стр. 423.

92 Един известен пример: решение от 8 октомври 1996 г., Dillenkofer и др. (C-178/94, C-179/94 и C-188/94—C-190/94, EU:C:1996:375, т. 20 и сл.), в което се рационализира предходната съдебна практика в областта на отговорността на държавата за вредите, причинени на частноправните субекти вследствие на нарушения на правото на Съюза.

93 По ранните дебати вж. по-специално заключението на генералния адвокат Roemer по дело Нидерландия/Върховен орган (9/61, непубликувано, EU:C:1962:20, т. 242), заключението на генералния адвокат Lagrange по съединени дела Da Costa и др. (28/62—30/62, непубликувано, EU:C:1963:2) или заключението на генералния адвокат La Pergola по дело Sürül (C-262/96, EU:C:1998:610).

94 Вж. например решения от 3 април 1968 г., Molkerei-Zentrale Westfalen/Lippe (28/67, EU:C:1968:17) във връзка с решение от 16 юни 1966 г., Lütticke (57/65, EU:C:1966:34), и решение от 25 юли 2008 г., Metock и др. (C-127/08, EU:C:2008:449), във връзка с решение от 23 септември 2003 г., Akrich (C-109/01, EU:C:2003:491).

95 Вж. например решение от 22 май 1990 г., Парламент/Съвет — Чернобил (C-70/88, EU:C:1990:217, т. 16) във връзка с решение от 27 септември 1988 г., Парламент/Съвет — Комитология (302/87, EU:C:1988:461) или решение от 24 ноември 1993 г., Keck и Mithouard (C-267/91 и C-268/91, EU:C:1993:905) във връзка с решение от 20 февруари 1979 г., Rewe-Zentral (Cassis de Dijon) (120/78, EU:C:1979:42).

96 Вж. например решение от 5 декември 2017 г., M.A. S. и M.B. (C-42/17, EU:C:2017:936, т. 28), във връзка с решение от 8 септември 2015 г., Taricco и др. (C-105/14, EU:C:2015:555).

97 Вж. например решение от 15 март 2005 г., Bidar (C-209/03, EU:C:2005:169) във връзка с решения от 21 юни 1988 г., Lair (39/86, EU:C:1988:322), и от 21 юни 1988 г., Brown (197/86, EU:C:1988:323).

98 Вж. например решения от 5 юни 2018 г., Grupo Norte Facility (C-574/16, EU:C:2018:390) и Montero Mateos (C-677/16, EU:C:2018:393), във връзка с решение от 14 септември 2016 г., de Diego Porras (C-596/14, EU:C:2016:683).

99 Вж. решение от 17 октомври 1990 г., HAG GF (C-10/89, EU:C:1990:359, т. 10 и сл.), и по-специално заключението на генералния адвокат Jacobs по това дело (EU:C:1990:112) във връзка с решение от 3 юли 1974 г., Van Zuylen (HAG I) (192/73, EU:C:1974:72).

134. На първо място, просто не е възможно да се разграничи, поне за мен, настоящото дело от дело Link Logistik за целите на последователното тълкуване на изискването за пропорционалност както на член 9а от Директива 1999/62, така и на член 20 от Директива 2014/67.

135. Запитващата юрисдикция се е постарала да подчертае разликите между настоящото дело и дело Link Logistik. Въпреки това текстът, целта и контекстът както на член 9а от Директива 1999/62, така и на член 20 от Директива 2014/67 според мен не позволяват да се установят значителни разлики, които да позволяват на Съда да достигне до различен извод с оглед на последната разпоредба и при това да остави без промяна решението по дело Link Logistik[100]. По същия начин едно ретроспективно „изясняване“ на това, което Съдът действително е искал да посочи в решение Link Logistik, би могло да доведе до допълнително объркване, като се има предвид значителното отклонение от този прецедент, което вече е направено в решение Popławski II.

136. На второ място, подобно допълнително „изясняване“ на позицията, възприета в решение Link Logistik, може да породи объркване в една особено чувствителна и сложна правна област, засягаща някои от най-основните елементи на правния ред на Съюза, каквито са принципите на директния ефект и на предимството, способът за защита чрез оставяне без приложение, както и специфичните правни последици на принципа на пропорционалност. Противоречието между решение Link Logistik и произнесеното в голям състав решение Popławski II прави още по-необходимо в случая да се постигне изричен обрат в практиката, още повече когато разликата в решенията се отнася до тълкуването на основните принципи, уреждащи отношенията между националните правни системи и правния ред на Съюза. При подобно положение, в което е налице явно противоречие с по-ранна съдебна практика, Съдът би трябвало открито да се спре на собствената си практика и ясно да посочи дали и в каква степен ще преразгледа предходното си правно становище.

137. На трето място, може да се съжалява, че прецедентът, който трябва да се отхвърли, е относително скорошен, но това в крайна сметка не би трябвало да има някакво значение. Правилното тълкуване на правото на Съюза има предимство пред тези опасения. Всъщност някои от най-успешните примери за отхвърляне от Съда са се случвали относително скоро след постановяването на отхвърления прецедент[101]. Това е разбираемо предвид факта че решение на Съда често поражда дебат, вследствие на който националните юрисдикции формулират последващи въпроси, като предоставят на Съда допълнителни сведения или доводи. В някои от тези по-нови положения Съдът разпределя делата на големия състав, когато изрично е приканен да преразгледа позицията на Съда[102]. Всъщност, когато подлежащият на отхвърляне прецедент датира от много години и дори от десетилетия, отклонението не е толкова проблематично. То може да бъде мотивирано чрез използване на довода за развитието на правния ред на Съюза[103].

100 Вж. също по-горе точки 55—57 от настоящото заключение.

101 Вж. например решение от 22 май 1990 г., Парламент/Съвет — Чернобил (C-70/88, EU:C:1990:217), във връзка с решение от 27 септември 1988 г., Парламент/Съвет — Комитология (302/87, EU:C:1988:461), постановено само 20 месеца преди него.

102 Вж. например решения от 5 юни 2018 г., Grupo Norte Facility (C-574/16, EU:C:2018:390), и Montero Mateos (C-677/16, EU:C:2018:393) във връзка с решение от 14 септември 2016 г., de Diego Porras (C-596/14, EU:C:2016:683).

103 Например неотдавнашното решение от 18 ноември 2020 г., Syndicat CFTC (C-463/19, EU:C:2020:932), във връзка с решение (на пленума) от 12 юли 1984 г., Hofmann (184/83, EU:C:1984:273).

138. Накрая, на четвърто място, в настоящата структура на Съда кой трябва да бъде призован да се произнесе по отхвърлянето? Отново, вярно е, че не съществува формално правило за stare decisis. Така различните състави на Съда са свободни да преразгледат предходния прецедент. Освен това деликатната разграничителна линия между конструктивното преразглеждане на предходни съдебни решения, развитието на съдебната практика и мълчаливото отклонение прави по-скоро трудно за изработване и въвеждане всякакво формално правило относно разпределянето на големия състав на всяко дело, свързано с преразглеждане на съдебната практика.

139. Въпреки това в настоящата институционална структура на Съда, където големият състав притежава особен конституционен статус в Съда и съответен по-голям авторитет в рамките на Съда и извън него, *целенасоченото* отхвърляне на прецеденти би трябвало да спада към неговите правомощия и функции. Такъв би трябвало по-специално да е случаят в положения като настоящото, в които просто няма рационално място за „разграничаване“ или „разясняване“ на случая.

140. Всъщност, предвид необходимостта от запазване на авторитетността на практиката на Съда, би било желателно, след като бъде установено проблематично решение и необходимост да се разгледа отклонение от него, за предпочитане големият състав на Съда да бъде сезиран с делото [104]. Естествено, това не е пречка за продължаващото и паралелно интелектуално експериментиране в други състави на Съда. Всъщност по-големите, тържествени съдебни състави рядко се отличават в намирането на нови посоки. При все това те се справят отлично с авторитетния избор сред набор от възможности.

141. Накрая, следва ли да се направи *изрично* целенасочено отхвърляне на практиката? Според мен определено би следвало. Въпреки това няма да започвам продължително обсъждане на всички възможни доводи относно достойнствата на открития правен дискурс и изискването за подходяща обосновка на съдебното решение. Вместо това просто ще заключа, като отбележа, че в действителност всички върховни съдилища отдават значение на доброто си име и gravitas. Тези елементи са абсолютно необходими за тяхната роля и общ авторитет. Следователно по дефиниция е слабо вероятно върховният съд да се радва, че е сбъркал, ако всъщност такава ситуация изобщо може да възникне [105]. Да се открие обаче в система, която се самоопределя като основана на съдебния диалог, партньор в диалога, който никога не греши, може да бъде доста изненадващо и често разочароващо. Във всеки случай и в това отношение неспособността да се признае направената грешка не е присъща нито на диалога, нито на истинската увереност в себе си и авторитета в този смисъл.

[104] Заключение на генералния адвокат Sharpston по дело Puffer (C-460/07, EU:C:2008:714, т. 56), в което се подчертава необходимостта от връщане на делото на големия състав в случай на обрат. За по-скорошен практически пример вж. решение от 9 юли 2020 г., Santen (C-673/18, EU:C:2020:531), във връзка с решение от 19 юли 2012 г., Neurim Pharmaceuticals (1991) (C-130/11, EU:C:2012:489).

[105] Както иронично отбелязва преди известно време съдията Jackson в своето особено мнение по дело Brown/Allen, 344 U.S. 443 (1953), стр. 540: „Ние не сме окончателни, защото сме безгрешни, а сме безгрешни само защото сме окончателни“.

V. Заключение

142. Предлагам на Съда да отговори на преюдициалните въпроси, поставени от Landesverwaltungsgericht Steiermark (Областен административен съд Щирия, Австрия) по следния начин:

„1. Изискването за пропорционалност на санкциите, предвидено в член 20 от Директива 2014/67/ЕС на Европейския парламент и на Съвета от 15 май 2014 година за осигуряване на изпълнението на Директива 96/71/ЕО относно командироването на работници в рамките на предоставянето на услуги и за изменение на Регламент (ЕС) № 1024/2012 относно административно сътрудничество посредством Информационната система за вътрешния пазар, има директен ефект.

2. Въз основа на изискването за пропорционалност на санкциите, предвидено в член 20 от Директива 2014/67, националните юрисдикции и административни органи са длъжни по силата на задължението си да вземат всички подходящи мерки, за да гарантират прилагането на тази разпоредба, да оставят без приложение всяка национална разпоредба, доколкото нейното прилагане би довело до несъответстващ на правото на Съюза резултат, и при необходимост да допълнят приложимите национални разпоредби с критериите на изискването за пропорционалност, установени в практиката на Съда“.