

# Anonymizovaná verze

Překlad

C-219/20 – 1

Věc C-219/20

## Žádost o rozhodnutí o předběžné otázce

**Datum doručení:**

26. května 2020

**Předkládající soud:**

Landesverwaltungsgericht Steiermark (Rakousko)

**Datum předkládacího rozhodnutí:**

12. května 2020

**Navrhovatel:**

LM

**Žalovaný orgán:**

Bezirkshauptmannschaft Hartberg-Fürstenfeld

[omissis]

**Žádost**

o

**rozhodnutí o předběžné otázce**

na základě článku 267 SFEU

Účastníci původního řízení [omissis]:

a) navrhovatel: LM,

[omissis] SK-91304 Kostolná-Záriečie

[omissis]

b) žalovaný orgán: Bezirkshauptmannschaft Hartberg-Fürstenfeld  
(správní úřad okresu Hartberg-Fürstenfeld) a další

[omissis] 8230 Hartberg

[omissis]

c) zúčastněná strana: Österreichische Gesundheitskasse (Rakouská zdravotní  
pojišťovna, Rakousko)

Kompetenzzentrum LSDB (Středisko pro potírání mzdového a sociálního  
dumpingu)

[omissis] 1100 Vídeň

[omissis]

Landesverwaltungsgericht Steiermark (zemský správní soud Štýrska, Rakousko)  
vydal [omissis] v řízení o opravném prostředku LM [omissis] proti rozhodnutí o  
správním deliktu vydanému Bezirkshauptmannschaft Hartberg-Fürstenfeld  
(správní úřad okresu Hartberg-Fürstenfeld) ze dne 12. března 2019 doručenému  
dne 20. února 2020, [omissis]

## USNESENÍ

I. Soudnímu dvoru Evropské unie se k rozhodnutí o předběžné otázce podle  
článku 267 SFEU předkládá následující otázka:

1. **Musí být článek 6 EÚLP, čl. 41 odst. 1 a čl. 47 odst. 2 Listiny základních  
práv EU vykládány v tom smyslu, že brání vnitrostátní právní normě, která v  
řízení o správních deliktech stanoví v případě nedbalostního správního  
deliktu kogentní pětiletou promlčecí lhůtu?**

II. [omissis] [procesněprávní otázky]

## Odůvodnění

### I.

Skutkový stav a průběh řízení:

Dne 19. června 2016, přibližně v 9.50 hodin provedly kontrolní orgány  
Finanzpolizei (finanční policie, Rakousko) kontrolu ve Wagerbergu, PSČ 8271  
[omissis]. Při kontrole narazily na čtyři osoby pokládající dlažbu.

Těmito osobami jsou vyslaní pracovníci slovenské společnosti GVAS s.r.o., se sídlem v [omissis] Kostolná-Záriečie, PSČ 91304. Zákonným zástupcem společnosti GVAS s.r.o. byl v době kontroly LM.

Bezirkshauptmannschaft Hartberg-Fürstenfeld (správní úřad okresu Hartberg-Fürstenfeld) uložil LM na základě oznámení Wiener Gebietskrankenkasse (Viedeňská oblastní zdravotní pojišťovna) o spáchání správního deliktu podle § 7i odst. 5 Arbeitsvertragsrechts-Anpassungsgesetz (zákon, kterým se přizpůsobuje právní úprava v oblasti pracovních smluv, dále jen „AVRAG“) peněžitou sankci v celkové výši 6 600 eur (sankce, náklady řízení) podle § 7i odst. 5 AVRAG, ve znění BGBl. I č. 152/2015. Navrhovateli bylo konkrétně vytýkáno, že jakožto odpovědná osoba společnosti GVAS s.r.o. se sídlem v Kostolné-Záriečie nese odpovědnost za to, že výše uvedené čtyři osoby byly od 11. července 2016 do 21. července 2016 zaměstnány, aniž jim byla vyplacena odměna za práci v předepsané výši v souladu s příslušnými kritérii zařazení. Všichni čtyři pracovníci pokládali dlažbu a prováděli spárování. Mzdové podhodnocení činilo u prvních dvou osob 103,80 eur, resp. 11,21 %, a z tohoto důvodu byla za každou tuto osobu uložena pokuta ve výši 2000 eur (v případě nezaplacení 1 den náhradního trestu odnětí svobody). Mzdové podhodnocení u třetí a čtvrté osoby činilo 77,65 eur, resp. 9,07 %, což vedlo k uložení pokuty LM ve výši 1000 eur za každou z těchto osob a náhradní trest odnětí svobody ve výši 16 dní [pravděpodobně byly myšleny hodiny].

**Finanční policie provedla kontrolu dne 19. června 2016. Rozhodnutí správního úřadu okresu Hartberg-Fürstenfeld bylo navrhovateli doručeno až 20. února 2020.**

Ve věci uvedené v popisu skutkového stavu je navrhovatel odpovědnou osobou slovenské společnosti, kterému byla v probíhajícím řízení o správním deliktu z důvodu podezření ze spáchání čtyř správních deliktů podle AVRAG uložena pokuta ve výši 6 600 eur (sankce, náklady, hotové výdaje) a v případě nevymožitelnosti pokut v prvních dvou případech vždy 1 den/9 Dni (sic!), resp. ve třetím a čtvrtém případě správního deliktu 16 Dni (sic!) jako náhradní trest odnětí svobody. V tomto řízení u Landesverwaltungsgericht Steiermark (zemský správní soud Štýrska) musí být použit § 7i odst. 7 AVRAG.

V případě vytýkaných jednání se jedná o nedbalostní delikty a správní právo trestní.

Proti této uložené sankci byl ve stanovené lhůtě podán opravný prostředek.

Landesverwaltungsgericht Steiermark (zemský správní soud Štýrska) musí v tomto řízení použít § 7i odst. 7 AVRAG, ve znění BGBl. I č. 152/2015, podle kterého činí promlčecí doba odpovědnosti za správní delikt pět let.

## II.

Relevantní právní úprava je následující:

### Ustanovení unijního práva:

Článek 6 EÚLP zní následovně:

#### **Právo na spravedlivý proces**

1) Každý má právo na to, aby jeho záležitost byla spravedlivě, veřejně a **v přiměřené lhůtě** projednána nezávislým a nestranným soudem, zřízeným zákonem, který rozhodne o jeho občanských právech nebo závazcích nebo o oprávněnosti jakéhokoli trestního obvinění proti němu. Rozsudek musí být vyhlášen veřejně, avšak tisk a veřejnost mohou být vyloučeny buď po dobu celého nebo části procesu v zájmu mravnosti, veřejného pořádku nebo národní bezpečnosti v demokratické společnosti, nebo když to vyžadují zájmy nezletilých nebo ochrana soukromého života účastníků anebo, v rozsahu považovaném soudem za zcela nezbytný, pokud by, vzhledem ke zvláštním okolnostem, veřejnost řízení mohla být na újmu zájmům spravedlnosti.

2) Každý, kdo je obviněn z trestného činu, se považuje za nevinného, dokud jeho vina nebyla prokázána zákonným způsobem.“

3) Každý, kdo je obviněn z trestného činu, má tato minimální práva:

- a) být neprodleně a v jazyce, jemuž rozumí, podrobně seznámen s povahou a důvodem obvinění proti němu;
- b) mít přiměřený čas a možnosti k přípravě své obhajoby;
- c) obhajovat se osobně nebo za pomoci obhájce podle vlastního výběru nebo, pokud nemá prostředky na zaplacení obhájce, aby mu byl poskytnut bezplatně, jestliže to zájmy spravedlnosti vyžadují;
- d) vyslyšet nebo dát vyslyšet svědky proti sobě a dosáhnout předvolání a výslech svědků ve svůj prospěch za stejných podmínek jako svědků proti sobě;
- e) mít bezplatnou pomoc tlumočnicka, jestliže nerozumí jazyku používanému před soudem nebo tímto jazykem nemluví.

Článek 41 Listiny základních práv Evropské unie (2000/C 364/01) zní:

#### **Právo na řádnou správu**

1) Každý má právo na to, aby jeho záležitosti byly orgány, institucemi a jinými subjekty Unie řešeny nestranně, spravedlivě a **v přiměřené lhůtě**.

2) Toto právo zahrnuje především právo každého být vyslechnut před přijetím jemu určeného individuálního opatření, které by se jej mohlo nepříznivě dotknout; právo každého na přístup ke spisu, který se jej týká, při respektování oprávněných

zájmů důvěrnosti a profesního a obchodního tajemství; povinnost správních orgánů odůvodňovat svá rozhodnutí.

3) Každý má právo na to, aby mu Unie v souladu s obecnými zásadami společnými právním řádům členských států nahradila škodu způsobenou jejími orgány nebo jejími zaměstnanci při výkonu jejich funkce.

4) Každý se může písemně obracet na orgány Unie v jednom z jazyků Smluv a musí obdržet odpověď ve stejném jazyce.

Článek 47 odst. 2 Listiny základních práv Evropské unie (2000/C 364/01) zní:

### **Právo na účinnou právní ochranu a spravedlivý proces**

[...]

Každý má právo, aby jeho věc byla spravedlivě, veřejně a v **přiměřené lhůtě** projednána nezávislým a nestranným soudem, předem zřízeným zákonem. Každému musí být umožněno poradit se, být obhajován a být zastupován.

### **Ustanovení vnitrostátního práva:**

Ustanovení § 7i AVRAG, ve znění BGBl I č. 459/1993, které bylo pozměněno BGBl. I č. 152/2015, zní následovně:

### **Ustanovení o sankcích**

**§ 7i. 1)** Kdo v rozporu s § 7d odst. 1 nebo § 7f odst. 1 věta třetí neposkytne nezbytné dokumenty, dopouští se správního deliktu, za který mu Bezirksverwaltungsbehörde (okresní správní úřad) uloží za každého pracovníka peněžitou pokutu ve výši od 500 eur do 5 000 eur, a v případě opakování ve výši od 1000 eur do 10 000 eur. Potrestán bude rovněž každý, kdo nepředloží dokumenty v rozporu s § 7g odst. 2 nebo § 7h odst. 2.

2) Kdo v rozporu s § 7f odst. 1 odepře přístup do provozoven, provozních prostor a externích pracovišť nebo míst výkonu práce, jakož i do prostor pro odpočinek pracovníků a s tím spojený vstup na přístupové cesty, nebo odepře poskytnutí informací či jinak ztíží nebo zamezí provedení kontroly, dopustí se správního deliktu, za který mu Bezirksverwaltungsbehörde (okresní správní úřad) uloží peněžitou pokutu ve výši od 1 000 eur do 10 000 eur, a v případě opakování ve výši od 2 000 eur do 20 000 eur.

2a) Kdo odepře nahlédnutí do dokumentů podle § 7b odst. 5 a § 7d, dopustí se správního deliktu, za který mu Bezirksverwaltungsbehörde (okresní správní úřad) uloží za každého pracovníka peněžitou pokutu ve výši od 1 000 eur do 10 000 eur, a v případě opakování ve výši od 2 000 eur do 20 000 eur.

3) Podle odstavce 2a bude rovněž uložena sankce tomu, kdo jakožto zaměstnavatel v rozporu s § 7g odst. 2 odepře nahlédnutí do dokumentů.

- 4) Kdo v postavení
  1. zaměstnavatele ve smyslu § 7, § 7a odst. 1 nebo § 7b odst. 1 a 9 v rozporu s § 7d neuchovává mzdovou dokumentaci, nebo
  2. poskytovatele pracovníků při přeshraničním poskytování pracovníků v rozporu s § 7d odst. 2 neposkytne zaměstnavateli prokazatelně mzdovou dokumentaci, nebo
  3. zaměstnavatele při přeshraničním poskytování pracovníků v rozporu s § 7d odst. 2 neuchovává mzdovou dokumentaci,

dopustí se správního deliktu, za který mu Bezirksverwaltungsbehörde (okresní správní úřad) uloží za každého pracovníka pokutu ve výši od 1 000 do 10 000 eur, v opakovaném případě ve výši od 2 000 eur do 20 000 eur za každého pracovníka, a jsou-li dotčeni více než tři pracovníci, ve výši od 2 000 eur do 20 000 eur za každého pracovníka, a v opakovaném případě ve výši od 4 000 eur do 50 000 eur.

**5) Kdo jako zaměstnavatel zaměstnává nebo zaměstnal pracovníka, aniž mu zaplatil alespoň mzdu, která mu přísluší podle zákona, nařízení nebo kolektivní smlouvy, v souladu s příslušnými kritérii zařazení, s výjimkou složek odměny uvedených v § 49 odst. 3 ASVG, se dopustí správního deliktu, za který mu Bezirksverwaltungsbehörde (okresní správní úřad) uloží peněžitou pokutu. V případě mzdových podhodnocení, která spadají do několika období vyplácení mezd, se jedná o jediný správní delikt. Přeplatky, na základě kolektivní nebo pracovní smlouvy, ze složek odměny, které náleží pracovníkovi na základě zákona, nařízení nebo kolektivní smlouvy, musí být započteny do případného mzdového podhodnocení v příslušném období vyplácení mezd. Pokud jde o zvláštní platby pro pracovníky uvedené v § 7g odst. 1 prvním a druhém bodě, jedná se o správní delikt podle první věty pouze tehdy, pokud zaměstnavatel nevyplatí všechny tyto zvláštní platby nebo jejich část nejpozději do 31. prosince příslušného kalendářního roku. Pokud se mzdové podhodnocení týká nejvýše tří pracovníků, činí pokuta za každého z nich 1 000 eur až 10 000 eur, a v případě opakování 2 000 eur až 20 000 euro, a týká-li se více než tři pracovníků, činí výše pokuty za každého pracovníka 2 000 eur až 20 000 eur, a v případě opakování 4 000 eur až 50 000 eur.**

5a) Skutek uvedený v odstavci 5 nebude potrestán, pokud zaměstnavatel před provedením kontroly příslušným orgánem podle § 7f až 7h prokazatelně doplatí rozdíl mezi skutečně vyplacenou odměnou a odměnou, na kterou má podle rakouských právních předpisů nárok.

- 6) Pokud Bezirksverwaltungsbehörde (okresní správní úřad) zjistí, že:
  1. zaměstnavatel pracovníkovi ve lhůtě stanovené správním orgánem prokazatelně zaplatil rozdíl mezi skutečně vyplacenou odměnou a odměnou, na kterou má podle rakouských právních předpisů nárok, a



2. rozdíl oproti odměně určené podle první věty odstavce 5 je při dodržení příslušných kritérií pro zařazení nepatrný, nebo

3. míra zavinění zaměstnavatele nebo pověřeného zástupce [(§ 9 odst. 1 Verwaltungsstrafgesetz, zákon o správním trestání, VStG)] nebo odpovědné osoby (§ 9 odst. 2 nebo 3 VStG) nepřesáhne mírnou nedbalost,

od uložení sankce upustí. Od uložení sankce bude rovněž upuštěno, pokud zaměstnavatel před výzvou Bezirksverwaltungsbehörde (okresní správní úřad) pracovníkovi prokazatelně doplatí rozdíl mezi skutečně vyplacenou odměnou a odměnou, na kterou má podle rakouských právních předpisů nárok, a jsou-li splněny ostatní podmínky stanovené v první větě. Ustanovení § 45 odst. 1 čtvrtá a poslední věta VStG se na řízení o správním deliktu podle pátého odstavce nepoužije. Pokud zaměstnavatel Bezirksverwaltungsbehörde (okresnímu správnímu úřadu) prokáže, že doplatil rozdíl mezi skutečně vyplacenou odměnou a odměnou, na kterou má podle rakouských právních předpisů nárok, musí být tato okolnost zohledněna při vyměřování výše pokuty jako polehčující okolnost snižující sankci.

7) Promlčecí lhůta pro stíhání správního deliktu (§ 31 odst. 1 VStG) činí tři roky od splatnosti odměny. V případě mzdových podhodnocení, která spadají do několika období vyplácení mezd, začíná promlčecí lhůta pro stíhání ve smyslu první věty běžet ode dne splatnosti odměny za poslední období vyplácení mezd. **V těchto případech činí promlčecí lhůta odpovědnosti za správní delikt (§ 31 odst. 2 VStG) pět let.** Pokud jde o zvláštní platby, lhůty stanovené v prvních dvou větách začínají běžet od konce příslušného kalendářního roku (odstavec 5 třetí věta).

7a) V případě, že zaměstnavatel doplatí podle odstavce 5 odměnu, která pracovníkovi náleží podle zákona, nařízení nebo kolektivní smlouvy za dotčené časové období mzdového podhodnocení, činí délka lhůt podle § 31 odst. 1 a 2 VStG jeden rok (promlčení stíhání správního deliktu) nebo tři roky (promlčení odpovědnosti za správní delikt), ledaže k promlčení dojde dříve na základě odstavce 7, lhůta začíná běžet od doplacení odměny.

8) Postavení účastníka řízení o správním deliktu má

1. podle odstavce 1 první věty, odstavců 2 a 4 a § 7b odst. 8 má správce daně, a v případech uvedených v odstavci 5 ve spojení s § 7e Kompetenzzentrum LSDB,
2. podle odstavce 5 ve spojení s § 7g a v případech uvedených ve druhé větě odst. 1 a odstavci 3 příslušná instituce zdravotního pojištění:
3. podle odstavců 1, 2a, 4 a 5, jakož i § 7b odst. 8 ve spojení s § 7h má Bauarbeiter-Urlaubs- und Abfertigungskasse (Fond pro placenou dovolenou a odstupné pracovníků ve stavebnictví),

i když podnět k zahájení řízení nepodala instituce uvedená v bodech 1 až 3. Tyto instituce mohou podat proti rozhodnutí správního orgánu odvolání k Verwaltungsgericht (správní soud) a proti jeho rozsudku nebo usnesení opravný prostředek „Revision“ k Verwaltungsgerichtshof (Správní soudní dvůr, Rakousko).

9) V případě přeshraničního vyslání nebo poskytování pracovní síly se má za to, že správní delikt byl spáchán v územním obvodu okresního správního úřadu, v němž se nachází místo výkonu práce pracovníků vyslaných nebo poskytnutých do Rakouska, a v případě různých pracovních míst, místo, kde byla provedena kontrola.

10) Za účelem posouzení, zda se jedná o zaměstnání ve smyslu tohoto spolkového zákona, je rozhodující skutečný hospodářský obsah a nikoli vnější podoba situace.

### III.

Landesverwaltungsgericht Steiermark (zemský správní soud Štýrska, Rakousko) má pochybnosti o slučitelnosti § 7i odst. 7 AVRAG s unijním právem a z tohoto důvodu se rozhodl předložit žádost o rozhodnutí o předběžné otázce Soudnímu dvoru.

[omissis] [údaje k oprávnění podat žádost o rozhodnutí o předběžné otázce]

Správní nebo represivní opatření nesmějí zásadně překročit rámec toho, co je nezbytné k dosažení sledovaných cílů, a sankce nesmí být natolik nepřiměřená ve vztahu k závažnosti porušení předpisů, aby se stala překážkou svobodám zakotveným ve Smlouvě. Je však věcí předkládajícího soudu, aby ve světle předchozích úvah posoudil, zda jsou sankce stanovené použitelnými vnitrostátními předpisy přiměřené (rozsudek ze dne 5. července 2007, Ntioniok Anonymi Etaireia Emporias H/Y, C-430/05, ECLI:EU:C:2007:410, bod 54).

Soudní dvůr dále rozhodl, že zásada proporcionality je pro členské státy závazná nejen stran určení základních znaků porušení a určení pravidel týkajících se výše pokut, nýbrž i stran posouzení skutečností, které mohou být vzaty v úvahu pro stanovení pokuty (viz zejména rozsudky ze dne 22. března 2017, Euro-Team Kft., ECLI:EU:C:2017:229, spojené věci C-497/15 a C-498/15, body 42 a 43; a ze dne 19. října 2016, EL-EM-2001, C-501/14, EU:C:2016:777, bod 41).

Soudní dvůr ve své judikatuře rovněž uvedl, že sankce musejí být přiměřené závažnosti porušení, která postihují, a to zejména zajištěním skutečně odrazujícího účinku (viz rozsudky ze dne 25. dubna 2013, C-81/12, Asociația Accept, ECLI:EU:C:2013:275, bod 63 a ze dne 8. června 1994, Komise v. Spojené království, C-383/92, bod 42). Zároveň však musí být dodržena obecná zásada proporcionality (viz rozsudky ze dne 25. dubna 2013, Asociația Accept, C-81/12, ECLI:EU:C:2013:275, bod 63; ze dne 6. listopadu 2003, Lindqvist, C-101/01, ECLI:EU:C:2003:596, body 87 a 88; ze dne 5. července 2007, Ntioniok Anonymi



Etairaia Emporias, C- 430/05, ECLI:EU:C:2007:410, bod 53; ze dne 26. září 2011, Texdata Software, C-418/11, ECLI:EU:C:2013:588, bod 50; ze dne 27. března 2014, LCL Le Crédit Lyonnais SA, 565/12, ECLI:EU:C:2014:190, bod 45).

Vnitrostátní ustanovení stanoví, že lhůta pro promlčení odpovědnosti za správní delikt činí v případech mzdového podhodnocení pět let. V projednávané věci by potvrzení sankce vedlo k tomu, že by navrhovatel musel za dva případy mzdového podhodnocení ve výši 103,80 eur, resp. 11,21 %, a za dva případy mzdového podhodnocení ve výši 77,65 eur, resp. 9,07 %, k nimž došlo již v roce 2016, zaplatit částku 6 600 eur.

**Je pravda, že výše sankcí není obzvláště vysoká. Je však sporné, jak se má obviněný z bagatelního deliktu spáchaného z nedbalosti po téměř 5 letech ještě přiměřeně obhajovat.**

**Smyslem přiměřené lhůty v případě obvinění v trestní věci je konec konců mimo jiné to, aby se obviněný mohl co nejlépe bránit. Pokud dojde ke ztrátě důkazů nebo již nelze dohledat svědky, nebo pokud si již svědci nedokáží po tak dlouhé době vzpomenout, je obviněný nebo obžalovaný značně znevýhodněn, čemuž se snaží zabránit zejména ustanovení článku 6 EÚLP a čl. 47 odst. 2 Listiny.**

**Vzhledem k tomu, že rakouský zákonodárce zvolil v oblasti správního práva trestního u nedbalostních deliktů obzvláště dlouhou promlčecí lhůtu v délce 5 let, vyvstává z pohledu předkládajícího soudu otázka případného porušení přednostně použitelného unijního práva.**

#### IV.

[omissis] [údaje k oprávnění podat žádost o rozhodnutí o předběžné otázce]

[omissis]