

Anonimizirana verzija

Prijevod

C-219/20 – 1

Predmet C-219/20

Zahtjev za prethodnu odluku

Datum podnošenja:

26. svibnja 2020.

Sud koji je uputio zahtjev:

Landesverwaltungsgericht Steiermark (Austrija)

Datum odluke kojom se upućuje zahtjev:

12. svibnja 2020.

Žalitelj:

LM

Tuženo tijelo:

Bezirkshauptmannschaft Hartberg-Fürstenfeld

[*omissis*]

Zahtjev

za

prethodnu odluku

u skladu s člankom 267. UFEU-a

Stranke glavnog postupka [*omissis*]:

a) Žalitelj: LM,

[*omissis*] SK-91304 Kostolná-Záriečie

[*omissis*]

b) tuženo tijelo: Bezirkshauptmannschaft Hartberg-Fürstenfeld (upravno tijelo okruga Hartberg-Fürstenfeld, Austrija),

[*omissis*] 8230 Hartberg

[*omissis*] [**orig. str. 2.**]

c) uz sudjelovanje: Österreichische Gesundheitskasse (Austrijski fond zdravstvenog osiguranja, Austrija)

Kompetenzzentrum LSDB (Stručna služba za suzbijanje dampainga plaća i socijalnih davanja)

[*omissis*] 1100 Beč

[*omissis*]

Landesverwaltungsgericht Steiermark (Zemaljski upravni sud u Štajerskoj, Austrija) [*omissis*] donio je u postupku povodom žalbi osobe LM [*omissis*] protiv rješenja Bezirkshauptmannschafta Hartberg-Fürstenfeld (upravno tijelo okruga Hartberg-Fürstenfeld) od 12.03.2019. kojim je izrečena kazna, dostavljenog 20.02.2020., [*omissis*]

RJEŠENJE

I. U skladu s člankom 267. UFEU-a, Sudu Europske unije upućuje se sljedeće prethodno pitanje:

1. **Treba li članak 6. EKLJP-a te članak 41. stavak 1. i članak 47. stavak 2. Povelje Europske unije o temeljnim pravima tumačiti na način da im se protivi nacionalna odredba koja u postupku pokrenutom povodom upravnog prekršaja počinjenog iz nehaja obvezno predviđa petogodišnji rok zastare?**

II. [*omissis*] [o postupovnom pravu] [**orig. str. 3.**]

Obrazloženje

I.

Prikaz činjeničnog stanja i tijek postupka:

Dana 19.06.2016. oko 09.50 sati tijela Finanzpolizei (financijska policija, Austrija) nadležna za izvide provela su nadzor u 8271 Wagerberg [*omissis*]. Tom su prilikom četiri osobe zatečene pri polaganju pločica.

Predmetne su osobe upućeni radnici slovačkog poduzeća GVAS s.r.o. sa sjedištem u [omissis] 91304 Kostolná-Záriečie. Zakonski zastupnik poduzeća GVAS s.r.o. u trenutku nadzora bio je LM.

Na temelju kaznene prijave Wiener Gebietskrankenkasse (Bečki fond zdravstvenog osiguranja, Austrija) zbog upravnog prekršaja iz članka 7.i stavka 5. AVRAG-a (Zakon o prilagodbi zakonodavstva u području ugovora o radu, u daljnjem tekstu: AVRAG) Bezirkshauptmannschaft Hartberg-Fürstenfeld (upravno tijelo okruga Hartberg-Fürstenfeld) izrekao je osobi LM u skladu s člankom 7.i stavkom 5. AVRAG-a u verziji objavljenoj u BGBl. I br. 152/2015 ukupnu kaznu u iznosu od 6600 eura (kazna, troškovi). Žalitelju je konkretno stavljeno na teret da je kao odgovorna osoba tvrtke GVAS s.r.o. iz 91304 Kostolná-Záriečie odgovoran za to da su četiri prethodno navedene osobe u razdoblju od 11.07.2016. do 21.07.2016. bile zaposlene, a da im se pritom nije isplatila pripadajuća naknada za rad uzimajući u obzir odgovarajuće kriterije razvrstavanja. Sva četiri radnika polagala su pločice i obavljala radove fugiranja. Niže isplaćena plaća za osobu 1 i osobu 2 iznosila je 103,80 eura, odnosno 11,21 % te je za svaku od njih izrečena novčana kazna u iznosu od 2000 eura (koja se može zamijeniti 1 danom kazne zatvora). Niže isplaćena plaća za osobu 3 i osobu 4 iznosila je 77,65 eura, odnosno 9,07 %, zbog čega je osobi LM za oba ta prekršaja izrečena novčana kazna u iznosu od 1000 eura, odnosno kazna zatvora kojom se zamjenjuje novčana kazna od 16 dana (*sic!*) [dana – vjerojatno se misli na sate].

Financijska policija provela je nadzor 19.06.2016. Rješenje Bezirkshauptmannscharfta Hartberg-Fürstenfeld kojim je izrečena kazna dostavljeno je žalitelju tek 20.02.2020. [orig. str. 4.]

U glavnom postupku koji je prikazan u činjeničnom stanju, žalitelj je odgovorna osoba slovačkog društva kojem su povodom prekršajnog postupka koji se vodi zbog sumnje u počinjenje četiri upravna prekršaja **AVRAG-a** izrečene novčane kazne i kazne zatvora kojima se zamjenjuje novčana kazna u iznosu od 6600 eura (kazna, troškovi, izdaci u gotovini) odnosno, u slučaju nemogućnosti naplate kazne za prva dva prekršaja po 1 dan/9 dana (*sic!*) odnosno za treći i četvrti prekršaj kazna zatvora koja zamjenjuje novčanu kaznu od 16 dana (*sic!*). U ovom se postupku pred Landesverwaltungsgerichtom Steiermark (Zemaljski upravni sud u Štajerskoj) primjenjuje odredba članka 7.i stavka 7. AVRAG-a.

U slučaju radnji koje su u ovom postupku stavljene žalitelju na teret riječ je o prekršajima počinjenim iz nehaja i o prekršajnom pravu.

Protiv te izrečene kazne pravodobno je podnesena žalba.

Stoga Landesverwaltungsgericht Steiermark (Zemaljski upravni sud u Štajerskoj) u ovom postupku mora primijeniti odredbu članka 7.i stavka 7. AVRAG-a u verziji BGBl. I br. 152/2015., prema kojoj rok zastare za kažnjivost prekršaja iznosi pet godina.

II.

Prikaz relevantnog pravnog okvira:

Odredbe prava Unije:

Članak 6. EKLJP-a glasi:

Pravo na pošteno suđenje

1. Radi utvrđivanja svojih prava i obveza građanske naravi ili u slučaju podizanja optužnice za kazneno djelo protiv njega svatko ima pravo da zakonom ustanovljeni neovisni i nepristrani sud pravično, javno i u **razumnom roku** ispita njegov slučaj. Presuda se mora izreći javno, ali se sredstva priopćavanja i javnost mogu isključiti iz cijele rasprave ili njezinog dijela zbog razloga koji su nužni u **[orig. str. 5.]** demokratskom društvu radi interesa morala, javnog reda ili državne sigurnosti, kad interesi maloljetnika ili privatnog života stranaka to traže, ili u opsegu koji je po mišljenju suda bezuvjetno potreban u posebnim okolnostima gdje bi javnost mogla biti štetna za interes pravde.

2. Svatko optužen za kazneno djelo smatrat će se nevinim sve dok mu se ne dokaže krivnja u skladu sa zakonom.

3. Svatko optužen za kazneno djelo ima najmanje (engleski tekst) posebice (francuski tekst) sljedeća prava:

- (a) da u najkraćem roku bude obaviješten, potanko i na jeziku koji razumije, o prirodi i razlozima optužbe koja se podiže protiv njega;
- (b) da ima odgovarajuće vrijeme i mogućnost za pripremu svoje obrane;
- (c) da se brani sam ili uz branitelja po vlastitom izboru, a ako nema dovoljno sredstava platiti branitelja, ima pravo na besplatnog branitelja, kad to nalažu interesi pravde;
- (d) da ispituje ili daje ispitati svjedoke optužbe i da se osigura prisustvo i ispitivanje svjedoka obrane pod istim uvjetima kao i svjedoka optužbe;
- (e) besplatnu pomoć tumača ako ne razumije ili ne govori jezik koji se upotrebljava u sudu.

Članak 41. Povelje Europske unije o temeljnim pravima (2000/C 364/01) glasi:

Pravo na dobru upravu

1. Svatko ima pravo da institucije, tijela, uredi i agencije Unije njegove predmete obrađuju nepristrano, pravično i u **razumnom roku**.

2. To pravo uključuje:

- (a) pravo svake osobe na saslušanje prije poduzimanja bilo kakve pojedinačne mjere koja bi na nju mogla nepovoljno utjecati;
- (b) pravo svake osobe na pristup svojem spisu, uz poštovanje zakonitih interesa povjerljivosti te profesionalne i poslovne tajne;
- (c) obvezu uprave da obrazloži svoje odluke.

[orig. str. 6.]

3. Svaka osoba ima pravo da joj Unija naknadi svaku štetu koju njezine institucije ili službenici prouzroče pri obavljanju svojih dužnosti, u skladu s općim načelima koja su zajednička pravima država članica.

4. Svaka se osoba može pisanim putem obratiti institucijama Unije na jednom od jezika Ugovorâ i mora dobiti odgovor na istom jeziku.

Članak 47. stavak 2. Povelje Europske unije o temeljnim pravima (2000/C 364/01) glasi:

Pravo na djelotvoran pravni lijek i na pošteno suđenje

[...]

Svatko ima pravo da zakonom prethodno ustanovljeni neovisni i nepristrani sud pravično, javno i u **razumnom roku** ispita njegov slučaj. Svatko ima mogućnost biti savjetovan, branjen i zastupan.

Odredba nacionalnog prava:

Odredbe članka 7.i AVRAG-a u verziji BGBl. I br. 459/1993, kako je izmijenjena verzijom BGBl. I br. 152/2015, glase:

Kaznene odredbe

§ 7.i (1) Tko ne dostavi potrebnu dokumentaciju protivno članku 7.d stavku 1. ili članku 7.f stavku 1. točki 3., čini upravni prekršaj za koji okružno upravno tijelo za svakog radnika izriče novčanu kaznu u iznosu od 500 eura do 5000 eura, a u slučaju ponavljanja prekršaja u iznosu od 1000 eura do 10 000 eura. Isto se tako kažnjava tko dokumentaciju ne dostavi protivno članku 7.g stavku 2. ili članku 7.h stavku 2.

(2) Tko protivno članku 7.f stavku 1. odbije dati pristup stalnim poslovnim jedinicama, poslovnim prostorijama i inozemnim poslovnim jedinicama ili mjestima rada kao i prostorijama za boravak radnika i s time povezanim korištenim putovima ili odbije dati informacije ili na drugi način oteža ili spriječi nadzor, čini upravni prekršaj za koji **[orig. str. 7.]** okružno upravno tijelo izriče novčanu kaznu u iznosu od 1000 eura do 10 000 eura, a u slučaju ponavljanja prekršaja 2000 eura do 20 000 eura.

(2.a) Tko odbije dati uvid u dokumentaciju u skladu s člankom 7.b stavkom 5. i člankom 7.d, čini upravni prekršaj i okružno upravno tijelo za svakog radnika izriče novčanu kaznu u iznosu od 1000 eura do 10 000 eura, a u slučaju ponavljanja prekršaja u iznosu od 2000 eura do 20 000 eura.

(3) Isto se tako u skladu sa stavkom 2.a kažnjava tko kao poslodavac odbije dati uvid u dokumentaciju protivno članku 7.g stavku 2.

(4) Tko kao

1. poslodavac u smislu članaka 7., 7.a stavka 1. ili 7.b stavka 1. i 9. ne stavi na raspolaganje isprave o plaći protivno članku 7.d ili
2. ustupitelj u slučaju prekograničnog ustupanja radnika u Austriju dokazano ne stavi isprave o plaći na raspolaganje osobi kojoj se radnici ustupaju protivno članku 7.d stavku 2. ili
3. osoba kojoj se radnici ustupaju u slučaju prekograničnog ustupanja radnika ne stavi na raspolaganje isprave o plaći protivno članku 7.d stavku 2.

čini prekršaj za koji okružno upravno tijelo za svakog radnika izriče novčanu kaznu u iznosu od 1000 eura do 10 000 eura, u slučaju ponavljanja prekršaja od 2000 eura do 20 000 eura, a ako se to odnosi na više od tri radnika, za svakog radnika u iznosu od 2000 eura do 20 000 eura, u slučaju ponavljanja prekršaja od 4000 eura do 50 000 eura.

(5) Tko kao poslodavac zaposli ili je zaposlio radnika, a da mu ne isplati barem naknadu za rad koja mu pripada u skladu sa zakonom, uredbom ili kolektivnim ugovorom uzimajući u obzir odgovarajuće kriterije razvrstavanja, osim elemenata naknade za rad navedenih u članku 49. stavku 3. ASVG-a, čini upravni prekršaj za koji okružno upravno tijelo izriče novčanu kaznu. U slučaju isplate nižih plaća koje kontinuirano obuhvaćaju više obračunskih razdoblja isplate plaća, postoji samo jedan prekršaj. Isplate viših plaća koje se temelje na ugovoru između poslodavca i vijeća radnika ili na ugovoru o radu uračunavaju se u eventualne niže isplaćene plaće u odnosnom obračunskom razdoblju plaće kada je riječ o elementima pripadajuće naknade za rad u skladu sa zakonom, uredbom ili kolektivnim ugovorom. U pogledu posebnih dodataka za [orig. str. 8.] radnike navedene u članku 7.g stavku 1. točkama 1. i 2., upravni prekršaj iz prve rečenice postoji samo ako poslodavac posebne dodatke ne isplati, ili ih ne isplati u cijelosti, do najkasnije 31. prosinca odgovarajuće kalendarske godine. Ako je niža plaća isplaćena za najviše tri radnika, novčana kazna iznosi za svakog radnika 1000 eura do 10 000 eura, u slučaju ponavljanja prekršaja 2000 eura do 20 000 eura, a ako je niža plaća isplaćena za više od tri radnika, za svakog radnika 2000 eura do 20 000 eura, a u slučaju ponavljanja prekršaja 4000 eura do 50 000 eura.

(5.a) Kažnjivost iz stavka 5. ne postoji ako poslodavac prije izvida nadležne institucije u skladu s člancima 7.f do 7.h može dokazati da je platio razliku između uistinu isplaćene i radniku prema austrijskim zakonodavnim propisima pripadajuće naknade za rad.

(6) Ako okružno upravno tijelo utvrdi da

1. poslodavac može dokazati da je platio razliku između stvarno plaćene naknade i naknade koja radniku pripada prema austrijskom zakonodavstvu u roku koji određuje to tijelo, i

2. ako je manje uplaćeni iznos mjerodavne naknade u skladu sa stavkom 5. točkom 1. uz poštovanje odgovarajućih kriterija razvrstavanja zanemariv ili

3. krivnja poslodavca ili osobe koja je pozvana zastupati ga prema trećim osobama (članak 9. stavak 1. VStG-a (Zakon o upravnim prekršajima, u daljnjem tekstu: VStG) ili odgovornog povjerenika (članak 9. stavak 2. ili 3. VStG-a) ne premašuje običnu nepažnju,

mora odustati od izricanja kazne. Isto se tako od izricanja kazne mora odustati ako poslodavac radniku dokazano plati razliku između stvarno isplaćene naknade i naknade koja radniku pripada prema austrijskom zakonodavstvu prije poziva okružnog upravnog tijela i ako su ispunjeni ostali uvjeti u skladu s prvom rečenicom. U postupku povodom upravnog prekršaja u skladu sa stavkom 5. ne primjenjuje se članak 45. stavak 1. točka 4. i zadnja rečenica VStG-a. Dokaže li poslodavac okružnom upravnom tijelu da je platio razliku između stvarno plaćene naknade i naknade koja radniku pripada u skladu s austrijskim zakonodavstvom [orig. str. 9.], to se kao olakotna okolnost uzima u obzir prilikom odmjeravanja kazne.

(7) Rok za zastaru progona (članak 31. stavak 1. VStG-a) iznosi tri godine od dospjeća naknade. U slučaju niže isplaćenih plaća koje kontinuirano obuhvaćaju više obračunskih razdoblja isplate plaća, rok za zastaru progona u smislu prve rečenice počinje teći od dospjeća naknade za posljednje obračunsko razdoblje isplate plaća za koje je isplaćena niža plaća. **Rok za zastaru kažnjivosti (članak 31. stavak 2. VStG-a) u tim slučajevima iznosi pet godina.** U pogledu posebnih dodataka rokovi iz prvih dviju rečenica počinju teći od kraja odgovarajuće kalendarske godine (stavak 5. treća rečenica).

(7.a) U slučaju da poslodavac naknadno plati pripadajuću naknadu u skladu sa zakonom, uredbom ili kolektivnim ugovorom za određeno razdoblje niže isplaćene plaće prema stavku 5., rokovi iz članka 31. stavka 1. i 2. VStG-a iznose godinu dana (zastara progona) ili tri godine (zastara kažnjivosti), osim ako na temelju stavka 7. zastara ne nastupi ranije; rokovi počinju teći od trenutka naknadne isplate.

(8) Položaj stranke u prekršajnom postupku

1. u skladu sa stavkom 1. prvom rečenicom, stavcima 2. i 4. i u skladu s člankom 7.b stavkom 8. ima porezno tijelo, u slučajevima iz stavka 5. u vezi s člankom 7.e Kompetenzzentrum LSDB (Stručna služba za suzbijanje dampiranja plaća i socijalnih davanja),
2. u skladu sa stavkom 5. u vezi s člankom 7.g i u slučajevima iz stavka 1. druge rečenice i stavka 3. ima nadležni nositelj zdravstvenog osiguranja,
3. u skladu sa stavicima 1., 2.a, 4. i 5. te člankom 7.b stavkom 8. u vezi s člankom 7.h ima Bauarbeiter-Urlaubs- und Abfertigungskasse (Fond za naknade plaće za vrijeme godišnjeg odmora i otpremnine građevinskih radnika),

čak i ako prijavu ne podnesu institucije navedene u točkama 1. do 3. Te institucije mogu protiv rješenja upravnog tijela podnijeti žalbu upravnom sudu, a protiv presude ili rješenja upravnog suda reviziju pred visokim upravnim sudom.

(9) U slučaju prekograničnog upućivanja ili ustupanja radnika upravni prekršaj smatra se počinjenim na području okružnog upravnog tijela u kojem se nalazi mjesto rada (angažmana) radnika koji je u Austriju upućen na rad ili je ustupljen, u slučaju mijenjanja mjesta rada (angažmana) u mjestu nadzora. **[orig. str. 10.]**

(10) Za ocjenu o tome postoji li radni odnos u smislu ovog saveznog zakona mjerodavan je stvarni gospodarski sadržaj, a ne pojavni oblik predmetnih okolnosti.

III.

Na upućivanje zahtjeva za prethodnu odluku Sudu Europske unije utjecale su dvojbe Landesverwaltungsgerichta Steiermark (Zemaljski upravni sud u Štajerskoj) u pogledu sukladnosti članka 7.i stavka 7. AVRAG-a s pravom Unije.

[omissis] [navodi o pravu na podnošenje zahtjeva za prethodnu odluku]

U načelu, upravne ili kaznene mjere ne smiju prelaziti ono što je nužno za postizanje postavljenih ciljeva i sankcija ne smije biti tako pretjerano neproporcionalna u odnosu na težinu povrede da bi postala smetnjom za slobode utvrđene Ugovorom. Međutim, na sudu koji je uputio zahtjev je da ispita proporcionalnost sankcije predviđene primjenjivim nacionalnim pravom u svjetlu prethodnih navoda (presuda Suda Europske unije, predmet C-430/05, *Ntioni Anonymi Etaireia Emporias*, ECLI: EU:C:2007:410, t. 54.).

Nadalje, Sud je presudio da se načelo proporcionalnosti nameće državama članicama ne samo kad je riječ o određivanju sastavnih elemenata prekršaja i pravila o iznosu novčanih kazni, nego i što se tiče ocjene elemenata koji se mogu uzeti u obzir prilikom utvrđivanja iznosa novčane kazne (vidjeti Sud Europske unije, spojeni predmeti C-497/15 i C-498/15, *Euro-Team Kft.*,

ECLI:EU:C:2017:229, točke 42., 43.; Sud Europske unije, predmet C-501/14, *EL-EM-2001*, EU:C:2016:777, t. 41.). [orig. str. 11.]

Isto tako, Sud u svojoj sudskoj praksi navodi da strogost sankcija mora odgovarati težini povreda koje suzbijaju i osobito osigurati stvarno odvrćajući učinak (vidjeti Sud Europske unije, predmet C-81/12, *Asociatia Accept*, ECLI:EU:C:2013:275, t. 63.; Sud Europske unije, predmet C-383/92, *Komisija/Ujedinjenja Kraljevina*; t. 42.). Istovremeno se, međutim, mora poštovati opće načelo proporcionalnosti (vidjeti Sud Europske unije, predmet C-81/12, *Asociatia Accept*, ECLI:EU:C:2013:275, t. 63.; Sud, predmet C-101/01, *Lindqvist*, ECLI:EU:C:2003:596, točke 87., 88.; Sud, predmet C-430/05, *Ntioni Anonymi Etaireia Emporias*, ECLI:EU:C:2007:410, t. 53.; Sud Europske unije, predmet C-418/11, *Texdata Software*, ECLI:EU:C:2013:588, t. 50.; Sud Europske unije, predmet C-565/12, *LCL Le Credit Lyonnais SA*, ECLI:EU:C:2014:190, t. 45.).

Nacionalne odredbe predviđaju da rok zastare za kažnjivost u slučajevima isplate niže plaće iznosi pet godina. Potvrđivanje kazne u glavnom postupku dovelo bi do toga da bi žalitelj morao platiti novčanu kaznu u iznosu od 6600,00 eura za svaku od dvije niže isplaćene plaće u iznosu od 103,80 eura, odnosno 11,21 % i za dvije niže isplaćene plaće u iznosu od 77,65 eura, odnosno 9,07 %, a što se dogodilo još godine 2016.

Kazne nisu osobito visoke. Međutim, spornim se čini pitanje kako se nakon gotovo pet godina još primjereno pred sudom treba braniti okrivljenik zbog beznačajnog prekršaja počinjenog iz nehaja.

Naposljetku, smisao primjerenog roka u slučaju optužnice u kaznenom postupku jest, među ostalim, da se okrivljenik može što je moguće bolje braniti. Ako se izgube dokazna sredstva ili se više ne mogu pronaći svjedoci ili ako se ti svjedoci zbog protoka vremena jednostavno više ne sjećaju, okrivljenik ili optuženik trpi znatnu štetu koju bi trebale spriječiti osobito odredbe članka 6. EKLJP-a i članak 47. stavak 2. Povelje.

S obzirom na to da se austrijski zakonodavac u pogledu upravnog prekršaja počinjenog iz nehaja u okviru upravnog kaznenog prava odlučio za osobito dug rok zastare od pet godina, sa stajališta suda koji je uputio zahtjev moguće je da je riječ o povredi ovdje nadređenog prava Unije. [orig. str. 12.]

IV.

[omissis] [navodi o pravu na podnošenje zahtjeva za prethodnu odluku]

[omissis]