

Дело C-205/20**Резюме на преюдициалното запитване съгласно член 98, параграф 1 от
Процедурния правилник на Съда****Дата на постъпване в Съда:**

8 май 2020 г.

Запитваща юрисдикция:

Landesverwaltungsgericht Steiermark (Австрия)

Дата на акта за преюдициално запитване:

27 април 2020 г.

Жалбоподател:

NE

Отвeтник:

Bezirkshauptmannschaft Hartberg-Fürstenfeld

Предмет на главното производство

Санкция за неспазване на задълженията за деклариране на командировани работници и за съхраняване на документация за трудовото възнаграждение

Предмет и правно основание на преюдициалното запитване

Изпълнение на определение на Съда от 19 декември 2019 г., Bezirkshauptmannschaft Hartberg-Fürstenfeld (C-645/18, EU:C:2019:1108), пряка приложимост на член 20 от Директива 2014/67/ЕС (кумулиране на санкции в случай на голям брой засегнати работници)

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, EU:C:2019:1108) и от

19 декември 2019 г., *Bezirkshauptmannschaft Hartberg-Fürstenfeld* (C-140/19, C-141/19, C-492/19, C-493/19 и C-494/19, 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, EU:C:2019:1108) и от 19 декември 2019 г., *Bezirkshauptmannschaft Hartberg-Fürstenfeld* (C-140/19, C-141/19, C-492/19, C-493/19 и C-494/19, EU:C:2019:1103)?

Цитирани разпоредби на правото на Съюза

Член 56 ДФЕС, член 20 от Директива 2014/67/ЕС

Цитирани разпоредби на националното право

Член 16, параграфи 1 и 2 от *Verwaltungsstrafgesetz* (Закон за административните наказания, наричан по-нататък „VStG“), член 52, параграфи 1 и 2 от *Verwaltungsgerichtverfahrgesetz* (Закон за административното производство, наричан по-нататък „VwGVG“), член 26, параграф 1, член 27, параграф 1 и параграф 28, точка 1 от *Lohn- und Sozialdumping-Bekämpfungsgesetz* (Закон за борба с дъмпинга при заплащането и със социалния дъмпинг, наричан по-нататък „LSD-BG“)

Цитирана практика на Съда

Определение от 19 декември 2019 г., *Bezirkshauptmannschaft Hartberg-Fürstenfeld* (C-645/18, EU:C:2019:1108); определение от 19 декември 2019 г., *Bezirkshauptmannschaft Hartberg-Fürstenfeld* (C-140/19, C-141/19 и C-492/19—C-494/19, EU:C:2019:1103); решение от 12 септември 2019 г., *Maksimovic и др.* (C-64/18, C-140/18, C-146/18 и C-148/18, ECLI:EU:C:2019:723); решение от 27 юни 1991 г., *Mecanarte* (C-348/89, EU:C:1991:278); решение от 22 март 2017 г., *Euro-Team Kft. и Spirál-Gép Kft.* (C-497/15 и C-498/15, EU:C:2017:229); решение от 4 октомври 2018 г., *Doel Uvoz-Izvoz Skopje Link Logistic N&N* (C-384/17, EU:C:2018:810); решение от 19 януари 1982 г., *Becker* (C-8/81, EU:C:1982:7); решение от 15 април 2008 г., *Impact* (C-268/06, EU:C:2008:223); решение от 14 септември 2016 г., *Martínez Andrés и Castrejana López* (C-184/15 и C-197/15, EU:C:2016:680); решение от 24

януари 2018 г., Pantuso и др. (C-616/16 и C-617/16, EU:C:2018:32); решение от 13 юли 2016 г., Pöpperl (C-187/15, EU:C:2016:550); решение от 28 юни 2018 г., Crespo Rey (C-2/17, EU:C:2018:511); решение от 10 април 1984 г., von Colson и Kamann (14/83, EU:C:1984:153)

Кратко представяне на фактите и на производството

- 1 Производството по настоящото дело е продължение на производството в основата на определение на Съда от 19 декември 2019 г., Bezirkshauptmannschaft Hartberg-Fürstenfeld (C-645/18, EU:C:2019:1108) (по отношение на фактите по главното производство вж. там). След като в посоченото определение Съдът приема приложимото национално законодателство за противоречащо на правото на Съюза, нито по отношение на приложимите към настоящия случай разпоредби на LSD-BG, нито по отношение на засегнатите от решение на Съда от 12 септември 2019 г., Maksimovic (C-64/18, EU:C:2019:723) санкционни разпоредби на Ausländerbeschäftigungsgesetz (Закон за трудовата заетост на чужденците, наричан по-нататък „AuslBG“) националният законодател досега не е създал, или най-малкото не е планирал заместващ правен режим (разпоредбите относно условното лишаване от свобода и участието в съдебните разноски също не са изменени).

Допустимост

- 2 Що се отнася до допустимостта на преюдициалните въпроси, запитващата юрисдикция се позовава на решения на Съда на Европейския съюз от 22 март 2017 г., Euro-Team Kft. и Spirál-Gép Kft. (C-497/15 и C-498/15, EU:C:2017:229) и от 4 октомври 2018 г., Doel Uvoz-Izvoz Skopje Link Logistic N&N (C-384/17, EU:C:2018:810), които са сходни както от фактическа, така и от правна гледна точка.

Представяне на мотивите на преюдициалното запитване

- 3 Поради действието *erga omnes*, което de facto имат посочените в точка 1 решения на Съда, с изключение на все още висящите изходни производства по десетки, ако не и стотици вече висящи или предстоящи на различни инстанции в Австрия производства за налагане на административни санкции, се поставя въпросът дали релевантните санкционни разпоредби, които формално продължават да бъдат в сила, без да са изменени, изобщо могат да бъдат приложени, и ако това е така, в каква форма.
- 4 Въз основа на съображенията за начина на определяне занапред на санкцията, изложени от Съда в решение Maksimovic, в решението си от 15 октомври 2019 г. по дело Ra 2019/11/0033 Verwaltungsgerichtshof (Върховен административен съд, Австрия, наричан по-нататък „VwGH“) заключава, че

при неизпълнение на задължението за предоставяне на документация за трудовите възнаграждения — дори да са засегнати множество работници — с цел постигане на съответствие с правото на Съюза следва да се наложи само една-единствена санкция при запазване, доколкото е възможно, на националното право. Всъщност, когато законодателят не е определил максимален размер на санкцията при неизпълнение на задължението за предоставяне във връзка с множество работници, алтернативата да се остави без приложение цялата санкционна разпоредба с аргумента, че не съответства на правото на Съюза, би довела до още по-дълбока намеса в националното право. Освен това в посоченото решение VwGH установява, че предвидените в закона минимални размери на санкциите вече не следва да се прилагат и че вече не може да бъде налагано условно лишаване от свобода съгласно член 16 от VStG.

- 5 По-голямата част от административните съдилища възприемат това решение, но от практиката на Verfassungsgerichtshof (Конституционен съд, Австрия, наричан по-нататък „VfGH“) (по-специално решение от 27 ноември 2019 г., E 2047/2019), съгласно която съдилищата трябва по собствена инициатива да оставят без приложение всяка противоречаща на правото на Съюза разпоредба от националното право, отчасти следва, че за разлика от VwGH, VfGH не счита за допустимо съответните санкционни разпоредби да продължат частично да се прилагат и поради това до въвеждането на заместващ правен режим вече не могат да бъдат налагани санкции. Определянето на санкции във всеки отделен случай е много различно: в някои случаи, и при голям брой засегнати работници, сегашният общ размер на санкцията се определя в размер, равен или малко над минималния размер на санкцията, а в някои случаи се определя общ размер на санкцията, който почти съответства на сумата, която би била наложена за всеки случай поотделно. В отклонение от споменатото решение на VwGH някои административни съдии, като тълкуват свободно решението на Съда по дело Maksimović, продължават кумулативното налагане на глоби. Що се отнася до минималните размери на санкциите, от решението на VwGH отчасти следва, че са напълно допустими по-ниски от досегашните предвидени в закона минимални размери на санкциите; преимуществено обаче се приема, че понастоящем вече изобщо няма никакъв минимален размер на санкциите. В много случаи, най-вече на административно равнище, се изчаква с издаването на решения.
- 6 Накратко, настоящото положение се характеризира с *противоречива съдебна практика*, значително надхвърляща конкретния случай, и със следващата от нея *правна несигурност*, възприемана като незадоволителна както от сезираните с изпълнението органи и съдилища, така и от правните субекти.

По първия преюдициален въпрос

- 7 Наистина, в решение от 4 октомври 2018 г., *Doel Uvoz-Izvoz Skopje Link Logistic N&N* (C-384/17, EU:C:2018:810) Съдът вече е отговорил отрицателно на поставения от унгарския съд преюдициален въпрос относно член 9а от Директива 1999/62. Следва обаче да се отбележи, че макар текстът на член 9а от Директива 1999/62 да е сходен с член 20 от Директива 2014/67/ЕО, той не е напълно идентичен с него. Освен това при преценката кога разпоредба на правото на Съюза по смисъла на релевантната за нея съдебна практика (решения от 19 януари 1982 г., *Becker*, C-8/81, EU:C:1982:7, т. 25 и от 15 април 2008 г., *Impact*, C-268/06, EU:C:2008:223, т. 56 и 57) „е достатъчно ясна, точна и безусловна с оглед на съдържанието ѝ, така че — ако тя урежда права — частноправните субекти да могат да се позоват на тях срещу държавата“ и следователно е пряко приложима, Съдът използва съвсем различни критерии в зависимост от целта на съответната разпоредба на правото на Съюза и от това дали разглежданата разпоредба представлява правило, с което се налага забрана или се предоставя право (вж. в този аспект подробно заключение на генералния адвокат по дело C-384/17, т. 63—69).
- 8 Именно съпоставката на решение на Съда по дело *Euro Team* и *Spirál-Gép* с решения по дело *Maksimovic* и по двете дела *Bezirkshauptmannschaft Hartberg-Fürstenfeld* (C-645/18, от една страна, и C-140/19, C-141/19, C-492/19, C-493/19 и C-494/19, от друга) показва, че и при прилагането на сходни, установени в директиви санкционни правни режими, при разглеждането на националните законодателства Съдът може да стигне до съвсем различни изводи. Всъщност, що се отнася до унгарския правен режим относно налагането на глоби, разглеждан в решение *Euro Team* и *Spirál-Gép*, се оспорва не абсолютният им размер, а липсата на диференциране на санкционната разпоредба, която не предвижда рамка на санкционирането и изобщо възможност при определянето на санкцията да се вземат предвид особените обстоятелства на конкретния случай. В решението, което е в основата на главното производство, и в цитираните по-горе решения по преюдициални запитвания обаче Съдът не отправя критики, че релевантните австрийски санкционни разпоредби не са уточнени, а — опростено казано — счита, че взаимодействието на високите минимални размери на санкциите, отделните санкции, които трябва да се налагат кумулативно, и липсата на максимален размер на произтичащата от тях обща санкция води до непропорционална санкция. Ето защо съответно следващите от тези решения изисквания към националния законодател за въвеждането на заместващ правен режим в съответствие с правото на Съюза и към съдилищата и административните органи, пред които през преходния период до въвеждането на такъв заместващ режим стои въпросът дали санкционните разпоредби, считани от Съда за противоречащи на правото на Съюза, могат да продължат да се прилагат, и ако това е така, в каква форма, са напълно различни.
- 9 Този преюдициален въпрос не е хипотетичен, понеже отговорът на Съда има пряко отражение за глобата, която занапред би могла, респ. вече не би могла

да бъде наложена на жалбоподателите в главното производство. Освен това по посочените в точка 5 причини отговорът на този въпрос е от значение не само за главното производство, но и за много други производства, за да се преодолее съществуващата правна несигурност, респ. несъгласуваността на съдебната практика.

По втория преюдициален въпрос

- 10 Ако отговорът на Съда на първия преюдициален въпрос е отрицателен, от това най-напред ще следва, че страните в главното производство нямат право да се позовават пред националните органи и съдилища на член 20 от Директива 2014/67/ЕО. Това обаче не освобождава държавите членки, включително техните юрисдикции, от задължението да транспонират Директивата (вж. по-специално решения от 14 септември 2016 г., *Martinez Andres и Castrejana Lopez*, C-184/15 и C-197/15, EU:C:2016:680, т. 50 и цитираната съдебна практика, и от 24 януари 2018 г., *Pantuso и др.* (C-616/16 и C-617/16, EU:C:2018:32, т. 42).
- 11 За да изпълни това задължение, принципът за съответстващо с правото на Съюза тълкуване изисква националните юрисдикции да използват всички свои правомощия, като вземат предвид вътрешното право в неговата цялост и като приложат признатите от последното методи за тълкуване, за да гарантират пълната ефективност на правото на Съюза и да стигнат до разрешение, което съответства на преследваната от него цел (вж. по-специално решения от 13 юли 2016 г., *Pöpperl*, C- 187/15, EU:C:2016:550, т. 43 и от 28 юни 2018 г., *Crespo Rey*, C- 2/17, EU:C:2018:511, т. 70 и цитираната съдебна практика).
- 12 Принципът за съответстващо с правото на Съюза тълкуване на националното право обаче има определени ограничения. Така задължението на националния съд да се позове на съдържанието на правото на Съюза, когато тълкува и прилага релевантните норми на вътрешното право, е ограничено от общите принципи на правото и не може да служи като основа за тълкуване *contra legem* на националното право (вж. по-специално решение от 13 юли 2016 г., *Pöpperl*, C- 187/15, EU:C:2016:550, т. 44).
- 13 В светлината на практиката на Съда (решение от 4 октомври 2018 г., *Doel Uvoz-Izvoz Skopje Link Logistic N&N*, C-384/17, EU:C:2018:810, т. 59 и 60, в което Съдът не възприема становището на генералния адвокат (т. 90, 95 и 96 от заключението) запитващата юрисдикция изразява съмнение дали, предвид посоченото по-горе решение на *VwGH Ra 2019/11/0033*, определянето на санкцията, което понастоящем трябва да се извърши в главното производство, в крайна сметка не би представлявало също прилагане на закона *contra legem*. При всички положения както нормативното изискване да се налагат санкции „за всеки работник“, така и съответно посочените минимални размери на санкциите са ясни и недвусмислени правни формулировки, които не могат да се разбират

различно чрез тълкуване. Като се позовава на заключението на генералния адвокат Sharpston по дело Unibet (C-432/05, EU:C:2006:755, т. 55), в съображенията си относно границите на съответстващото с правото на Съюза тълкуване (т. 56—60), по дело Link Logistik (C-384/17, EU:C:2018:494) генералният адвокат посочва: „*Правилото „да бъдеш А“ не може изведнъж да стане „да не бъдеш А.“*“

- 14 Що се отнася до вече наложения подход относно нормативните минимални размери на санкциите, в посоченото в точка 4 по-горе решение VwGH очевидно приема, че определянето на санкцията вече не може да се основава на „най-малката предвидена в закона санкция“ (съответния минимален размер на санкцията), така че понастоящем дори когато съгласно националното право не е възможна санкция в размер под минималния, вече е възможно да се наложи санкция *в по-нисък размер*. Този подход за съответстващо с правото на Съюза тълкуване по същество отговаря на подхода, който генералният адвокат по дело Link Logistik счита за допустим, но не е възприет от Съда. Това е така, тъй като, както и там, подобен подход означава, че – противно на ясния текст на разпоредбата – недвусмислено определената по размер глоба съгласно националното право (Link Logistik), респ. в случая точно определената по размер минимална санкция, е намалена.
- 15 От пряко значение за главното производство е въпросът дали запитващата юрисдикция реално има право да действа по описания начин или дали релевантните санкционни разпоредби по смисъла на диспозитива на Съда по дело Link Logistik трябва да останат изцяло неприложими, защото така се излиза извън пределите на съответстващото с правото на Съюза тълкуване и ако се приеме, че по-ниският минимален размер на санкцията или изобщо липсата на минимален размер попада в обхвата на правото на преценка на съответния съд, това всъщност би довело до прикрито законодателство, а оттам и до установяване на законодателство по съдебен път. При всички положения в главното производство нормативно установеният минимален размер на санкцията вече е наложен в оспорваното с жалбата решение за налагане на глоби. Ето защо доколкото съгласно разпоредбите на националното право (член 20 и член 45, параграф 1, точка 4 от VStG) не са налице условията за слизане под минималния размер на санкцията, допълнително смекчаване на наложените глоби би било възможно само ако посоченият по-горе подход е в съответствие с правото на Съюза.
- 16 Такова прилагане на закона, което води до създаването на законодателство, обаче поражда загриженост и по друга причина. Всъщност по смисъла на възпроизведената по-горе практика на Съда принципът на съответстващо с правото на Съюза тълкуване има своите граници, по-специално в *общите принципи на правото*, сред които в австрийския правен ред при всички положения са *принципът на равенство* и *принципът на законосъобразност*. Именно в областта на наказателното право принципът на законосъобразност се тълкува много стриктно от Verfassungsgerichtshof (G 49/2017 и др.). Както

вече бе посочено в точка 5 по-горе, наличната практика се характеризира със сериозни различия с оглед на принципа на равенство и с близко до *Case Law*-системата определяне на санкцията за всеки отделен случай, което е съвсем чуждо на системата на австрийския правен ред, по-специално в областта на наказателното правораздаване.

- 17 Освен това запитващата юрисдикция има съмнения дали диспозитивът на решение *Maksimovic* относно условното лишаване от свобода и участието в съдебните разноски и определение C-645/18 относно участието в съдебните разноски действително трябва да се разбират в смисъл, че налагането на каквото и да е условно лишаване от свобода и участие в съдебните разноски противоречи на правото на Съюза или само когато — както в конкретните случаи — в случай на кумулативно прилагане на член 16 VStG и член 52 от VwGVG при липсата на максимален размер води до непропорционален общ размер на заместващата санкция, респ. непропорционално висок общ размер на участието в съдебните разноски. Все пак от конкретните случаи следва, като например в дело C-146/18, че жалбоподателят по съответното дело е застрашен от условно лишаване от свобода общо за срок от 1736 дни и, в случай на пълно отхвърляне на жалбата му пред *Verwaltungsgericht*, от общ размер на участието в съдебните разноски от над 500 000 EUR. Освен това съмненията на запитващата юрисдикция се отнасят не до самата съвместимост с правото на Съюза на условното лишаване от свобода, ограничено до две седмици, в съответствие с член 16, параграф 2 от VStG, а до последиците от кумулативното му прилагане в конкретния случай и до участието в съдебните разноски съгласно член 52 от VwGVG, което — при липсата на нормативно установен максимален размер при разглежданото в конкретния случай съчетание от високи отделни глоби и голям брой точки в решението — води до непропорционално изглеждащ общ размер.
- 18 Тъй като правилното прилагане на правото на Съюза не изглежда дотолкова очевидно, че да не оставя никакво място за обосновани съмнения, и не е възможно националното право да бъде тълкувано в съответствие с Директивата, на основание член 267 ДФЕС запитващата юрисдикция отправя до Съда по-горе формулираните преюдициални въпроси.