

Věc C-205/20**Shrnutí žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce podle čl. 98 odst. 1
jednacího řádu Soudního dvora****Datum doručení:**

8. května 2020

Předkládající soud:

Landesverwaltungsgericht Steiermark (Rakousko)

Datum předkládacího rozhodnutí:

27. dubna 2020

Stěžovatel:

NE

Žalovaný orgán:

Bezirkshauptmannschaft Hartberg-Fürstenfeld

Předmět původního řízení

Ukládání sankcí za nedodržování povinností týkajících se ohlašování vyslaných pracovníků a uchovávání mzdových podkladů

Předmět a právní základ žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce

Plnění povinností vyplývajících z usnesení Soudního dvora C-645/18, přímá použitelnost článku 20 směrnice 2014/67/EU (kumulace sankcí v případě většího počtu dotčených pracovníků)

Předběžné otázky

1. Je požadavek přiměřenosti sankcí stanovený v článku 20 směrnice 2014/67/EU a vyložený v usneseních Soudního dvora Evropské unie Bezirkshauptmannschaft Hartberg-Fürstenfeld (C-645/18, ECLI:EU:C:2019:1108), jakož i Bezirkshauptmannschaft Hartberg-Fürstenfeld (C-140/19, C-141/19, C-492/19, C-493/19 a C-494/19, ECLI:EU:2019:1103) přímo použitelné ustanovení směrnice?

2. V případě záporné odpovědi na první otázku:

Umožňuje a vyžaduje výklad vnitrostátního práva v souladu s unijním právem, aby soudy a správní orgány členského státu, aniž byl přijat nový vnitrostátní právní předpis, doplnily vnitrostátní sankční ustanovení použitelná v projednávaném případě o kritéria přiměřenosti stanovená v usneseních Soudního dvora Evropské unie *Bezirkshauptmannschaft Hartberg-Fürstenfeld* (C-645/18, ECLI:EU:C:2019:1108), jakož i *Bezirkshauptmannschaft Hartberg-Fürstenfeld* (C-140/19, C-141/19, C-492/19, C-493/19 a C-494/19, ECLI:EU:2019:1103)?

Uváděná ustanovení unijního práva

Článek 56 SFEU a článek 20 směrnice 2014/67/EU

Uváděná ustanovení vnitrostátního práva

Ustanovení § 16 odst. 1 a 2 *Verwaltungsstrafgesetz* (zákon o správních trestech, dále jen „VStG“), § 52 odst. 1 a 2 *Verwaltungsgerichtsverfahrensgesetz* (soudní řád správní, dále jen „VwGVG“), § 26 odst. 1, § 27 odst. 1 a § 28 bod 1 *Lohn- und Sozialdumping-Bekämpfungsgesetz* (zákon o potírání mzdového a sociálního dumpingu, dále jen „LSD-BG“)

Uváděná judikatura Soudního dvora

Usnesení ze dne 19. prosince 2019, *Bezirkshauptmannschaft Hartberg-Fürstenfeld*, C-645/18, EU:C:2019:1108, a ze dne 19. prosince 2019, *Bezirkshauptmannschaft Hartberg-Fürstenfeld*, C-140/19, C-141/19 a C-492/19 až C-494/19, EU:2019:1103; rozsudky ze dne 12. září 2019, *Maksimovic a další*, C-64/18, C-140/18, C-146/18 a C-148/18, ECLI:EU:C:2019:723; ze dne 27. června 1991, *Mecanarte*, C-348/89, EU:C:1991:278; ze dne 22. března 2017, *Euro-Team Kft. a Spirál-Gép Kft.*, C-497/15 a C-498/15, EU:C:2017:229; ze dne 4. října 2018, *Dooel Uvoz-Izvoz Skopje Link Logistic N&N*, C-384/17, EU:C:2018:810; ze dne 19. ledna 1982, *Becker*, C-8/81, EU:C:1982:7; ze dne 15. dubna 2008, *Impact*, C-268/06, EU:C:2008:223; ze dne 14. září 2016, *Martínez Andrés a Castrejana López*, C-184/15 a C-197/15, EU:C:2016:680; ze dne 24. ledna 2018, *Pantuso a další*, C-616/16 a C-617/16, EU:C:2018:32; ze dne 13. července 2016, *Pöpperl*, C-187/15, EU:C:2016:550; ze dne 28. června 2018, *Crespo Rey*, C-2/17, EU:C:2018:511, a ze dne 10. dubna 1984, *von Colson a Kamann*, 14/83, EU:C:1984:153

Stručný popis skutkového stavu a řízení

- 1 Toto řízení představuje pokračování řízení, které vedlo k vydání usnesení Soudního dvora ze dne 19. prosince 2019, C-645/18 (ke skutkovému stavu v původním řízení viz uvedené usnesení Soudního dvora). Poté, co Soudní dvůr v

tomto usnesení konstatoval, že použitelné vnitrostátní právní předpisy jsou v rozporu s unijním právem, vnitrostátní zákonodárce doposud ohledně ustanovení LSD-BG, použitelných v této věci, ani ohledně sankčních ustanovení Ausländerbeschäftigungsgesetz (zákon o zaměstnávání cizinců), dotčených rozsudkem Soudního dvora Maksimovic (C-64/18), nepřijal nebo alespoň nenavrhl náhradní právní úpravu (změněna nebyla ani ustanovení týkající se náhradních trestů odnětí svobody a příspěvků na náklady řízení).

Přípustnost

- 2 Ohledně přípustnosti předložených předběžných otázek předkládající soud odkazuje na rozsudky Soudního dvora Evropské unie v řízeních Euro Team a Spirál-Gép (C-497/15 a C-498/15), jakož i Doel Uvoz Izvoz Skopje Link Logistic N&N (C-384/17), které jsou z hlediska skutkového stavu i z právního hlediska srovnatelné.

Shrnutí odůvodnění žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce

- 3 V důsledku toho, že rozsudky Soudního dvora Evropské unie uvedené v bodě 1 mají *de facto* účinky *erga omnes*, vyvstává bez ohledu na původní řízení, která ještě probíhají, v tucetech, ne-li stovkách řízení o správních deliktech, která v Rakousku již jsou, resp. v budoucnosti budou vedena u soudů různých stupňů, otázka, zda lze příslušná sankční ustanovení, která formálně platí beze změny i nadále, ještě vůbec použít, a pokud ano, jakým způsobem.
- 4 Verwaltungsgerichtshof (Nejvyšší správní soud, Rakousko, dále jen „VwGH“) ve svém rozsudku Ra 2019/11/0033 ze dne 15. října 2019 ohledně otázky, jak je nyní třeba vyměřovat sankce, na základě úvah Soudního dvora Evropské unie uvedených v rozsudku Maksimovic dospěl k závěru, že v případě porušení povinnosti uchovávat mzdové podklady již lze za účelem dosažení souladu s unijním právem při co možná nejširším respektování vnitrostátního práva uložit pouze jedinou sankci i pokud je dotčeno několik pracovníků. Možnost, že by se z důvodu, že zákonodárce pro případ porušení povinnosti uchovávat mzdové podklady ohledně několika pracovníků nestanovil maximální výši sankce, pro rozpor s unijním právem upustilo od použití celého sankčního ustanovení, by totiž vedla k ještě většímu zásahu do vnitrostátního práva. VwGH v tomto rozhodnutí dále dospěl k závěru, že zákonem stanovené minimální sankce již nelze použít a že již nelze ukládat náhradní tresty odnětí svobody podle § 16 VStG.
- 5 Správní soudy se tímto rozhodnutím povětšinou řídí, na druhou stranu jich část z judikatury Verfassungsgerichtshof (Ústavní soud, Rakousko, dále jen „VfGH“) (mj. náleze ze dne 27. listopadu 2019, E 2047/2019), podle které soudy musí na základě své vlastní pravomoci upustit od použití každého ustanovení vnitrostátního práva, které je v rozporu s unijním právem, vyvozuje závěr, že VfGH na rozdíl od VwGH nepovažuje za přípustné, aby dotčené sankční ustanovení bylo i nadále částečně používáno, a že tedy až do přijetí náhradní

právní úpravy již nelze ukládat žádné sankce. Vyměřování sankce v jednotlivých případech vede k nanejvýš odlišným výsledkům: zčásti je nynější úhrnný trest i v případě velkého počtu dotčených pracovníků vyměřován ve výši minimální sankce nebo těsně nad ní, zčásti je vyměřována úhrnná sankce, která téměř odpovídá tomu, co by dosud bylo nutno uložit jako jednotlivou sankci za jeden skutek. Některé správní soudy odchylně od uvedeného rozhodnutí VwGH na základě volného výkladu rozsudku Soudního dvora Maksimovic i nadále ukládají kumulativní peněžité sankce. Ohledně minimálních sankcí je z uvedeného rozsudku VwGH zčásti vyvozováno, že jsou přípustné sankce, které jsou nižší než dosavadní minimální zákonné sankce; povětšinou je však dovozováno, že nyní již neexistuje vůbec žádná dolní hranice sankce. V mnoha případech se, především na úrovni správních orgánů, vyčkává s vydáním rozhodnutí.

- 6 V souhrnu se aktuální situace vyznačuje *nejednotnou judikaturou*, která dalece přesahuje rámec předmětné věci, a z ní pramenící *právní nejistotou*, která je orgány pověřenými vyřizováním těchto věcí a soudy i adresáty daných norem pocíťována jako neuspokojivá.

K první předběžné otázce

- 7 Je sice pravda, že Soudní dvůr v rozsudku C-384/17 na předběžnou otázku týkající se článku 9a směrnice 1999/62, položenou maďarským soudem, již odpověděl záporně. Je však třeba poukázat na skutečnost, že znění článku 9a směrnice 1999/62 je sice podobné, nikoli však doslova shodné se zněním článku 20 směrnice 2014/67/EU. Soudní dvůr navíc při posuzování otázky, kdy je unijní právní úprava ve smyslu jeho příslušné judikatury [rozsudky Becker (C-8/81), bod 25, a Impact (C-268/06), body 56 a 57] „z hlediska svého obsahu dostatečně jasná, přesná a bezpodmínečná, aby se jí bylo možno dovolávat, jestliže stanoví práva, která fyzické osoby mohou uplatnit vůči státu“, a je tedy přímo použitelná, používá naprosto odlišná kritéria, a to v závislosti na tom, jaký účel daná unijní právní úprava má a zda se v případě dotčeného ustanovení jedná o úpravu, která obsahuje zákaz nebo oprávnění (k tomu podrobně viz stanovisko generálního advokáta ve věci C-384/17, body 63 až 69).
- 8 Právě srovnání rozsudků Soudního dvora v řízeních Euro Team a Spirál-Gép s rozsudky vydanými v řízení Maksimovic a [usneseními vydanými] v obou řízeních Bezirkshauptmannschaft Hartberg-Fürstenfeld (jednak usnesení C-645/18 a jednak usnesení C-140/19, C-141/19, C-492/19, C-493/19 a C-494/19) ukazuje, že i v případě použití podobných sankčních režimů ve směrnicích může Soudní dvůr při posuzování vnitrostátních právních úprav dospět k naprosto odlišným závěrům. Maďarskému systému pokut, který byl předmětem rozsudku Euro Team a Spirál-Gép, totiž nebyla vytýkána absolutní výše pokut, nýbrž nedostatečná diferenciacie daného sankčního ustanovení, které nestanovilo žádné rozpětí sankcí ani jinou možnost, jak při vyměřování sankce zohlednit zvláštní okolnosti konkrétního případu. V rozhodnutí, které je dotčeno v původním řízení, a ve výše citovaných rozhodnutích o předběžné otázce Soudní dvůr naproti tomu nekritizoval nedostatečnou konkretizaci příslušných rakouských sankčních

ustanovení, nýbrž – jednoduše řečeno – okolnost, že ze souhry vysokých minimálních sankcí, jednotlivých sankcí, které se mají ukládat kumulativně, a neexistence horní hranice z toho plynoucí úhrnné sankce podle názoru Soudního dvora vyplývá nepřiměřená sankce. Požadavky, které z těchto rozsudků vyplývají pro vnitrostátního zákonodárce ohledně zavedení náhradní právní úpravy, která by byla v souladu s unijním právem, jakož i pro soudy a správní orgány, které v přechodném období až do zavedení takové náhradní právní úpravy stojí před otázkou, zda lze sankční ustanovení, o kterých má Soudní dvůr za to, že odporují unijnímu právu, i nadále používat, a pokud ano, jakým způsobem, jsou tedy naprosto odlišné.

- 9 Tato předběžná otázka není hypotetické povahy, jelikož odpověď Soudního dvora má přímý dopad na peněžitou sankci, kterou by nyní bylo, respektive již nebylo možno uložit stěžovatelům v původním řízení. Za účelem odstranění stávající právní nejistoty, resp. nejednotnosti judikatury, je mimoto odpověď na tuto otázku z důvodů popsaných v bodě 5 nad rámec původního řízení relevantní pro velké množství dalších řízení.

Ke druhé předběžné otázce

- 10 Pokud by Soudní dvůr na první předběžnou otázku odpověděl záporně, vyplývalo by z toho předně, že účastníkům původního řízení na tomto základě nevzniká právo dovolávat se před vnitrostátními orgány a soudy článku 20 směrnice 2014/67/EU. Tato okolnost však členské státy, včetně jejich soudů, nezprošťuje povinnosti provést směrnici (viz mj. rozsudky Martinez Andres a Castrejana Lopez, C-184/15 a C-197/15, bod 50 a citovaná judikatura, jakož i Pantuso a další, C-616/16 a C-617/16, bod 42).
- 11 Ke splnění této povinnosti zásada konformního výkladu vyžaduje, aby vnitrostátní orgány učinily vše, co spadá do jejich pravomoci, s tím, že vezmou v úvahu veškeré vnitrostátní právo a použijí metody výkladu jím uznané, aby zajistily plnou účinnost unijního práva a došly k výsledku, který bude v souladu s cílem sledovaným tímto právem (viz mj. rozsudky Pöpperl, C- 187/15, bod 43, a Crespo Rey, C- 2/17, bod 70 a citovaná judikatura).
- 12 Tato zásada konformního výkladu vnitrostátního práva má ovšem určité meze. Například povinnost vnitrostátního soudu přihlížet k obsahu unijního práva, pokud vykládá a používá relevantní pravidla vnitrostátního práva, je omezena obecnými právními zásadami a nemůže sloužit jako základ pro výklad vnitrostátního práva *contra legem* (viz mj. rozsudek Pöpperl, C-187/15, bod 44).
- 13 S ohledem na judikaturu Soudního dvora [rozsudek Link Logistic (C-384/17), body 59 a 60, ve kterém se Soudní dvůr nepřiklonil k názoru generálního advokáta (body 90, 95 a 96 stanoviska)] má předkládající soud pochybnosti, zda by vyměření sankce, které má být nyní provedeno v původním řízení, s přihlédnutím k výše uvedenému rozsudku VwGH Ra 2019/11/0033 ve výsledku rovněž nepředstavovalo použití zákona *contra legem*. V případě zákonného požadavku,

aby sankce byly uloženy „za každého pracovníka“, i v případě uvedených minimálních sankcí se každopádně jedná o jasné a jednoznačné zákonné formulace, které nelze vyložit jiným způsobem. Generální advokát v řízení Link Logistik v rámci svých úvah týkajících se mezí konformního výkladu (body 56 až 60) s odkazem na stanovisko generální advokátky Sharpston ve věci Unibet (C-432/05, bod 55) uvedl: „Pravidlo ‚být A‘ se nemůže najednou stát pravidlem ‚být nikoli-A‘.“

- 14 Ohledně postupu týkajícího se minimálních zákonných sankcí, který je nyní namístež, VwGH v rozsudku uvedeném výše v bodě 4 zjevně zastává názor, že při vyměřování sankce již nelze vycházet z „nejnižší zákonné sazby sankce“ (příslušné minimální sankce), v důsledku čehož nyní lze uložit nižší sankci i v takových případech, kdy podle vnitrostátního práva nelze stanovit sankci, která nedosahuje výše minimální sankce. Tento přístup ke konformnímu výkladu v podstatě odpovídá přístupu, který považoval za přípustný generální advokát v řízení Link Logistik, se kterým však nesouhlasil Soudní dvůr. V obou případech z takového postupu plyne, že se v rozporu s jednoznačným zněním zákona uloží pokuta, která je nižší než pokuta, jejíž výše je podle vnitrostátního práva jednoznačně určena (Link Logistik), resp. ve sporu v původním řízení je nižší než minimální sankce, jejíž výše je přesně vyčíslena.
- 15 Pro spor v původním řízení je přímo relevantní otázka, zda je vnitrostátní soud skutečně oprávněn postupovat popsaným způsobem, nebo zda je ve smyslu výroku rozsudku Soudního dvora v řízení Link Logistik od použití příslušných sankčních ustanovení nutno zcela upustit, protože by tak byly překročeny meze konformního výkladu a v případě připuštění nižší nebo vůbec žádné minimální sankce dle uvážení příslušného soudu by ve skutečnosti došlo ke skryté zákonodárné činnosti a tudíž k tvorbě soudcovského práva. V původním řízení byla již v rozhodnutí o uložení peněžitých sankcí, které bylo napadeno stížností, ve všech případech uložena minimální sankce stanovená zákonem. Vzhledem k tomu, že podle ustanovení vnitrostátního práva (§ 20 a § 45 odst. 1 bod 4 VStG) nejsou splněny podmínky pro uložení sankce nižší, než je minimální sankce, by tedy další zmírnění uložených peněžitých sankcí bylo možné pouze v případě, pokud je výše popsaný postup v souladu s unijním právem.
- 16 Takovéto uplatňování zákona, kterým se vytváří právo, se však jeví jako pochybné ještě z jiného důvodu. Ve smyslu výše citované judikatury Soudního dvora je totiž zásada konformního výkladu mimo jiné omezena *obecnými právními zásadami*, mezi které v rakouském právním řádu v každém případě náleží *zásada rovnosti* a *zásada legality*. Zásada legality je Verfassungsgerichtshof (Ústavní soud) (rozhodnutí ve věci G 49/2017 a další) právě v oblasti trestního práva vykládána velmi striktně, což uplatňování práva ze strany soudů stanoví úzké meze. Jak již bylo uvedeno výše v bodě 5, vyznačuje se už aktuální rozhodovací praxe nejednotností, která je problematická z hlediska zásady rovnosti, jakož i takovým vyměřováním sankcí v jednotlivých případech, které se blíží systému *case law* a které se především v oblasti trestního soudnictví zcela vymyká systému rakouského právního řádu.

- 17 Předkládající soud rovněž chová pochybnosti v tom smyslu, zda je výrok rozsudku Maksimovic ohledně náhradních trestů odnětí svobody a příspěvku na náklady řízení, jakož i výrok usnesení C-645/18 ohledně příspěvku na náklady řízení skutečně třeba chápat v tom smyslu, že ukládání jakýchkoli náhradních trestů odnětí svobody a příspěvků na náklady řízení je v rozporu s unijním právem, nebo že je tomu tak pouze tehdy, pokud – jako v daných věcech – v případě kumulativního použití § 16 VStG a § 52 VwGVG v důsledku neexistence horní hranice dojde k uložení nepřiměřeného úhrnného náhradního trestu odnětí svobody, resp. nepřiměřeně vysokého úhrnného příspěvku na náklady řízení. Z uvedených věcí, například C-146/18, každopádně vyplývá, že stěžovateli v tomto řízení hrozil úhrnný náhradní trest odnětí svobody v délce 1736 dní a v případě, že by jeho stížnost byla správním soudem v plném rozsahu zamítnuta, příspěvek na náklady řízení v úhrnné výši přesahující 500 000 eur. Pochybnosti předkládajícího soudu se dále týkaly nikoli souladu samotného náhradního trestu odnětí svobody, jehož délka je podle § 16 odst. 2 VStG omezena na dva týdny, s unijním právem, nýbrž důsledků jeho kumulativního uplatnění ve věci v původním řízení, jakož i okolnosti, že příspěvek na náklady řízení podle § 52 VwGVG v důsledku neexistence maximální zákonné hranice v případě kombinace vysokých peněžitých sankcí za jednotlivé skutky a velkého množství bodů výroku, která nastala v daném případě, dosahuje úhrnné částky, která se jeví jako nepřiměřená.
- 18 Vzhledem k tomu, že se řádné uplatňování unijního práva nejeví jako natolik zřejmé, aby nebyl ponechán prostor pro jakoukoliv rozumnou pochybnost, a výklad vnitrostátního práva, který je v souladu se směrnicí, není možný, předkládá se na základě článku 267 SFEU žádost o rozhodnutí o předběžné otázce.