

C-205/20. sz. ügy**Az előzetes döntéshozatal iránti kérelemről a Bíróság eljárási szabályzata
98. cikkének (1) bekezdése alapján készített összefoglalás****A benyújtás napja:**

2020. május 8.

A kérdést előterjesztő bíróság:

Landesverwaltungsgericht Steiermark (Ausztria)

Az előzetes döntéshozatalra utaló határozat kelte:

2020. április 27.

Felperes:

NE

Ellenérdekű hatóság:

Bezirkshauptmannschaft Hartberg-Fürstenfeld

Az alapeljárás tárgya

A kiküldött munkavállalók bejelentésére és a bérelszámolási dokumentumok megőrzésére vonatkozó kötelezettségek be nem tartása miatti bírság kiszabása

Az előzetes döntéshozatal iránti kérelem tárgya és jogalapja

A Bíróság C-645/18. sz. végzésének végrehajtása, a 2014/67/EU irányelv 20. cikkének közvetlen alkalmazhatósága (bírságok halmozása az érintett munkavállalók nagy száma esetén)

Az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdések

1. A szankciók arányosságának a 2014/67/EU irányelv 20. cikkében előírt és az Európai Unió Bírósága által a Bezirkshauptmannschaft Hartberg-Fürstenfeld (C-645/18, ECLI:EU:C:2019:1108), valamint a Bezirkshauptmannschaft Hartberg-Fürstenfeld (C-140/19, C-141/19, C-492/19, C-493/19 és C-494/19,

ECLI:EU:2019:1103) végzésében értelmezett követelménye közvetlenül alkalmazandó irányelvi rendelkezés-e?

2. Amennyiben az első kérdésre adott válasz nemleges:

A tagállami jog uniós joggal összhangban álló értelmezése lehetővé és szükségessé teszi-e, hogy a tagállam bírósága és a tagállam közigazgatási hatósága a jelen esetben alkalmazandó nemzeti szabálysértési rendelkezéseket kiegészítse az arányosság követelményének az Európai Unió Bírósága által a *Bezirkshauptmannschaft Hartberg-Fürstenfeld* (C-645/18, ECLI:EU:C:2019:1108), valamint a *Bezirkshauptmannschaft Hartberg-Fürstenfeld* (C-140/19, C-141/19, C-492/19, C-493/19 és C-494/19, ECLI:EU:2019:1103) végzésében meghatározott ismérveivel, anélkül hogy új nemzeti jogszabály megalkotására kerülne sor?

A hivatkozott uniós jogi rendelkezések

EUMSZ 56. cikk és a 2014/67/EU irányelv 20. cikke

A hivatkozott nemzeti jogi rendelkezések

A Verwaltungsstrafgesetz (a szabálysértési törvény, a továbbiakban: VStG) 16. §-ának (1) és (2) bekezdése, a Verwaltungsgerichtsverfahrensgesetz (közigazgatási perrendtartás, a továbbiakban: VwGVG) 52. §-ának (1) és (2) bekezdése, a Lohn- und Sozialdumping-Bekämpfungsgesetz (bér- és szociális dömping elleni küzdelemről szóló törvény, a továbbiakban: LSD-BG) 26. §-ának (1) bekezdése, 27. §-ának (1) bekezdése és 28. §-ának 1. pontja

A Bíróság hivatkozott ítélezési gyakorlata

2019. december 19-i *Bezirkshauptmannschaft Hartberg-Fürstenfeld* végzés (C-645/18, EU:C:2019:1108); 2019. december 19-i *Bezirkshauptmannschaft Hartberg-Fürstenfeld* végzés (C-140/19, C-141/19 és C-492/19–C-494/19, EU:2019:1103); 2019. szeptember 12-i *Maksimovic és társai* ítélet (C-64/18, C-140/18, C-146/18 és C-148/18, ECLI:EU:C:2019:723); 1991. június 27-i *Mecanarte* ítélet (C-348/89, EU:C:1991:278); 2017. március 22-i *Euro-Team Kft. és Spirál-Gép Kft.* ítélet (C-497/15 és C-498/15, EU:C:2017:229); 2018. október 4-i *Dooel Uvoz-Izvoz Skopje Link Logistic N&N* ítélet (C-384/17, EU:C:2018:810); 1982. január 19-i *Becker* ítélet (C-8/81, EU:C:1982:7); 2008. április 15-i *Impact* ítélet (C-268/06, EU:C:2008:223); 2016. szeptember 14-i *Martínez Andrés és Castrejana López* ítélet (C-184/15 és C-197/15, EU:C:2016:680); 2018. január 24-i *Pantuso és társai* ítélet (C-616/16 és C-617/16, EU:C:2018:32); 2016. július 13-i *Pöpperl* ítélet (C-187/15, EU:C:2016:550); 2018. június 28-i *Crespo Rey* ítélet (C-2/17, EU:C:2018:511); 1984. április 10-i *von Colson és Kamann* ítélet (14/83, EU:C:1984:153)

A tényállás és az eljárás rövid bemutatása

- 1 A jelen eljárás a Bíróság 2019. december 19-i végzésének (C-645/18) alapjául szolgáló eljárás folytatását jelenti (az alapügy tényállását lásd ott). Azt követően, hogy a Bíróság e végzésben megállapította, hogy az alkalmazandó nemzeti jog rendelkezései nem egyeztethetők össze az uniós joggal, a nemzeti jogalkotó mindeddig nem fogadott el, illetve nem is tervezett elfogadni új szabályozást sem az LSD-BG jelen ügyben alkalmazandó rendelkezései, sem pedig az Ausländerbeschäftigungsgesetznek (a külföldiek foglalkoztatásáról szóló törvény) a Bíróság Maksimovic ítéletével (C-64/18) érintett szabálysértési rendelkezései tekintetében (a bíróság helyébe lépő szabálysértési elzárásra és az eljárás költségeihez való hozzájárulásra vonatkozó szabályokat sem módosították).

Az elfogadhatóságról

- 2 Az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdések elfogadhatóságát illetően a kérdést előterjesztő bíróság az Európai Bíróságnak a Euro Team Kft. és Spirál-Gép Kft. (C-497/15 és C-498/15), valamint a Dooel Uvoz Izvoz Skopje Link Logistic N&N (C-384/17) eljárásban hozott, mind ténybeli, mind jogi szempontból összehasonlítható ítéleteire hivatkozik.

Az előzetes döntéshozatal iránti kérelem indokolásának bemutatása

- 3 A Bíróság fenti 1. pontban említett ítéleteinek ténylegesen *erga omnes* hatálya miatt a még folyamatban lévő alapeljárásokon kívül Ausztriában több tucat, ha nem több száz már folyamatban lévő, illetve jövőben induló szabálysértési eljárásban merül fel a kérdés, hogy a vonatkozó szabálysértési rendelkezések, amelyek formálisan változatlanul hatályban vannak, egyáltalán alkalmazhatók-e még, és ha igen, milyen formában.
- 4 A 2019. október 15-i (Ra 2019/11/0033) ítéletében a Verwaltungsgerichtshof (legfelsőbb közigazgatási bíróság, Ausztria, a továbbiakban: VwGH) a Bíróság által a Maksimovic ítéletben a büntetések meghatározásának módja tekintetében kifejtett megfontolások alapján megállapította, hogy a bérezési dokumentumok rendelkezésre tartására vonatkozó követelmény megsértése esetén az uniós joggal való összeegyeztethetőség elérése érdekében a nemzeti jog lehető legnagyobb mértékben történő fenntartása mellett egyetlen büntetést kell kiszabni akkor is, ha több munkavállaló is érintett. A másik alternatíva ugyanis, azaz az, hogy mivel a rendelkezésre tartásra vonatkozó kötelezettség több munkavállaló vonatkozásában történő megsértése tekintetében a jogalkotó nem állapított meg maximális szankciót, az uniós joggal való összeegyeztethetlenség miatt a teljes szabálysértési rendelkezés alkalmazását mellőzni kell, még szélesebb körű beavatkozást jelentene a nemzeti jogba. Ezenkívül e határozatban a VwGH (legfelsőbb közigazgatási bíróság) megállapította, hogy a törvényben előírt minimális bírságok már nem alkalmazhatók, és hogy a VStG 16. §-a értelmében vett bírság helyébe lépő szabálysértési elzárások már nem szabhatók ki.

- 5 A közigazgatási bíróságok többsége követi e határozatot, ugyanakkor e bíróságok egy része a Verfassungsgerichtshofs (alkotmánybíróság, Ausztria, a továbbiakban: VfGH) ítélkezési gyakorlata (többek között a 2019. november 27-i E 2047/2019 ítélet) alapján, amely szerint a bíróságoknak – saját hatáskörüknél fogva – figyelmen kívül kell hagyniuk az uniós joggal ellentétes nemzeti jogi rendelkezéseket, azt a következtetést vonta le, hogy a VwGH-val (legfelsőbb közigazgatási bíróság) szemben a VfGH (alkotmánybíróság) nem tartja elfogadhatónak az érintett szabálysértési rendelkezések részleges további alkalmazását, és ezért az új szabályozás elfogadásáig már nem szabhatók ki bírságok. A bírságok összegét minden egyes esetben lényegesen eltérő módon állapítják meg: a bírság teljes összegét immár részben – még az érintett munkavállalók nagy száma esetében is – a minimális bírság mértékében, vagy kevéssel azt meghaladó mértékben állapítják meg, részben pedig a bírság teljes összegét úgy állapítják meg, hogy az majdnem annak az összegnek felel meg, amelyet tényállásonként egyedi bírságként szabtak volna ki. Egyes közigazgatási bíróságok a VwGH (legfelsőbb közigazgatási bíróság) említett határozatától eltérve a Bíróság Maksimovic ítéletét szabadon értelmezve továbbra is halmozott bírságokat szabnak ki. A minimális bírságot illetően a VwGH (legfelsőbb közigazgatási bíróság) ítéletéből részben az a következtetés vonható le, hogy az eddigi törvényben szabályozott minimális bírságnál alacsonyabb bírságok teljes mértékben elfogadhatók; ugyanakkor a közigazgatási bíróságok többségükben arra a következtetésre jutottak, hogy ettől kezdve a bírságnak már nincsen alsó határa. Sok esetben – mindenekelőtt közigazgatási szinten – kivártak a határozatok meghozatalával.
- 6 Összefoglalva, az aktuális helyzetet a jelen ügyön jóval túlmutató *ellentmondásos ítélkezési gyakorlat*, és az ebből eredő *jogbizonytalanság* jellemzi, amelyet sem a végrehajtásban részt vevő hatóságok és bíróságok, sem pedig a jogalanyok nem találnak kielégítőnek.

Az előzetes döntéshozatalra előterjesztett első kérdésről

- 7 Kétségtelen, hogy a C-384/17 ítéletben a Bíróság már nemleges választ adott a magyar bíróság által az 1999/62 irányelv 9a. cikkére vonatkozóan előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdésre. Mindazonáltal meg kell állapítani, hogy az 1999/62 irányelv 9a. cikkének megfogalmazása ugyan hasonlít a 2014/67/EU irányelv 20. cikkének megfogalmazására, azonban nem azonos azzal. Hozzá kell tenni, hogy a Bíróság annak megítélésekor, hogy valamely uniós szabályozás a vonatkozó ítélkezési gyakorlata értelmében (Becker ítélet, C-8/81, 25. pont és a Impact ítélet, C-268/06, 56. és 57. pont), „tartalmát tekintve kellően egyértelmű, pontos és feltétel nélküli ahhoz, hogy arra hivatkozassanak, amennyiben az irányelv rendelkezései olyan természetűek, hogy a magánszemélyek részére az állammal szemben érvényesíthető jogokat határoznak meg”, és ezáltal közvetlenül alkalmazható, egészen eltérő mércét alkalmaz attól függően, hogy mi az adott uniós jogi szabályozás célja, és hogy a szóban forgó rendelkezés esetében olyan szabályozásról van-e szó, amely tilalmat vagy jogosultságot tartalmaz (lásd erre

vonatkozóan részletesen: a főtanácsnok C-384/17. sz. ügyre vonatkozó indítványa, 63–69. pont).

- 8 Éppen az Euro Team Kft. és a Spirál-Gép Kft. ügyben hozott ítéleteknek a Maksimovic ítélettel, valamint a két Bezirkshauptmannschaft Hartberg-Fürstenfeld végzéssel (C-645/18, illetve C-140/19, C-141/19, C-492/19, C-493/19 és C-494/19) való összehasonlítása mutatja meg, hogy a Bíróság hasonló szankciórendszerek irányelvekben való alkalmazásakor is teljesen eltérő eredményekre juthat a nemzeti szabályozások vizsgálata során. Ami ugyanis az Euro Team Kft. és Spirál-Gép Kft. ítélet tárgyát képező magyar bírságkiszabási rendszert illeti, nem annak abszolút összegét kifogásolták, hanem a szabálysértési rendelkezés hiányzó differenciáltságát, amely nem írt elő büntetési tételt, illetve nem biztosította annak lehetőségét, hogy a büntetés meghatározásakor figyelembe vegyék az adott ügy sajátos körülményeit. Ezzel szemben az alapügy alapjául szolgáló határozatban és a fent hivatkozott előzetes döntéshozatali eljárásokban hozott ítéletekben a Bíróság nem a vonatkozó osztrák szabálysértési rendelkezések pontosításának hiányát kifogásolta, hanem – egyszerűbben megfogalmazva – azt a tényt, hogy a Bíróság szerint aránytalan szankciót eredményez a magas összegű minimális bírságok, a halmozottan kiszabandó egyedi bírságok és a bírság felső határa hiányának a bírság abból eredő teljes összegére gyakorolt összhatása. Az ezen ítéletekből eredő, az uniós joggal összhangban álló új szabályozás elfogadására vonatkozó, nemzeti jogalkotóval szembeni, valamint a bíróságokra és közigazgatási hatóságokra irányadó követelmények, amely bíróságok és közigazgatási hatóságok az új szabályozás elfogadásáig tartó átmeneti időszak során azzal a kérdéssel szembesülnek, hogy a Bíróság által az uniós joggal ellentétesnek tekintett szabálysértési rendelkezések továbbra is alkalmazhatók-e, és ha igen, milyen formában, tehát teljesen eltérőek.
- 9 Ezen előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdés nem hipotetikus jellegű, mivel a Bíróság válasza közvetlen hatással van arra a bíróságra, amelyet az alapeljárás felperesével szemben ki lehetne, vagy már nem lehetne kiszabni. Ezenkívül e kérdés megválaszolása az 5. pontban kifejtett okokból az alapeljáráson túl számos további eljárás vonatkozásában is jelentőséggel bír a tekintetben, hogy a meglévő jogbizonytalanságot, illetve az ítélkezési gyakorlat ellentmondásait megszüntesse.

Az előzetes döntéshozatalra előterjesztett második kérdéstről

- 10 Amennyiben a Bíróság az előzetes döntéshozatalra előterjesztett első kérdésre „nemleges” választ adna, abból először is az következik, hogy az alapeljárás feleit ez alapján nem illeti meg semmiféle jog arra, hogy a nemzeti hatóságok és bíróságok előtt a 2014/67/EU irányelv 20. cikkére hivatkozzanak. Ez azonban nem mentesíti a tagállamokat – ideértve bíróságaikat is – az irányelv átültetésének kötelezettsége alól (lásd többek között: Martinez Andres és Castrejana Lopez ítélet, C-184/15 és C-197/15, 50. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat; Pantuso és társai ítélet, C-616/16 és C-617/16, 42. pont).

- 11 E kötelezettség teljesítése érdekében az összhangban álló értelmezés elve megköveteli, hogy a nemzeti hatóságok hatáskörük keretei között tegyenek meg mindent annak érdekében, hogy a belső jog egészére tekintettel és az általa elfogadott értelmezési módszerek alkalmazásával biztosítsák az uniós jog teljes érvényesülését, és annak céljával összhangban álló eredményre jussanak (lásd többek között: Pöpperl ítélet, C-187/15, 43. pont; Crespo Rey ítélet, C-2/17, 70. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).
- 12 A nemzeti jog uniós joggal összhangban álló értelmezése ezen elvének azonban vannak bizonyos korlátai. Így az általános jogelvek korlátozzák a nemzeti bíróság azon kötelezettségét, hogy a belső jog irányadó szabályainak értelmezésekor és alkalmazásakor figyelembe kell vennie az uniós jog tartalmát, továbbá e kötelezettség nem szolgálhat a nemzeti jog *contra legem* értelmezésének alapjául (lásd különösen: Pöpperl ítélet, C-187/15, EU:C:2016:550, 44. pont).
- 13 A Bíróság ítélkezési gyakorlatának fényében (a Link Logistic ítélet, C-384/17, 59. és 60. pont, amelyben a Bíróság nem követte a főtanácsnok véleményét [az indítvány 90., 95. és 96. pontja]) a kérdést előterjesztő bíróságnak kétségei vannak azzal kapcsolatban, hogy a bíróság összegének az alapügyben a VwGH (legfelsőbb közigazgatási bíróság) fent hivatkozott ítéletének (Ra 2019/11/0033) figyelembevételével történő meghatározása végső soron nem minősül-e szintén *contra legem* jogalkalmazásnak. Végső soron mind a bíróság „minden egyes munkavállalóval szembeni” kiszabására vonatkozó törvényi előírás, mind az említett minimális bírság világos és egyértelmű jogi megfogalmazásnak minősül, amelynek értelmezés útján eltérő olvasata nem lehetséges. Az uniós joggal összhangban álló értelmezés korlátaira vonatkozó fejtegetéseiben (56–60. pont) a főtanácsnok a Link Logistik ügyben Sharpston főtanácsnoknak az Unibet ügyre (C-432/05) vonatkozó indítványára (55. pont) hivatkozva megállapította: „Az »A-nak« minősülő szabály nem változhat hirtelen »nem A-vá«.”
- 14 Az immár előírt eljárás mód tekintetében a VwGH a (legfelsőbb közigazgatási bíróság) törvényben szabályozott minimális bírság vonatkozásában a fenti 4. pontban hivatkozott ítéletben úgy tűnik, azon az állásponton van, hogy a „törvényben szabályozott legalacsonyabb bírságot” (a mindenkor minimális bírságot) már nem lehet a bíróság összegének megállapításakor alapul venni, ami így azzal a következménnyel jár, hogy azokban az esetekben is, amikor a nemzeti jog értelmében a minimális bírság nem csökkenthető, alacsonyabb bírság szabható ki. Az uniós joggal összhangban álló értelmezésre vonatkozó e megközelítés lényegében megfelel annak a megközelítésnek, amelyet a főtanácsnok a Link Logistik ügyben elfogadhatónak ítélt, amelyet azonban a Bíróság nem követett. A Link Logistik üggyhez hasonlóan ugyanis az ilyen eljárásból az következik, hogy a nemzeti jog szerint összességében egyértelműen meghatározott pénzbírságot (Link Logistik), vagy összességében pontosan meghatározott minimális bírságot a törvény egyértelmű szövegével ellentétben csökkentik.
- 15 Az a kérdés, hogy a kérdést előterjesztő bíróság ténylegesen jogosult-e arra, hogy a bemutatott módon járjon el, vagy hogy a vonatkozó szabálysértési

rendeleteket a Bíróság Link Logistik ítélete rendelkező részének értelmében teljes mértékben figyelmen kívül hagyja, mivel az túllépi az uniós joggal összhangban álló értelmezés korlátait, és alacsonyabb, vagy egyáltalán nem létező minimális bírság elfogadása esetén az adott bírák mérlegelése alapján a valóságban burkolt jogalkotáshoz, és ezáltal esetjog létrehozásához vezetne, az alapeljárás szempontjából alapvető fontosságú. Az alapeljárásban a törvényben előírt minimális bírságot a keresettel megtámadott, bírságot megállapító határozatban már mindenestre kiszabták. Mivel a nemzeti jog rendelkezései (a VStG 20. §-a és 45. §-a (1) bekezdésének 4. pontja) szerinti minimális bírság mérséklésének feltételei nem teljesülnek, a kiszabott bírságok további csökkentése ezért csak akkor lenne lehetséges, ha a fent leírt eljárás megfelel az uniós jognak.

- 16 Az ilyen jogfejlesztő jogalkalmazás azonban más okból is aggályosnak tűnik. A Bíróság fent hivatkozott ítélezési gyakorlata értelmében ugyanis az uniós joggal összhangban álló értelmezés elvének megvannak a korlátai, többek között az *általános jogelvek* formájában, amelyek közé az osztrák jogrendben az *egyenlőség* és a *jogszerűség elve* mindenképpen beletartozik. A jogszerűség elvét a Verfassungsgerichtshof (alkotmánybíróság) (G 49/2017 és további eljárások) éppen a büntetőjog területén értelmezi nagyon szigorúan, ami szűk korlátok közé szorítja a bírósági jogalkalmazást. Amint a fenti 5. pontban már megállapításra került, a jelenlegi ítélezési gyakorlatot az egyenlőség elve szempontjából már aggályos következetlenség, valamint az egyes ügyekben az esetjogi rendszerhez közelítő bírságkiszabás jellemzi, ami –különösen a büntetőügyi igazságszolgáltatás területén – teljes mértékben idegen az osztrák jogrendtől.
- 17 A kérdést előterjesztő bíróságnak kétségei vannak azzal kapcsolatban is, hogy a Maksimovic ítéletnek a bírság helyébe lépő szabálysértési elzárásra és az eljárás költségeihez való hozzájárulásra, valamint a C-645/18 végzés eljárás költségeihez való hozzájárulásra vonatkozó rendelkező részét ténylegesen úgy kell-e érteni, hogy a bírság helyébe lépő szabálysértési elzárás és eljárás költségeihez való hozzájárulás kiszabása az uniós joggal összeegyeztethetetlen, vagy csak akkor összeegyeztethetetlen, ha a jelen ügyhöz hasonlóan a VStG 16. §-ának és a VwGVG 52 §-ának együttes alkalmazása esetén a felső határ hiányában a bírság helyébe lépő, szabadságvesztéssel járó aránytalan összbüntetéshez, illetve aránytalanul magas eljárási költségekhez való összesített hozzájáruláshoz vezet. Mindamelllett a jelen ügyből – a C-146/18. sz. ügyhöz hasonlóan – az következik, hogy ebben az ügyben felperest összesen 1736 nap szabadságvesztéssel járó büntetés, és a közigazgatási bíróság előtti keresetének teljes elutasítása esetén az eljárási költségekhez való, 500 000 eurót meghaladó mértékű összesített hozzájárulás veszélye fenyegeti. Ezenkívül a kérdést előterjesztő bíróság kétségei nem a VStG 16. §-a (2) bekezdésének megfelelően két hétre korlátozott bírság helyébe lépő szabálysértési elzárás uniós joggal való összeegyeztethetőségére vonatkoztak, hanem e büntetés jelen ügyben történő együttes alkalmazásának következményeire, valamint a VwGVG 52. §-a szerinti, eljárási költségekhez való hozzájárulás tekintetében arra, hogy e hozzájárulás a törvényi felső határ hiányában a nagy összegű egyedi pénzbírságokból és rendelkező rész pontjainak

számosságából álló, alapügybeli kombináció esetén aránytalannak tűnő végösszeget érne el.

- 18 Mivel az uniós jog helyes alkalmazása nem tűnik olyan nyilvánvalónak, hogy az minden észszerű kétséget kizár, és a nemzeti jog nem értelmezhető az irányelvvel összhangban, a kérdéseket az EUMSZ 267. cikk alapján elő kell terjeszteni előzetes döntéshozatalra.

MUNKADOKUMENTUM