

Byla C-205/20

Prašymo priimti prejudicinį sprendimą santrauka pagal Teisingumo Teismo procedūros reglamento 98 straipsnio 1 dalį

Gavimo data:

2020 m. gegužės 8 d.

Prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas:

Landesverwaltungsgericht Steiermark (Austrija)

Sprendimo dėl prašymo priimti prejudicinį sprendimą priėmimo data:

2020 m. balandžio 27 d.

Pareiškėjas:

NE

Atsakovė:

Bezirkshauptmannschaft Hartberg-Fürstenfeld

Pagrindinės bylos dalykas

Nuobauda už pareigų deklaruoti komandiruotus darbuotojus ir saugoti darbo užmokesčio dokumentus nesilaikymą

Prašymo priimti prejudicinį sprendimą dalykas ir teisinis pagrindas

Teisingumo Teismo nutarties C-645 vykdymas, tiesioginis Direktyvos 2014/67/ES 20 straipsnio taikymas (baudų kumuliacija tuo atveju, kai pažeidimai susiję su dideliu darbuotojų skaičiumi)

Prejudiciniai klausimai

1. Ar Direktyvos 2014/67/ES 20 straipsnyje nustatytas ir Europos Sąjungos Teisingumo Teismo Nutartyse *Bezirkshauptmannschaft Hartberg-Fürstenfeld* (C-645/18, ECLI:EU:C:2019:1108) ir *Bezirkshauptmannschaft Hartberg-Fürstenfeld* (C-140/19, C-141/19, C-492/19, C-493/19 ir C-494/19,

ECLI:EU:2019:1103) išaiškintas proporcingumo reikalavimas yra tiesiogiai taikoma direktyvos nuostata?

2. Jei atsakymas į pirmąjį klausimą būtų neigiamas:

Ar aiškinant nacionalinę teisę taip, kad ji atitiktų Sąjungos teisę, galima ir reikalaujama, jog nacionaliniai teismai ir administracinės institucijos nagrinėjamu atveju taikytinas baudžiamąsias nacionalinės teisės nuostatas papildytų Europos Sąjungos Teisingumo Teismo Nutartyse *Bezirkshauptmannschaft Hartberg-Fürstenfeld* (C-645/18, ECLI:EU:C:2019:1108) ir *Bezirkshauptmannschaft Hartberg-Fürstenfeld* (C-140/19, C-141/19, C-492/19, C-493/19 ir C-494/19, ECLI:EU:2019:1103) nustatytais proporcingumo kriterijais, nepriimant naujos nacionalinės teisės normos?

Nurodomos Sąjungos teisės nuostatos

SESV 56 straipsnis, Direktyvos 2014/67/ES 20 straipsnis

Nurodomos nacionalinės teisės nuostatos

Verwaltungsstrafgesetz (Administracinis baudžiamasis įstatymas, toliau – *VStG*) 16 straipsnio 1 ir 2 dalys, *Verwaltungsgerichtsverfahrensgesetz* (Administracinių bylų teisenos įstatymas, toliau – *VwGVG*) 52 straipsnio 1 ir 2 dalys, *Lohn- und Sozialdumping-Bekämpfungsgesetz* (Kovos su darbo užmokesčio ir socialiniu dempingu įstatymas, toliau – *LSD-BG*) 26 straipsnio 1 dalis, 27 straipsnio 1 dalis ir 28 straipsnio 1 punktas

Nurodoma Teisingumo Teismo jurisprudencija

2019 m. gruodžio 19 d. Nutartis *Bezirkshauptmannschaft Hartberg-Fürstenfeld*, C-645/18, EU:C:2019:1108; 2019 m. gruodžio 19 d. Nutartis *Bezirkshauptmannschaft Hartberg-Fürstenfeld*, C-140/19, C-141/19 ir C-492/19–C-494/19, EU:2019:1103; 2019 m. rugsėjo 12 d. Sprendimas *Maksimovic ir kt.*, C-64/18, C-140/18, C-146/18 ir C-148/18, ECLI:EU:C:2019:723; 1991 m. birželio 27 d. Sprendimas *Mecanarte*, C-348/89, EU:C:1991:278; 2017 m. kovo 22 d. Sprendimas *Euro-Team Kft. ir Spirál-Gép Kft.*, C-497/15 ir C-498/15, EU:C:2017:229; 2018 m. spalio 4 d. Sprendimas *Dooel Uvoz-Izvoz Skopje Link Logistic N&N*, C-384/17, EU:C:2018:810; 1982 m. sausio 19 d. Sprendimas *Becker*, C-8/81, EU:C:1982:7; 2008 m. balandžio 15 d. Sprendimas *Impact*, C-268/06, EU:C:2008:223; 2016 m. rugsėjo 14 d. Sprendimas *Martínez Andrés ir Castrejana López*, C-184/15 ir C-197/15, EU:C:2016:680; 2018 m. sausio 24 d. Sprendimas *Pantuso ir kt.*, C-616/16 ir C-617/16, EU:C:2018:32; 2016 m. liepos 13 d. Sprendimas *Pöpperl*, C-187/15, EU:C:2016:550; 2018 m. birželio 28 d. Sprendimas *Crespo Rey*, C-2/17, EU:C:2018:511; 1984 m. balandžio 10 d. Sprendimas *von Colson ir Kamann*, 14/83, EU:C:1984:153

Trumpas faktinių aplinkybių ir proceso pagrindinėje byloje aprašymas

- 1 Ši byla – tai bylos, kurioje Teisingumo Teismas 2019 m. gruodžio 19 d. priėmė nutartį C-645/18, tęsinys (dėl pagrindinės bylos aplinkybių žr. tą bylą). Po to, kai Teisingumo Teismas šioje nutartyje pripažino, kad taikytinos nacionalinės teisės nuostatos prieštarauja Sąjungos teisei, nacionalinis teisės aktų leidėjas nei šioje byloje taikytinų LSD-BG baudžiamųjų teisės nuostatų, nei Teisingumo Teismo Sprendime *Maksimovic* (C-64/18) nagrinėtų *Ausländerbeschäftigungsgesetz* (Užsieniečių įdarbinimo įstatymas) baudžiamųjų nuostatų iki šiol nei pakeitė kitomis nuostatomis, nei planuoja tai padaryti (nebuvo pakeistos ir teisės normos, reglamentuojančios pakaitines laisvės atėmimo bausmes ir padengtiną proceso išlaidų dalis).

Priimtinumas

- 2 Dėl prejudicinių klausimų priimtino prašymą priimti prejudicinį sprendimą teikiantis teismas daro nuorodą į ir faktiniu, ir teisiniu aspektu panašius Europos Sąjungos Teisingumo Teismo sprendimus bylose *Euro Team ir Spirál-Gép* (C-497/15 ir C-498/15) bei *Dooel Uvoz Izvoz Skopje Link Logistic N&N* (C-384/17).

Prašymo priimti prejudicinį sprendimą motyvų santrauka

- 3 Dėl 1 punkte nurodytų Teisingumo Teismo sprendimų *de facto erga omnes* poveikio ne tik dar tebenagrinėjamos pagrindinėse bylose, bet dešimtyse, jei ne šimtuose kitų Austrijos įvairių instancijų teismuose jau nagrinėjamų ar ateityje nagrinėsimų administracinių baudžiamųjų bylų kyla klausimas, ar taikytinos baudžiamosios nuostatos, kurios formaliai tebegalioja nepakeistos, apskritai gali būti taikomos, ir, jei taip, kokia forma.
- 4 Savo 2019 m. spalio 15 d. sprendime byloje 2019/11/0033 *Verwaltungsgerichtshof* (Vyriausiasis administracinis teismas, toliau – *VwGH*), remdamasis Europos Sąjungos Teisingumo Teismo Sprendime *Maksimovic* pateiktais paaiškinimais dėl to, kaip reikia apskaičiuoti bausmes, priėjo prie išvados, kad tuo atveju, kai buvo pažeista pareiga saugoti darbo užmokesčio dokumentus, siekiant atitiktis Sąjungos teisei ir kiek įmanoma labiau laikantis nacionalinės teisės aktų nuo šiol reikia skirti vieną vienintelę bausmę, net jeigu pažeidimas susijęs su keliais darbuotojais. Alternatyva – dėl prieštaravimo Sąjungos teisei netaikyti visos baudžiamosios nuostatos tais atvejais, kai pareiga saugoti dokumentus pažeidžiama dėl kelių darbuotojų, nes teisės aktų leidėjas nėra reglamentavęs maksimalios bausmės – reikštų dar didesnę kišimąsi į nacionalinę teisę. Šiame sprendime *VwGH* taip pat priėjo prie išvados, kad įstatyme numatytos minimalios bausmės nebegali būti taikomos, o pakaitinių laisvės atėmimo bausmių pagal *VStG* 16 straipsnį skirti nebeleidžiama.

- 5 Dauguma administracinių teismų laikosi šio sprendimo, tačiau kai kurie jų iš *Verfassungsgerichtshof* (Konstitucinis Teismas, toliau – *VfGH*) jurisprudencijos (be kita ko, 2019 m. lapkričio 27 d. sprendimas E 2047/2019), kurioje yra pripažinta, kad teismai privalo savo iniciatyva atsisakyti taikyti bet kokią Sąjungos teisei prieštaraujančią nuostatą, daro išvadą, kad *VfGH*, kitaip nei *VwGH*, nelaiko leistinu tolesnio dalinio atitinkamų baudžiamųjų nuostatų taikymo ir todėl tol, kol nebus priimtos pakaitinės teisės nuostatos, jokių bausmių negali būti skiriama. Konkrečiose bylose skiriamos bausmės labai skiriasi: vienais atvejais, net jei pažeidimas susijęs su dideliu darbuotojų skaičiumi, skiriama bendra bauda atitinka tik minimalios baudos dydį ar šiek tiek jį viršija; kitais atvejais skiriama bendra bauda, kone atitinkanti iki šiol už kiekvieną pažeidimą atskirai skirtinų baudų sumą. Kai kurie administraciniai teismai, nukrypdami nuo minėtojo *VwGH* sprendimo ir laisvai interpretuodami Teisingumo Teismo Sprendimą *Maksimovic*, ir toliau tebeskiria kumuliacines baudas. Dėl minimalių baudų iš *VwGH* sprendimo iš dalies daroma išvada, kad leidžiama skirti mažesnes nei iki šiol įstatyme numatytos minimalios baudos, tačiau didžioji dauguma teismų mano, kad nuo šiol žemutinė baudos riba apskritai netaikoma. Daug kur, visų pirma administracinių institucijų lygmeniu, sprendimus priimti delsiama.
- 6 Apibendrinant konstatuotina, kad dabartinei situacijai būdinga nagrinėjama pagrindinę bylą pranokstanti *nevienoda jurisprudencija* ir iš to kylantis *teisinis netikrumas*, kuriuo nepatenkintos yra ne tik teisės aktus įgyvendinančios institucijos ir teismai, bet ir teisės subjektai.

Dėl pirmojo prejudicinio klausimo

- 7 Tiesa, kad Teisingumo Teismas sprendime C-384/17 jau yra neigiamai atsakęs į Vengrijos teismo prejudicinį klausimą, pateiktą dėl Direktyvos 1999/62 9a straipsnio. Tačiau reikia pažymėti, kad Direktyvos 1999/62 9a straipsnio formuluotė, nors ir labai panaši, visgi žodis žodinė neatitinka Direktyvos 2014/67/ES 20 straipsnio formuluotės. Be to, vertindamas klausimą, kada Sąjungos teisės norma pagal taikytiną jurisprudenciją (Sprendimai *Becker* [C-8/81], 25 punktas, ir *Impact* [C-268/06], 56 ir 57 punktai) „atsižvelgiant į jos turinį <...> yra pakankamai aiški, tiksli ir besąlyginė, kad būtų galima ja remtis tiek, kiek nuostatos apibrėžia teises, kuriomis asmenys gali remtis valstybės atžvilgiu“, taigi, kada ji yra taikytina tiesiogiai, Teisingumo Teismas rėmėsi skirtingais kriterijais priklausomai nuo to, koks yra atitinkamos Sąjungos teisės normos tikslas ir ar nagrinėjama nuostata yra norma, nustatanti draudimą ar teisę (išsamiai šiuo klausimu žr. generalinio advokato išvadą byloje C-384/17, 63–69 punktai).
- 8 Visų pirma palyginus Teisingumo Teismo sprendimus bylose *Euro Team ir Spirál-Gép* ir sprendimą byloje *Maksimovic* bei sprendimus bylose *Bezirkshauptmannschaft Hartberg-Fürstenfeld* (C-645/18 iš vienos pusės ir C-140/19, C-141/19, C-492/19, C-493/19 ir C-494/19 iš kitos) matyti, kad Teisingumo Teismas, vertindamas nacionalinės teisės normas, gali prieiti prie skirtingų išvadų net ir tada, kai taiko panašias direktyvų nuostatas,

reglamentuojančias sankcijas. Byloje *Euro Team ir Spirál-Gép* buvo kritikuotas ne baudą reglamentuojančioje Vengrijos teisės normoje nustatytas absoliutus baudos dydis, o tai, kad baudžiamojoje nuostatoje trūko diferencijavimo, t. y. joje nebuvo nustatyta baudų sistema ir nebuvo numatyta jokios kitos galimybės apskaičiuojant baudą atsižvelgti į ypatingas konkrečias atvejo aplinkybes. O sprendime, priimtame dėl pagrindinės bylos, bei pirmiau minėtuose prejudiciniuose sprendimuose Teisingumo Teismas kritikavo ne taikytinų Austrijos teisės baudžiamųjų nuostatų konkretumo trūkumą, o – paprastai tariant – tai, kad didelės minimalios baudos, kumulatyviai skirtinos atskiros baudos ir nesama viršutinė riba lemia tokią bendrą baudą, kuri, Teisingumo Teismo nuomone, yra neproporcinga sankcija. Todėl iš šių sprendimų kylantys atitinkami reikalavimai nacionaliniam teisės aktų leidėjui priimti Sąjungos teisę atitinkančią pakaitinę normą bei reikalavimai teismams ir administracinėms institucijoms, kurios pereinamuoju laikotarpiu, kol tokia pakaitinė norma nėra priimta, priverstos spręsti klausimą, ar Teisingumo Teismo prieštaraujančiomis Sąjungos teisei pripažintos baudžiamosios nuostatos tebegali būti taikomos, ir jei taip, kokia forma, yra visiškai skirtingi.

- 9 Prejudicinis klausimas nėra hipotetinio pobūdžio, nes Teisingumo Teismo atsakymas turi tiesioginės įtakos baudai, kuri galėtų arba nebegalėtų būti skirta pareiškėjams pagrindinėje byloje. Be to, dėl 5 punkte nurodytų priežasčių atsakymas į šį klausimą yra svarbus daugeliui kitų bylų, siekiant pašalinti egzistuojantį teisinį netikrumą ir jurisprudencijos nevienodumą.

Dėl antrojo prejudicinio klausimo

- 10 Jeigu Teisingumo Teismas į pirmąjį prejudicinį klausimą atsakytų neigiamai, tai pirmiausia reikštų, kad pagrindinės bylos šalys neturi teisės nacionalinėse valdžios institucijose ir teismuose remtis Direktyvos 2014/67/ES 20 straipsniu. Tačiau tai neatleidžia valstybių narių, įskaitant ir jų teismus, nuo pareigos įgyvendinti direktyvą (žr., be kita ko, Sprendimus *Martinez Andres ir Castrejana Lopez* (C-184/15 ir C-197/15, 50 punktas ir jame nurodoma jurisprudencija) bei *Pantuso ir kt.* (C-616/16 ir C-617/16, 42 punktas)).
- 11 Siekiant įvykdyti šį įpareigojimą, pagal Sąjungos teisę atitinkančio aiškinimo principą reikalaujama, kad nacionalinės institucijos pagal savo kompetenciją visus veiksmus atliktų atsižvelgdamos į visą vidaus teisės sistemą ir taikydamos joje pripažintus aiškinimo metodus, kad būtų užtikrintas visiškas Sąjungos teisės veiksmingumas ir priimtas ja siekiamą tikslą atitinkantis sprendimas (žr., be kita ko, Sprendimus *Pöpperl* (C-187/15, 43 punktas) ir *Crespo Rey* (C-2/17, 70 punktas ir jame nurodoma jurisprudencija)).
- 12 Vis dėlto šis Sąjungos teisę atitinkančio nacionalinės teisės aiškinimo principas turi tam tikras ribas. Nacionalinio teismo pareigą remtis Sąjungos teisės turiniu aiškinant ir taikant atitinkamas nacionalinės teisės normas riboja bendrieji teisės principai ir ši pareiga negali būti pagrindas nacionalinę teisę aiškinti *contra legem* (žr., be kita ko, Sprendimą *Pöpperl* (C-187/15, 44 punktas)).

- 13 Turint galvoje Teisingumo Teismo jurisprudenciją (Sprendimas *Link Logistic* ([C-384/17], 59 ir 60 punktai), kuriame Teisingumo Teismas laikėsi kitokios nei generalinio advokato [išvados 90, 95 ir 96 punktai] nuomonės), prašymą priimti prejudicinį sprendimą teikiančiam teismui kyla abejonių, ar pagrindinėje byloje atsižvelgiant į pirmiau minėtą *VwGH* sprendimą byloje 2019/11/0033 apskaičiuotina bauda galiausiai irgi nereikštų įstatymo taikymo *contra legem*. Juk ir įstatyme nustatytas reikalavimas skirti baudas „už kiekvieną darbuotoją“, ir nurodytos atitinkamos minimalios baudos yra aiškios ir vienareikšmiškos įstatymo formuluotės, kurių neįmanoma interpretuoti niekaip kitaip. Byloje *Link Logistik* generalinis advokatas, aiškindamas Sąjungos teisę atitinkančio aiškinimo ribas (56–60 punktai) ir darydamas nuorodą į generalinės advokatės E. Sharpston išvadą byloje *Unibet* (C-432/05, 55 punktas), nurodė: „Taisyklė „būti A“ staiga negali tapti taisykle „nebūti A“.“
- 14 Dėl nuo šiol reikalaujamo įstatyme nustatytų minimalių baudų traktavimo 4 punkte minėtame sprendime *VwGH* akivaizdžiai laikosi nuomonės, kad apskaičiuojant baudą nebegalima remtis „žemutine bausmės riba pagal įstatymą“ (atitinkama minimalia bauda); tai reiškia, kad nuo šiol ir tais atvejais, kai pagal nacionalinės teisės aktus negalima skirti mažesnės nei minimali baudos, gali būti skirta mažesnė bauda. Toks būdas užtikrinti Sąjungos teisę atitinkantį aiškinimą iš esmės yra tapatus būdui, kurį generalinis advokatas laikė leistinu byloje *Link Logistik*, tačiau kuriam Teisingumo Teismas nepritarė. Kadangi, kaip ir toje byloje, šis būdas reiškia, kad bauda, kurios dydis nacionalinės teisės akte yra aiškiai nustatytas (*Link Logistik*), arba nagrinėjamoje pagrindinėje byloje minimali bauda, kurios dydis yra aiškiai nurodytas, nesilaikant vienareikšmiškos įstatymo formuluotės yra sumažinama.
- 15 Pagrindinėje byloje yra tiesiogiai svarbus klausimas, ar prašymą priimti prejudicinį sprendimą teikiančiam teismui iš tiesų leidžiama nustatyti baudą pirmiau minėtu būdu, ar taikytinos baudžiamosios nuostatos pagal Teisingumo Teismo sprendimo byloje *Link Logistik* rezoliucinę dalį turi būti apskritai netaikomos, nes antraip būtų peržengtos Sąjungos teisę atitinkančio aiškinimo ribos ir, darant prielaidą, kad kiekvienas teismas savo nuožiūra gali skirti mažesnę nei minimali baudą ar visai jos neskirti, atsirastų slapta teisėkūros veikla, taigi, precedentinė teisė. Pagrindinėje byloje apskųstame sprendime visais atvejais jau buvo nustatyta įstatyme numatyta minimali bauda. Kadangi pagal nacionalinės teisės nuostatas (*VStG* 20 straipsnis ir 45 straipsnio 1 dalies 4 punktas) sąlygos minimaliai baudai sumažinti nėra įvykdytos, skirtos baudos galėtų būti dar labiau sušvelnintos tik tuomet, jeigu pirmiau minėtas būdas atitinka Sąjungos teisę.
- 16 Tačiau toks teisę formuojantis įstatymo taikymas kelia abejonių dar ir dėl kitos priežasties. Laikantis pirmiau minėtos Teisingumo Teismo jurisprudencijos, Sąjungos teisę atitinkančio nacionalinės teisės aiškinimo principą, be kita ko, riboja *bendrieji teisės principai*, prie kurių Austrijos teisės sistemoje bet kuriuo atveju priskiriamas *lygybės principas* ir *teisėtumo principas*. Teisėtumo principą *Verfassungsgerichtshof* (G 49/2017 ir kt.) ypač baudžiamosios teisės srityje aiškina labai siaurai, teisės aktus taikantiems teismams nustatydamas aiškias ribas.

Kaip jau minėta 5 punkte, šiuo metu teismai priima lygybės principo atžvilgiu abejotinus nevienodus sprendimus, o konkrečiose bylose jų skiriamos baudmės primena precedentinės teisės sistemą, kuri Austrijos teisės sistemai, ypač baudžiamosios teisės srityje, yra visiškai nebūdinga.

- 17 Prašymą priimti prejudicinį sprendimą teikiantis teismas turi abejonių ir dėl to, ar Sprendimo *Maksimovic* rezoliucinė dalis, kiek ji susijusi su pakaitinėmis laisvės atėmimo baudmėmis ir padengtina proceso išlaidų dalimi, ir nutarties C-645/18 rezoliucinė dalis, kiek ji susijusi su padengtina proceso išlaidų dalimi, iš tiesų turi būti aiškinama taip, kad bet kokių pakaitinių laisvės atėmimo bausmių skyrimas ir nurodymas padengti dalį proceso išlaidų prieštarauja Sąjungos teisei, tačiau tik tuomet, kai (kaip antai pagrindinėse bylose) kumuliatyviai taikant *VStG* 16 straipsnį ir *VwGVG* 52 straipsnį ir nesant viršutinės ribos bendra pakaitinė laisvės atėmimo baudmė tampa neproporcinga arba bendra padengtina proceso išlaidų dalis tampa neproporcingai didelė. Juk iš pagrindinių bylų, pavyzdžiui, byloje C-146/18, matyti, kad pagrindinės bylos pareiškėjui grėsė iš viso 1736 dienų pakaitinė laisvės atėmimo baudmė, o jeigu jo skundas administraciniame teisme būtų visiškai atmestas – iš viso daugiau nei 500 000 EUR siekianti proceso išlaidų dalis, kurią jis turėtų padengti. Be to, prašymą priimti prejudicinį sprendimą teikiančio teismo abejonės buvo susijusios ne su tuo, ar *VStG* 16 straipsnio 2 dalyje dviem savaitėmis apribota pakaitinė laisvės atėmimo baudmė *per se* yra suderinama su Sąjungos teise, o jos kumuliatyvinio taikymo pasekmėmis pagrindinėje byloje bei dėl proceso išlaidų dalies pagal *VwGVG* 52 straipsnį su tuo, kad pastaroji, įstatyme nesant numatytos maksimalios ribos, pasiekia neproporcingai didelę bendrą sumą pagrindinės bylos aplinkybėmis, kai atskiros baudos yra didelės, o rezoliucinė sprendimo dalis apima daug punktų.
- 18 Tačiau kadangi teisingas Sąjungos teisės taikymas neatrodo toks akivaizdus, kad neliktų galimybių kilti pagrįstoms abejonėms, ir neįmanoma aiškinti nacionalinės teisės taip, kad ji atitiktų direktyvas, vadovaujantis SESV 267 straipsniu pateikiami prašyme priimti prejudicinį sprendimą suformuluoti prejudiciniai klausimai.