

**Vec C-205/20**

**Zhrnutie návrhu na začatie prejudiciálneho konania podľa článku 98 ods. 1  
Rokovacieho poriadku Súdneho dvora**

**Dátum podania:**

8. máj 2020

**Vnútroštátny súd:**

Landesverwaltungsgericht Steiermark

**Dátum rozhodnutia vnútroštátneho súdu:**

27. apríl 2020

**St'ážovateľ:**

NE

**Žalovaný:**

Bezirkshauptmannschaft Hartberg-Fürstenfeld

---

PRACOVNÝ DOKUMENT

## **Okolnosti konania vo veci samej**

Uloženie trestu z dôvodu nedodržania povinností prihlasovania vyslaných pracovníkov a uchovávanía mzdových podkladov

## **Predmet a právny základ prejudiciálnej otázky**

Vykonávanie uznesenia Súdneho dvora C-645/18, priama uplatniteľnosť článku 20 smernice 2014/67/EÚ (súbeh trestov pri viacerých dotknutých pracovníkoch)

## **Prejudiciálne otázky**

1. Je požiadavka proporcionality sankcií stanovená v článku 20 smernice 2014/67/EÚ a vyložená v uzneseniach Súdneho dvora Európskej únie *Bezirkshauptmannschaft Hartberg-Fürstenfeld* (C-645/18, ECLI:EU:C:2019:1108), ako aj *Bezirkshauptmannschaft Hartberg-Fürstenfeld* (C-140/19, C-141/19, C-492/19, C-493/19 a C-494/19, ECLI:EU:2019:1103) priamo uplatniteľným ustanovením smernice?

2. V prípade zápornej odpovede na prvú otázku:

Umožňuje a vyžaduje výklad práva členského štátu v súlade s právom Únie, aby súdy členských štátov a správne orgány doplnili vnútroštátne trestné ustanovenia, ktoré sa v predmetnom prípade majú uplatniť, o kritériá primeranosti stanovené v uzneseniach Súdneho dvora Európskej únie *Bezirkshauptmannschaft Hartberg-Fürstenfeld* (C-645/18, ECLI:EU:C:2019:1108), ako aj *Bezirkshauptmannschaft Hartberg-Fürstenfeld* (C-140/19, C-141/19, C-492/19, C-493/19 a C-494/19, ECLI:EU:2019:1103), bez toho, aby bol vydaný nový vnútroštátny právny predpis?

## **Uvedené predpisy práva Únie**

Článok 56 ZFEÚ, článok 20 smernice 2014/67/EÚ

## **Uvedené vnútroštátne právne predpisy**

§ 16 ods. 1 a 2 *Verwaltungsstrafgesetz* (VStG, zákon o správnych sankciách), § 52 ods. 1 a 2 *Verwaltungsgerichtsverfahrensgesetz* (VwGVG, zákon o správnom konaní), § 26 ods. 1, 27 ods. 1 a 28 bod 1 *Lohn- und Sozialdumping-Bekämpfungsgesetz* (LSD-BG, zákon o boji proti mzdovému a sociálnemu dampingu)

## Uvedená judikatúra Súdneho dvora

Uznesenie z 19. decembra 2019, Bezirkshauptmannschaft Hartberg-Fürstenfeld, C-645/18, EU:C:2019:1108; uznesenie z 19. decembra 2019, Bezirkshauptmannschaft Hartberg-Fürstenfeld, C-140/19, C-141/19 a C-492/19 až C-494/19, EU:2019:1103; rozsudok z 12. septembra 2019, Maksimovic a i., C-64/18, C-140/18, C-146/18 a C-148/18, ECLI:EU:C:2019:723; rozsudok z 27. júna 1991, Mecanarte, C-348/89, EU:C:1991:278; rozsudok z 22. marca 2017, Euro-Team Kft. a Spirál-Gép Kft., C-497/15 a C-498/15, EU:C:2017:229; rozsudok zo 4. októbra 2018, Dooel Uvoz-Izvoz Skopje Link Logistic N&N, C-384/17, EU:C:2018:810; rozsudok z 19. januára 1982, Becker, C-8/81, EU:C:1982:7; rozsudok z 15. apríla 2008, Impact, C-268/06, EU:C:2008:223; rozsudok zo 14. septembra 2016, Martínez Andrés a Castrejana López, C-184/15 a C-197/15, EU:C:2016:680; rozsudok z 24. januára 2018, Pantuso a i., C-616/16 a C-617/16, EU:C:2018:32; rozsudok z 13. júla 2016, Pöpperl, C-187/15, EU:C:2016:550; rozsudok z 28. júna 2018, Crespo Rey, C-2/17, EU:C:2018:511; rozsudok z 10. apríla 1984, von Colson a Kamann, 14/83, EU:C:1984:153

## Krátky opis skutkového stavu a konania

- 1 Predmetné konanie predstavuje pokračovanie konania, ktoré je základom uznesenia Súdneho dvora z 19. decembra 2019, C-645/18 (k skutkovému stavu vo veci samej pozri uvedené uznesenie). Po tom, ako Súdny dvor v tomto uznesení skonštatoval, že uplatniteľné vnútroštátne právne predpisy porušujú právo Únie, vnútroštátny zákonodarca doteraz nevytvoril alebo aspoň nenavrhol náhradnú právnu úpravu pre ustanovenia LSD-BG, uplatniteľné v tejto veci, ani pre trestné ustanovenia Ausländerbeschäftigungsgesetz (zákon o zamestnávaní cudzincov) dotknuté rozsudkom Súdneho dvora Maksimovic (C-64/18) (zmenená nebola ani úprava týkajúca sa náhradných trestov odňatia slobody a príspevkov na náklady konania).

## Prípustnosť

- 2 K prípustnosti prejudiciálnych otázok vnútroštátny súd odkazuje na rozsudky Súdneho dvora Európskej únie v konaniach Euro Team a Spirál-Gép (C-497/15 a C-498/15), ako aj Dooel Uvoz Izvoz Skopje Link Logistic N&N (C-384/17), ktoré sú porovnateľné ako z hľadiska skutkového stavu, tak aj z právneho hľadiska.

## Zhrnutie odôvodnenia návrhu

- 3 Na základe *de facto* účinku *erga omnes* rozsudkov Súdneho dvora Európskej únie uvedených v bode 1, vzniká odhliadnuc od ešte prebiehajúcich konaní vo veci samej, v desiatkach, ak nie v stovkách v Rakúsku na rôznych stupňoch ešte prebiehajúcich konaniach o správnych sankciách, respektíve konaniach, ktoré

budú v budúcnosti prebiehať, otázka, či sa príslušné ustanovenia o sankciách, ktoré formálne platia naďalej bez zmeny, ešte môžu uplatniť, a ak áno, akým spôsobom.

- 4 Verwaltungsgesichtshof (VwGH) (Najvyšší správny súd) vo svojom rozhodnutí Ra 2019/11/0033 z 15. októbra 2019 na základe odôvodnení Súdneho dvora v rozsudku Maksimovic v súvislosti s otázkou, ako sa teraz určujú sankcie, dospel k záveru, že v prípade porušenia povinnosti predloženia mzdových podkladov by sa mala na dosiahnutie súladu s právom Únie pri čo možno najširšom zachovaní vnútroštátneho práva uložiť len jediná sankcia aj vtedy, ak sa to týka viacerých pracovníkov. Alternatíva, že by sa z dôvodu, že zákonodarca v prípadoch porušenia povinnosti predložiť mzdové podklady v súvislosti s viacerými pracovníkmi nestanovil maximálnu výšku sankcie, pre rozpor s právom Únie upustilo od uplatnenia celého ustanovenia o sankcii, by totiž viedla k ešte väčšiemu zásahu do vnútroštátneho práva. VwGH (Najvyšší správny súd) ďalej v rozhodnutí dospel k záveru, že zákonom upravené minimálne sankcie sa viac neuplatnia a náhradné tresty odňatia slobody sa podľa § 16 VStG nesmú uložiť.
- 5 Správne sudy sa väčšinou týmto rozhodnutím riadia, na druhej strane sa však čiastočne z judikatúry Verfassungsgesichtshof (VfGH) (Ústavný súd) (okrem iného rozhodnutie z 27. novembra 2019, E 2047/2019), podľa ktorého sudy nepoužijú akékoľvek ustanovenie vnútroštátneho práva, ktoré je v rozpore s právom Únie, na základe vlastnej rozhodovacej právomoci, vyvodzuje záver, že VfGH (Ústavný súd), opacne ako VwGH (Najvyšší správny súd), nepovažuje čiastočné ďalšie uplatnenie dotknutých ustanovení o sankciách za prípustné a tým sa do vytvorenia náhradnej právnej úpravy viac nesmú uložiť žiadne sankcie. Určenie sankcie v jednotlivom prípade je nanajvýš rôzne: čiastočne sa terajšia súhrnná sankcia stanoví aj v prípade vyššieho počtu dotknutých pracovníkov v rozsahu minimálnej sankcie alebo mierne nad touto hranicou, čiastočne sa stanoví súhrnná sankcia, ktorá zodpovedá takmer súhrnu toho, čo by sa doteraz uložilo ako jednotlivá sankcia za jeden skutok. Niektorí správni sudcovia naďalej odlišne od uvedeného rozhodnutia VwGH (Najvyšší správny súd) na základe voľného výkladu rozsudku Súdneho dvora Maksimovic udeľujú kumulatívne peňažné sankcie. V súvislosti s minimálnymi sankciami sa z rozsudku VwGH (Najvyšší správny súd) čiastočne odvodzuje, že nižšie ako doterajšie zákonné minimálne sankcie sú samozrejme prípustné; väčšinou sa však vyvodzuje, že pre sankcie momentálne neexistujú žiadne dolné hranice. Predovšetkým na úrovni správnych orgánov sa s vydaním rozhodnutia skôr vyčkáva.
- 6 Stručne povedané je aktuálna situácia charakterizovaná *nejednotnou judikatúrou*, ktorá ďaleko presahuje predmetný prípad, a z toho vyplývajúcou *právnou neistotou*, ktorú orgány a sudy, ktoré sú poverené vykonávaním ustanovení, ako aj adresáti právnych noriem pociťujú ako neuspokojivú.

*O prvej prejudiciálnej otázke*

- 7 Je pravda, že Súdny dvor v rozsudku C-384/17 na prejudiciálne otázky maďarského súdu k článku 9a smernice 1999/62 už odpovedal záporne. Je však potrebné poukázať na to, že znenie článku 9a smernice 1999/62 je síce podobné, ale nie je doslovne zhodné so znením článku 20 smernice 2014/67/EÚ. Súdny dvor má navyše pri posúdení otázky, kedy je ustanovenie práva Únie v zmysle jeho príslušnej judikatúry (rozsudky Becker [C-8/81], bod 25 a Impact [C-268/06], body 56 a 57) „dostatočne jasné, presné a bezpodmienečné, aby sa naň dalo odvolávať v rozsahu, v akom ustanovenia vymedzujú práva, ktoré môžu jednotlivci uplatniť voči štátu“ a tým sú priamo uplatniteľné, úplne rôzne kritériá, podľa toho, aký je účel jednotlivej úpravy práva Únie a či v prípade sporného ustanovenia ide o úpravu, ktorá obsahuje zákaz alebo oprávnenie (k tomu podrobne pozri návrhy generálneho advokáta vo veci C-384/17, body 63 až 69).
- 8 Práve porovnanie rozsudkov Súdneho dvora v konaniach Euro Team a Spirál-Gép s rozsudkami vydanými v konaní Maksimovic a oboma konaniami Bezirkshauptmannschaft Hartberg-Fürstenfeld (C-645/18 na jednej strane a C-140/19, C-141/19, C-492/19, C-493/19 a C-494/19 na druhej) ukazuje, že Súdny dvor aj pri uplatnení podobnej sankčnej úpravy v smerniciach pri preskúmaní vnútroštátnej úpravy môže dospieť k úplne odlišným výsledkom. V súvislosti s maďarskou úpravou o pokute, ktorá je predmetom v rozsudku Euro Team a Spirál-Gép, neboli totiž výhrady voči absolútnej výške, ale nedostatočnej diferencovanosti sankčného ustanovenia, ktoré neupravovalo žiadne rozpätie sankcií a ani inú možnosť, aby sa pri vymeraní trestu zohľadnili osobitné okolnosti jednotlivého prípadu. V rozhodnutí, ktoré je základom konania vo veci samej, a vyššie uvedených rozhodnutiach o prejudiciálnej otázke Súdny dvor nemal naopak výhrady voči nedostatočnej konkretizácii príslušných rakúskych sankčných ustanovení, ale – jednoducho povedané – voči tomu, že zo súhrnu vysokých minimálnych sankcií, kumulatívne uložených jednotlivých sankcií a chýbajúcej maximálnej hranice pre súhrnnú sankciu, ktorá z toho plynula, podľa názoru Súdneho dvora vyplýva neprimeraná sankcia. Požiadavky, ktoré z týchto rozsudkov vyplývajú pre vnútroštátnych zákonodarcov, pokiaľ ide o zavedenie náhradnej právnej úpravy, ktorá je v súlade s právom Únie, ako aj pre súdy a správne orgány, ktoré v prechodnej fáze až do zavedenia takejto náhradnej právnej úpravy stoja pred otázkou, či sa sankčné ustanovenia, ktoré Súdny dvor považuje v rozpore s právom Únie, môžu naďalej uplatniť, a ak áno, akým spôsobom, sú preto celkom rozdielne.
- 9 Táto prejudiciálna otázka nemá hypotetický charakter, keďže odpoveď Súdneho dvora má priamy účinok na peňažnú sankciu, ktorá by sťažovateľovi v konaní vo veci samej mohla, respektíve už viac nemohla byť uložená. Odpoveď na túto otázku má navyše z dôvodov uvedených v bode 5 nad rámec konania vo veci samej význam pre značný počet ďalších konaní, aby sa odstránila právna neistota, respektíve nejednotnosť judikatúry.

*O druhej prejudiciálnej otázke*

- 10 Ak bude odpoveď Súdneho dvora na prvú prejudiciálnu otázku záporná, najskôr z toho vyplýva, že účastníkom konania vo veci samej z toho nevzniká žiadne právo odvolávať sa pred vnútroštátnymi orgánmi a súdmi na článok 20 smernice 2014/67/EÚ. To však neoslobodzuje členské štáty vrátane ich súdov od povinnosti prebrať smernicu (pozri okrem iného rozsudky Martinez Andres a Castrejana Lopez, C-184/15 a C-197/15, bod 50 a tam citovanú judikatúru, ako aj Pantuso a i., C-616/16 a C-617/16, bod 42).
- 11 Na účely splnenia tejto povinnosti zásada konformného výkladu vyžaduje, aby vnútroštátne orgány urobili všetko, čo je v ich právomoci, pričom zohľadnia vnútroštátne právo ako celok a uplatnia výkladové metódy, ktoré toto právo uznáva, s cieľom zaručiť úplnú účinnosť práva Únie a dospieť k riešeniu, ktoré je v súlade s účelom sledovaným týmto právom (okrem iného pozri rozsudky Pöpperl, C-187/15, bod 43, a Crespo Rey, C-2/17, bod 70 a tam citovanú judikatúru).
- 12 Táto zásada konformného výkladu vnútroštátneho práva má však určité obmedzenia. Povinnosť vnútroštátneho sudcu odvolávať sa na obsah práva Únie pri výklade a uplatňovaní relevantných ustanovení vnútroštátneho práva je tak obmedzená všeobecnými právnymi zásadami a nemôže slúžiť ako základ na výklad vnútroštátneho práva *contra legem* (pozri okrem iného Pöpperl, C-187/15, bod 44).
- 13 Na základe judikatúry Súdneho dvora (rozsudok Link Logistic [C-384/17], body 59 a 60, v ktorom sa Súdny dvor nepriklonil k názoru generálneho advokáta [body 90, 95 a 96 návrhov]), má vnútroštátny súd pochybnosti, či vymeranie trestu, ktoré sa má uskutočniť v konaní vo veci samej, by vzhľadom na vyššie uvedené rozhodnutie VwGH (Najvyšší správny súd) Ra 2019/11/0033 v konečnom dôsledku rovnako predstavovalo uplatnenie zákona *contra legem*. V prípade zákonnej požiadavky, podľa ktorej sa sankcie ukladajú „za každého pracovníka“, tak aj v prípade uvedených minimálnych sankcií, ide v každom prípade o jasné a jednoznačné zákonné formulácie, ktoré nemožno vyložiť inak. Generálny advokát v konaní Link Logistic v rámci svojich úvah v súvislosti s hranicou konformného výkladu (body 56 až 60) s odvolaním sa na návrhy generálnej advokátky Sharpston vo veci Unibet (C-432/05, bod 55) uviedol: „Z pravidla ‚byť A‘ sa nemôže náhle stať ‚nebyť A‘“.
- 14 V súvislosti postupom týkajúcim sa minimálnych zákonných sankcií, ktorý sa teraz vyžaduje, VwGH (Najvyšší správny súd) v rozhodnutí uvedenom vyššie v bode 4 evidentne zastáva názor, že v prípade vymerania sankcie už nemožno vychádzať z „najnižšej zákonnej výšky sankcie“ (príslušnej minimálnej sankcie), v dôsledku čoho môže byť teraz uložená nižšia sankcia aj v tých prípadoch, v ktorých podľa vnútroštátneho práva nie je možné stanoviť sankciu, ktorá nedosahuje výšku minimálnej sankcie. Tento prístup ku konformnému výkladu v zásade zodpovedá tomu, ktorý považuje generálny advokát v konaní Link Logistic za prípustný, ktorý však Súdny dvor neakceptoval. Z takéhoto postupu vyplýva, že sa v rozpore s jednoznačným znením zákona uloží pokuta, ktorá je

nižšia než pokuta, ktorej výška je podľa vnútroštátneho práva jednoznačne určená (Link Logistik), respektíve v tomto prípade je nižšia než minimálna sankcia, ktorej výška je presne vyčíslená.

- 15 Pre konanie vo veci samej má priamy význam otázka, či je vnútroštátnemu súdu skutočne umožnené, aby konal opísaným spôsobom, alebo či treba v zmysle výroku Súdneho dvora v konaní Link Logistik od uplatnenia príslušných ustanovení o sankciách upustiť, keďže by sa tým hranice konformného výkladu prekročili a v prípade pripustenia nižšej alebo dokonca neexistujúcej minimálnej sankcie podľa uváženia príslušného sudcu by v skutočnosti došlo k skrytej zákonodarnej činnosti a tým k vytvoreniu sudcovského práva. V konaní vo veci samej bola už bola rozhodnutím o uložení sankcie, voči ktorému smeruje sťažnosť, vo všetkých prípadoch uložená zákonná minimálna sankcia. Vzhľadom na to, že podľa ustanovení vnútroštátneho práva (§ 20 a § 45 ods. 1 bod 4 VStG) nie sú splnené podmienky na uloženie sankcie nižšej, než je minimálna sankcia, by tak ďalšie zmiernenie uložených peňažných sankcií bolo možné len vtedy, ak je vyššie opísaný postup v súlade s právom Únie.
- 16 Takéto uplatnenie zákona, ktorým sa vytvára právo, sa však zdá byť pochybné aj z iného dôvodu. V zmysle vyššie uvedenej judikatúry Súdneho dvora má totiž zásada konformného výkladu svoje obmedzenia okrem iného vo *všeobecných právnych zásadách*, ku ktorým v rakúskom právnom poriadku určite patrí *zásada rovnosti* a *zásada zákonnosti*. Zásadu zákonnosti vykladá Verfassungsgerichtshof (Ústavný súd) (okrem iných G 49/2017) práve v oblasti trestného práva veľmi reštriktívne, čím sú uplatňovaniu práva zo strany súdov stanovené úzke hranice. Ako už bolo vyššie uvedené v bode 5, je práve aktuálna rozhodovacia prax charakterizovaná nejednotnosťou, ktorá je problematická z hľadiska zásady rovnosti, ako aj takým vymieraním sankcie v jednotlivom prípade, ktoré sa podobá systému *case-law*, ktorý je rakúskemu právnomu poriadku, najmä v oblasti trestného súdnictva, úplne cudzí.
- 17 Vnútroštátny súd má pochybnosti aj v tom zmysle, či výrok rozsudku Maksimovic týkajúci sa náhradných trestov odňatia slobody a príspevok na náklady konania, ako aj výrok uznesenia C-645/18 v súvislosti s príspevkom na náklady konania sa skutočne majú chápať v tom zmysle, že udelenie akýchkoľvek náhradných trestov odňatia slobody a príspevky na náklady konania sú v rozpore s právom Únie, alebo len vtedy, ak – ako v tomto prípade – v prípade kumulatívneho uplatnenia § 16 VStG, ako aj § 52 VwGVG v dôsledku neexistencie maximálnej hranice dôjde k uloženiu neprimeraného súhrnného náhradného trestu odňatia slobody, respektíve neprimerane vysokému súhrnnému príspevku na náklady konania. Z týchto prípadov predsa len vyplýva, tak ako napríklad vo veci C-146/18, že dotknutému sťažovateľovi hrozil súhrnný náhradný trest odňatia slobody vo výške 1736 dní a v prípade úplného zamietnutia jeho odvolania na Verwaltungsgericht (správny súd) súhrnný príspevok na náklady konania vo výške viac ako 500 000 eur. Pochybnosti vnútroštátneho súdu sa ďalej netýkali súladu náhradného trestu odňatia slobody ako takého s právom Únie, ktorý je podľa § 16 ods. 2 VStG ohraničený na dva týždne, ale následkov ich kumulatívneho uplatnenia vo veci

samej, ako aj v súvislosti s príspevkom na náklady konania podľa § 52 VwGVG, keď tento pri nedostatku zákonnej maximálnej hranice v prípade kombinácie vysokých jednotlivých peňažných trestov a množstva bodov výroku, ktorá nastala vo veci samej, dosiahne celkovú sumu, ktorá sa javí neprimeraná.

- 18 Vzhľadom na to, že sa správne uplatňovanie práva Únie nejaví byť natoľko jasné, že nezostáva priestor pre rozumné pochybnosti, a výklad vnútroštátneho práva v súlade so smernicami preto nie je možný, predkladajú sa podľa článku 267 ZFEÚ prejudiciálne otázky s návrhom na začatie prejudiciálneho konania.

PRACOVNÝ DOKUMENT