

**Zadeva C-205/20**

**Povzetek predloga za sprejetje predhodne odločbe v skladu s členom 98(1)  
Poslovnika Sodišča**

**Datum vložitve:**

8. maj 2020

**Predložitevno sodišče:**

Landesverwaltungsgericht Steiermark (Avstrija)

**Datum predložitvene odločbe:**

27. april 2020

**Pritožnik:**

NE

**Nasprotni organ v pritožbenem postopku:**

Bezirkshauptmannschaft Hartberg-Fürstenfeld

---

**Predmet postopka v glavni stvari**

Kaznovanje zaradi nespoštovanja obveznosti poročanja o napotnih delavcih in pripravljenosti plačnih dokumentov

**Predmet in pravna podlaga predloga**

Izvajanje sklepa Sodišča C-645/18, neposredna uporaba člena 20 Direktive 2014/67/EU (kumuliranje glob pri velikem številu zadevnih delavcih)

**Vprašanja za predhodno odločanje**

1. Ali je zahteva po sorazmernosti sankcij, ki je določena v členu 20 Direktive 2014/67/EU ter razložena v sklepih Sodišča Evropske unije Bezirkshauptmannschaft Hartberg-Fürstenfeld (C-645/18, ECLI:EU:C:2019:1108) in Bezirkshauptmannschaft Hartberg-Fürstenfeld (C-140/19, C-141/19, C-492/19, C-493/19 in C-494/19, ECLI:EU:2019:1103), določba direktive, ki se uporablja neposredno?

2. Če je odgovor na prvo vprašanje nikalen:

Ali razlaga nacionalnega prava v skladu s pravom Unije dovoljuje in zahteva, da sodišča in upravni organi države članice nacionalne kazenske določbe, ki se uporabljajo v obravnavani zadevi, dopolnijo z merili sorazmernosti, določenimi v sklepih Sodišča Evropske unije *Bezirkshauptmannschaft Hartberg-Fürstenfeld* (C-645/18, ECLI:EU:C:2019:1108) ter *Bezirkshauptmannschaft Hartberg-Fürstenfeld* (C-140/19, C-141/19, C-492/19, C-493/19 in C-494/19, ECLI:EU:2019:1103), ne da bi bil na nacionalni ravni sprejet nov pravni predpis?

### **Navedene določbe prava Unije**

Člen 56 PDEU in člen 20 Direktive 2014/67/EU

### **Navedene določbe nacionalnega prava**

Člen 16(1) in (2) *Verwaltungsstrafgesetz* (zakon o upravnih prekrških, v nadaljevanju: VStG), člen 52(1) in (2) *Verwaltungsgerichtsverfahrensgesetz* (zakon o upravnem sporu, v nadaljevanju: VwGVG), členi 26(1), 27(1) in 28, točka 1, *Lohn- und Sozialdumping-Bekämpfungsgesetz* (zakon o preprečevanju plačnega in socialnega dampinga, v nadaljevanju: LSD-BG)

### **Navedena sodna praksa Sodišča**

Sklep z dne 19. decembra 2019, *Bezirkshauptmannschaft Hartberg-Fürstenfeld*, C-645/18, EU:C:2019:1108; sklep z dne 19. decembra 2019, *Bezirkshauptmannschaft Hartberg-Fürstenfeld*, C-140/19, C-141/19 in od C-492/19 do C-494/19, EU:2019:1103; sodba z dne 12. septembra 2019, *Maksimovic in drugi*, C-64/18, C-140/18, C-146/18 in C-148/18, ECLI:EU:C:2019:723; sodba z dne 27. junija 1991, *Mecanarte*, C-348/89, EU:C:1991:278; sodba z dne 22. marca 2017, *Euro-Team Kft. in Spirál-Gép Kft.*, C-497/15 in C-498/15, EU:C:2017:229; sodba z dne 4. oktobra 2018, *Dooel Uvoz-Izvoz Skopje Link Logistic N&N*, C-384/17, EU:C:2018:810; sodba z dne 19. januarja 1982, *Becker*, C-8/81, EU:C:1982:7; sodba z dne 15. aprila 2008, *Impact*, C-268/06, EU:C:2008:223; sodba z dne 14. septembra 2016, *Martínez Andrés in Castrejana López*, C-184/15 in C-197/15, EU:C:2016:680; sodba in z dne 24. januarja 2018, *Pantuso in drugi*, C-616/16 in C-617/16, EU:C:2018:32; sodba z dne 13. julija 2016, *Pöpperl*, C-187/15, EU:C:2016:550; sodba z dne 28. junija 2018, *Crespo Rey*, C-2/17, EU:C:2018:511, in sodba z dne 10. aprila 1984, *von Colson in Kamann*, 14/83, EU:C:1984:153

### **Povzetek dejanskega stanja in postopka**

- 1 Obravnavani postopek je nadaljevanje postopka, ki je bil podlaga za sklep Sodišča z dne 19. decembra 2019, C-645/18 (glej za dejansko stanje v glavni stvari).

Potem ko je Sodišče v tem sklepu ugotovilo, da je nacionalna zakonodaja, ki se uporablja, v nasprotju s pravom Unije, nacionalni zakonodajalec do zdaj ni določil ali vsaj načrtoval nadomestne ureditve niti za določbe LSD-BG, ki se uporabljajo v obravnavani zadevi, niti za kazenske določbe Ausländerbeschäftigungsgesetz (zakon o zaposlovanju tujcev), na katerega se nanaša sodba Sodišča v zadevi Maksimovic (C-64/18) (spremenjene niso bile niti določbe o nadomestni zaporni kazni in prispevkih k stroškom postopka).

### **Dopustnost**

- 2 Dopustnost vprašanj za predhodno odločanje predložitveno sodišče utemeljuje s sodbama Sodišča Evropske unije v postopkih Euro Team in Spirál-Gép (C-497/15 in C-498/15) ter Dooel Uvoz Izvoz Skopje Link Logistic N&N (C-384/17), ki sta primerljivi tako z vidika dejanskega stanja kot tudi prava.

### **Predstavitev utemeljitve predloga**

- 3 Zaradi dejanskega učinka *erga omnes*, ki ga imata sodbi Sodišča Evropske unije, navedeni v točki 1, se poleg navedenih postopkov v glavni stvari, ki še potekata, v ducatih, če ne kar stotinah upravnokazenskih postopkov, ki v Avstriji potekajo na različnih stopnjah oziroma bodo potekali v prihodnosti, zastavlja vprašanje, ali se zadevne kazenske določbe, ki se formalno še naprej nespremenjeno uporabljajo, sploh še lahko uporabljajo, in če se lahko, v kakšni obliki.
- 4 V sodbi z dne 15. oktobra 2019, Ra 2019/11/0033, je Verwaltungsgerichtshof (vrhovno upravno sodišče, Avstrija) na podlagi ugotovitev Sodišča Evropske unije v sodbi Maksimovic glede vprašanja, kako je zdaj treba odmerjati globe, ugotovilo, da je v primeru kršitve obveznosti zagotavljanja plačnih dokumentov za doseganje skladnosti s pravom Unije ob največji možni ohranitvi nacionalnega prava zdaj treba naložiti zgolj eno globo, tudi če gre za več delavcev. Kajti alternativa, da se, ker zakonodajalec ni določil najvišje globe za primere kršitve obveznosti zagotavljanja plačnih dokumentov za več delavcev, kazenska določba, ker je v nasprotju s pravom Unije, v celoti ne bi uporabljala, bi pomenila še večji poseg v nacionalno pravo. Poleg tega je Verwaltungsgerichtshof (vrhovno upravno sodišče) v tej odločbi ugotovilo, da se zakonsko določene najnižje globe ne uporabljajo več in se nadomestna zaporna kazen v skladu s členom 16 VStG ne sme več naložiti.
- 5 Upravna sodišča večinoma sledijo tej odločbi, po drugi strani pa se na podlagi sodne prakse Verfassungsgerichtshof (ustavno sodišče, Avstrija) (med drugim sodba z dne 27. novembra 2019, E 2047/2019), v skladu s katero sodišča na podlagi svoje pristojnosti ne smejo uporabiti nobene nacionalnopravne določbe, ki je v nasprotju s pravom Unije, delno sklepa, da Verfassungsgerichtshof (ustavno sodišče), drugače kot Verwaltungsgerichtshof (vrhovno upravno sodišče), delne nadaljnje uporabe zadevnih kazenskih določb ne šteje za dovoljeno in da se zato do vzpostavitve nadomestne ureditve globe ne smejo več nalagati. Globe se v

posameznih primerih odmerjajo zelo različno: delno se zdaj enotna globa tudi pri večjem številu zadevnih zaposlenih odmerja v obsegu najnižje globe ali malo nad njo, delno pa se odmerja enotna globa, ki je skorajda enaka vsoti posameznih glob, ki bi se do zdaj naložile za vsak prekršek. Nekateri upravni sodniki odstopajo od navedene odločbe Verwaltungsgerichtshof (vrhovno upravno sodišče) in na podlagi proste razlage sodbe Sodišča v zadevi Maksimovic še naprej nalagajo kumulativne globe. Glede najnižjih glob se iz sodbe Verwaltungsgerichtshof (vrhovno upravno sodišče) delno izpeljuje, da so globe, nižje od dozdajšnjih zakonsko določenih najnižjih glob, vsekakor dopustne; večinoma pa se sklepa, da zdaj pri globah spodnja meja sploh ne obstaja. Pogosto se, zlasti na upravni ravni, z izdajanjem odločb čaka.

- 6 Na kratko, za trenutni položaj sta značilni *neenotna sodna praksa*, ki znatno presega obravnavani primer, in posledična *pravna negotovost*, glede katere so nezadovoljni tako organi in sodišča, ki odločajo o zadevah, kot tudi osebe, na katere se predpisi nanašajo.

*Prvo vprašanje za predhodno odločanje*

- 7 Sicer je Sodišče v sodbi C-384/17 na vprašanje za predhodno odločanje madžarskega sodišča, zastavljeno glede člena 9a Direktive 1999/62, že odgovorilo nikalno. Vendar je treba poudariti, da je besedilo člena 9a Direktive 1999/62 sicer podobno, ne pa dobesedno enako členu 20 Direktive 2014/67/EU. Poleg tega Sodišče pri presoji vprašanja, kdaj je pravna ureditev Unije v smislu svoje upoštevne sodne prakse (sodbi Becker, C-8/81, točka 25, in Impact, C-268/06, točki 56 in 57) „vsebinsko dovolj določena, natančna in brezpogojna, da se posamezniki lahko sklicujejo nanjo, če so z njo določene pravice, ki se lahko uveljavljajo zoper državo,“ in se torej lahko uporablja neposredno, uporablja povsem različna merila – odvisno od tega, kaj je namen posamezne ureditve Unije in ali gre pri sporni določbi za ureditev, ki vsebuje prepoved ali upravičenost (v zvezi s tem glej izčrpne sklepne predloge generalnega pravobranilca v zadevi C-384/17, točke od 63 do 69).
- 8 Ravno iz primerjave sodbe Sodišča v postopkih Euro Team in Spirál-Gép s sodbami v postopku Maksimovic ter obeh postopkih Bezirkshauptmannschaft Hartberg-Fürstenfeld (C-645/18 ter C-140/19, C-141/19, C-492/19, C-493/19 in C-494/19) je razvidno, da lahko Sodišče ob uporabi podobnega sistema sankcij iz direktiv pri presoji nacionalne ureditve pride do popolnoma različnih ugotovitev. Glede madžarske ureditve glob, na katero se nanaša sodba Euro Team in Spirál-Gép, namreč ni bila grajana njihova absolutna višina, ampak nerazlikovanje v kazenski določbi, v kateri nista bila določena ne okvir glob niti možnost, da se ob odmeri globe upoštevajo posamične okoliščine vsakega posameznega primera. V odločbi, na kateri temelji postopek v glavni stvari, in v zgoraj navedenih predhodnih odločbah pa Sodišče ni grajalo nedoločnosti zadevnih avstrijskih kazenskih določb, temveč – izraženo bolj preprosto – to, da iz spleta visokih najnižjih glob, kumuliranja posameznih glob in neobstoja zgornje meje za enotno globo, ki se odmeri na podlagi tega, izhaja sankcija, ki jo Sodišče šteje za

nesorazmerno. Zahteve, ki iz vsake od teh sodb izhajajo za nacionalnega zakonodajalca, in sicer da naj vzpostavi nadomestno ureditev v skladu s pravom Unije, ter za sodišča in upravne organe, ki so v prehodnem obdobju do vzpostavitve takšne nadomestne ureditve soočeni z vprašanjem, ali se kazenske določbe, o katerih je Sodišče presodilo, da so v nasprotju s pravom Unije, lahko še naprej uporabljajo, in v primeru pritrdilnega odgovora, v kateri obliki, so torej popolnoma različne.

- 9 To vprašanje za predhodno odločanje ni hipotetično, saj odgovor Sodišča neposredno vpliva na globo, ki se pritožniku v postopku v glavni stvari zdaj lahko oziroma ne bi smela več naložiti. Poleg tega odgovor na to vprašanje zaradi razlogov, navedenih v točki 5, ni pomemben le za postopek v glavni stvari, temveč za številne druge postopke, da se odpravi pravna negotovost oziroma neenotnost sodne prakse.

*Drugo vprašanje za predhodno odločanje*

- 10 Če bo Sodišče na prvo vprašanje za predhodno odločanje odgovorilo nikalno, iz tega najprej izhaja, da na podlagi tega stranke v postopku v glavni stvari ne pridobijo pravice, da se pred nacionalnimi organi in sodišči sklicujejo na člen 20 Direktive 2014/67/EU. Vendar to držav članic, vključno z njihovimi sodišči, ne odvezuje obveznosti prenosa direktive (glej med drugim sodbi Martinez Andres in Castrejana Lopez, C-184/15 in C-197/15, točka 50 in navedena sodna praksa, ter Pantuso in drugi, C-616/16 in C-617/16, točka 42).
- 11 Za izpolnitev te obveznosti načelo razlage, ki je v skladu s pravom Unije, zahteva, da nacionalni organi ob upoštevanju celotnega nacionalnega prava in ob uporabi načinov razlage, ki jih priznava to pravo, naredijo vse, kar je v njihovi pristojnosti, da zagotovijo polni učinek prava Unije in dosežejo rešitev v skladu z njegovim ciljem (glej med drugim sodbi Pöpperl, C-187/15, točka 43, ter Crespo Rey, C-2/17, točka 70 in navedena sodna praksa).
- 12 To načelo razlage nacionalnega prava, ki je v skladu s pravom Unije, pa ima nekatere omejitve. Tako je obveznost nacionalnega sodišča, da se pri razlagi in uporabi upoštevnih pravil nacionalnega prava sklicuje na vsebino prava Unije, omejena s splošnimi pravnimi načeli in ne more biti podlaga za razlago nacionalnega prava *contra legem* (glej med drugim sodbo Pöpperl, C-187/15, točka 44).
- 13 Ob upoštevanju sodne prakse Sodišča (sodba Link Logistic, C-384/17, točki 59 in 60, kjer Sodišče ni sledilo mnenju generalnega pravobranilca (točke 90, 95 in 96 sklepnih predlogov)), ima predložitveno sodišče pomisleke, ali ne bi globa, ki jo mora zdaj odmeriti v postopku v glavni stvari, ob upoštevanju zgoraj navedene sodbe Verwaltungsgerichtshof (vrhovno upravno sodišče) Ra 2019/11/0033 nazadnje ravno tako predstavljala uporabe zakona *contra legem*. Navsezadnje gre tako pri zakonski določbi, da se globe naložijo „za vsakega delavca“, kot tudi pri posamezno navedenih najnižjih globah za jasne in

nedvoumne zakonske formulacije, ki jih pri razlagi ni mogoče brati drugače. Generalni pravobranilec je v postopku Link Logistik v okviru svojih ugotovitev o mejah razlage, ki je v skladu s pravom Unije (točke od 56 do 60), s sklicevanjem na sklepne predloge generalne pravobranilke E. Sharpston v zadevi Unibet (C-432/05, točka 55) navedel: „Pravilo ,to je A‘ ne more nenadoma postati ,to ni A‘.“

- 14 Glede pristopa, ki je zdaj potreben pri zakonskih najnižjih globah, Verwaltungsgerichtshof (vrhovno upravno sodišče) v sodbi, navedeni zgoraj v točki 4, očitno meni, da odmera globe ne sme več temeljiti na *spodnjem zakonskem okviru glob* (posamezna najnižja globa), zaradi česar se tudi v primerih, v katerih v skladu z nacionalnim pravom ni mogoče naložiti globe, nižje od najnižje globe, zdaj lahko naloži *nižja* globa. Ta pristop k rešitvi za razlago, ki je v skladu s pravom Unije, v bistvu ustreza pristopu, ki ga je generalni pravobranilec v postopku Link Logistik štel za dopustnega, vendar mu Sodišče ni sledilo. Tako kot tam tudi tukaj iz takšnega pristopa izhaja, da se v nasprotju z jasnim besedilom zakona naloži globa, nižja od globe, katere znesek je v nacionalnem pravu jasno določen, (Link Logistik) oziroma v obravnavanem primeru najnižje globe, katere znesek je točno določen.
- 15 Za postopek v glavni stvari je neposredno pomembno vprašanje, ali predložitveno sodišče res sme ravnati na opisani način ali pa se zadevne kazenske določbe v smislu izreka Sodišča v postopku Link Logistik v celoti ne uporabljajo, ker bi se z njimi presegle meje razlage, ki je v skladu s pravom Unije, in bi s predpostavljanjem nižje najnižje globe ali celo neobstoja te pri presojanju posameznega sodnika dejansko prišlo do prikrite zakonodaje in s tem vzpostavitev prava, ki ga izdelajo sodišča. V postopku v glavni stvari je bila že v odločbi, s katero so bile naložene globe in zoper katero je bila vložena pritožba, v vseh primerih naložena zakonsko določena najnižja globa. Ker niso izpolnjeni pogoji za to, da se v skladu z določbami nacionalnega prava (člena 20 in 45(1), točka 4, VStG) naloži globa, ki je nižja od najnižje, bi torej bila drugačna omilitev naloženih glob mogoča samo, če je zgoraj opisani pristop v skladu s pravom Unije.
- 16 Vendar obstaja še en razlog, zakaj se takšna uporaba zakona, s katero bi se vzpostavilo pravo, zdi sporna. V smislu zgoraj navedene sodne prakse Sodišča je namreč načelo razlage, ki je v skladu s pravom Unije, omejeno med drugim s *splošnimi pravnimi načeli*, ki v avstrijskem pravnem redu vsekakor vključujejo *načelo enakosti* in *načelo zakonitosti*. Načelo zakonitosti Verfassungsgerichtshof (ustavno sodišče) (zadeva G 49/2017 in druge) ravno na področju kazenskega prava razlaga zelo strogo, s čimer sodiščem pri uporabi prava določa stroge omejitve. Kot je bilo navedeno že zgoraj v točki 5, sta za trenutno sodno prakso že zdaj značilna neenotnost, ki je z vidika načela enakosti sporna, ter odmerjanje kazni za posamezni primer, ki je podobno sistemu *case law* in je avstrijskemu pravnemu redu zlasti na področju kazenskega prava povsem tuje.

- 17 Predložitveno sodišče tudi dvomi, ali je treba izrek sodbe Maksimovic glede nadomestnega zapora in prispevka k stroškom postopka ter sklepa C-645/18 glede prispevka za stroške postopka resnično razumeti tako, da je v nasprotju s pravom Unije naložitev vsakršnih nadomestnih kazni odvzema prostosti in prispevkov k stroškom postopka, ali pa gre za to le, kadar – tako kot v obravnavanih primerih – v primeru kumulativne uporabe člena 16 VStG in člena 52 VwGVG, ker ni določena zgornja meja, pride do nesorazmerne enotne nadomestne zaporne kazni oziroma nesorazmerno visokega enotnega prispevka k stroškom postopka. Iz obravnavanih primerov, na primer v postopku C-146/18, vendarle izhaja, da sta pritožniku v navedenem primeru grozili enotna nadomestna zaporna kazen 1736 dni in v primeru, če bi se njegova pritožba pred Verwaltungsgericht (upravno sodišče) v celoti zavrnila, enoten prispevek k stroškom postopka v višini več kot 500.000 EUR. Poleg tega se pomisleki predložitvenega sodišča niso nanašali na to, ali je s pravom Unije skladna sama nadomestna zaporna kazen v skladu s členom 16(2) VStG, omejena na dva tedna, temveč na posledice kumulativne uporabe te kazni v obravnavanem primeru in glede prispevka k stroškom postopka v skladu s členom 52 VwGVG, ki – ker v zakonu zgornja meja ni določena – pri kombinaciji visokih posameznih glob in številnih točk izreka, kakršna je v bila v obravnavanem primeru, doseže enoten znesek, ki se zdi nesorazmeren.
- 18 Ker pravilna uporaba prava Unije ni tako očitna, da ne bi dopuščala nobenega razumnega dvoma in razlaga nacionalnega prava v skladu z direktivo tako ni mogoča, se na podlagi člena 267 PDEU v predhodno odločanje predložita vprašanji.