

Predmet C-205/20

**Sažetak zahtjeva za prethodnu odluku na temelju članka 98. stavka 1.
Poslovnika Suda**

Datum podnošenja:

8. svibnja 2020.

Sud koji je uputio zahtjev:

Landesverwaltungsgericht Steiermark (Austrija)

Datum odluke kojom se upućuje zahtjev:

27. travnja 2020.

Žalitelj:

NE

Druga stranka u žalbenom postupku:

Bezirkshauptmannschaft Hartberg-Fürstenfeld

Predmet glavnog postupka

Kažnjavanje zbog nepoštovanja obveze prijave upućenih radnika i držanja isprava o plaći

Predmet i pravna osnova zahtjeva za prethodnu odluku

Provedba rješenja Suda u predmetu C-645/18, izravna primjenjivost članka 20. Direktive 2014/67/EU (kumulacija kazni u slučaju velikog broja dotičnih radnika)

Prethodna pitanja

1. Je li zahtjev proporcionalnosti sankcija, utvrđen u članku 20. Direktive 2014/67/EU i koji je Sud Europske unije tumačio u rješenjima Bezirkshauptmannschaft Hartberg-Fürstenfeld (C-645/18, ECLI:EU:C:2019:1108) i Bezirkshauptmannschaft Hartberg-Fürstenfeld (C-140/19, C-141/19, C-492/19, C-493/19 i C-494/19, ECLI:EU:2019:1103), izravno primjenjiva odredba te direktive?

2. U slučaju niječnog odgovora na prvo pitanje:

dopušta li i zahtijeva li tumačenje nacionalnog prava u skladu s pravom Unije da sudovi i upravna tijela države članice, a da se u nacionalnom zakonodavstvu u tom pogledu ne donese nikakav novi propis, dopune nacionalne kaznene odredbe koje se primjenjuju u ovom slučaju kriterijima proporcionalnosti utvrđenima u rješenjima Suda Europske unije *Bezirkshauptmannschaft Hartberg-Fürstenfeld* (C-645/18, ECLI:EU:C:2019:1108) i *Bezirkshauptmannschaft Hartberg-Fürstenfeld* (C-140/19, C-141/19, C-492/19, C-493/19 i C-494/19, ECLI:EU:2019:1103)?

Navedene odredbe prava Unije

Članak 56. UFEU-a, članak 20. Direktive 2014/67/EU

Navedene odredbe nacionalnog prava

Članak 16. stavci 1. i 2. *Verwaltungsstrafgesetzes* (Zakon o upravnim prekršajima, u daljnjem tekstu: VStG), članak 52. stavci 1. i 2. *Verwaltungsgerichtsverfahrensgesetzes* (Zakon o postupku pred upravnim sudovima, u daljnjem tekstu: VwGVG), članak 26. stavak 1., članak 27. stavak 1. i članak 28. točka 1. *Lohn- und Sozialdumping-Bekämpfungsgesetzes* (Zakon o suzbijanju dampinga plaća i socijalnog dampinga, u daljnjem tekstu: LSD-BG)

Navedena sudska praksa Suda

Rješenje od 19. prosinca 2019., *Bezirkshauptmannschaft Hartberg-Fürstenfeld*, C-645/18, EU:C:2019:1108; rješenje od 19. prosinca 2019., *Bezirkshauptmannschaft Hartberg-Fürstenfeld*, C-140/19, C-141/19 i C-492/19 do C-494/19, EU:2019:1103; presuda od 12. rujna 2019., *Maksimovic i dr.*, C-64/18, C-140/18, C-146/18 i C-148/18, ECLI:EU:C:2019:723; presuda od 27. lipnja 1991., *Mecanarte*, C-348/89, EU:C:1991:278; presuda od 22. ožujka 2017., *Euro-Team Kft. i Spirál-Gép Kft.*, C-497/15 i C-498/15, EU:C:2017:229; presuda od 4. listopada 2018., *Dooel Uvoz-Izvoz Skopje Link Logistic N&N*, C-384/17, EU:C:2018:810; presuda od 19. siječnja 1982., *Becker*, C-8/81, EU:C:1982:7; presuda od 15. travnja 2008., *Impact*, C-268/06, EU:C:2008:223; presuda od 14. rujna 2016., *Martínez Andrés i Castrejana López*, C-184/15 i C-197/15, EU:C:2016:680; presuda od 24. siječnja 2018., *Pantuso i dr.*, C-616/16 i C-617/16, EU:C:2018:32; presuda od 13. srpnja 2016., *Pöpperl*, C-187/15, EU:C:2016:550; presuda od 28. lipnja 2018., *Crespo Rey*, C-2/17, EU:C:2018:511; presuda od 10. travnja 1984., *von Colson i Kamann*, 14/83, EU:C:1984:153

Kratki pregled činjenica i postupka

- 1 Ovaj je postupak nastavak postupka na kojem se temelji rješenje Suda od 19. prosinca 2019., C-645/18 (u pogledu činjenica u glavnom postupku vidjeti to rješenje). Nakon što je Sud u tom rješenju utvrdio da se primjenjivo nacionalno zakonodavstvo protivi pravu Unije, nacionalni zakonodavac dosad nije donio ili barem namjeravao donijeti zamjenski propis ni za odredbe LSD-BG-a koje se primjenjuju u ovom slučaju ni za kaznene odredbe Ausländerbeschäftigungsgesetzes (Zakon o zapošljavanju stranaca) na koje se odnosi presuda Suda Maksimovic (C-64/18) (nisu izmijenjeni ni propisi o zamjenskim kaznama oduzimanja slobode i doprinosima za troškove postupka).

Dopuštenost

- 2 U pogledu dopuštenosti prethodnih pitanja sud koji je uputio zahtjev upućuje na presude Suda Europske unije u postupcima Euro Team i Spirál-Gép (C-497/15 i C-498/15) te Dooel Uvoz-Izvoz Skopje Link Logistic N&N (C-384/17) koje su usporedive i u pogledu činjenica i u pravnom pogledu.

Pregled obrazloženja zahtjeva za prethodnu odluku

- 3 Budući da presude Suda Europske unije navedene u točki 1. *de facto* imaju učinak *erga omnes*, neovisno o glavnim postupcima koji su još u tijeku, u desecima ako ne i stotinama upravnih kaznenih postupaka koji su već u tijeku ili će biti u tijeku u različitim stupnjevima u Austriji postavlja se pitanje mogu li se relevantne kaznene odredbe, koje se formalno i dalje primjenjuju u neizmijenjenom obliku, uopće još primjenjivati i, u slučaju potvrdnog odgovora, u kojem se obliku te odredbe mogu primjenjivat.
- 4 Verwaltungsgerichtshof (Visoki upravni sud, Austrija) u svojoj je presudi Ra 2019/11/0033 od 15. listopada 2019. na temelju razmatranja Suda Europske unije u presudi Maksimovic u pogledu pitanja o načinu na koji ubuduće treba određivati kazne zaključio da u slučaju povrede obveze stavljanja na raspolaganje isprava o plaći radi usklađivanja s pravom Unije treba uz što manje izmjene nacionalnog prava izreći samo jednu kaznu, čak i ako se to odnosi na više radnika. Naime, mogućnost da se zbog toga što zakonodavac nije odredio pravila u pogledu najviše kazne za slučajeve povrede obveze stavljanja na raspolaganje isprava većeg broja radnika iz primjene izuzme cijela kaznena odredba zato što nije u skladu s pravom Unije dovela bi do još većeg zadiranja u nacionalno pravo. Nadalje, Verwaltungsgerichtshof (Visoki upravni sud) u toj je presudi zaključio da zakonom predviđene najniže iznose kazni više ne treba primjenjivati i da se više ne smiju izricati zamjenske kazne oduzimanja slobode u skladu s člankom 16. VStG-a.
- 5 Većina upravnih sudova primjenjuju tu presudu, ali, suprotno tomu, u nekim se slučajevima na temelju sudske prakse Verfassungsgerichtshofa (Ustavni sud,

Austrija) (među ostalim presuda od 27. studenoga 2019., E 2047/2019), u skladu s kojom sudovi na temelju vlastite ovlasti za odlučivanje trebaju iz primjene izuzeti svaku odredbu nacionalnog prava koja se protivi pravu Unije, zaključuje da Verfassungsgerichtshof (Ustavni sud) za razliku od Verwaltungsgerichtshofa (Visoki upravni sud) smatra nedopuštenim da se predmetne kaznene odredbe djelomično dalje primjenjuju te da se stoga ne smiju izricati kazne dok se ne donese zamjenski propis. U pojedinačnim slučajevima postoje velike razlike u pogledu određivanja kazne: sada se ukupna kazna ponekad i u slučaju velikog broja dotičnih radnika određuje u najnižem iznosu kazne ili u neznatno višem iznosu, a ponekad se određuje ukupna kazna koja gotovo odgovara zbroju pojedinačnih kazni koje su se dosad izricale za svako kazneno djelo zasebno. Neki upravni sudovi odstupanjem od navedene odluke Verwaltungsgerichtshofa (Visoki upravni sud) slobodno tumače presudu Suda u predmetu Maksimovic te i dalje izriču kumulativne novčane kazne. U nekim se slučajevima u pogledu najnižih iznosa kazni iz presude Verwaltungsgerichtshofa (Visoki upravni sud) zaključuje da su kazne manje od dosadašnjih najnižih zakonskih iznosa kazni itekako dopuštene; međutim, u većini se slučajeva zaključuje da sada više uopće ne postoji donja granica kazni. Često se odluke privremeno ne donose, osobito na razini upravnih tijela.

- 6 Zaključno, aktualnu situaciju obilježava *neujednačena sudska praksa* koja znatno premašuje predmetni slučaj i *pravna nesigurnost koja iz toga proizlazi*, čime nisu zadovoljni ni upravna tijela i sudovi nadležni za provedbu ni oni na koje se odredba odnosi.

Prvo prethodno pitanje

- 7 Točno je da je Sud u presudi C-384/17 već niječno odgovorio na prethodno pitanje koje je mađarski sud postavio u pogledu članka 9.a Direktive 1999/62. Međutim, valja istaknuti da je točno da je tekst članka 9.a Direktive 1999/62 sličan, ali nije identičan tekstu članka 20. Direktive 2014/67/EU. Osim toga, Sud prilikom ocjenjivanja pitanja u kojem je slučaju odredba prava Unije u smislu svoje relevantne sudske prakse (presude Becker (C-8/81), t. 25. i Impact (C-268/06), t. 56. i 57.) „sadržajno gledajući, *dovoljno jasna, precizna i bezuvjetna da je na nju moguće pozvati se u dijelu u kojem su njome definirana prava koja pojedinci mogu ostvarivati protiv države*” te se stoga izravno primjenjuje, utvrđuje potpuno različite kriterije ovisno svrsi određene odredbe prava Unije i je li u pogledu predmetne odredbe riječ o odredbi koja sadržava zabranu ili ovlaštenje (u tom pogledu detaljno vidjeti mišljenje nezavisnog odvjetnika u predmetu C-384/17, t. 63. do 69.).
- 8 Upravo usporedba presuda Suda u postupcima Euro Team i Spirál-Gép s presudama u postupku Maksimovic i u dvama postupcima Bezirkshauptmannschaft Hartberg-Fürstenfeld (C-645/18, odnosno C-140/19, C-141/19, C-492/19, C-493/19 i C-494/19) pokazuje da Sud i prilikom primjene sličnih odredbi o sankcijama u direktivama može doći do potpuno različitih zaključaka prilikom ispitivanja nacionalnih propisa. Naime, u pogledu mađarskog

propisa o novčanim kaznama koji je predmet presude Euro Team i Spirál-Gép nije se osporio apsolutni iznos tih kazni, nego nedostatak određenosti kaznene odredbe, koja nije predviđala kazneni okvir niti bilo kakvu mogućnost da se prilikom određivanja kazne u obzir uzmu posebne okolnosti pojedinačnog slučaja. Suprotno tomu, u odluci na kojoj se temelji glavni postupak i u navedenim prethodnim pitanjima Sud nije osporio nedostatak konkretizacije relevantnih austrijskih kaznenih odredbi, nego, pojednostavnjeno rečeno, činjenicu da iz međudjelovanja visokih najnižih iznosa kazni, pojedinačnih kazni koje treba kumulativno izreći i nepostojanja gornje granice za ukupnu kaznu koja nastaje na temelju toga, proizlazi sankcija koja je prema mišljenju Suda neproporcionalna. Stoga su potpuno različiti zahtjevi koji proizlaze iz tih presuda za nacionalne zakonodavce u pogledu donošenja zamjenskog propisa usklađenog s pravom Unije te za sudove i upravna tijela, koji se u prijelaznoj fazi do donošenja takvog zamjenskog propisa suočavaju s pitanjem mogu li se i dalje primjenjivati kaznene odredbe za koje Sud smatra da se protive pravu Unije i, u slučaju potvrđnog odgovora, u kojem se obliku te odredbe mogu dalje primjenjivati.

- 9 Ovo prethodno pitanje nije hipotetske prirode jer odgovor Suda izravno utječe na novčanu kaznu, koja se ubuduće može, odnosno više ne može izreći žaliteljima u glavnom postupku. Osim za glavni postupak, odgovor na to pitanje također je relevantan za brojne druge postupke iz razloga navedenih u točki 5. kako bi se uklonila postojeća pravna nesigurnost, odnosno neujednačenost sudske prakse.

Drugo prethodno pitanje

- 10 Ako Sud niječno odgovori na prvo prethodno pitanje, iz toga najprije proizlazi da stranke glavnog postupka nemaju pravo da se pred nacionalnim tijelima i sudovima pozivaju na članak 20. Direktive 2014/67/EU. Međutim, to ne oslobađa države članice ni njihove sudove obveze prenošenja Direktive (vidjeti među ostalim presude Martínez Andrés i Castrejana López, C-184/15 i C-197/15, t. 50. i navedenu sudsku praksu te Pantuso i dr., C-616/16 i C-617/16, t. 42.).
- 11 U svrhu ispunjenja te obveze, načelo usklađenog tumačenja zahtijeva da nacionalna tijela učine sve što je u njihovoj nadležnosti, uzimajući u obzir cjelokupno nacionalno pravo i primjenjujući metode tumačenja koje to pravo poznaje, kako bi se zajamčila puna djelotvornost prava Unije i kako bi se došlo do rješenja koje je u skladu sa zadanim ciljem tog prava (vidjeti među ostalim presude Pöpperl, C-187/15, t. 43. i Crespo Rey, C-2/17, t. 70. i navedenu sudsku praksu).
- 12 Međutim, načelo usklađenog tumačenja nacionalnog prava podliježe određenim granicama. Stoga je obveza nacionalnog suda da se pozove na sadržaj prava Unije prilikom tumačenja i primjene relevantnih pravila unutarnjeg prava ograničena općim načelima prava i ne može služiti kao temelj tumačenja nacionalnog prava *contra legem* (vidjeti među ostalim presudu Pöpperl, C-187/15, t. 44.).

- 13 S obzirom na sudsku praksu Suda (presuda Link Logistic (C-384/17), t. 59. i 60., u kojoj Sud nije prihvatio mišljenje nezavisnog odvjetnika (t. 90., 95. i 96. mišljenja)), sud koji je uputio zahtjev ima dvojbe u pogledu pitanja ne bi li buduće određivanje kazne u glavnom postupku, pri čemu se u obzir uzima navedena presuda Verwaltungsgerichtshofa (Visoki upravni sud) Ra 2019/11/0033, u konačnici također predstavljalo primjenu zakona *contra legem*. U slučaju zakonske odredbe na temelju koje se kazna treba izreći „za svakog radnika” i u slučaju navedenih najnižih iznosa kazni ipak je riječ o jasnim i preciznim zakonskim formulacijama koje se ne mogu drukčije tumačiti. Nezavisni je odvjetnik u postupku Link Logistic u okviru svojih razmatranja o granicama usklađenog tumačenja (točke 56. – 60.), pri čemu je upućivao na mišljenje nezavisne odvjetnice E. Sharpston u predmetu Unibet (C-432/05, t. 55.) naveo sljedeće: „Pravilo da se bude ‚A’ ne smije odjednom postati pravilo da se bude ‚ne-A’.”
- 14 U pogledu postupka koji se odnosi na najniže zakonske iznose kazni i koji je odsad obavezan, Verwaltungsgerichtshof (Visoki upravni sud) u presudi navedenoj u točki 4. očito smatra da se „najniži zakonski kazneni okvir” (određeni najniži iznos kazni) više ne smije primjenjivati prilikom određivanja kazne, što ima za posljedicu da se *manja* kazna odsad može izreći i u slučajevima u kojima u skladu s nacionalnim pravom nije moguće odrediti iznos kazne koji je manji od najnižeg iznosa. To rješenje za usklađeno tumačenje u biti odgovara rješenju koje je nezavisni odvjetnik smatrao dopuštenim u postupku Link Logistic, ali koje Sud nije prihvatio. U oba slučaja iz takvog postupka proizlazi da se, protivno jasnom tekstu zakona, određuje iznos koji je manji od novčane kazne koja je jasno određena u skladu s nacionalnim pravom (Link Logistic), odnosno u predmetnom slučaju iznos koji je manji od točno određenog najnižeg iznosa kazne.
- 15 Za glavni postupak od neposredne je važnosti pitanje dopušta li se doista sudu koji je uputio zahtjev da postupi na opisani način ili relevantne kaznene odredbe u smislu izreke Suda u postupku Link Logistic treba u cijelosti izuzeti iz primjene jer bi se u protivnom premašile granice usklađenog tumačenja te bi u slučaju u kojem određeni sudac ima diskrecijsku ovlast prilikom primjene niske najniže cijene ili najniže cijene koja uopće ne postoji u stvarnosti došlo do nedopuštene zakonodavne aktivnosti i time do stvaranja sudske prakse. U glavnom je postupku najniži zakonski iznos kazne izrečen već u odluci o kazni protiv koje je podnesena žalba u svim slučajevima. Budući da u skladu s odredbama nacionalnog prava (članak 20. i članak 45. stavak 1. točka 4. VStG-a) nisu ispunjeni uvjeti za određivanje iznosa kazne koji je manji od najnižeg iznosa, daljnje ublažavanje izrečenih novčanih kazni stoga bi bilo moguće samo ako je prethodno opisani postupak u skladu s pravom Unije.
- 16 Međutim, čini se da je takva primjena zakona koja se odnosi na oblikovanje prava sporna iz još jednog razloga. Naime, u smislu prethodno navedene sudske prakse Suda načelo usklađenog tumačenja ograničava se među ostalim *općim načelima prava*, u koja se u austrijskom pravnom poretku u svakom slučaju ubrajaju *načelo jednakosti* i *načelo zakonitosti*. Verfassungsgerichtshof (Ustavni sud) (G 49/2017 i

dr.) vrlo strogo tumači načelo zakonitosti upravo u području kaznenog prava, čime se za sudsku primjenu prava utvrđuju uske granice. Kao što je već navedeno u točki 5., aktualnu praksu odlučivanja već obilježava neujednačenost koja je sporna sa stajališta načela jednakosti te način određivanja kazne u pojedinačnim slučajevima koji je blizak sustavu *case law*, što uopće nije povezano s austrijskim pravnim sustavom, osobito u području kaznenog sudovanja.

- 17 Sud koji je uputio zahtjev također ima dvojbe u pogledu pitanja treba li izreku presude Maksimovic u pogledu zamjenskih kazni oduzimanja slobode i doprinosa za troškove postupka te rješenje C-645/18 u pogledu doprinosa za troškove postupka doista tumačiti na način da se izricanje zamjenskih kazni oduzimanja slobode i doprinosa za troškove postupka uvijek protivi pravu Unije ili samo ako, kao u predmetnim slučajevima, kumulativna primjena članka 16. VStG-a i članka 52. VwGVG-a zbog nepostojanja gornje granice rezultira neproporcionalnom ukupnom zamjenskom kaznom oduzimanja slobode odnosno neproporcionalno visokim ukupnim doprinosom za troškove postupka. Iz predmetnih slučajeva, primjerice iz postupka C-146/18, ipak proizlazi da je žalitelju u tom predmetu prijetila ukupna zamjenska kazna oduzimanja slobode od 1736 dana i u slučaju da je upravni sud u cijelosti odbio njegovu žalbu, ukupni doprinos za troškove postupka u iznosu većem od 500 000 eura. Nadalje, dvojbe suda koji je uputio zahtjev nisu se odnosile na samu usklađenost zamjenske kazne oduzimanja slobode koja je na temelju članka 16. stavka 2. VStG-a ograničena na dva tjedna s pravom Unije, nego na posljedice njezine kumulativne primjene u predmetnom slučaju te na doprinos za troškove postupka u skladu s člankom 52. VwGVG-a, koji bi mogao doseći ukupni iznos koji se čini neproporcionalnim zbog nepostojanja zakonske gornje granice u pogledu predmetne kombinacije visokih pojedinačnih novčanih kazni i velikog broja točaka.
- 18 Budući da pravilna primjena prava Unije nije toliko očita da nema prostora za razumnu sumnju i da nije moguće tumačenje nacionalnog prava u skladu s Direktivom, na temelju članka 267. UFEU-a zahtjevom za prethodnu odluku upućuju se prethodna pitanja.