



Zbornik sudske prakse

PRESUDA SUDA (šesto vijeće)

12. rujna 2019.*

„Zahtjev za prethodnu odluku – Članak 56. UFEU-a – Slobodno pružanje usluga – Upućivanje radnika – Držanje i prijevod isprava o plaći – Dozvola za rad – Sankcije – Proporcionalnost – Novčane kazne s unaprijed određenim najnižim iznosom – Kumuliranje – Nepostojanje najvišeg iznosa – Sudski troškovi – Zamjenska kazna oduzimanja slobode”

U spojenim predmetima C-64/18, C-140/18, C-146/18 i C-148/18,

povodom zahtjeva za prethodnu odluku na temelju članka 267. UFEU-a, koje je uputio Landesverwaltungsgericht Steiermark (Zemaljski upravni sud u Štajerskoj, Austrija), odlukama od 25. siječnja 2018. (C-64/18), od 31. siječnja 2018. (C-140/18) i od 16. veljače 2018. (C-146/18 i C-148/18), koje je Sud zaprimio 1. veljače 2018. (C-64/18), 22. veljače 2018. (C-140/18) i 23. veljače 2018. (C-146/18 i C-148/18), u postupcima

Zoran Maksimovic (C-64/18),

Humbert Jörg Köfler (C-140/18, C-146/18 i C-148/18),

Wolfgang Leitner (C-140/18 i C-148/18),

Joachim Schönbeck (C-140/18 i C-148/18),

Wolfgang Semper (C-140/18 i C-148/18)

protiv

Bezirkshauptmannschaft Murtal,

uz sudjelovanje:

Finanzpolizei,

SUD (šesto vijeće),

u sastavu: C. Toader, predsjednica vijeća, L. Bay Larsen (izvjestitelj) i M. Safjan, suci,

nezavisni odvjetnik: M. Bobek,

tajnik: M. Krausenböck, administratorica,

uzimajući u obzir pisani postupak i nakon rasprave održane 6. svibnja 2019.,

* Jezik postupka: njemački

uzimajući u obzir očitovanja koja su podnijeli:

- za Z. Maksimovica, R. Grilc, R. Vouk, M. Škof, M. Ranc i S. Grilc, *Rechtsanwälte*,
- za H. J. Köflera, W. Leitnera, J. Schönbecka i W. Sempera, E. Oberhammer i P. Pardatscher, *Rechtsanwälte*,
- za Finanzpolizei, B. Schlögl, u svojstvu agenta,
- za austrijsku vladu, G. Hesse, u svojstvu agenta,
- za češku vladu, M. Smolek, J. Vlácil, J. Pavliš i L. Dvořáková, u svojstvu agenata,
- za hrvatsku vladu, T. Galli, a zatim M. Vidović, u svojstvu agenata,
- za mađarsku vladu, M. Z. Fehér, G. Tornyai i G. Koós, u svojstvu agenata,
- za poljsku vladu, B. Majczyna, u svojstvu agenta,
- za slovensku vladu, A. Grum i J. Morela, u svojstvu agenata,
- za Europsku komisiju, M. Kellerbauer, L. Malferrari i H. Krämer, u svojstvu agenata,

odlučivši, nakon što je saslušao nezavisnog odvjetnika, da u predmetu odluči bez mišljenja,
donosi sljedeću

Presudu

- 1 Zahtjevi za prethodnu odluku odnose se na tumačenje članka 56. UFEU-a, članaka 47. i 49. Povelje Europske unije o temeljnim pravima (u daljnjem tekstu: Povelja), Direktive 96/71/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 16. prosinca 1996. o upućivanju radnika u okviru pružanja usluga (SL 1997., L 18, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 5., svezak 5., str. 127.), i Direktive 2014/67/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 15. svibnja 2014. o provedbi Direktive 96/71/EZ o upućivanju radnika u okviru pružanja usluga i izmjeni Uredbe (EU) br. 1024/2012 o administrativnoj suradnji putem Informacijskog sustava unutarnjeg tržišta („Uredba IMI”) (SL 2014., L 159, str. 11.).
- 2 Zahtjevi su upućeni u okviru sporova između Zorana Maksimovica, Humberta Jörga Köflera, Wolfganga Leitnera, Joachima Schönbecka i Wolfganga Sempera, s jedne strane, i Bezirkshauptmannschafta Murtal (upravno tijelo okruga Murtal, Austrija), s druge strane, u vezi s novčanim kaznama koje im je potonji izrekao zbog različitih povreda odredaba u području austrijskog radnog prava.

Pravni okvir

Pravo Unije

Direktiva 2006/123/EZ

- 3 U skladu s člankom 1. stavkom 6. Direktive ²⁰⁰⁶/123/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 12. prosinca 2006. o uslugama na unutarnjem tržištu (SL 2006., L 376, str. 36.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 13., svezak 47., str. 160.):

„Ova Direktiva ne utječe na radno pravo, to jest bilo koju zakonsku ili ugovornu odredbu koja se odnosi na uvjete zapošljavanja, radne uvjete, uključujući zdravstvene i sigurnosne standarde na radnome mjestu te odnos između poslodavaca i zaposlenika, koju države članice primjenjuju u skladu s nacionalnim zakonodavstvom koje je usklađeno s pravom Zajednice. Isto tako, ova Direktiva ne utječe na zakone država članica o socijalnoj sigurnosti.”

Direktiva 2014/67

- 4 Članak 23. stavak 1. prvi podstavak Direktive 2014/67 propisuje:

„Države članice donose zakone i druge propise potrebne za usklađivanje s ovom Direktivom najkasnije do 18. lipnja 2016. One o njima odmah obavješćuju Komisiju.”

Austrijsko pravo

- 5 Članak 7.d Arbeitsvertragsrechts-Anpassungsgesetzes (Zakon o prilagodbi zakonodavstva u području ugovora o radu, BGBl., 459/1993), u verziji koja se primjenjuje u glavnom postupku (u daljnjem tekstu: AVRAG), propisuje:

„1. Poslodavci [...] dužni su [...] tijekom cijelog trajanja upućivanja na mjestu rada (ili na mjestu obavljanja rada) imati na raspolaganju, na njemačkom jeziku: ugovor o radu ili potvrdu o sklopljenom ugovoru o radu [...], platne liste, dokaze o isplati plaće [...], radi provjere plaće koja se u skladu s austrijskim propisima upućenom radniku mora isplatiti za vrijeme trajanja njegova zaposlenja [...]

2. U slučaju prekograničnog ustupanja radne snage dužnost stavljanja na raspolaganje isprava o plaći obvezuje osobu u tuzemstvu kojoj se radnici ustupaju. Ustupitelj je dužan na dokaziv način osobi kojoj se radnici ustupaju staviti dokumentaciju na raspolaganje.

[...]”

- 6 Članak 7.i stavak 4. AVRAG-a glasi kako slijedi:

„Tko god kao

1. poslodavac [...] ne stavi na raspolaganje isprave o plaći protivno članku 7.d ili
2. ustupitelj u slučaju prekograničnog ustupanja radne snage ne stavi na dokaziv način dokumentaciju na raspolaganje osobi kojoj se radnici ustupaju protivno članku 7.d stavku 2. ili
3. osoba kojoj se radnici ustupaju u slučaju prekograničnog ustupanja radne snage ne stavi na raspolaganje isprave o plaći protivno članku 7.d stavku 2.

čini upravni prekršaj za koji okružno upravno tijelo može izreći novčanu kaznu za svakog radnika u iznosu od 1000 do 10 000 eura, u slučaju ponovljenog prekršaja od 2000 do 20 000 eura, a ako se prekršaj odnosi na više od tri radnika, 2000 do 20 000 eura za svakog radnika odnosno 4000 do 50 000 eura u slučaju ponovljenog prekršaja.”

- 7 Članak 28. stavak 1. Ausländerbeschäftigungsgesetz (Zakon o zapošljavanju stranaca, BGBl. 218/1975), u verziji primjenjivoj u glavnom postupku (u daljnjem tekstu: AuslBG), glasi kako slijedi:

„Ako djelo ne ispunjava činjenični opis kaznenog djela za koje je nadležan sud (članak 28.c), počinjen je upravni prekršaj i okružno upravno tijelo kaznit će

1. onoga tko,
 - a) protivno članku 3., zaposli stranog radnika za kojeg nije izdana dozvola za rad [...]

[...]

u slučaju nepropisnog zaposlenja do najviše tri stranca za svakog nepropisno zaposlenog stranca novčanom kaznom od 1000 do 10 000 eura, u slučaju ponovljene povrede od 2000 do 20 000 eura, u slučaju nepropisnog zaposlenja više od tri stranca za svakog nepropisno zaposlenog stranca novčanom kaznom od 2000 do 20 000 eura, u slučaju ponovljene povrede od 4 000 do 50 000 eura;

[...]”

- 8 Članak 52. stavci 1. i 2. Verwaltungsgerichtsverfahrensgesetz (Zakon o postupku pred upravnim sudovima, BGBl. I, 33/2013), u verziji primjenjivoj u glavnom postupku glasi kako slijedi:

„1. U svakoj presudi upravnog suda kojom se potvrđuje odluka o kazni, treba odrediti da osuđenik snosi dio troškova postupka.

2. U žalbenom postupku ti troškovi iznose 20 % izrečene kazne, pri čemu iznose najmanje deset eura; u slučaju izricanja kazne zatvora pri određivanju troškova jedan dan zatvora jednak je 100 eura. [...]”

Glavni postupci i prethodna pitanja

- 9 Dana 23. ožujka 2014. došlo je do eksplozije u tvornici društva Zellstoff Pöls AG, koja se nalazi u Pölsu (Austrija) pri čemu je uništen velik dio postrojenja s kotlom.
- 10 Ugovorom od 11. srpnja 2014., Zellstoff Pöls povjerio je društvu Andritz AG, sa sjedištem u Austriji, zadatak popravka i ponovnog vraćanja u pogon postrojenja s kotlom.
- 11 Andritz je 27. kolovoza 2014. zadužio društvo Bilfinger Duro Dakovic Montaza d.o.o. (u daljnjem tekstu: Bilfinger), sa sjedištem u Hrvatskoj, za demontažu i mehaničku montažu postrojenja s kotlom. Potonje je društvo radi izvršenja tih poslova uputilo radnike u Austriju, za koje su austrijska nadležna tijela izdala potvrde o upućivanju.
- 12 Budući da Bilfinger nije pošтоваo datum završetka radova, određen za 25. kolovoza 2015., Bilfinger i Andritz sporazumjeli su se da će društvo Brodmont d.o.o., sa sjedištem u Hrvatskoj, dovršiti radove umjesto Bilfingera, kojem su oni prvotno bili povjereni. Ugovor u tom smislu sklopljen je 11. rujna 2015.
- 13 Između 14. rujna 2015. i 30. listopada 2015. na gradilištu o kojem je riječ u glavnom postupku za društvo Brodmont radilo je 217 radnika, pri čemu je potonje društvo preuzelo sve radnike koje je na tom gradilištu zapošljavalo društvo Bilfinger.

- 14 Finanzpolizei (financijska policija, Austrija) je 27. rujna, 13. listopada i 28. listopada 2015. proveo nadzore na navedenom gradilištu, prilikom kojih mu nisu mogle biti podnesene sve isprave o plaćama za svakog od tih 217 radnika.
- 15 Na temelju činjenica koje je financijska policija utvrdila tijekom tih nadzora, upravno tijelo okruga Mirtal tužiteljima iz glavnog postupka izreklo je upravne sankcije. To je tijelo smatralo da nije riječ o upućivanju radnika, nego o prekograničnom ustupanju radne snage Brodmonta društvu Andritz. Nasuprot tomu, iz odluka kojima se upućuje zahtjev proizlazi da im se povreda obveza o plaćanju minimalne plaće nije stavljala na teret.
- 16 Odlukom od 19. travnja 2017., upravno tijelo okruga Murtal odredilo je Z. Maksimovicu, direktoru Brodomonta, novčanu kaznu u ukupnom iznosu od 3 255 000 eura. Smatralo je da je Brodmont, kao matični poduzetnik 217 ustupljenih radnika, povrijedio svoju obvezu, predviđenu člankom 7.d AVRAG-a, jer Andritz, društvu kojem se radnici ustupaju, nije stavio na raspolaganje isprave o plaći tih radnika.
- 17 Odlukama od 25. travnja i 5. svibnja 2017., navedeno je tijelo također odredilo novčane kazne u iznosu od 2 604 000 eura odnosno 2 400 000 eura svakom od četiriju članova uprave društva Andritz, tj. H. J. Köfleru, W. Leitneru, J. Schönbecku i W. Semperu, zbog nepoštovanja određenih obveza, predviđenih u članku 7.d AVRAG-a i članku 28. stavku 1. točki 1. podtočki (a) AuslBG-a, u vezi s člankom 3. stavkom 1. AuslBG-a, koje se odnose na držanje isprava o plaći, a koje to društvo ima u svojstvu poduzetnika kojem su ti radnici ustupljeni te na dobivanje administrativnih dozvola za 200 hrvatskih, srpskih ili bosanskih radnika. Sud koji je uputio zahtjev pojašnjava da će se te novčane kazne, u slučaju da se njihov iznos ne plati, zamijeniti kaznama oduzimanja slobode u trajanju od 1736 odnosno 1600 dana.
- 18 Adresati tih sankcija podnijeli su tužbu protiv tih odluka sudu koji je uputio zahtjev.
- 19 Taj sud ponajprije iznosi sumnje u vezi s usklađenošću s načelom prava Unije o proporcionalnosti sankcija nacionalnog propisa, poput onog o kojem je riječ u glavnom postupku, koji, iako sudovima ostavlja određenu marginu prosudbe prilikom određivanja sankcije, tu marginu prosudbe znatno sužava zato što kombinira načelo kumulacije, postojanje okolnosti koje utječu na iznos novčane kazne i visok najniži iznos novčane kazne, tako da je, čak i ako je izrečena novčana kazna najniža od onih koje je moguće izreći, njezin ukupan iznos i dalje previsok.
- 20 Zatim, sud koji je uputio zahtjev želi saznati je li mogućnost izricanja višegodišnje zatvorske kazne zatvora, u slučaju neplaćanja novčane kazne za upravni prekršaj, počinjen iz nehaja, u skladu s načelom proporcionalnosti.
- 21 Taj sud naposljetku ističe da bi se, u slučaju odbijanja žalbe, na temelju članka 52. stavka 2. Zakona o postupku pred upravnim sudovima, u verziji koja je primjenjiva u glavnom postupku, tužiteljima odredio doprinos za troškove postupka u iznosu od 20 % od izrečene kazne.
- 22 U tim okolnostima Landesverwaltungsgericht Steiermark (Zemaljski upravni sud u Štajerskoj, Austrija) odlučio je prekinuti postupak i uputiti Sudu sljedeća prethodna pitanja:

U predmetu C-64/18:

„1. Trebaju li se članak 56. UFEU-a te [Direktiva 96/71] i [Direktiva 2014/67] tumačiti na način da im se protivi nacionalna odredba kojom su predviđene izrazito visoke novčane kazne, a osobito visoki najniži iznosi novčanih kazni, koje mogu biti izrečene kumulativno za svakog dotičnog radnika, za povrede formalnih obveza u slučaju korištenja prekogranične radne snage, kao što je propust ustupitelja da osobi kojoj se radnici ustupaju stavi na raspolaganje isprave o plaći?

2. U slučaju negativnog odgovora na prvo pitanje:

Trebaju li se članak 56. UFEU-a te [Direktiva 96/71] i [Direktiva 2014/67] tumačiti na način da im se protivi izricanje kumulativnih novčanih kazni bez apsolutnog najvišeg iznosa za povrede formalnih obveza u slučaju korištenja prekogranične radne snage?”

U predmetu C-140/18:

„1. Trebaju li se članak 56. UFEU-a te [Direktiva 96/71] i [Direktiva 2014/67] tumačiti na način da im se protivi nacionalna odredba kojom su predviđene izrazito visoke novčane kazne, a osobito visoki najniži iznosi novčanih kazni, koje mogu biti izrečene kumulativno za svakog dotičnog radnika, za povrede formalnih obveza u slučaju korištenja prekogranične radne snage, kao što je propust ustupitelja da osobi kojoj se radnici ustupaju stavi na raspolaganje isprave o plaći?

2. U slučaju negativnog odgovora na prvo pitanje:

Trebaju li se članak 56. UFEU-a te [Direktiva 96/71] i [Direktiva 2014/67] tumačiti na način da im se protivi izricanje kumulativnih novčanih kazni bez apsolutnog najvišeg iznosa za povrede formalnih obveza u slučaju korištenja prekogranične radne snage?

3. U slučaju negativnog odgovora na prvo i drugo pitanje:

Treba li članak 49. stavak 3. [Povelje] tumačiti na način da mu se protivi nacionalna odredba koja za prekršaje iz nehaja predviđa visoke novčane kazne, osobito visoke najniže iznose novčanih kazni i višegodišnje kazne oduzimanja slobode?”

U predmetu C-146/18:

„Treba li članke 47. i 49. [Povelje] tumačiti na način da im se protivi nacionalna odredba, koja obvezno predviđa da doprinos za troškove žalbenog postupka iznosi 20 % izrečene novčane kazne?”

U predmetu C-148/18:

„Treba li članak 49. stavak 3. [Povelje] tumačiti na način da mu se protivi nacionalna odredba koja za prekršaje, počinjene iz nehaja, predviđa neograničeno visoke novčane kazne, osobito visoke najniže iznose novčanih kazni i višegodišnje kazne zatvora?”

23 Odlukom predsjednika Suda predmeti C-64/18, C-140/18, C-146/18 i C-148/18 spojeni su u svrhu pisanog i usmenog dijela postupka i u svrhu donošenja presude.

O prethodnim pitanjima

24 Svojim pitanjima, koja valja ispitati zajedno, sud koji je uputio zahtjev u biti pita treba li članak 56. UFEU-a, članke 47. i 49. Povelje, Direktivu 96/71 i Direktivu 2014/67 tumačiti na način da im se protivi nacionalni propis, poput onog o kojem je riječ u glavnom postupku, kojim je, u slučaju nepoštovanja obveza u području radnog prava, koje se odnose na dobivanje administrativnih dozvola i držanje isprava o plaći, propisano izricanje novčanih kazni:

- koje ne mogu biti niže od unaprijed određenog iznosa;
- koje se određuju kumulativno za svakog dotičnog radnika i bez najvišeg iznosa;

- kojima se dodaje doprinos za troškove postupka u visini od 20 % od njihova iznosa u slučaju odbijanja žalbe podnesene protiv odluke kojima su kazne izrečene, i
- koje se u slučaju neplaćanja zamjenjuju kaznom oduzimanja slobode.

Uvodne napomene

- 25 Najprije valja istaknuti da iz naznaka koje je pružio sud koji je uputio zahtjev proizlazi da nacionalni propis o kojem je riječ u glavnom postupku ne određuje neposredno uvjete zaposlenja koji su primjenjivi na temelju austrijskog zakonodavstva, nego mu je namjena jamčenje učinkovitosti nadzora koje mogu provoditi austrijska nadležna tijela u cilju osiguranja poštovanja tih uvjeta.
- 26 Međutim, Sud je već presudio da takve mjere nisu obuhvaćene područjem primjene Direktive 96/71, jer je njezin cilj koordinirati nacionalne materijalne propise koji se odnose na uvjete zaposlenja upućenih radnika, neovisno o dopunskim administrativnim pravilima kojima je namjena omogućavanje provjere poštovanja navedenih uvjeta (presuda od 3. prosinca 2014., *De Clercq i dr.*, C-315/13, EU:C:2014:2408, t. 47.).
- 27 Iz odluka kojima se upućuju zahtjevi za prethodnu odluku također proizlazi da su se činjenice o kojima je riječ u glavnom postupku dogodile između rujna i listopada 2015. Iz toga slijedi da se Direktiva 2014/67 – čiji je rok za prenošenje, u skladu s njezinim člankom 23., istekao 18. lipnja 2016. – a koja je u austrijsko pravo prenesena zakonom donesenim u lipnju 2016., koji je stupio na snagu 1. siječnja 2017., ne primjenjuje na te činjenice (vidjeti po analogiji presudu od 13. studenoga 2018., *Čepelnik*, C-33/17, EU:C:2018:896, t. 27.).
- 28 Naposljetku, i iako su određene zainteresirane osobe koje su podnijele očitovanja pred Sudom navele da bi Sud svoj odgovor na prethodna pitanja također trebao temeljiti na Direktivi 2006/123, valja podsjetiti na to da se, u skladu s njezinim člankom 1. stavkom 6. ta direktiva ne primjenjuje na nacionalni propis koji propisuje odvratajuće mjere radi osiguranja poštovanja materijalnih pravila u području radnog prava (vidjeti u tom smislu presudu od 13. studenoga 2018., *Čepelnik*, C-33/17, EU:C:2018:896, t. 29. do 35.).
- 29 S obzirom na prethodno navedeno, valja zaključiti da direktive 96/71, 2014/67 i 2006/123 nisu relevantne za odgovor na prethodna pitanja koja je postavio sud koji je uputio zahtjev.

Ograničenje slobodnog pružanja usluga

- 30 Valja podsjetiti na to da iz ustaljene sudske prakse Suda proizlazi da se ograničenjima slobodnog pružanja usluga moraju smatrati sve mjere koje zabranjuju, ometaju ili umanjuju privlačnost korištenja tom slobodom. Osim toga, prema ustaljenoj sudskoj praksi, članak 56. UFEU-a daje prava ne samo samom pružatelju usluga nego i njihovu korisniku (presuda od 13. studenoga 2018., *Čepelnik*, C-33/17, EU:C:2018:896, t. 37. i 38. i navedena sudska praksa).
- 31 Usto, Sud je presudio da nacionalni propis koji u kontekstu upućivanja radnika propisuje obvezu sastavljanja i posjedovanja dokumenata o zapošljavanju u državi članici domaćinu može prouzročiti dodatne administrativne i gospodarske troškove i pristojbe za poduzetnike sa sjedištem u drugoj državi članici, i stoga ograničava slobodno pružanje usluga (vidjeti u tom smislu presude od 23. studenoga 1999., *Arblade i dr.*, C-369/96 i C-376/96, EU:C:1999:575, t. 58. i 59.; od 18. srpnja 2007., *Komisija/Njemačka*, C-490/04, EU:C:2007:430, t. 66. do 69., i od 7. listopada 2010., *dos Santos Palhota i dr.*, C-515/08, EU:C:2010:589, t. 42. do 44.).

- 32 Što se tiče upućivanja radnika iz treće države od strane poduzetnika pružatelja usluga s poslovnim nastanom u državi članici Unije, Sud je presudio da nacionalni propis koji pružanje usluga poduzetnika s poslovnim nastanom u drugoj državi članici na nacionalnom državnom području podvrgava izdavanju administrativne dozvole čini ograničenje slobode pružanja usluga u smislu članka 56. UFEU-a (presuda od 14. studenoga 2018., *Danieli & C. Officine Meccaniche i dr.*, C-18/17, EU:C:2018:904, t. 44. i navedena sudska praksa).
- 33 Stoga treba utvrditi da nacionalni propis koji i za pružatelja usluga i za korisnika predmetnih usluga propisuje sankcije u slučaju nepoštovanja takvih obveza, koje same po sebi ograničavaju slobodno pružanje usluga, može učiniti manje privlačnim uživanje takve slobode.
- 34 Stoga nacionalni propis, poput onog o kojem je riječ u glavnom postupku, čini ograničenje slobodnog pružanja usluga.

Opravdanje ograničenja slobodnog pružanja usluga

- 35 Iz ustaljene sudske prakse Suda proizlazi da se nacionalne mjere koje bi mogle otežati ili učiniti manje privlačnim uživanje temeljnih sloboda zajamčenih UFEU-om ipak mogu opravdati ako odgovaraju važnim razlozima u općem interesu, ako su prikladne za osiguravanje ostvarenja cilja kojem teže i ako ne prekoračuju ono što je nužno za postizanje tog cilja (presuda od 13. studenoga 2018., *Čepelnik*, C-33/17, EU:C:2018:896, t. 42. i navedena sudska praksa).
- 36 U ovom slučaju austrijska vlada smatra da je ograničenje slobodnog pružanja usluga o kojemu je riječ u glavnom postupku opravdano ciljevima socijalne zaštite radnika kao i borbe protiv prijevара, osobito socijalnih, te sprečavanja zlouporaba.
- 37 U tom pogledu valja navesti da su socijalna zaštita radnika kao i borba protiv prijevара, osobito socijalnih, te sprečavanje zlouporaba ciljevi koji se nalaze među važnim razlozima u općem interesu koji mogu opravdati ograničavanje slobodnog pružanja usluga (presuda od 13. studenoga 2018., *Čepelnik*, C-33/17, EU:C:2018:896, t. 44.).
- 38 U tom kontekstu može se smatrati da je propis, poput onog o kojem je riječ u glavnom postupku, koji radi postizanja tih ciljeva propisuje sankcije za povrede obveza u području radnog prava, prikladan za osiguranje poštovanja takvih obveza i stoga za postizanje ciljeva koje slijedi.
- 39 S tim u vezi, kad je riječ o nužnosti ograničenja slobodnog pružanja usluga, poput onog o kojem je riječ u glavnom postupku, valja podsjetiti da strogost nametnute kazne mora biti u skladu s težinom povrede koja se njome sankcionira. Usto, upravne ili represivne mjere koje dopušta nacionalno zakonodavstvo ne smiju prelaziti granice onoga što je nužno za postizanje ciljeva kojima to zakonodavstvo legitimno teži (vidjeti po analogiji presudu od 31. svibnja 2018., *Zheng*, C-190/17, EU:C:2018:357, t. 41. i 42. i navedenu sudska praksu).
- 40 U tom kontekstu, kao prvo, valja istaknuti da je cilj propisa, poput onog o kojem je riječ u glavnom postupku, sankcionirati nepoštovanje zahtjeva u području radnog prava, koji se odnose na dobivanje administrativnih dozvola i držanje isprava o plaći.
- 41 Kao drugo, valja doduše istaknuti da propis koji propisuje sankcije čiji iznos ovisi o broju radnika na koje se odnosi nepoštovanje određenih obveza u području radnog prava nije sam po sebi neproporcionalan (vidjeti po analogiji presudu od 16. srpnja 2015., *Chmielewski*, C-255/14, EU:C:2015:475, t. 26.).

- 42 Međutim, kombinacija visokog iznosa novčanih kazni propisanih za sankcioniranje nepoštovanja takvih obveza s kumuliranjem bez najvišeg iznosa tih novčanih kazni, ako se povreda odnosi na više radnika, može dovesti do nametanja novčanih sankcija u znatnom iznosu, koji, kao u predmetnom slučaju, može iznositi nekoliko milijuna eura.
- 43 Usto, okolnost da takve novčane kazne ni u kojem slučaju ne mogu biti niže od iznosa koji je unaprijed određen može omogućiti nametanje takvih sankcija u situacijama u kojima nije utvrđeno da su djela koja se stavljaju na teret osobito teška.
- 44 Kao treće, sud koji je uputio zahtjev pojašnjava da, u skladu s nacionalnim propisom o kojem je riječ u glavnom postupku, u slučaju odbijanja žalbe protiv odluke kojom se određuje takva sankcija koju podnese osoba kojoj je sankcija izrečena, potonja mora platiti iznos koji je jednak 20 % te sankcije za doprinos troškovima postupka.
- 45 Kao četvrto, iz odluka kojima se upućuje zahtjev za prethodnu odluku proizlazi da nacionalni propis o kojem je riječ u glavnom postupku za neplaćanje izrečene novčane kazne propisuje određivanje zamjenske kazne oduzimanja slobode, koja je osobito stroga s obzirom na posljedice koje iz nje proizlaze za dotičnu osobu (vidjeti u tom smislu presude od 3. srpnja 1980., Pieck, 157/79, EU:C:1980:179, t. 19.; od 29. veljače 1996., Skanavi i Chryssanthakopoulos, C-193/94, EU:C:1996:70, t. 36., i od 26. listopada 2017., I, C-195/16, EU:C:2017:815, t. 77.).
- 46 S obzirom na navedeno, propis, poput onog o kojem je riječ u glavnom postupku, nije u skladu s težinom povreda koje se sankcioniraju, odnosno s nepoštovanjem obveza u području radnog prava u vezi s dobivanjem administrativnih dozvola i držanjem isprava o plaći.
- 47 Usto, djelotvorno provođenje obveza čije se nepoštovanje sankcionira takvim propisom moglo bi se osigurati manje ograničavajućim mjerama, kao što je određivanje novčanih kazni nižeg iznosa ili određivanje najvišeg iznosa za takve novčane kazne, a da uz njih nije nužno propisana zamjenska kazna oduzimanja slobode.
- 48 Stoga valja smatrati da propis, poput onog o kojem je riječ u glavnom postupku, prekoračuje granice onog što je nužno za jamčenje poštovanja obveza u području radnog prava u vezi s dobivanjem administrativnih dozvola i držanjem isprava o plaći i za osiguranje postizanja ciljeva koje slijedi.
- 49 S obzirom na navedena razmatranja, nije potrebno ispitati usklađenost takvog propisa s člancima 47. i 49. Povelje.
- 50 S obzirom na sva prethodna razmatranja, na postavljena pitanja valja odgovoriti tako da članak 56. UFEU-a treba tumačiti na način da mu se protivi nacionalni propis, poput onog o kojem je riječ u glavnom postupku, kojim je, u slučaju nepoštovanja obveza u području radnog prava, koje se odnose na dobivanje administrativnih dozvola i držanje isprava o plaći, propisano izricanje novčanih kazni:
- koje ne mogu biti niže od unaprijed određenog iznosa;
 - koje se određuju kumulativno za svakog dotičnog radnika i bez najvišeg iznosa;
 - kojima se dodaje doprinos za troškove postupka u visini od 20 % od njihova iznosa u slučaju odbijanja žalbe podnesene protiv odluke kojima su kazne izrečene, i
 - koje se u slučaju neplaćanja zamjenjuju kaznom oduzimanja slobode.

Troškovi

- 51 Budući da ovaj postupak ima značaj prethodnog pitanja za stranke glavnog postupka pred sudom koji je uputio zahtjev, na tom je sudu da odluči o troškovima postupka. Troškovi podnošenja očitovanja Sudu, koji nisu troškovi spomenutih stranaka, ne nadoknađuju se.

Slijedom navedenog, Sud (šesto vijeće) odlučuje:

Članak 56. UFEU-a treba tumačiti na način da mu se protivi nacionalni propis, poput onog o kojem je riječ u glavnom postupku, kojim je, u slučaju nepoštovanja obveza u području radnog prava, koje se odnose na dobivanje administrativnih dozvola i držanje isprava o plaći, propisano izricanje novčanih kazni:

- koje ne mogu biti niže od unaprijed određenog iznosa;
- koje se određuju kumulativno za svakog dotičnog radnika i bez najvišeg iznosa;
- kojima se dodaje doprinos za troškove postupka u visini od 20 % od njihova iznosa u slučaju odbijanja žalbe podnesene protiv odluke kojima su kazne izrečene, i
- koje se u slučaju neplaćanja zamjenjuju kaznom oduzimanja slobode.

Potpisi