



Zbornik sudske prakse

PRESUDA SUDA (veliko vijeće)

8. ožujka 2022.*

„Zahtjev za prethodnu odluku – Slobodno pružanje usluga – Upućivanje radnika – Direktiva 2014/67/EU – Članak 20. – Sankcije – Proporcionalnost – Izravan učinak – Načelo nadređenosti prava Unije”

U predmetu C-205/20,

povodom zahtjeva za prethodnu odluku na temelju članka 267. UFEU-a, koji je uputio Landesverwaltungsgericht Steiermark (Zemaljski upravni sud u Štajerskoj, Austrija), odlukom od 27. travnja 2020., koju je Sud zaprimio 8. svibnja 2020., u postupku

NE

protiv

Bezirkshauptmannschaft Hartberg-Fürstenfeld,

uz sudjelovanje:

Finanzpolizei Team 91,

SUD (veliko vijeće),

u sastavu: K. Lenaerts, predsjednik, L. Bay Larsen (izvjestitelj), potpredsjednik, A. Prechal, E. Regan, S. Rodin, I. Jarukaitis, N. Jääskinen i I. Ziemele, predsjednici vijeća, J.-C. Bonichot, T. von Danwitz, M. Safjan, N. Piçarra, L. S. Rossi, A. Kumin i N. Wahl, suci,

nezavisni odvjetnik: M. Bobek,

tajnik: A. Calot Escobar,

uzimajući u obzir pisani postupak,

uzimajući u obzir očitovanja koja su podnijeli:

- za austrijsku vladu, A. Posch, J. Schmoll i C. Leeb, u svojstvu agenata,
- za češku vladu, M. Smolek, J. Vlácil i J. Pavliš, u svojstvu agenata,

* Jezik postupka: njemački

- za poljsku vladu, B. Majczyna, u svojstvu agenta,
 - za Europsku komisiju, B.-R. Killmann i L. Malferrari, u svojstvu agenata,
- saslušavši mišljenje nezavisnog odvjetnika na raspravi održanoj 23. rujna 2021.,
donosi sljedeću

Presudu

- 1 Zahtjev za prethodnu odluku odnosi se na tumačenje članka 20. 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 Zahtjev je upućen u okviru spora između osobe NE i Bezirkshauptmannscharfta Hartberg-Fürstenfeld (Upravno tijelo Okruga Hartberg-Fürstenfeld, Austrija), u vezi s novčanom kaznom koju je to tijelo izreklo toj osobi zbog različitih povreda austrijskih odredbi u području radnog prava.

Pravni okvir

Direktiva 2014/67

- 3 Člankom 20. Direktive 2014/67 predviđa se:
„Države članice utvrđuju pravila o sankcijama koje se primjenjuju u slučaju kršenja nacionalnih odredbi donesenih u skladu s ovom Direktivom i poduzimaju sve mjere potrebne za osiguranje njihove provedbe i poštovanja. Predviđene sankcije moraju biti učinkovite, proporcionalne i odvraćajuće. Države članice obavješćuju Komisiju o tim odredbama najkasnije do 18. lipnja 2016. One bez odlaganja obavješćuju o svim naknadnim izmjenama ovih odredbi.”

Austrijsko pravo

- 4 Članak 52. stavci 1. i 2. Verwaltungsgerichtsverfahrensgesetza (Zakon o postupku pred upravnim sudovima, BGBl. I, 33/2013), u verziji koja se primjenjuje u glavnom postupku, glasi kako slijedi:
„1. Upravni sud u svakoj presudi kojom potvrđuje upravnu odluku kojom je izrečena sankcija za upravni prekršaj nalaže sankcioniranoj osobi plaćanje određenog dijela troškova.
2. U žalbenom postupku ti troškovi iznose 20 % izrečene kazne, pri čemu mogu iznositi najmanje deset eura; u slučaju izricanja kazne zatvora, pri određivanju troškova jedan dan zatvora jednak je iznosu od 100 eura. [...]”

- 5 U članku 26. stavku 1. Lohn- und Sozialdumping-Bekämpfungsgesetzes (Zakon o suzbijanju dampinga plaća i socijalnog dampinga, BGBl. I, 44/2016), u verziji koja se primjenjuje u glavnom postupku (u daljnjem tekstu: LSD-BG), navodi se:

„Svatko tko kao poslodavac ili poduzeće koje ustupa radnike u smislu članka 19. stavka 1.:

1. ne podnese zahtijevanu izjavu, uključujući prijavu naknadnih promjena podataka (prijava promjene) protivno članku 19., ili podnese nepotpunu ili nepravodobnu izjavu ili

[...]

3. ne stavi na raspolaganje potrebne dokumente protivno članku 21. stavku 1. ili stavku 2. ili ih ne stavi odmah na raspolaganje poreznim tijelima [...] u elektroničkom obliku,

počinitelj je upravnog prekršaja te mu okružno upravno tijelo za svakog uključenog radnika izriče novčanu kaznu u visini od 1000 do 10 000 eura odnosno, u slučaju ponovljenog prekršaja, 2000 do 20 000 eura.”

- 6 Članak 27. stavak 1. LSD-BG-a predviđa:

„Svatko tko ne dostavi potrebne dokumente postupajući u suprotnosti s člankom 12. stavkom 1. točkom 3. počinitelj je upravnog prekršaja te mu okružno upravno tijelo za svakog uključenog radnika izriče novčanu kaznu u visini od 500 do 5000 eura odnosno, u slučaju ponovljenog prekršaja, 1000 do 10 000 eura. [...]”

- 7 Člankom 28. LSD-BG-a propisuje se sljedeće:

„Svatko tko u svojstvu

1. poslodavca nema na raspolaganju dokumentaciju o plaćama protivno članku 22. stavku 1. ili 1.a, [...]

[...]

počinitelj je upravnog prekršaja te mu okružno upravno tijelo za svakog uključenog radnika izriče novčanu kaznu u visini od 1000 do 10 000 eura odnosno, u slučaju ponovljenog prekršaja, 2000 do 20 000 eura; i, ako je uključeno više od troje radnika, za svakog od njih se izriče novčana kazna u visini od 2000 do 20 000 eura odnosno, u slučaju ponovljenog prekršaja, 4000 do 50 000 eura.”

Glavni postupak i prethodna pitanja

- 8 CONVOI s. r. o., društvo sa sjedištem u Slovačkoj, uputio je radnike društvu Niedec Global Appliance Austria GmbH, sa sjedištem u Fürstenfeldu (Austrija).
- 9 Upravno tijelo Okruga Hartberg-Fürstenfeld je na temelju nalaza utvrđenih tijekom nadzora provedenog 24. siječnja 2018. odlukom od 14. lipnja 2018. osobi NE u njezinu svojstvu zastupnika društva CONVOI izreklo novčanu kaznu u iznosu od 54 000 eura zbog nepoštovanja više obveza predviđenih LSD-BG-om, koje su se, među ostalim, odnosile na davanje izjave o upućivanju nadležnom nacionalnom tijelu i na čuvanje dokumentacije o plaći.

- 10 Osoba NE podnijela je tužbu protiv te odluke sudu koji je uputio zahtjev, Landesverwaltungsgerichtu Steiermark (Zemaljski upravni sud u Štajerskoj, Austrija).
- 11 Odlukom od 9. listopada 2018. taj je sud uputio Sudu zahtjev za prethodnu odluku koji se odnosi na usklađenost s pravom Unije i, osobito, s načelom proporcionalnosti sankcija poput onih predviđenih nacionalnim propisom o kojem je riječ u glavnom postupku.
- 12 Sud je u rješenju od 19. prosinca 2019., Bezirkshauptmannschaft Hartberg-Fürstenfeld (C-645/18, neobjavljeno, EU:C:2019:1108) presudio da članak 20. Direktive 2014/67 treba tumačiti na način da mu se protivi nacionalni propis kojim se, u slučaju nepoštovanja obveza u području radnog prava koje se odnose na prijavu radnikâ i čuvanje dokumentacije o plaći, predviđa izricanje visokih novčanih kazni:
 - koje ne mogu biti niže od unaprijed određenog iznosa;
 - koje se određuju kumulativno za svakog uključenog radnika i bez ograničenja najvišeg iznosa te
 - kojima se dodaju troškovi postupka u visini od 20 % od iznosa kazni u slučaju odbijanja tužbe podnesene protiv odluke kojom su kazne izrečene.
- 13 Sud koji je uputio zahtjev ističe da nakon donošenja tog rješenja nacionalni zakonodavac nije izmijenio propis o kojem je riječ u glavnom postupku te – osobito uzimajući u obzir razmatranja iznesena u presudi od 4. listopada 2018., Link Logistik N&N (C-384/17, EU:C:2018:810) i postojanje razlika između austrijskih sudova u vezi s načinom na koji treba primijeniti sudsku praksu Suda u tom području – postavlja pitanje može li i, ako može, u kojoj mjeri, izuzeti taj propis iz primjene.
- 14 Konkretno, smatra da zaključci koje on treba izvesti iz navedenog rješenja mogu dovesti do izuzimanja iz primjene dijelova navedenog propisa koji sprečavaju izricanje proporcionalnih sankcija ili do suzdržavanja od pune primjene sustava sankcija predviđenog tim propisom.
- 15 U tim okolnostima Landesverwaltungsgericht Steiermark (Zemaljski upravni sud u Štajerskoj) odlučio je prekinuti postupak i uputiti Sudu sljedeća prethodna pitanja:
 - „1. Je li zahtjev proporcionalnosti sankcija, utvrđen u članku 20. Direktive [2014/67], kako je tumačen u [rješenjima od 19. prosinca 2019., Bezirkshauptmannschaft Hartberg-Fürstenfeld (C-645/18, neobjavljeno, EU:C:2019:1108) i od 19. prosinca 2019., Bezirkshauptmannschaft Hartberg-Fürstenfeld (C-140/19, C-141/19 i C-492/19 do C-494/19, neobjavljeno, EU:C:2019:1103)], izravno primjenjiva odredba direktive?
 2. U slučaju niječnog odgovora na prvo pitanje:

Dopušta li i zahtijeva li tumačenje prava država članica u skladu s pravom Unije da sudovi i upravna tijela države članice, ako 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 [od 19. prosinca 2019., Bezirkshauptmannschaft Hartberg-Fürstenfeld (C-645/18, neobjavljeno, EU:C:2019:1108) i od 19. prosinca 2019., Bezirkshauptmannschaft Hartberg-Fürstenfeld (C-140/19, C-141/19 i C-492/19 do C-494/19, neobjavljeno, EU:C:2019:1103)]?”

O prethodnim pitanjima

Prvo pitanje

- 16 Svojim prvim pitanjem sud koji je uputio zahtjev u biti pita ima li članak 20. Direktive 2014/67, u dijelu u kojem se njime zahtijeva da su sankcije koje on predviđa proporcionalne, izravan učinak te se pojedinci stoga na njega mogu pozivati pred nacionalnim sudovima protiv države članice koja ga je pogrešno prenijela.
- 17 Iz ustaljene sudske prakse Suda proizlazi da se u svim slučajevima kad su odredbe neke direktive s obzirom na svoj sadržaj bezuvjetne i dovoljno precizne pojedinci mogu na njih pozvati pred nacionalnim sudovima protiv države, bilo zato što je ona propustila pravodobno prenijeti tu direktivu u nacionalno pravo, bilo zato što ju je nepravilno prenijela (presuda od 6. studenoga 2018., Max-Planck-Gesellschaft zur Förderung der Wissenschaften, C-684/16, EU:C:2018:874, t. 63. i navedena sudska praksa).
- 18 Sud je pojasnio da je odredba prava Unije, s jedne strane, bezuvjetna ako propisuje obvezu koja ne sadržava nijedan uvjet i u svojoj provedbi ili u svojim učincima ne ovisi o poduzimanju nijedne mjere institucija Unije ili država članica te, s druge strane, dovoljno precizna da je pojedinac može isticati i nacionalni sud primijeniti ako nedvosmislenim riječima utvrđuje obvezu (presuda od 14. siječnja 2021., RTS infra i Aannemingsbedrijf Norré-Behaegel, C-387/19, EU:C:2021:13, t. 46. i navedena sudska praksa).
- 19 Sud je nadalje presudio da se, iako direktiva državama članicama ostavlja određenu marginu prosudbe kada donose načine njezine provedbe, može smatrati da je odredba te direktive bezuvjetna i precizna ako državama članicama nedvosmisleno nameće obvezu ostvarivanja točno određenog rezultata koja ne ovisi ni o kakvom uvjetu u pogledu primjene pravila koje utvrđuje (presuda od 14. siječnja 2021., RTS infra i Aannemingsbedrijf Norré-Behaegel, C-387/19, EU:C:2021:13, t. 47. i navedena sudska praksa).
- 20 U ovom slučaju iz zahtjeva za prethodnu odluku proizlazi da sud koji je uputio zahtjev smatra, s obzirom na rješenje od 19. prosinca 2019., Bezirkshauptmannschaft Hartberg-Fürstenfeld (C-645/18, neobjavljeno, EU:C:2019:1108), da donošenjem nacionalnog propisa koji se primjenjuje na glavni postupak austrijski zakonodavac nije pravilno prenio zahtjev proporcionalnosti sankcija, predviđen člankom 20. Direktive 2014/67.
- 21 Tom se odredbom predviđa da države članice uspostavljaju sustav sankcija koji se primjenjuje u slučaju povrede nacionalnih odredbi donesenih na temelju te direktive te se pojašnjava da tako predviđene sankcije moraju, među ostalim, biti proporcionalne.
- 22 Kao prvo, valja istaknuti da je zahtjev proporcionalnosti sankcija koji je predviđen navedenom odredbom bezuvjetan.
- 23 Naime, s jedne strane, u tekstu članka 20. Direktive 2014/67 propisuje se taj zahtjev u apsolutnom smislu.
- 24 S druge strane, zabrana nametanja neproporcionalnih sankcija, koja je posljedica navedenog zahtjeva, ne zahtijeva donošenje nijednog akta institucija Unije i tom se odredbom ni na koji način ne daje državama članicama mogućnost uvjetovanja ili ograničavanja dosega te zabrane (vidjeti po analogiji presudu od 15. travnja 2008., Impact, C-268/06, EU:C:2008:223, t. 62.).

- 25 Okolnost da članak 20. te direktive treba biti prenesen ne može dovesti u pitanje bezuvjetnost zahtjeva proporcionalnosti sankcija predviđenog tim člankom.
- 26 U tom pogledu valja još dodati da bi tumačenje prema kojem nužnost prenošenja zahtjeva proporcionalnosti sankcija, predviđenog u članku 20. navedene direktive, može oduzeti njegovu bezuvjetnost značilo sprečavanje dotičnih pojedinaca da se, prema potrebi, pozovu na zabranu donošenja neproporcionalnih sankcija nametnutu tim zahtjevom. Bilo bi nespojivo s obvezujućim učinkom koji se člankom 288. UFEU-a priznaje Direktivi načelno isključiti mogućnost da se dotične osobe pozovu na takvu zabranu (vidjeti u tom smislu presudu od 26. lipnja 2019., Craeynest i dr., C-723/17, EU:C:2019:533, t. 32. i navedenu sudsku praksu).
- 27 Što se tiče, kao drugo, pitanja je li članak 20. Direktive 2014/67 dovoljno precizan jer se njime predviđa zahtjev proporcionalnosti sankcija, valja utvrditi da, iako se tom odredbom državama članicama ostavlja određena margina prosudbe za definiranje sustava sankcija primjenjivog u slučaju povrede nacionalnih odredbi donesenih na temelju te direktive, takva margina prosudbe ograničena je općom i nedvosmislenom zabranom navedenom u toj odredbi da se predviđaju neproporcionalne sankcije.
- 28 Stoga takav zahtjev proporcionalnosti sankcija države članice u svakom slučaju moraju provesti na temelju članka 20. navedene direktive, a okolnost da u tom okviru raspolažu marginom prosudbe sama po sebi ne isključuje to da se sudski nadzor može provesti kako bi se provjerilo je li dotična država članica prekoračila granice utvrđene tom marginom prosudbe prilikom prenošenja te odredbe (vidjeti po analogiji presude od 24. listopada 1996., Kraaijeveld i dr., C-72/95, EU:C:1996:404, t. 59. i od 26. lipnja 2019., Craeynest i dr., C-723/17, EU:C:2019:533, t. 45.).
- 29 Iz tih razmatranja proizlazi da je, suprotno onomu što je utvrđeno u točki 56. presude od 4. listopada 2018., Link Logistik N&N (C-384/17, EU:C:2018:810), zahtjev proporcionalnosti sankcija, koji je predviđen člankom 20. te direktive, bezuvjetan i dovoljno precizan da se pojedinac na njega može pozvati i da ga mogu primijeniti nacionalna upravna tijela i sudovi.
- 30 Konkretno, ako država članica prekorači svoju diskrecijsku ovlast donošenjem nacionalnog propisa koji predviđa neproporcionalne sankcije u slučaju povrede nacionalnih odredbi donesenih na temelju Direktive 2014/67, osoba na koju se to odnosi mora se moći izravno pozvati na zahtjev proporcionalnosti sankcija iz članka 20. te direktive protiv takvog propisa (vidjeti po analogiji presude od 28. lipnja 2007., JP Morgan Fleming Claverhouse Investment Trust i The Association of Investment Trust Companies, C-363/05, EU:C:2007:391, t. 61. i od 28. studenoga 2013., MDDP, C-319/12, EU:C:2013:778, t. 51.).
- 31 Uostalom, valja podsjetiti na to da se poštovanje načela proporcionalnosti, koje je opće načelo prava Unije, nameće državama članicama kada provode to pravo, uključujući u nedostatku usklađenosti propisa Unije u području primjenjivih sankcija (vidjeti u tom smislu presude od 26. travnja 2017., Farkas, C-564/15, EU:C:2017:302, t. 59. i od 27. siječnja 2022., Komisija/Španjolska (Obveza informiranja u poreznim stvarima), C-788/19, EU:C:2022:55, t. 48.). Kada države članice u okviru takve provedbe konkretno donesu kaznenopravne sankcije, one moraju poštovati članak 49. stavak 3. Povelje Europske unije o temeljnim pravima (u daljnjem tekstu: Povelja), u skladu s kojim strogost kazni ne smije biti neproporcionalna kažnjivom djelu. To načelo proporcionalnosti, na koje članak 20. Direktive 2014/67 samo podsjeća, ima prinudnu narav.

- 32 S obzirom na sva prethodna razmatranja, na prvo pitanje valja odgovoriti tako da članak 20. Direktive 2014/67 ima izravan učinak u dijelu u kojem se njime zahtijeva da sankcije koje su njime predviđene budu proporcionalne, pa se stoga pojedinci na njega mogu pozivati pred nacionalnim sudovima protiv države članice koja ga je pogrešno prenijela.

Drugo pitanje

- 33 Uvodno valja istaknuti da, iako je drugo pitanje formalno postavljeno u slučaju negativnog odgovora na prvo pitanje, iz odluke kojom se upućuje zahtjev proizlazi da sud koji je uputio zahtjev svojim drugim pitanjem općenito želi doznati treba li, u slučaju da on ne može protumačiti nacionalni propis o kojem je riječ u glavnom postupku u skladu sa zahtjevom proporcionalnosti sankcija iz članka 20. Direktive 2014/67, taj propis u cijelosti izuzeti iz primjene ili ga može dopuniti na način da nametne proporcionalne sankcije.
- 34 Stoga valja smatrati da svojim drugim pitanjem sud koji je uputio zahtjev u biti pita treba li načelo nadređenosti prava Unije tumačiti na način da se njime nacionalnim tijelima nalaže obveza da u cijelosti izuzmu iz primjene nacionalni propis koji je protivan zahtjevu proporcionalnosti sankcija iz članka 20. Direktive 2014/67 ili se njime podrazumijeva da ta nacionalna tijela izuzimaju iz primjene takav propis samo u mjeri u kojoj je to nužno za izricanje proporcionalnih sankcija.
- 35 U tom pogledu valja podsjetiti na to da se, kako bi se osigurala djelotvornost svih odredaba prava Unije, načelom nadređenosti nacionalnim sudovima nalaže, među ostalim, da u najvećoj mogućoj mjeri tumače svoje nacionalno pravo u skladu s pravom Unije (presuda od 24. lipnja 2019., Popławski, C-573/17, EU:C:2019:530, t. 57.).
- 36 Međutim, obveza usklađenog tumačenja nacionalnog prava ima određena ograničenja i ne može, među ostalim, služiti kao temelj tumačenju nacionalnog prava *contra legem* (presuda od 6. listopada 2021., Sumal, C-882/19, EU:C:2021:800, t. 72. i navedena sudska praksa).
- 37 Također valja podsjetiti na to da načelo nadređenosti nalaže nacionalnom sudu koji u okviru svoje nadležnosti primjenjuje odredbe prava Unije obvezu da, ako se nacionalni propis ne može tumačiti u skladu sa zahtjevima prava Unije, osigura puni učinak zahtjeva tog prava u sporu koji se pred njim vodi, tako što će, ako je to potrebno, bilo koji nacionalni propis ili praksu, čak i naknadnu, koja je u suprotnosti s odredbom prava Unije koja ima izravan učinak po službenoj dužnosti izuzeti iz primjene a da pritom ne mora zahtijevati ili čekati prethodno ukidanje tog nacionalnog propisa ili prakse zakonodavnim ili bilo kojim drugim ustavnim postupkom (vidjeti u tom smislu presude od 24. lipnja 2019., Popławski, C-573/17, EU:C:2019:530, t. 58. i 61. te od 21. prosinca 2021., Euro Box Promotion i dr., C-357/19, C-379/19, C-547/19, C-811/19 i C-840/19, EU:C:2021:1034, t. 252.).
- 38 Kao što to proizlazi iz ispitivanja prvog pitanja, zahtjev proporcionalnosti sankcija, predviđen člankom 20. Direktive 2014/67, ispunjava uvjete za izravan učinak.
- 39 Stoga, u slučaju ako se pojedinac pozove na taj zahtjev pred nacionalnim sudom protiv države članice koja ga je pogrešno prenijela, na tom je sudu da osigura njegovu punu učinkovitost i da, ako se nacionalni propis ne može protumačiti u skladu s tim zahtjevom, po službenoj dužnosti izuzme iz primjene nacionalne odredbe koje s njim nisu usklađene.

- 40 U ovom slučaju iz točaka 32. do 41. rješenja od 19. prosinca 2019., Bezirkshauptmannschaft Hartberg-Fürstenfeld (C-645/18, neobjavljeno, EU:C:2019:1108) proizlazi da, iako je nacionalni propis poput onoga o kojem je riječ u glavnom postupku prikladan za ostvarenje legitimnih ciljeva koji se žele postići, njime se prekoračuju granice onoga što je nužno za postizanje tih ciljeva zbog kombinacije njegovih različitih značajki, a osobito kumulacije bez najvišeg mogućeg iznosa novčanih kazni koje ne mogu biti niže od unaprijed određenog iznosa.
- 41 Međutim, važno je podsjetiti na to da se takvim značajkama, promatranima zasebno, ne povređuje nužno taj zahtjev. Tako je Sud u točki 35. tog rješenja presudio da propis kojim se predviđaju novčane kazne čiji iznos varira ovisno o broju radnika uključenih u nepoštovanje određenih obveza u području radnog prava nije sam po sebi neproporcionalan.
- 42 Stoga, kako bi se osigurala puna učinkovitost zahtjeva proporcionalnosti sankcija, predviđenog člankom 20. Direktive 2014/67, na nacionalnom je sudu kojem je podnesena tužba protiv sankcije donesene na temelju nacionalnog sustava primjenjivog u slučaju povrede nacionalnih odredbi donesenih na temelju te direktive da izuzme iz primjene dio nacionalnog propisa iz kojeg proizlazi neproporcionalnost sankcija, na način da to dovede do izricanja proporcionalnih sankcija koje su istodobno učinkovite i odvraćajuće.
- 43 Naime, kao što je to navedeno u točki 40. ove presude, iako je Sud presudio da određena detaljna pravila za određivanje iznosa novčanih kazni u LSD-BG-u nisu u skladu s člankom 20. Direktive 2014/67, on ipak nije doveo u pitanje načelo, predviđeno tom istom odredbom, u skladu s kojim se povrede nacionalnih odredbi donesenih na temelju te direktive moraju sankcionirati, ističući u točki 32. rješenja od 19. prosinca 2019., Bezirkshauptmannschaft Hartberg-Fürstenfeld (C-645/18, neobjavljeno, EU:C:2019:1108) da je nacionalni propis o kojem je riječ prikladan za ostvarenje ciljeva koji se nastoje postići navedenom direktivom.
- 44 Stoga je u takvim okolnostima, da bi se osigurala puna primjena zahtjeva proporcionalnosti sankcija, predviđenog u članku 20. te direktive, dovoljno izuzeti iz primjene nacionalne odredbe samo u mjeri u kojoj se njima sprečava izricanje proporcionalnih sankcija kako bi se osiguralo da sankcije izrečene dotičnoj osobi budu u skladu s tim zahtjevom.
- 45 Također valja istaknuti, s obzirom na zabrinutost češke i poljske vlade, da se takvim tumačenjem ne dovode u pitanje načela pravne sigurnosti, zakonitosti kaznenih djela i kazni te jednakog postupanja.
- 46 Kao prvo, kad je riječ o načelu pravne sigurnosti, njime se posebice zahtijeva da je propis jasan i precizan kako bi pojedinci mogli nedvosmisleno znati svoja prava i obveze te slijedom toga poduzeti odgovarajuće mjere (presuda od 28. ožujka 2017., Rosneft, C-72/15, EU:C:2017:236, t. 161. i navedena sudska praksa).
- 47 Načelo zakonitosti kaznenih djela i kazni, utvrđeno u članku 49. stavku 1. Povelje te koje je, prema sudskoj praksi Suda, poseban izraz općeg načela pravne sigurnosti, podrazumijeva, među ostalim, da zakon jasno definira kažnjiva djela i za njih propisane kazne (vidjeti u tom smislu presudu od 28. ožujka 2017., Rosneft, C-72/15, EU:C:2017:236, t. 162. i navedenu sudsku praksu).

- 48 Osim toga, iako se načelo zabrane retroaktivnosti kaznenog zakona, koje je svojstveno načelu zakonitosti kaznenih djela i kazni, osobito protivi tomu da sud tijekom kaznenog postupka može postrožiti sustav kaznene odgovornosti onih protiv kojih se vodi takav postupak (vidjeti u tom smislu presudu od 5. prosinca 2017., M. A. S. i M. B., C-42/17, EU:C:2017:936, t. 57. i navedenu sudsku praksu), ono se, s druge strane, ne protivi primjeni blažih kazni na te osobe.
- 49 U ovom slučaju iz odluke kojom se upućuje zahtjev proizlazi da nacionalni sustav sankcija o kojem je riječ u glavnom postupku u području radnog prava definira povrede u vezi s nepoštovanjem obveza povezanih s prijavom radnika i čuvanjem dokumentacije o plaći te predviđa sankcije za ta kažnjiva djela.
- 50 U tom kontekstu, poštovanje zahtjeva proporcionalnosti iz članka 20. Direktive 2014/67 ima samo učinak navođenja tog suda da ublaži kazne koje se mogu izreći.
- 51 Međutim, ne može se smatrati da se činjenicom da će, u slučaju kao što je onaj u glavnom postupku, izrečena sankcija biti blaža od sankcije predviđene primjenjivim nacionalnim zakonodavstvom zbog njegove djelomične neprimjene na temelju tog zahtjeva povređuju načela pravne sigurnosti, zakonitosti kaznenih djela i kazni te zabrane retroaktivnosti kaznenog zakona.
- 52 U svakom slučaju, iako, kako bi se osiguralo poštovanje zahtjeva proporcionalnosti sankcija primjenjivih u slučaju povrede nacionalnih odredbi donesenih na temelju Direktive 2014/67, nacionalno tijelo može, kada izriče takvu sankciju, biti dovedeno do toga da izuzme iz primjene određene dijelove nacionalnog propisa koji se odnosi na te sankcije, ipak ostaje činjenica da će tako izrečena sankcija ostati na snazi primjenom navedenog propisa.
- 53 Stoga, čak i pod pretpostavkom da okolnost da nacionalno tijelo mora izuzeti iz primjene dio tog nacionalnog propisa može stvoriti određenu dvosmislenost u pogledu pravnih pravila primjenjivih na ta kažnjiva djela, tom se okolnosti ne povređuju načela pravne sigurnosti i zakonitosti kažnjivih djela i kazni.
- 54 Kao drugo, kao što to proizlazi iz ustaljene sudske prakse Suda, jednakost pred zakonom iz članka 20. Povelje opće je načelo prava Unije koje zahtijeva da se u usporedivim situacijama ne postupa na različit način i da se u različitim situacijama ne postupa na jednak način, osim ako je takvo postupanje objektivno opravdano (presuda od 2. rujna 2021., État belge (Pravo boravka u slučaju nasilja u obitelji), C-930/19, EU:C:2021:657, t. 57. i navedena sudska praksa).
- 55 Zahtjev usporedivosti situacija, kako bi se utvrdilo postojanje povrede načela jednakog postupanja, treba ocjenjivati s obzirom na sve elemente koji ih obilježavaju (presuda od 2. rujna 2021., État belge (Pravo boravka u slučaju nasilja u obitelji), C-930/19, EU:C:2021:657, t. 58. i navedena sudska praksa).
- 56 Budući da zahtjev proporcionalnosti iz članka 20. Direktive 2014/67 uključuje ograničenje sankcija koje moraju poštovati sva nacionalna tijela zadužena za primjenu tog zahtjeva u okviru svojih nadležnosti, pri čemu se tim tijelima omogućuje da izriču različite sankcije s obzirom na težinu kažnjivog djela na temelju primjenjivog nacionalnog propisa, ne može se smatrati da se takvim zahtjevom povređuje načelo jednakog postupanja.

- 57 S obzirom na sva prethodna razmatranja, na drugo pitanje valja odgovoriti tako da načelo nadređenosti prava Unije treba tumačiti na način da ono obvezuje nacionalna tijela da izuzmu iz primjene nacionalni propis čiji je dio protivan zahtjevu proporcionalnosti sankcija iz članka 20. Direktive 2014/67 samo u mjeri u kojoj je to potrebno kako bi se omogućilo izricanje proporcionalnih sankcija.

Troškovi

- 58 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 (veliko vijeće) odlučuje:

- 1. Članak 20. 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”) ima izravan učinak u dijelu u kojem se njime zahtijeva da sankcije koje su njime predviđene budu proporcionalne, pa se stoga pojedinci na njega mogu pozivati pred nacionalnim sudovima protiv države članice koja ga je pogrešno prenijela.**
- 2. Načelo nadređenosti prava Unije treba tumačiti na način da ono obvezuje nacionalna tijela da izuzmu iz primjene nacionalni propis čiji je dio protivan zahtjevu proporcionalnosti sankcija iz članka 20. Direktive 2014/67 samo u mjeri u kojoj je to potrebno kako bi se omogućilo izricanje proporcionalnih sankcija.**

Potpisi