



Határozatok Tára

A BÍRÓSÁG ÍTÉLETE (hatodik tanács)

2019. szeptember 12.*ⁱ

„Előzetes döntéshozatal – EUMSZ 56. cikk – Szolgáltatásnyújtás szabadsága – Munkavállalók kiküldetése – A bérezési dokumentumok megőrzése és fordítása – Munkavállalási engedély – Szankciók – Arányosság – Előzetesen meghatározott minimumösszegű bírságok – Halmozás – A felső határ hiánya – Eljárási költségek – Szabadságvesztéssel járó büntetésre történő átváltoztatás”

A C-64/18., C-140/18., C-146/18. és C-148/18. sz. egyesített ügyekben,

az EUMSZ 267. cikk alapján benyújtott előzetes döntéshozatal iránti kérelmek tárgyában, amelyeket a Landesverwaltungsgericht Steiermark (stájerországi regionális közigazgatási bíróság, Ausztria) a Bírósághoz 2018. február 1-jén (C-64/18), 2018. február 22-én (C-140/18) és 2018. február 23-án (C-146/18 és C-148/18) érkezett, 2018. január 25-i (C-64/18), 2018. január 31-i (C-140/18) és 2018. február 16-i (C-146/18 és C-148/18) határozataival terjesztett elő a

Zoran Maksimovic (C-64/18),

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

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

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

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

és

a **Bezirkshauptmannschaft Murtal**

között,

a **Finanzpolizei**

részvételével folyamatban lévő eljárásokban,

A BÍRÓSÁG (hatodik tanács),

tagjai: C. Toader tanácselnök, L. Bay Larsen (előadó) és M. Safjan bírák,

főtanácsnok: M. Bobek,

hivatalvezető: M. Krausenböck tanácsos,

* Az eljárás nyelve: német.

tekintettel az írásbeli szakaszra és a 2019. május 6-i tárgyalásra,

figyelembe véve a következők által előterjesztett észrevételeket:

- Z. Maksimovic képviselőjében R. Grilc, R. Vouk, M. Škof, M. Ranc és S. Grilc Rechtsanwälte,
- H. J. Köfler, W. Leitner, J. Schönbeck et W. Semper képviselőjében E. Oberhammer és P. Pardatscher Rechtsanwälte,
- a Finanzpolizei képviselőjében B. Schlögl, meghatalmazotti minőségben,
- az osztrák kormány képviselőjében G. Hesse, meghatalmazotti minőségben,
- a cseh kormány képviselőjében M. Smolek, J. Vlácil, J. Pavliš és L. Dvořáková, meghatalmazotti minőségben,
- a horvát kormány képviselőjében kezdetben: T. Galli, később: M. Vidović, meghatalmazotti minőségben,
- a magyar kormány képviselőjében Fehér M. Z., Tornyai G. és Koós G., meghatalmazotti minőségben,
- a lengyel kormány képviselőjében B. Majczyna, meghatalmazotti minőségben,
- a szlovén kormány képviselőjében A. Grum és J. Morela, meghatalmazotti minőségben,
- az Európai Bizottság képviselőjében M. Kellerbauer, L. Malferrari és H. Krämer, meghatalmazotti minőségben,

tekintettel a főtanácsnok meghallgatását követően hozott határozatra, miszerint az ügy elbírálására a főtanácsnok indítványa nélkül kerül sor,

meghozta a következő

Ítéletet

- 1 Az előzetes döntéshozatal iránti kérelem az EUMSZ 56. cikk, az Európai Unió Alapjogi Chartája (a továbbiakban: Charta) 47. és 49. cikkének, a munkavállalók szolgáltatások nyújtása keretében történő kiküldetéséről szóló, 1996. december 16-i 96/71/EK európai parlamenti és tanácsi irányelvnek (HL 1996. L 18., 1. o.; magyar nyelvű különkiadás 5. fejezet, 2. kötet, 431. o.; helyesbítés: HL 2015. L 111., 34. o.), valamint a munkavállalók szolgáltatások nyújtása keretében történő kiküldetéséről szóló 96/71/EK irányelv érvényesítéséről és a belső piaci információs rendszer keretében történő igazgatási együttműködésről szóló 1024/2012/EU rendelet (az IMI-rendelet) módosításáról szóló, 2014. május 15-i 2014/67/EU európai parlamenti és tanácsi irányelvnek (HL 2014. L 159., 11. o.) az értelmezésére vonatkozik.
- 2 E kérelmeket a Zoran Maksimovic, Humbert Jörg Köfler, Wolfgang Leitner, Joachim Schönbeck és Wolfgang Semper, valamint a Bezirkshauptmannschaft Murtal (murtali elsőfokú közigazgatási hatóság, Ausztria) között folyamatban lévő jogviták keretében terjesztették elő, a Bezirkshauptmannschaft Murtal által az osztrák munkajogi rendelkezések számos formában történő megsértése miatt velük szemben kiszabott bírságok tárgyában.

Jogi háttér

Az uniós jog

A 2006/123/EK irányelv

- 3 A belső piaci szolgáltatásokról szóló, ²⁰⁰⁶. december 12-i 2006/123/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv (HL 2006. L 376., 36. o.; helyesbítés: HL 2014. L 287., 33. o.) 1. cikkének (6) bekezdése értelmében:

„Ez az irányelv nem érinti a munkajogot, azaz a foglalkoztatási feltételekre, a munkafeltételekre, köztük a munkaegészségügyi és munkabiztonsági feltételekre, valamint a munkaadók és a munkavállalók közötti kapcsolatokra vonatkozó, a tagállamok által a közösségi jogot tiszteletben tartó nemzeti jognak megfelelően alkalmazott jogszabályi vagy szerződéses előírásokat. Ez az irányelv nem érinti továbbá a tagállamok szociális biztonsági jogszabályait sem.”

A 2014/67 irányelv

- 4 A 2014/67 irányelv 23. cikke (1) bekezdésének első albekezdése előírja:

„A tagállamok hatályba léptetik azokat a törvényeket, rendeleteket és közigazgatási rendelkezéseket, amelyek szükségesek ahhoz, hogy ennek az irányelvnek 2016. június 18-ig megfeleljenek. Erről haladéktalanul tájékoztatják a Bizottságot.”

Az osztrák jog

- 5 Az Arbeitsvertragsrechts-Anpassungsgesetz (a munkaszerződésekre vonatkozó jogszabályok kiigazításáról szóló törvény, BGBl. 459/1993; a továbbiakban: AVRAG) 7d. §-ának az alapeljárásban alkalmazandó változata előírja:

„(1) A [...] munkáltató a kiküldött munkavállalót a foglalkoztatás idejére a [...] jogszabályi rendelkezések alapján megillető díjazás ellenőrzése céljából a kiküldetés teljes ideje alatt [...] köteles megőrizni a munkavégzés (vagy a teljesítés) helyén német nyelven a következő dokumentumokat: a munkaszerződést vagy a munkavállaló alapvető jogainak és kötelezettségeinek jegyzékét [...], a bérezési iratokat, a bérkifizetést vagy banki átutalást igazoló dokumentumokat [...].

(2) Munkavállalók határokon átnyúló rendelkezésre bocsátása esetén a bérezési dokumentumok helyszíni megőrzésének kötelezettsége a belföldi foglalkoztatót terheli. A munkavállalókat rendelkezésre bocsátó munkáltató igazolható módon köteles a dokumentumokat a foglalkoztató rendelkezésére bocsátani.

[...]”

- 6 Az AVRAG 7i. §-a (4) bekezdésének szövege a következő:

„Aki

1. [...] munkáltatóként a 7d. §-t megsértve nem teszi elérhetővé a bérezési dokumentumokat, vagy

2. a munkavállalók határon átnyúló rendelkezésre bocsátása esetén a munkavállalókat rendelkezésre bocsátó munkáltatóként a 7d. § (2) bekezdését megsértve nem bocsátja a bérezési dokumentumokat igazolható módon a foglalkoztató rendelkezésére, vagy
3. a munkavállalók határon átnyúló rendelkezésre bocsátása esetén foglalkoztatóként a 7d. § (2) bekezdését megsértve nem őrzi meg a bérezési dokumentumokat,

közigazgatási szabálysértést követ el, és a körzeti közigazgatási hatóság által kiszabott, munkavállalónként 1000 eurótól 10 000 euróig terjedő pénzbírsággal, ismételt esetben 2000 eurótól 20 000 euróig terjedő pénzbírsággal, több mint három munkavállaló érintettsége esetén munkavállalónként 2000 eurótól 20 000 euróig terjedő pénzbírsággal, ismételt esetben 4000 eurótól 50 000 euróig terjedő pénzbírsággal büntethető.”

- 7 Az Ausländerbeschäftigungsgesetz (a külföldiek foglalkoztatásáról szóló törvény, BGBl. 218/1975; a továbbiakban: AuslBG) 28. §-a (1) bekezdésének az alapeljárásban alkalmazandó változata a következőképpen szól:

„Amennyiben a cselekmény nem képezi a bíróságok hatáskörébe tartozó büntetendő cselekmény tényállását (28c. §), az,

1. aki

- a) a 3. §-t megsértve olyan külföldit foglalkoztat, akire vonatkozóan foglalkoztatási engedély kiadására [...] nem került sor, [...]

[...]

közigazgatási szabálysértést követ el, és a körzeti közigazgatási hatóság által kiszabott, legfeljebb három külföldi jogellenes foglalkoztatása esetén minden egyes jogellenesen foglalkoztatott külföldi után 1000 eurótól 10 000 euróig terjedő pénzbírsággal, az első és minden további ismételt elkövetés esetén 2000 eurótól 20 000 euróig terjedő pénzbírsággal, több mint három külföldi jogellenes foglalkoztatása esetén minden egyes jogellenesen foglalkoztatott külföldi után 2000 eurótól 20 000 euróig terjedő pénzbírsággal, az első és minden további ismételt elkövetés esetén 4000 eurótól 50 000 euróig terjedő pénzbírsággal büntethető;

[...]”

- 8 A Verwaltungsgerichtsverfahrensgesetz (közigazgatási perrendtartás, BGBl. 33/2013) 52. §-a (1) és (2) bekezdésének az alapeljárásban alkalmazandó változata a következőképpen szól:

„(1) A közigazgatási bíróság minden, szabálysértési határozatot helybenhagyó ítéletében ki kell mondani, hogy az elkövető köteles hozzájárulni a szabálysértési eljárás költségeihez.

(2) E hozzájárulást a bírósági eljárás tekintetében a kiszabott büntetés 20%-ában, legalább azonban tíz euróban kell megállapítani; szabálysértési elzárás esetén a költségszámítás szempontjából egynapi szabálysértési elzárást 100 euróként kell beszámítani. [...]”

Az alapeljárások és az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdések

- 9 2014. március 23-án robbanás történt a Pölsben (Ausztria) található Zellstoff Pöls AG üzemében, amely a regeneráló kazán nagy részének megsemmisülését eredményezte.
- 10 A 2014. július 11-i szerződéssel a Zellstoff Pöls az ausztriai székhelyű Andritz AG-t bízta meg a kazán rendszerének javítási és üzembe helyezési munkáival.

- 11 2014. augusztus 27-én az Andritz a horvátországi székhelyű Bilfinger Duro Dakovic Montaza d.o.o.-t (a továbbiakban: Bilfinger) bízta meg a kazán szétszerelésével és mechanikai összeszerelésével. A Bilfinger e munkák elvégzése céljából munkavállalókat küldött ki Ausztriába, akik számára a kiküldetésre vonatkozó megerősítést az illetékes osztrák hatóságok állították ki.
- 12 Mivel a Bilfinger nem tudta betartani a munkálatok befejezésének 2015. augusztus 25-re kitűzött időpontját, a Bilfinger és az Andritz úgy állapodott meg, hogy a horvátországi székhelyű Brodmont d.o.o. helyettesítőként fog eljárni az eredetileg a Bilfingerre bízott munkák befejezése érdekében. Az erre vonatkozó szerződést 2015. szeptember 11-én kötötték meg.
- 13 2015. szeptember 14. és 2015. október 30. között 217 munkavállaló vett részt az alapeljárás tárgyát képező építkezésen a Brodmont részéről, mivel ez utóbbi társaság vette át a Bilfinger által ezen építkezésen alkalmazott valamennyi munkavállalót.
- 14 2015. szeptember 27-én, október 13-án és október 28-án a Finanzpolizei (pénzügyőrség, Ausztria) ellenőrzéseket végzett az említett építkezésen, amelyek során nem tudták bemutatni az e 217 munkavállaló munkabérére vonatkozó valamennyi dokumentumot a Finanzpolizei számára.
- 15 A pénzügyőrség által az említett ellenőrzések során tett megállapítások alapján a murтали elsőfokú közigazgatási hatóság közigazgatási szankciókat szabott ki az alapeljárás felpereseivel szemben. Ez a hatóság úgy vélte, hogy nem a munkavállalók kiküldetéséről van szó, hanem a munkavállalóknak a Brodmont és az Andritz közötti határokon átnyúló rendelkezésre bocsátásáról. Ezzel szemben az előzetes döntéshozatalra utaló határozatokból kitűnik, hogy nem rótták fel nekik a minimálbér kifizetésére vonatkozó kötelezettségeik teljesítésének elmulasztását.
- 16 A murтали elsőfokú közigazgatási hatóság a 2017. április 19-i határozatával összesen 3 255 000 euró összegű bírságot szabott ki Z. Maksimoviccal, a Brodmont ügyvezetőjével szemben. A hatóság úgy ítélte meg, hogy a Brodmont – a rendelkezésre bocsátott 217 munkavállaló eredeti vállalkozásaként – elmulasztotta e munkavállalók bérezési dokumentumainak az AVRAG 7. §-a által előírt elküldését az Andritz kölcsönvevő vállalat számára.
- 17 Az említett hatóság a 2017. április 25-i és május 5-i határozatával fejenként további 2 604 000 euró, illetve 2 400 000 euró összegű bírságot szabott ki az Andritz igazgatóságának négy tagja, azaz H. J. Köfler, W. Leitner, J. Schönbeck és W. Semper részére az AVRAG 7d. §-ával, az AuslBG 28. §-a (1) bekezdése 1. pontjának a) alpontjával, az AuslBG 3. §-ának (1) bekezdésével összefüggésben előírt, az e vállalatot – mint az említett munkavállalókat kölcsönvevő vállalatot – terhelő, bérezési dokumentumok megőrzésére, valamint a 200 horvát, szerb és boszniai munkavállalót érintő közigazgatási engedélyek megszerzésére vonatkozó bizonyos kötelezettségek megszegése miatt. A kérdést előterjesztő bíróság pontosítja, hogy e bírságokat – az összegük megfizetésének elmaradása esetén – 1736 nap, illetve 1600 nap időtartamú szabadságvesztéssel járó büntetésre változtatják át.
- 18 E szankciók címzettjei keresetet nyújtottak be e határozatokkal szemben a kérdést előterjesztő bírósághoz.
- 19 E bíróságnak mindenekelőtt kétségei vannak az alapeljárásban szereplőhöz hasonló olyan szabályozásban szereplő szankciók arányosságának az uniós jog elvével való összhangja felől, amely szabályozás – noha a bíróságok számára bizonyos mérlegelési mozgásteret hagy a szankció meghatározása során – a halmazati elv kombinációja, valamint a bírságmértéket és a minimális bírság magas mértékét érintő körülmények fennállása miatt jelentősen csökkenti e mérlegelési mozgásteret, így a kiszabott bírság teljes összege – még akkor is, ha az a legalacsonyabb a lehetséges kiszabható bírságok közül – továbbra is nagyon magas.

- 20 Ezt követően a kérdést előterjesztő bíróság azt kívánja megtudni, hogy a bíróság megfizetésének elmaradása esetén, a gondatlanságból elkövetett közigazgatási szabálysértésért járó többéves börtönbüntetés kiszabásának lehetősége megfelel-e az említett arányosság elvének.
- 21 Végül e bíróság pontosítja, hogy a keresetnek a közigazgatási perrendtartás 52. §-a (2) bekezdésének az alapeljárásban alkalmazandó változata szerinti elutasítása esetén a felperesekre kirótt, az eljárási költségekhez való hozzájárulás összege a kiszabott bírság 20%-ának felelne meg.
- 22 E körülmények között a Landesverwaltungsgericht Steiermark (stájerországi regionális közigazgatási bíróság) úgy határozott, hogy az eljárást felfüggeszti, és előzetes döntéshozatal céljából a következő kérdéseket terjeszti a Bíróság elé:

A C-64/18. sz. ügyben:

- „1. Úgy kell-e értelmezni az EUMSZ 56. cikket, valamint a [96/71 irányelvet] és a [2014/67 irányelvet], hogy azokkal ellentétes az olyan nemzeti szabályozás, amely a munkavállalók határokon átnyúló foglalkoztatása körében fennálló formai kötelezettségek megsértése – például a bérezési dokumentumoknak a munkavállalókat rendelkezésre bocsátó munkáltató által a foglalkoztató rendelkezésére tartásának elmulasztása – esetére rendkívül magas bírságokat, különösen pedig magas minimumbüntetéseket ír elő, amelyeket érintett munkavállalónként halmozottan szabnak ki?
2. Az első kérdésre adandó nemleges válasz esetén:

Úgy kell-e értelmezni az EUMSZ 56. cikket, valamint a [96/71 irányelvet] és a [2014/67 irányelvet], hogy azokkal ellentétes az abszolút felső határok nélküli halmozott bírságok kiszabása a munkavállalók határokon átnyúló foglalkoztatása körében fennálló formai kötelezettségek megsértése esetén?”

A C-140/18. sz. ügyben:

- „1. Úgy kell-e értelmezni az EUMSZ 56. cikket, valamint a [96/71 irányelvet] és a [2014/67 irányelvet], hogy azokkal ellentétes az olyan nemzeti szabályozás, amely a munkavállalók határokon átnyúló foglalkoztatása körében fennálló formai kötelezettségek megsértése – például a bérezési dokumentumoknak a munkavállalókat rendelkezésre bocsátó munkáltató által a foglalkoztató számára történő rendelkezésre tartásának elmulasztása – esetére rendkívül magas bírságokat, különösen pedig magas minimumbüntetéseket ír elő, amelyeket érintett munkavállalónként halmozottan szabnak ki?
2. Az első kérdésre adandó nemleges válasz esetén:

Úgy kell-e értelmezni az EUMSZ 56. cikket, valamint a [96/71 irányelvet] és a [2014/67 irányelvet], hogy azokkal ellentétes az abszolút felső határok nélküli halmozott bírságok kiszabása a munkavállalók határokon átnyúló foglalkoztatása körében fennálló formai kötelezettségek megsértése esetén?

3. Az első kérdésre adandó nemleges válasz esetén:

Úgy kell-e értelmezni a [Charta] 49. cikkének (3) bekezdését, hogy azzal ellentétes az olyan nemzeti szabályozás, amely gondatlanságból elkövetett jogsértések esetére korlátlanul magas pénzbírságot és a pénzbírság helyébe lépő többéves szabálysértési elzárást ír elő?”

A C-146/18. sz. ügyben:

„Úgy kell-e értelmezni a [Charta] 47. és 49. cikkét, hogy azokkal ellentétes az olyan nemzeti szabályozás, amely előírja, hogy a bírósági eljárás költségeihez a kiszabott büntetés 20%-ával kell hozzájárulni?”

A C-148/18. sz. ügyben:

„Úgy kell-e értelmezni a [Charta] 49. cikkének (3) bekezdését, hogy azzal ellentétes az olyan nemzeti szabályozás, amely gondatlanságból elkövetett jogsértések esetére korlátlanul magas bírságot, különösen magas minimumbüntetések és a bírság helyébe lépő többéves szabálysértési elzárást ír elő?”

- 23 A Bíróság elnöke határozataival az írásbeli és a szóbeli szakasz lefolytatása, valamint az ítélethozatal céljából egyesítette a C-64/18., C-140/18., C-146/18. és C-148/18. sz. ügyeket.

Az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdésekről

- 24 A kérdést előterjesztő bíróság a kérdéseivel, amelyeket együtt célszerű vizsgálni, lényegében arra vár választ, hogy az EUMSZ 56. cikket, a Charta 47. és 49. cikkét, a 96/71 irányelvet, valamint a 2014/67 irányelvet úgy kell-e értelmezni, hogy azokkal ellentétes az alapeljárás tárgyát képezőhöz hasonló olyan nemzeti szabályozás, amely a közigazgatási engedélyek megszerzésével és a bérezési dokumentumok megőrzésével kapcsolatos munkajogi kötelezettségek be nem tartása esetén olyan bírságok kiszabását írja elő,
- amelyek nem lehetnek alacsonyabbak egy előre meghatározott összegnél;
 - amelyeket érintett munkavállalónként halmozottan és felső határ nélkül szabnak ki;
 - amelyekhez az azokat kiszabó határozattal szemben benyújtott jogorvoslati kérelem elutasítása esetén az eljárási költségekhez való, a bírságok összegének 20%-át kitevő hozzájárulás adódik hozzá, és
 - amelyeket a fizetés elmaradása esetén szabadságvesztéssel járó büntetésre változtatnak át.

Előzetes észrevételek

- 25 Mindenekelőtt rá kell mutatni, hogy a kérdést előterjesztő bíróság által nyújtott információkból kitűnik, hogy az alapeljárás tárgyát képező nemzeti szabályozás nem az osztrák jog értelmében alkalmazandó munka- és foglalkoztatási feltételeket határozza meg közvetlenül, hanem az illetékes osztrák hatóságok által végezhető ellenőrzések hatékonyságának biztosítását célozza annak érdekében, hogy biztosítsák az e feltételeknek való megfelelést.
- 26 Márpedig a Bíróság már kimondta, hogy az ilyen ellenőrzést szolgáló intézkedések nem tartoznak a 96/71 irányelv hatálya alá, ugyanis a 96/71 irányelv a kiküldött munkavállalók munka- és foglalkoztatási feltételeire vonatkozó nemzeti anyagi jogi szabályok összehangolását szolgálja, azon kiegészítő jellegű közigazgatási szabályoktól függetlenül, amelyek e feltételek betartásának ellenőrzésére szolgálnak (2014. december 3-i De Clercq és társai ítélet, C-315/13, EU:C:2014:2408, 47. pont).
- 27 Az előzetes döntéshozatalra utaló határozatokból az is kitűnik, hogy az alapeljárásban szóban forgó események 2015. szeptember és október között történtek. Következésképpen a 2014/67 irányelv, amelynek átültetési határideje a 23. cikke értelmében 2016. június 18-án lejárt, és amelyet az osztrák

jogba a 2016 júniusában elfogadott azon törvény ültetett át, amely 2017. január 1-jén lépett hatályba, nem alkalmazandó ezen eseményekre (lásd analógia útján: 2018. november 13-i Čepelnik ítélet, C-33/17, EU:C:2018:896, 27. pont).

- 28 Végül – annak ellenére, hogy néhány olyan érdekelt fél, aki észrevételeket nyújtott be a Bírósághoz, azzal érvelt, hogy a Bíróságnak az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdésekre adott válaszát a 2006/123 irányelvre kellene alapoznia – fontos emlékeztetni arra, hogy az irányelv 1. cikke (6) bekezdésének megfelelően ezen irányelv nem alkalmazható arra, hogy a nemzeti szabályozás a munkajogra vonatkozó anyagi jogi szabályok betartásának biztosítása céljából visszatartó erejű intézkedéseket állapítson meg (lásd ebben az értelemben: 2018. november 13-i Čepelnik ítélet, C-33/17, EU:C:2018:896, 29–35. pont).
- 29 A fentiekre tekintettel meg kell állapítani, hogy a 96/71, a 2014/67 és a 2006/123 irányelv nem releváns az előterjesztő bíróság által előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdések megválaszolása szempontjából.

A szolgáltatásnyújtás szabadságának korlátozásáról

- 30 Emlékeztetni kell arra, hogy a Bíróság állandó ítélkezési gyakorlata értelmében a szolgáltatásnyújtás szabadsága korlátozásának tekintendő minden olyan intézkedés, amely e szabadság gyakorlását tiltja, zavarja, vagy kevésbé vonzóvá teszi. Ezenkívül az EUMSZ 56. cikk nemcsak magának a szolgáltatás nyújtójának, hanem az említett szolgáltatásokat igénybe vevőnek is biztosít jogokat (2018. november 13-i Čepelnik ítélet, C-33/17, EU:C:2018:896, 37. és 38. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).
- 31 Egyébiránt a Bíróság megállapította, hogy a fogadó tagállamban a munkavállalók kiküldetése során a szociális és munkaügyi dokumentumok kiállításának és megőrzésének kötelezettségét előíró nemzeti szabályok alkalmasak arra, hogy többletköltségeket, valamint közigazgatási és gazdasági terheket jelentsenek a más tagállamban letelepedett vállalkozások számára, amely így a szolgáltatásnyújtás szabadságának korlátozását képezi (lásd ebben az értelemben: 1999. november 23-i Arblade és társai ítélet, C-369/96 és C-376/96, EU:C:1999:575, 58. és 59. pont; 2007. július 18-i Bizottság kontra Németország ítélet, C-490/04, EU:C:2007:430, 66–69. pont; 2010. október 7-i dos Santos Palhota és társai ítélet, C-515/08, EU:C:2010:589, 42–44. pont).
- 32 Valamely harmadik ország munkavállalóinak az Unió valamely tagállamában székhellyel rendelkező, szolgáltatást nyújtó vállalkozás által történő kiküldetése tekintetében a Bíróság kimondta, hogy a szolgáltatásnyújtás szabadsága EUMSZ 56. cikk értelmében vett korlátozásának minősül az a nemzeti szabályozás, amely a más tagállamban székhellyel rendelkező vállalkozás által az adott állam területén végzett szolgáltatásnyújtást közigazgatási engedély kibocsátásához köti (2018. november 14-i Danieli & C. Officine Meccaniche és társai ítélet, C-18/17, EU:C:2018:904, 44. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).
- 33 Így meg kell állapítani, hogy az olyan nemzeti szabályozás, amely mind a szolgáltató, mind az érintett szolgáltatások igénybevevőjének vonatkozásában szankciókat ír elő az ilyen kötelezettségek be nem tartása esetére – amelyek már önmagukban a szolgáltatásnyújtás szabadságának korlátozását jelentik –, alkalmas arra, hogy kevésbé vonzóvá tegye e szabadság gyakorlását.
- 34 Következésképpen az alapeljárásban szereplőhöz hasonló nemzeti szabályozás a szolgáltatásnyújtás szabadsága korlátozásának minősül.

A szolgáltatásnyújtás szabadsága korlátozásának igazolásáról

- 35 A Bíróság állandó ítélkezési gyakorlatából az következik, hogy azon nemzeti intézkedések, amelyek alkalmasak arra, hogy akadályozzák vagy kevésbé vonzóvá tegyék az EUM-Szerződés által biztosított alapvető szabadságok gyakorlását, mégis megengedhetők, ha nyomós közérdek indokolja őket, alkalmasak az általuk követett cél megvalósításának biztosítására, és ha nem lépik túl az annak megvalósításához szükséges mértéket (2018. november 13-i Čepelnik ítélet, C-33/17, EU:C:2018:896, 42. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).
- 36 A jelen ügyben az osztrák kormány úgy véli, hogy az alapeljárásban szereplő szolgáltatásnyújtás szabadságának korlátozását a munkavállalók szociális védelmének céljai, valamint a – különösen szociális biztonsági – csalás elleni küzdelem és a visszaélések megelőzése igazolja.
- 37 E tekintetben hangsúlyozni kell, hogy a munkavállalók szociális védelme, valamint a – különösen szociális biztonsági – csalás elleni küzdelem és a visszaélések megelőzése olyan, közérdeken alapuló nyomós indokok közé sorolható célkitűzés, amely igazolhatja a szolgáltatásnyújtás szabadságának korlátozását (2018. november 13-i Čepelnik ítélet, C-33/17, EU:C:2018:896, 44. pont).
- 38 Ezzel összefüggésben az alapeljárásban szereplőhöz hasonló olyan szabályozás, amely az e célkitűzések megvalósítására irányuló munkajogi kötelezettségek megsértése esetére szankciókat ír elő, alkalmasnak tekinthető arra, hogy az ilyen kötelezettségek betartását, és ebből következően a kitűzött célok megvalósítását biztosítsa.
- 39 E tekintetben az alapeljárásban szereplőhöz hasonló szolgáltatásnyújtás szabadsága korlátozásának szükségességét illetően emlékeztetni kell arra, hogy a kiszabott szankció szigorúságának összhangban kell lennie annak a jogsértésnek a súlyával, amelyet szankcionálni kíván. Továbbá a nemzeti jogszabály által előírt közigazgatási, illetve büntető intézkedések nem léphetik túl azt a mértéket, amely szükséges az e jogszabály által jogszerűen elérni kívánt cél megvalósításához (lásd analógia útján: 2018. május 31-i Zheng ítélet, C-190/17, EU:C:2018:357, 41. és 42. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).
- 40 Ebben az összefüggésben először is meg kell jegyezni, hogy az alapeljárásban szereplőhöz hasonló szabályozás célja a közigazgatási engedélyek megszerzésével és a bérezési dokumentumok megőrzésével kapcsolatos munkajogi követelmények be nem tartásának szankcionálása.
- 41 Másodszor, nyilvánvalóan rá kell mutatni, hogy az olyan szabályozás, amely olyan szankciókat ír elő, amelyek összege változik a bizonyos munkajogi kötelezettségek be nem tartása által érintett munkavállalók számától függően, nem tekinthető aránytalannak (lásd analógia útján: 2015. július 16-i Chmielewski ítélet, C-255/14, EU:C:2015:475, 26. pont).
- 42 Mindemellett az ilyen kötelezettségek be nem tartásának szankcionálására előírt bírságok magas összege e bírságok felső határ nélküli halmozásával – amennyiben a szabálysértés több munkavállalót érint – jelentős összegű pénzbírság kiszabásához vezethet, amely – mint a jelen ügyben – akár több millió eurót is jelenthet.
- 43 Ezenkívül az a körülmény, hogy az ilyen bírságok semmiképpen sem lehetnek alacsonyabbak egy előre meghatározott összegnél, lehetővé teszi az ilyen szankciók kiszabását olyan esetekben, amikor nem állapítható meg, hogy a felrótt tények különösen súlyosak lennének.
- 44 Harmadszor, a kérdést előterjesztő bíróság pontosítja, hogy az alapeljárásban szóban forgó nemzeti szabályozásnak megfelelően az ilyen szankciót kiszabó határozat ellen, a határozat címzettje által benyújtott kereset elutasítása esetén, a címzettnek az eljárás költségeihez való hozzájárulás címén e szankció 20%-ának megfelelő összeget kell fizetnie.

- 45 Negyedszer, az előzetes döntéshozatalra utaló határozatokból kitűnik, hogy az alapeljárásban szereplő szabályozás a kiszabott bírság meg nem fizetése esetén előírja a szabadságvesztéssel járó büntetésre történő átváltoztatást, amely az érintett személy vonatkozásában különösen súlyos következményekkel jár (lásd ebben az értelemben: 1980. július 3-i Pieck ítélet, 157/79, EU:C:1980:179, 19. pont; 1996. február 29-i Skanavi és Chryssanthakopoulos ítélet, C-193/94, EU:C:1996:70, 36. pont; 2017. október 26-i I ítélet, C-195/16, EU:C:2017:815, 77. pont).
- 46 Mindezek alapján az alapeljárásban szereplőhöz hasonló szabályozás nem tűnik összeegyeztethetőnek a szankcionált jogsértések súlyával, vagyis a közigazgatási engedélyek megszerzésével és a bérezési dokumentumok megőrzésével kapcsolatos munkajogi kötelezettségek be nem tartásával.
- 47 Egyébiránt azon kötelezettségek hatékony végrehajtása, amelyek be nem tartását az ilyen szabályozás szankcionálja, biztosítható kevésbé korlátozó intézkedésekkel, mint például alacsonyabb összegű bírság meghatározásával, vagy az ilyen bírságok felső határának megállapításával, anélkül hogy azokat szükségszerűen át kellene változtatni szabadságvesztéssel járó büntetésre.
- 48 Következésképpen meg kell állapítani, hogy az alapeljárásban szereplőhöz hasonló szabályozás meghaladja azon intézkedések határait, amelyek a közigazgatási engedélyek megszerzésével és a bérezési dokumentumok megőrzésével kapcsolatos munkajogi kötelezettségek betartásának biztosításához, valamint a kítűzött célok megvalósításának biztosításához szükségesek.
- 49 E megfontolásokra tekintettel nem kell megvizsgálni az ilyen szabályozásnak a Charta 47. és 49. cikkével való összeegyeztethetőségét.
- 50 A fenti megfontolások összességére tekintettel az előterjesztett kérdésekre azt a választ kell adni, hogy az EUMSZ 56. cikket úgy kell értelmezni, hogy azzal ellentétes az alapeljárás tárgyát képezőhöz hasonló olyan nemzeti szabályozás, amely a közigazgatási engedélyek megszerzésével és a bérezési dokumentumok megőrzésével kapcsolatos munkajogi kötelezettségek be nem tartása esetén olyan bírságok kiszabását írja elő,
- amelyek nem lehetnek alacsonyabbak egy előre meghatározott összegnél;
 - amelyeket érintett munkavállalónként halmozottan és felső határ nélkül szabnak ki;
 - amelyekhez az azokat kiszabó határozattal szemben benyújtott jogorvoslati kérelem elutasítása esetén az eljárási költségekhez való, a bírságok összegének 20%-át kitevő hozzájárulás adódik hozzá, és
 - amelyeket a fizetés elmaradása esetén szabadságvesztéssel járó büntetésre változtatnak át.

A költségekről

- 51 Mivel ez az eljárás az alapeljárásban részt vevő felek számára a kérdést előterjesztő bíróság előtt folyamatban lévő eljárás egy szakaszát képezi, ez a bíróság dönt a költségekről. Az észrevételeknek a Bíróság elé terjesztésével kapcsolatban felmerült költségek, az említett felek költségeinek kivételével, nem téríthetők meg.

A fenti indokok alapján a Bíróság (hatodik tanács) a következőképpen határozott:

Az EUMSZ 56. cikket úgy kell értelmezni, hogy azzal ellentétes az alapeljárás tárgyát képezőhöz hasonló olyan nemzeti szabályozás, amely a közigazgatási engedélyek megszerzésével és a bérezési dokumentumok megőrzésével kapcsolatos munkajogi kötelezettségek be nem tartása esetén olyan bírságok kiszabását írja elő,

- amelyek nem lehetnek alacsonyabbak egy előre meghatározott összegnél;
- amelyeket érintett munkavállalónként halmozottan és felső határ nélkül szabnak ki;
- amelyekhez az azokat kiszabó határozattal szemben benyújtott jogorvoslati kérelem elutasítása esetén az eljárási költségekhez való, a bírságok összegének 20%-át kitevő hozzájárulás adódik hozzá, és
- amelyeket a fizetés elmaradása esetén szabadságvesztéssel járó büntetésre változtatnak át.

Aláírások

i — A jelen szöveg 21., 24. és 50. pontjában, valamint a rendelkező részében az első elektronikus közzétételt követően nyelvi módosítás történt.