



Zbiór Orzeczeń

WYROK TRYBUNAŁU (szósta izba)

z dnia 12 września 2019 r.*

Odesłanie prejudycjalne – Artykuł 56 TFUE – Swoboda świadczenia usług –
Delegowanie pracowników – Przechowywanie i tłumaczenie dokumentacji płacowej – Zezwolenie na
pracę – Sankcje – Proporcjonalność – Grzywny w z góry określonej minimalnej wysokości –
Kumulacja – Brak określenia maksymalnego wymiaru – Koszty sądowe – Zastępcza kara
pozbawienia wolności

W sprawach połączonych C-64/18, C-140/18, C-146/18 i C-148/18

mających za przedmiot wnioski o wydanie, na podstawie art. 267 TFUE, orzeczenia w trybie
prejudycjalnym, złożone przez Landesverwaltungsgericht Steiermark (regionalny sąd administracyjny
w Styrii, Austria) postanowieniami z dnia 25 stycznia 2018 r. (C-64/18), 31 stycznia 2018 r. (C-140/18)
i 16 lutego 2018 r. (C-146/18 i C-148/18), które wpłynęły do Trybunału w dniu 1 lutego 2018 r.
(C-64/18), 22 lutego 2018 r. (C-140/18) i 23 lutego 2018 r. (C-146/18 i C-148/18), w postępowaniach:

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)

przeciwko

Bezirkshauptmannschaft Murtal,

przy udziale

Finanzpolizei,

TRYBUNAŁ (szósta izba),

w składzie: C. Toader, prezes izby, L. Bay Larsen (sprawozdawca) i M. Safjan, sędziowie,

rzecznik generalny: M. Bobek,

sekretarz: M. Krausenböck, administrator,

uwzględniając pisemny etap postępowania i po przeprowadzeniu rozprawy w dniu 6 maja 2019 r.,

* Język postępowania: niemiecki.

rozważywszy uwagi przedstawione:

- w imieniu Z. Maksimovica przez R. Grilca, R. Vouka, M. Škof, M. Ranc i S. Grilc, Rechtsanwälte,
- w imieniu H.J. Köflera, W. Leitnera, J. Schönbecka i W. Sempera przez E. Oberhammera i P. Pardatschera, Rechtsanwälte,
- w imieniu Finanzpolizei przez B. Schlögl, działającego w charakterze pełnomocnika,
- w imieniu rządu austriackiego przez G. Hessego, działającego w charakterze pełnomocnika,
- w imieniu rządu czeskiego przez M. Smolka, J. Vlácil, J. Pavliša i L. Dvořakovą, działających w charakterze pełnomocników,
- w imieniu rząd chorwackiego początkowo przez T. Gallego, a następnie przez M. Vidović, działających w charakterze pełnomocników,
- w imieniu rządu węgierskiego przez M.Z. Fehéra, G. Tornyai i G. Koósa, działających w charakterze pełnomocników,
- w imieniu rządu polskiego przez B. Majczyń, działającego w charakterze pełnomocnika,
- w imieniu rządu słoweńskiego przez A. Grum i J. Morelę, działające w charakterze pełnomocników,
- w imieniu Komisji Europejskiej przez M. Kellerbauera, L. Malferrari i H. Krämera, działających w charakterze pełnomocników,

podjąwszy, po wysłuchaniu rzecznika generalnego, decyzję o rozstrzygnięciu sprawy bez opinii,

wyduje następujący

Wyrok

- 1 Wnioski o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym dotyczą wykładni art. 56 TFUE, art. 47 i 49 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej (zwanej dalej „kartą”), dyrektywy 96/71/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 16 grudnia 1996 r. dotyczącej delegowania pracowników w ramach świadczenia usług (Dz.U. 1997, L 18, s. 1), a także dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/67/UE z dnia 15 maja 2014 r. w sprawie egzekwowania dyrektywy 96/71/WE dotyczącej delegowania pracowników w ramach świadczenia usług, zmieniającej rozporządzenie (UE) nr 1024/2012 w sprawie współpracy administracyjnej za pośrednictwem systemu wymiany informacji na rynku wewnętrznym („rozporządzenie w sprawie IMI”) (Dz.U. 2014, L 159, s. 11).
- 2 Wnioski te zostały przedstawione w ramach sporów między Zoranem Maksimovicem, Humbertem Jörgiem Köflerem, Wolfgangiem Leitnerem, Joachimem Schönbeckiem i Wolfgangiem Semperem a Bezirkshauptmannschaft Murtal (rejonowym organem administracji w Murtal, Austria), dotyczących grzywien nałożonych na tych pierwszych przez ów organ administracji ze względu na liczne naruszenia przepisów w dziedzinie austriackiego prawa pracy.

Ramy prawne

Prawo Unii

Dyrektywa 2006/123/WE

- 3 Zgodnie z art. 1 ust. 6 dyrektywy 2006/123/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 12 grudnia 2006 r. dotyczącej usług na rynku wewnętrznym (Dz.U. 2006, L 376, s. 36):

„Niniejsza dyrektywa nie ma wpływu na prawo pracy, czyli na jakiegokolwiek przepisy prawne lub postanowienia umowne dotyczące warunków zatrudnienia, warunków pracy, w tym bezpieczeństwa i higieny pracy oraz stosunków między pracodawcą a pracownikiem, które państwa członkowskie stosują zgodnie z prawem krajowym, które nie narusza prawa wspólnotowego. Niniejsza dyrektywa nie ma również wpływu na przepisy państw członkowskich dotyczące zabezpieczenia społecznego”.

Dyrektywa 2014/67

- 4 Artykuł 23 ust. 1 akapit pierwszy dyrektywy 2014/67 stanowi:

„Państwa członkowskie wprowadzają w życie przepisy ustawowe, wykonawcze i administracyjne niezbędne do wykonania niniejszej dyrektywy do dnia 18 czerwca 2016 r. Niezwłocznie informują o tym Komisję”.

Prawo austriackie

- 5 Paragraf 7d Arbeitsvertragsrechts-Anpassungsgesetz (ustawy o dostosowaniu ustawodawstwa stosowanego do umów o pracę, BGBl., 459/1993), w brzmieniu mającym zastosowanie do sporu rozpatrywanego w postępowaniu głównym (zwanej dalej „AVRAG”), stanowi:

„1. Przez cały okres oddelegowania [...] pracodawcy [...] mają obowiązek przechowywać, w miejscu pracy (lub w miejscu określonego zatrudnienia) następujące dokumenty w języku niemieckim: umowę o pracę lub kartę zatrudnienia [...], kartę płac, dowody wypłaty wynagrodzeń [...], a to dla celów kontroli wynagrodzenia należnego oddelegowanemu pracownikowi za okres zatrudnienia zgodnie z przepisami [...].

2. W przypadku transgranicznego udostępnienia siły roboczej wspomniany obowiązek przechowywania wszystkich dokumentów płacowych ciąży na krajowym przedsiębiorstwie wykorzystującym siłę roboczą. Przedsiębiorstwo udostępniające pracowników ma obowiązek dostarczenia, w sposób możliwy do sprawdzenia, dokumentów płacowych przedsiębiorstwu wykorzystującemu siłę roboczą.

[...]”.

- 6 Paragraf 7i ust. 4 AVRAG ma następujące brzmienie:

„Kto:

1. jako pracodawca [...] niezgodnie z § 7d nie przechowuje dla celów udostępnienia do wglądu dokumentacji płacowej; lub

2. jako przedsiębiorstwo udostępniające, w wypadku transgranicznego udostępnienia siły roboczej, niezgodnie z § 7d ust. 2 nie dostarcza przedsiębiorstwu wykorzystującemu siłę roboczą, w sposób możliwy do sprawdzenia, dokumentów płacowych; lub
3. jako przedsiębiorstwo wykorzystujące siłę roboczą, w wypadku transgranicznego udostępnienia siły roboczej, niezgodnie z § 7d ust. 2 nie przechowuje dokumentów płacowych,

popewnia naruszenie administracyjne podlegające nakładanej przez rejonowy organ administracji karze grzywny w wysokości od 1000 EUR do 10 000 EUR w odniesieniu pracownika, którego dotyczy naruszenie, a w wypadku powtarzającego się naruszenia – w wysokości od 2000 EUR do 20 000 EUR, zaś gdy naruszenie dotyczy ponad trzech pracowników – w wysokości od 2000 EUR do 20 000 EUR w odniesieniu każdego pracownika, którego dotyczy naruszenie, a w wypadku powtarzającego się naruszenia – w wysokości od 4000 EUR do 50 000 EUR”.

- 7 Paragraf 28 ust. 1 Ausländerbeschäftigungsgesetz (ustawy o zatrudnianiu cudzoziemców, BGBl. 218/1975), w brzmieniu mającym zastosowanie do sporu w postępowaniu głównym (zwanej dalej „AuslBG”), ma następujące brzmienie:

„O ile czyn nie wypełnia znamion czynu zabronionego pod groźbą kary podlegającego właściwości sądów i trybunałów (§ 28c), popełnia naruszenie administracyjne i podlega karze nakładanej przez rejonowy organ administracji:

1. każda osoba, która
 - a) niezgodnie z § 3 zatrudnia pracownika zagranicznego, co do którego nie udzielono żadnego zezwolenia na pracę [...];

[...]

przy czym to naruszenie administracyjne podlega karze: w wypadku zatrudnienia bez zezwolenia do trzech pracowników zagranicznych – grzywny w wysokości od 1000 EUR do 10 000 EUR w odniesieniu do każdego pracownika zagranicznego zatrudnionego bez zezwolenia, a w wypadku ponownego lub kolejnego naruszenia tego samego rodzaju – grzywny w wysokości od 2000 EUR do 20 000 EUR; w wypadku zatrudnienia bez zezwolenia ponad trzech pracowników zagranicznych – grzywny w wysokości od 2000 EUR do 20 000 EUR w odniesieniu do każdego pracownika zagranicznego zatrudnionego bez zezwolenia, a w wypadku ponownego lub kolejnego naruszenia tego samego rodzaju – grzywny w wysokości od 4000 EUR do 50 000 EUR;

[...]”.

- 8 Paragraf 52 ust. 1 i 2 Verwaltungsgerichtsverfahrensgesetz (ustawy o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, BGBl. I, 33/2013), w brzmieniu mającym zastosowanie do sporu w postępowaniu głównym, ma następujące brzmienie:

„1. W każdym wyroku sądu administracyjnego, w którym utrzymano w mocy decyzję nakładającą karę za naruszenie administracyjne, sąd określa udział w kosztach postępowania pokrywany przez sprawcę naruszenia, za które wymierzana jest kara.

2. Udział ten określa się, w ramach postępowania w przedmiocie skargi, w wymiarze 20% nałożonej kary, jednakże co najmniej w wymiarze 10 EUR; gdy wymierzona kara jest karą pozbawienia wolności, jeden dzień pozbawienia wolności, dla celów obliczenia kosztów, odpowiada kwocie 100 EUR [...]”.

Postępowania główne i pytania prejudycjalne

- 9 W dniu 23 marca 2014 r. w zakładzie spółki Zellstoff Pöls AG, znajdującym się w mieście Pöls (Austria), doszło do wybuchu skutkującego uszkodzeniem znacznej części kotła odzysknicowego.
- 10 Na mocy umowy z dnia 11 lipca 2014 r. spółka Zellstoff Pöls zleciła spółce Andritz AG, z siedzibą w Austrii, naprawę i prace związane z ponownym uruchomieniem systemu kotła.
- 11 W dniu 27 sierpnia 2014 r. spółka Andritz zleciła spółce Bilfinger Duro Dakovic Montaza d.o.o. (zwanej dalej „Bilfinger”), z siedzibą w Chorwacji, demontaż i montaż mechaniczny kotła. W celu wykonania tych prac ta ostatnia spółka oddelegowała do Austrii pracowników, w odniesieniu do których właściwe organy austriackie wystawiły zaświadczenia o oddelegowaniu.
- 12 Ze względu na to, że spółka Bilfinger nie mogła zakończyć prac w terminie określonym na dzień 25 sierpnia 2015 r., spółki Bilfinger i Andritz ustaliły, że spółka Brodmont d.o.o., z siedzibą w Chorwacji, przeprowadzi, w zastępstwie, prace początkowo powierzone spółce Bilfinger. W tym celu w dniu 11 września 2015 r. zawarto umowę.
- 13 W okresie między 14 września 2015 r. a 30 października 2015 r. 217 pracowników wykonywało pracę na rzecz spółki Brodmont na rozpatrywanej w postępowaniu głównym budowie, ponieważ ta ostatnia spółka przejęła wszystkich pracowników zatrudnionych na tej budowie przez spółkę Bilfinger.
- 14 W dniu 27 września, 13 października i 28 października 2015 r. Finanzpolizei (policja skarbową, Austria) przeprowadziła na wspomnianej budowie szereg kontroli, w których toku nie przedstawiono jej wszystkich dokumentów płacowych dotyczących każdego ze wspomnianych 217 pracowników.
- 15 Na podstawie ustaleń policji skarbowej dokonanych w toku wspomnianych kontroli rejonowy organ administracji w Murtal nałożył sankcje administracyjne na skarżące w postępowaniu głównym. Organ ten stwierdził, że chodzi nie o oddelegowanie pracowników, lecz o transgraniczne udostępnienie siły roboczej przez spółkę Brodmont na rzecz spółki Andritz. Natomiast z postanowień odsyłających wynika, że spółkom tym nie zarzucono naruszenia obowiązków dotyczących wypłaty wynagrodzenia minimalnego.
- 16 Decyzją z dnia 19 kwietnia 2017 r. rejonowy organ administracji w Murtal nałożył na Z. Maksimovica, prezesa spółki Brodmont, grzywnę w całkowitej kwocie 3 255 000 EUR. Organ ten stwierdził, że spółka Brodmont, jako przedsiębiorstwo udostępniające 217 pracowników, naruszyła określony w § 7d AVRAG obowiązek dostarczenia spółce Andritz – spółce wykorzystującej siłę roboczą – dokumentów płacowych tych pracowników.
- 17 Decyzjami z dnia 25 kwietnia i 5 maja 2017 r. wspomniany organ nałożył również grzywny w kwotach, odpowiednio, 2 604 000 EUR i 2 400 000 EUR na każdego z czterech członków zarządu spółki Andritz, mianowicie na H.J. Köflera, W. Leitnera, J. Schönbecka i W. Sempera, ze względu na brak przestrzegania niektórych z obowiązków określonych w § 7d AVRAG i § 28 ust. 1 pkt 1 lit. a) AuslBG w związku z § 3 ust. 1 AuslBG, dotyczących przechowywania dokumentów płacowych, które ciążyły na tej spółce jako przedsiębiorstwie wykorzystującym wspomnianych pracowników, oraz brak uzyskania zezwoleń administracyjnych dla 200 pracowników chorwackich, serbskich i bośniackich. Sąd odsyłający uściślił, że grzywny te zostaną zamienione – w sytuacji braku ich uiszczenia – na kary pozbawienia wolności w wymiarze, odpowiednio, 1736 dni i 1600 dni.
- 18 Osoby, którym wymierzono te kary, wniosły skargę na te decyzje przed sąd odsyłający.
- 19 Sąd ten powziął przede wszystkim wątpliwości dotyczące zgodności z wynikającą z prawa Unii zasadą proporcjonalności sankcji określonych w uregulowaniu takim jak rozpatrywane w postępowaniu głównym, które choć pozostawia sądom pewien zakres uznania przy określaniu sankcji, to jednak

istotnie ogranicza ten zakres uznania ze względu na kombinację zasady kumulacji, istnienie okoliczności wpływających na wymiar grzywny i wysoki wymiar grzywny minimalnej, w związku z czym – nawet jeśli wymierzona grzywna jest najniższą, jaką można orzec – jej całkowita kwota nadal jest bardzo wysoka.

- 20 Ponadto sąd odsyłający dąży do ustalenia, czy możliwość orzeczenia, w wypadku braku uiszczenia grzywny, wieloletniej kary pozbawienia wolności za naruszenie administracyjne popełnione nieumyślnie jest zgodna ze wspomnianą zasadą proporcjonalności.
- 21 Wreszcie sąd ten uściślił, że w wypadku oddalenia skargi – zgodnie z § 52 ust. 2 ustawy o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, w brzmieniu mającym zastosowanie w sporze w postępowaniu głównym – udział w kosztach postępowania, jakim obciążono by skarżących, odpowiadałby kwocie równej 20% nałożonej na nich grzywny.
- 22 W tych okolicznościach Landesverwaltungsgericht Steiermark (regionalny sąd administracyjny w Styrii, Austria) postanowił zawiesić postępowanie i zwrócić się do Trybunału z następującymi pytaniami prejudycjalnymi:

W sprawie C-64/18:

- „1) Czy art. 56 TFUE, dyrektywę [96/71] i dyrektywę [2014/67] należy interpretować w ten sposób, że stoją one na przeszkodzie uregulowaniu krajowemu, które w odniesieniu do naruszeń obowiązków formalnych mających zastosowanie w dziedzinie transgranicznego zatrudnienia siły roboczej – takich jak brak przestrzegania obowiązku przekazania dokumentów płacowych przedsiębiorstwu wykorzystującemu siłę roboczą przez przedsiębiorstwo udostępniające pracowników – przewiduje bardzo wysokie grzywny administracyjne, w szczególności wysokie grzywny minimalne nakładane w sposób kumulatywny w odniesieniu do każdego pracownika, którego dotyczy naruszenie?
- 2) Na wypadek gdyby na pytanie pierwsze nie udzielono odpowiedzi twierdzącej:

Czy art. 56 TFUE, dyrektywę [96/71] i dyrektywę [2014/67] należy interpretować w ten sposób, że stoją one na przeszkodzie – w wypadku naruszeń obowiązków formalnych mających zastosowanie w dziedzinie transgranicznego zatrudnienia siły roboczej – nałożeniu kumulatywnych grzywien administracyjnych bez nieprzekraczalnego maksymalnego wymiaru?”.

W sprawie C-140/18:

- „1. Czy art. 56 TFUE, dyrektywę [96/71] i dyrektywę [2014/67] należy interpretować w ten sposób, że stoją one na przeszkodzie uregulowaniu krajowemu, które w odniesieniu do naruszeń obowiązków formalnych mających zastosowanie w dziedzinie transgranicznego zatrudnienia siły roboczej – takich jak brak przestrzegania obowiązku przekazania dokumentów płacowych przedsiębiorstwu wykorzystującemu siłę roboczą przez przedsiębiorstwo udostępniające pracowników – przewiduje bardzo wysokie grzywny administracyjne, w szczególności wysokie grzywny minimalne nakładane w sposób kumulatywny w odniesieniu do każdego pracownika, którego dotyczy naruszenie?
2. Na wypadek gdyby na pytanie pierwsze nie udzielono odpowiedzi twierdzącej:

Czy art. 56 TFUE, dyrektywę [96/71] i dyrektywę [2014/67] należy interpretować w ten sposób, że stoją one na przeszkodzie – w wypadku naruszeń obowiązków formalnych mających zastosowanie w dziedzinie transgranicznego zatrudnienia siły roboczej – nałożeniu kumulatywnych grzywien administracyjnych bez nieprzekraczalnego maksymalnego wymiaru?

3. Na wypadek gdyby na pytanie pierwsze lub drugie nie udzielono odpowiedzi twierdzącej:

Czy art. 49 ust. 3 [karty] należy interpretować w ten sposób, że stoi on na przeszkodzie uregulowaniu krajowemu przewidującemu za popełnienie nieumyślnych naruszeń kary pieniężne o znacznej wysokości, bez określenia ich maksymalnego wymiaru, a na wypadek braku ich zapłaty – kary wieloletniego pozbawienia wolności?”.

W sprawie C-146/18:

„Czy art. 47 i 49 [karty] należy interpretować w ten sposób, że stoją one na przeszkodzie uregulowaniu krajowemu przewidującemu obligatoryjny udział w kosztach postępowania w przedmiocie skargi w wysokości 20% nałożonej kary?”.

W sprawie C-148/18:

„Czy art. 49 ust. 3 [karty] należy interpretować w ten sposób, że stoi on na przeszkodzie uregulowaniu krajowemu przewidującemu za popełnienie nieumyślnych naruszeń grzywny administracyjne o znacznej wysokości, bez określenia ich maksymalnego wymiaru, a na wypadek braku ich zapłaty – kary wieloletniego pozbawienia wolności?”.

23 Na mocy postanowień prezesa Trybunału sprawy C-64/18, C-140/18, C-146/18 i C-148/18 zostały połączone do celów pisemnego i ustnego etapu postępowania, jak również do celów wydania wyroku.

W przedmiocie pytań prejudycjalnych

24 Poprzez swe pytania, które należy rozpatrzyć łącznie, sąd odsyłający dąży w istocie do ustalenia, czy art. 56 TFUE, art. 47 i art. 49 karty, dyrektywę 96/71 i dyrektywę 2014/67 należy interpretować w ten sposób, że stoją one na przeszkodzie uregulowaniu krajowemu takiemu jak rozpatrywane w postępowaniu głównym, w którym w odniesieniu do sytuacji braku przestrzegania obowiązków w dziedzinie prawa pracy dotyczących uzyskania zezwoleń administracyjnych i przechowywania dokumentów płacowych przewidziano nałożenie grzywien:

- które nie mogą być niższe od z góry określonej kwoty;
- które są nakładane w sposób kumulatywny w odniesieniu do każdego pracownika, którego dotyczy naruszenie, i bez określonego maksymalnego wymiaru;
- do których dodaje się, w wypadku oddalenia skargi na decyzję, w której je nałożono, udział w kosztach postępowania w wysokości 20% ich kwoty; i
- które w wypadku braku zapłaty są zamieniane na kary pozbawienia wolności.

Uwagi wstępne

25 Na wstępie należy wskazać, że z informacji dostarczonych przez sąd odsyłający wynika, że rozpatrywane w postępowaniu głównym uregulowanie krajowe nie określa bezpośrednio warunków pracy i zatrudnienia mających zastosowanie na mocy austriackiego ustawodawstwa, lecz ma na celu zagwarantowanie skuteczności kontroli, jakie mogą być przeprowadzane przez właściwe organy austriackie w celu zapewnienia poszanowania tych warunków.

- 26 Trybunał orzekł zaś już, że takie środki kontroli nie są objęte zakresem stosowania dyrektywy 96/71, ponieważ ma ona na celu koordynację materialnych przepisów krajowych dotyczących warunków pracy i zatrudnienia pracowników delegowanych – niezależnie od dodatkowych przepisów administracyjnych mających na celu umożliwienie zweryfikowania, czy warunki te są przestrzegane (wyrok z dnia 3 grudnia 2014 r., De Clercq i in., C-315/13, EU:C:2014:2408, pkt 47).
- 27 Z postanowień odsyłających wynika także, że rozpatrywane w postępowaniu głównym okoliczności faktyczne zaistniały na przełomie września i października 2015 r. W związku z powyższym dyrektywa 2014/67, której termin transpozycji upłynął, zgodnie z jej art. 23, w dniu 18 czerwca 2016 r. i która została transponowana do prawa austriackiego na mocy ustawy przyjętej w czerwcu 2016 r. – która to ustawa weszła w życie w dniu 1 stycznia 2017 r. – nie ma zastosowania do tych okoliczności faktycznych (zob. analogicznie wyrok z dnia 13 listopada 2018 r., Čepelnik, C-33/17, EU:C:2018:896, pkt 27).
- 28 Wreszcie podczas gdy niektórzy z zainteresowanych, którzy złożyli uwagi przed Trybunałem, podnieśli, że Trybunał powinien oprzeć odpowiedź na pytania prejudycjalne także na przepisach dyrektywy 2006/123, należy przypomnieć, że zgodnie z jej art. 1 ust. 6 dyrektywa ta nie ma zastosowania do ustanowienia na mocy uregulowania krajowego środków odstraszających w celu zapewnienia przestrzegania norm materialnego prawa pracy (zob. podobnie wyrok z dnia 13 listopada 2018 r., Čepelnik, C-33/17, EU:C:2018:896, pkt 29–35).
- 29 W świetle powyższych rozważań należy stwierdzić, że dyrektywy 96/71, 2014/67 i 2006/123 nie są istotne dla udzielenia odpowiedzi na pytania prejudycjalne zadane przez sąd odsyłający.

W przedmiocie ograniczenia swobodnego świadczenia usług

- 30 Należy przypomnieć, że zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału za ograniczenia swobodnego świadczenia usług uważa się wszelkie środki, które zabraniają, utrudniają lub czynią mniej atrakcyjnym wykonywanie owej swobody. Ponadto art. 56 TFUE jest źródłem uprawnień nie tylko dla samego usługodawcy, lecz także dla odbiorcy jego usług (wyrok z dnia 13 listopada 2018 r., Čepelnik, C-33/17, EU:C:2018:896, pkt 37, 38 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 31 Co więcej, Trybunał orzekł, że uregulowanie krajowe przewidujące, w ramach oddelegowania pracowników, obowiązek sporządzenia i przechowywania dokumentów zabezpieczenia społecznego lub pracowniczych w przyjmującym państwie członkowskim może pociągać za sobą dodatkowe opłaty oraz koszty administracyjne i ekonomiczne dla przedsiębiorstw mających siedzibę w innym państwie członkowskim i, w konsekwencji, stanowi ograniczenie swobodnego świadczenia usług (zob. podobnie wyroki: z dnia 23 listopada 1999 r., Arblade i in., C-369/96 i C-376/96, EU:C:1999:575, pkt 58, 59; z dnia 18 lipca 2007 r., Komisja/Niemcy, C-490/04, EU:C:2007:430, pkt 66–69; a także z dnia 7 października 2010 r., dos Santos Palhota i in., C-515/08, EU:C:2010:589, pkt 42–44).
- 32 Jeśli chodzi o delegowanie pracowników z państwa trzeciego przez przedsiębiorstwo świadczące usługi, które ma siedzibę w jednym z państw członkowskich Unii, Trybunał orzekł, że przepisy krajowe, które uzależniają wykonywanie świadczenia usług na terytorium krajowym przez przedsiębiorstwo mające siedzibę w innym państwie członkowskim od udzielenia zezwolenia administracyjnego, stanowią ograniczenie swobodnego świadczenia usług w rozumieniu art. 56 TFUE (wyrok z dnia 14 listopada 2018 r., Danieli & C. Officine Meccaniche i in., C-18/17, EU:C:2018:904, pkt 44 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 33 A zatem należy stwierdzić, że uregulowanie krajowe przewidujące w odniesieniu do sytuacji nieprzestrzegania takich obowiązków sankcje zarówno wobec usługodawcy, jak i usługobiorcy – które to sankcje same w sobie stanowią ograniczenia swobodnego świadczenia usług – może uczynić mniej atrakcyjnym takie swobodne świadczenie.

- 34 W konsekwencji uregulowanie krajowe takie jak rozpatrywane w postępowaniu głównym stanowi ograniczenie swobodnego świadczenia usług.

W przedmiocie uzasadnienia ograniczenia swobodnego świadczenia usług

- 35 Z utrwalonego orzecznictwa Trybunału wynika, że środki krajowe mogące utrudniać korzystanie z podstawowych swobód ustanowionych w traktacie FUE lub czynić je mniej atrakcyjnym mogą mimo to być dopuszczone, pod warunkiem że służą osiągnięciu celu leżącego w interesie ogólnym, są właściwe dla zapewnienia realizacji tego celu oraz nie wykraczają poza zakres konieczny do jego osiągnięcia (wyrok z dnia 13 listopada 2018 r., Čepelnik, C-33/17, EU:C:2018:896, pkt 42 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 36 W niniejszym wypadku rząd austriacki jest zdania, że rozpatrywane w postępowaniu głównym ograniczenie swobodnego świadczenia usług jest uzasadnione celami odnoszącymi się do ochrony socjalnej pracowników, zwalczania oszustw – zwłaszcza związanych z obchodzeniem prawodawstwa socjalnego – oraz zapobiegania nadużyciom.
- 37 W tym względzie należy zauważyć, że ochrona socjalna pracowników, zwalczanie oszustw, zwłaszcza związanych z obchodzeniem prawodawstwa socjalnego, i zapobieganie nadużyciom znajdują się wśród nadrzędnych względów interesu ogólnego mogących uzasadnić ograniczenie swobodnego świadczenia usług (wyrok z dnia 13 listopada 2018 r., Čepelnik, C-33/17, EU:C:2018:896, pkt 44).
- 38 W tym kontekście uregulowanie takie jak rozpatrywane w postępowaniu głównym – przewidujące sankcje w wypadku naruszenia obowiązków w dziedzinie prawa pracy mających realizować te cele – może być uznane za odpowiednie dla zagwarantowania poszanowania takich obowiązków i, w konsekwencji, dla realizacji zamierzonych celów.
- 39 W tym względzie, co się tyczy konieczności ustanowienia ograniczenia swobodnego świadczenia usług takiego jak rozpatrywane w postępowaniu głównym, należy przypomnieć, że surowość sankcji powinna być odpowiednia do wagi naruszenia, które ma być karane za pomocą tej sankcji. Ponadto środki administracyjne lub karne dozwolone na mocy danego prawodawstwa krajowego nie powinny wychodzić poza granice tego, co jest konieczne dla realizacji uzasadnionych celów zamierzonych w tym prawodawstwie (zob. analogicznie wyrok z dnia 31 maja 2018 r., Zheng, C-190/17, EU:C:2018:357, pkt 41, 42 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 40 W tym kontekście w pierwszej kolejności należy wskazać, że uregulowanie takie jak rozpatrywane w postępowaniu głównym ma za przedmiot karanie braku przestrzegania wymogów w dziedzinie prawa pracy dotyczących uzyskania zezwoleń administracyjnych i przechowywania dokumentów płacowych.
- 41 W drugiej kolejności należy wskazać, że rzeczywiście uregulowanie przewidujące sankcje w kwocie różniącej się w zależności od liczby pracowników, których dotyczy brak przestrzegania określonych obowiązków w dziedzinie prawa pracy, nie wydaje się co do zasady nieproporcjonalne jako takie (zob. analogicznie wyrok z dnia 16 lipca 2015 r., Chmielewski, C-255/14, EU:C:2015:475, pkt 26).
- 42 W takiej sytuacji kombinacja wysokiej kwoty grzywnien przewidzianych w celu karania braku przestrzegania takich obowiązków oraz kumulacji tych grzywnien bez maksymalnego wymiaru, gdy naruszenie odnosi się do licznych pracowników, może skutkować nałożeniem sankcji pieniężnych w znacznej kwocie, mogącej osiągnąć, tak jak w niniejszym wypadku, szereg milionów euro.
- 43 Ponadto okoliczność, że takie grzywny nie mogą w żadnym razie, być niższe od z góry określonej kwoty, umożliwia zastosowanie takich sankcji w wypadkach, w których nie wykazano, że zarzucane czyny mają szczególną wagę.

- 44 W trzeciej kolejności sąd odsyłający uściśla, że zgodnie z uregulowaniem krajowym rozpatrywanym w postępowaniu głównym w wypadku oddalenia skargi na decyzję nakładającą taką sankcję, złożonej przez podmiot, na który nałożono sankcję, podmiot ten powinien uiścić kwotę odpowiadającą 20% tej sankcji tytułem udziału w kosztach postępowania.
- 45 W czwartej kolejności – z postanowienia odsyłającego wynika, że uregulowanie rozpatrywane w postępowaniu głównym w odniesieniu do sytuacji braku uiszczenia wymierzonej grzywny przewiduje zastosowanie zastępczej kary pozbawienia wolności, która jest szczególnie dolegliwa ze względu na skutki, jakie wynikają z niej dla danej osoby (zob. podobnie wyroki: z dnia 3 lipca 1980 r., Pieck, 157/79, EU:C:1980:179, pkt 19; z dnia 29 lutego 1996 r., Skanavi i Chrysanthakopoulos, C-193/94, EU:C:1996:70, pkt 36; z dnia 26 października 2017 r., I, C-195/16, EU:C:2017:815, pkt 77).
- 46 W świetle tych okoliczności uregulowanie takie jak rozpatrywane w postępowaniu głównym nie wydaje się odpowiadać wadze naruszeń, co do których ma określać sankcję, a mianowicie brakowi przestrzegania obowiązków w dziedzinie prawa pracy dotyczących uzyskania zezwoleń administracyjnych i brakowi przechowywania dokumentów płacowych.
- 47 Ponadto skuteczne wykonywanie obowiązków, których nieprzestrzeganie jest karane na mocy takiego uregulowania, mogłoby zostać zapewnione w drodze mniej restrykcyjnych środków – takich jak określenie grzywien w niższej kwocie lub ustanowienie maksymalnego wymiaru takich grzywien – a także bez koniecznego łączenia ich z zastępczą karą pozbawienia wolności.
- 48 W konsekwencji należy stwierdzić, że uregulowanie takie jak rozpatrywane w postępowaniu głównym wykracza poza granice tego, co jest niezbędne dla poszanowania obowiązków w dziedzinie prawa pracy dotyczących uzyskania zezwoleń administracyjnych i przechowywania dokumentów płacowych oraz dla zapewnienia realizacji zamierzonych celów.
- 49 Z powyższych względów nie ma potrzeby badania zgodności takiego uregulowania z art. 47 i 49 karty.
- 50 W świetle wszystkich powyższych rozważań na zadane Trybunałowi pytania należy udzielić następującej odpowiedzi: art. 56 TFUE należy interpretować w ten sposób, że stoi on na przeszkodzie uregulowaniu krajowemu takiemu jak uregulowanie rozpatrywane w postępowaniu głównym, w którym w odniesieniu do sytuacji braku przestrzegania obowiązków w dziedzinie prawa pracy dotyczących uzyskania zezwoleń administracyjnych i przechowywania dokumentów płacowych przewidziano nałożenie grzywien:
- które nie mogą być niższe od z góry określonej kwoty;
 - które są nakładane w sposób kumulatywny w odniesieniu do każdego pracownika, którego dotyczy naruszenie, i bez określonego maksymalnego wymiaru;
 - do których dodaje się, w wypadku oddalenia skargi na decyzję, w której je nałożono, udział w kosztach postępowania w wysokości 20% ich kwoty; i
 - które w wypadku braku zapłaty są zamieniane na kary pozbawienia wolności.

W przedmiocie kosztów

- 51 Dla stron w postępowaniach głównych niniejsze postępowanie ma charakter incydentalny, dotyczy bowiem kwestii podniesionej przed sądem odsyłającym, do niego zatem należy rozstrzygnięcie o kosztach. Koszty poniesione w związku z przedstawieniem uwag Trybunałowi, inne niż koszty stron w postępowaniach głównych, nie podlegają zwrotowi.

Z powyższych względów Trybunał (szósta izba) orzeka, co następuje:

Artykuł 56 TFUE należy interpretować w ten sposób, że stoi on na przeszkodzie uregulowaniu krajowemu takiemu jak uregulowanie rozpatrywane w postępowaniu głównym, w którym w odniesieniu do sytuacji braku przestrzegania obowiązków w dziedzinie prawa pracy dotyczących uzyskania zezwoleń administracyjnych i przechowywania dokumentów płacowych przewidziano nałożenie grzywien:

- które nie mogą być niższe od z góry określonej kwoty;
- które są nakładane w sposób kumulatywny w odniesieniu do każdego pracownika, którego dotyczy naruszenie, i bez określonego maksymalnego wymiaru;
- do których dodaje się, w wypadku oddalenia skargi na decyzję, w której je nałożono, udział w kosztach postępowania w wysokości 20% ich kwoty; i
- które w wypadku braku zapłaty są zamieniane na kary pozbawienia wolności.

Podpisy