



## Repertoriul jurisprudenței

HOTĂRÂREA CURȚII (Camera a șasea)

12 septembrie 2019\*

„Trimitere preliminară – Articolul 56 TFUE – Libera prestare a serviciilor – Detașare de lucrători – Păstrare și traducere a documentației salariale – Permis de muncă – Sancțiuni – Proportionalitate – Amenzi într-un quantum minim prestabilit – Cumul – Lipsa unui plafon – Cheltuieli de judecată – Pedepsă alternativă privativă de libertate”

În cauzele conexe C-64/18, C-140/18, C-146/18 și C-148/18,

având ca obiect cereri de decizie preliminară formulate în temeiul articolului 267 TFUE de Landesverwaltungsgericht Steiermark (Tribunalul Administrativ Regional din Styria, Austria), prin deciziile din 25 ianuarie 2018 (C-64/18), din 31 ianuarie 2018 (C-140/18) și din 16 februarie 2018 (C-146/18 și C-148/18), primite de Curte la 1 februarie 2018 (C-64/18), la 22 februarie 2018 (C-140/18) și la 23 februarie 2018 (C-146/18 și C-148/18), în procedurile

**Zoran Maksimovic** (C-64/18),

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

**Wolfgang Leitner** (C-140/18 și C-148/18),

**Joachim Schönbeck** (C-140/18 și C-148/18),

**Wolfgang Semper** (C-140/18 și C-148/18)

împotriva

**Bezirkshauptmannschaft Murtal,**

cu participarea:

**Finanzpolizei,**

CURTEA (Camera a șasea),

compusă din doamna C. Toader, președintă de cameră, și domnii L. Bay Larsen (raportor) și M. Safjan, judecători,

avocat general: domnul M. Bobek,

grefier: doamna M. Krausenböck, administratoare,

având în vedere procedura scrisă și în urma ședinței din 6 mai 2019,

\* Limba de procedură: germana.

luând în considerare observațiile prezentate:

- pentru domnul Maksimovic, de R. Grilc, de R. Vouk, de M. Škof, de M. Ranc și de S. Grilc, Rechtsanwälte;
- pentru domnii Köfler, Leitner, Schönbeck și Semper, de E. Oberhammer și de P. Pardatscher, Rechtsanwälte;
- pentru Finanzpolizei, de B. Schlögl, în calitate de agent;
- pentru guvernul austriac, de G. Hesse, în calitate de agent;
- pentru guvernul ceh, de M. Smolek, de J. Vlácil, de J. Pavliš și de L. Dvořáková, în calitate de agenți;
- pentru guvernul croat, inițial de T. Galli, ulterior de M. Vidović, în calitate de agenți;
- pentru guvernul maghiar, de M. Z. Fehér, de G. Tornyai și de G. Koós, în calitate de agenți;
- pentru guvernul polonez, de B. Majczyna, în calitate de agent;
- pentru guvernul sloven, de A. Grum și de J. Morela, în calitate de agenți;
- pentru Comisia Europeană, de M. Kellerbauer, de L. Malferrari și de H. Krämer, în calitate de agenți,

având în vedere decizia de judecare a cauzei fără concluzii, luată după ascultarea avocatului general, pronunță prezenta

### Hotărâre

- 1 Cererile de decizie preliminară privesc interpretarea articolului 56 TFUE, a articolelor 47 și 49 din Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene (denumită în continuare „carta”), a Directivei 96/71/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 16 decembrie 1996 privind detașarea lucrătorilor în cadrul prestării de servicii (JO 1997, L 18, p. 1, Ediție specială, 5/vol. 4, p. 29), precum și a Directivei 2014/67/UE a Parlamentului European și a Consiliului din 15 mai 2014 privind asigurarea respectării aplicării Directivei 96/71/CE privind detașarea lucrătorilor în cadrul prestării de servicii și de modificare a Regulamentului (UE) nr. 1024/2012 privind cooperarea administrativă prin intermediul Sistemului de informare al pieței interne („Regulamentul IMI”) (JO 2014, L 159, p. 11).
- 2 Aceste cereri au fost formulate în cadrul unor litigii între domnii Zoran Maksimovic, Humbert Jörg Köfler, Wolfgang Leitner, Joachim Schönbeck și Wolfgang Semper, pe de o parte, și Bezirkshauptmannschaft Murtal (Autoritatea administrativă a districtului Murtal, Austria), pe de altă parte, în legătură cu amenzile care le-au fost aplicate de aceasta din urmă pentru diferite încălcări ale unor dispoziții din materia dreptului austriac al muncii.

## Cadrul juridic

### *Dreptul Uniunii*

#### *Directiva 2006/123/CE*

- 3 Potrivit articolului 1 alineatul (6) din Directiva <sup>2006</sup>/123/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 12 decembrie 2006 privind serviciile în cadrul pieței interne (JO 2006, L 376, p. 36, Ediție specială, 13/vol. 58, p. 50):

„Prezenta directivă nu afectează legislația muncii, adică niciuna dintre dispozițiile legale sau contractuale cu privire la condițiile de angajare, condițiile de muncă, inclusiv sănătatea și siguranța la locul de muncă și relațiile dintre angajatori și lucrători pe care statele membre le aplică în conformitate cu legislația națională, respectând legislația comunitară. Prezenta directivă nu afectează nici legislația în materie de securitate socială a statelor membre.”

#### *Directiva 2014/67*

- 4 Articolul 23 alineatul (1) primul paragraf din Directiva 2014/67 prevede:

„Statele membre pun în aplicare actele cu putere de lege și actele administrative necesare pentru a se conforma prezentei directive până la 18 iunie 2016. Ele informează imediat Comisia în acest sens.”

### *Dreptul austriac*

- 5 Articolul 7d din Arbeitsvertragsrechts-Anpassungsgesetz (Legea de modificare a legislației privind contractele de muncă, BGBl., 459/1993), în versiunea aplicabilă litigiului principal (denumită în continuare „AVRAG”), prevede:

„(1) Angajatorul [...] are obligația de a păstra, în limba germană, la locul de muncă (locul în care lucrătorul își desfășoară activitatea), pe întreaga perioadă pentru care s-a dispus detașarea: contractul de muncă sau fișa postului [...], fișa de salariu, dovezile de plată a salariilor [...], în vederea verificării acestor documente, pentru perioada în care acesta este încadrat în muncă potrivit dispozițiilor legale [...]

(2) În cazul punerii la dispoziție transfrontaliere a forței de muncă, obligația de păstrare a documentelor revine beneficiarului de pe teritoriul național. Persoana care pune la dispoziție lucrătorii este obligată să predea aceste documente beneficiarului sub luare de dovadă.

[...]”

- 6 Articolul 7i alineatul (4) din AVRAG are următorul cuprins:

„Se sancționează contravențional persoana care, în calitate de

1. angajator [...], nu păstrează documentele privind salariile conform dispozițiilor articolului 7d; sau
2. persoană care detașează lucrători în cadrul punerii la dispoziție transfrontaliere de forță de muncă, nu predă beneficiarului sub luare de dovadă documentele privind salariile conform dispozițiilor articolului 7d alineatul (2); sau

3. beneficiar, nu păstrează documentele privind salariile în cadrul punerii la dispoziție transfrontaliere de forță de muncă conform dispozițiilor articolului 7d alineatul (2).

În aceste cazuri, Bezirksverwaltungsbehörde va aplica, pentru fiecare lucrător, o amendă în cuantum de 1 000 până la 10 000 de euro și de 2 000 până la 20 000 de euro în caz de repetare a contravenției. Dacă sunt vizați mai mult de trei lucrători, cuantumul amenzii este de 2 000 până la 20 000 de euro pentru fiecare lucrător vizat, iar în caz de repetare a contravenției, de 4 000 până la 50 000 de euro.”

- 7 Articolul 28 alineatul (1) din Ausländerbeschäftigungsgesetz (Legea privind încadrarea în muncă a cetățenilor străini, BGBl. 218/1975), în versiunea aplicabilă litigiului principal (denumită în continuare „AuslBG”), are următorul cuprins:

„În măsura în care nu sunt întrunite elementele constitutive ale unei fapte pentru care legea prevede competența instanțelor (articolul 28c), constituie contravenție și se sancționează de către autoritatea administrativă districtuală fapta,

1. persoanei care:

- a) contrar articolului 3, angajează un lucrător străin pentru care nu s-a eliberat un permis de muncă [...]

[...]

în cazul angajării fără drept a cel mult trei lucrători străini, se aplică o amendă cuprinsă între 1 000 și 10 000 de euro pentru fiecare străin în parte, iar în cazul repetării faptei, o dată sau de mai multe ori, o amendă cuprinsă între 2 000 și 20 000 de euro. În cazul angajării fără drept a mai mult de trei lucrători străini se aplică o amendă cuprinsă între 2 000 și 20 000 de euro pentru fiecare străin în parte, iar în cazul repetării faptei, o dată sau de mai multe ori, o amendă cuprinsă între 4 000 și 50 000 de euro;

[...]”

- 8 Articolul 52 alineatele (1) și (2) din Verwaltungsgerichtsverfahrensgesetz (Codul de procedură al instanțelor administrative, BGBl. I, 33/2013), în versiunea aplicabilă litigiului principal, are următorul cuprins:

„(1) În deciziile instanțelor administrative care confirmă deciziile de sancționare contravențională se stabilește partea din cheltuielile de procedură ce revine persoanei sancționate.

(2) În procedura contestației, această parte este în cotă de 20 % din sancțiunea aplicată, fără a putea fi inferioară sumei de 10 euro; în cazul pedepselor privative de libertate, pentru calcularea costurilor se are în vedere suma de 100 de euro pentru fiecare zi din pedeapsa privativă de libertate. [...]”

### **Litigiile principale și întrebările preliminare**

- 9 La 23 martie 2014, s-a produs o explozie în fabrica Zellstoff Pöls AG situată în Pöls (Austria), în urma căreia a fost distrusă o mare parte din cazanul de recuperare.
- 10 Prin contractul din 11 iulie 2014, Zellstoff Pöls a încredințat Andritz AG, cu sediul în Austria, lucrările de reparare și de repunere în funcțiune a sistemului de cazane.

- 11 La 27 august 2014, Andritz a însărcinat Bilfinger Duro Dakovic Montaza d.o.o. (denumită în continuare „Bilfinger”), cu sediul în Croația, cu demontarea și cu montarea mecanică a cazanului. Pentru executarea respectivelor lucrări, aceasta din urmă a detașat lucrători în Austria, pentru care autoritățile austriece competente au întocmit confirmări de detașare.
- 12 Întrucât Bilfinger nu a putut respecta data de finalizare a lucrărilor, stabilită la 25 august 2015, Bilfinger și Andritz au convenit că Brodmau d.o.o., cu sediul în Croația, va interveni ca înlocuitor pentru finalizarea lucrărilor încredințate inițial societății Bilfinger. În acest sens, a fost încheiat un contract la 11 septembrie 2015.
- 13 Între 14 septembrie 2015 și 30 octombrie 2015, 217 lucrători au intervenit pe șantierul în discuție în litigiul principal pentru Brodmau, această din urmă societate preluând în totalitate lucrătorii angajați de Bilfinger pe șantierul respectiv.
- 14 La 27 septembrie, 13 octombrie și 28 octombrie 2015, Finanzpolizei (Garda financiară, Austria) a efectuat controale pe șantierul respectiv, cu ocazia cărora nu i-au putut fi prezentate toate documentele referitoare la salariile fiecăruia dintre acești 217 lucrători.
- 15 Pe baza constatărilor efectuate de Garda financiară cu ocazia controalelor menționate, Autoritatea administrativă a districtului Murtal a aplicat sancțiuni administrative reclamantilor din litigiile principale. Această autoritate a considerat că nu era în discuție o detașare de lucrători, ci o punere la dispoziție transfrontalieră de forță de muncă de Brodmau în favoarea Andritz. În schimb, din deciziile de trimitere reiese că acestora nu li s-a reproșat că și-au încălcat obligațiile privind plata remunerației minime.
- 16 Prin decizia din 19 aprilie 2017, Autoritatea administrativă a districtului Murtal a aplicat o amendă în cuantum total de 3 255 000 de euro domnului Maksimovic, administrator al Brodmont. Aceasta a considerat că Brodmont, în calitate de întreprindere care a pus la dispoziție cei 217 lucrători, nu și-a îndeplinit obligația prevăzută la articolul 7d din AVRAG de a-i furniza întreprinderii utilizatoare, Andritz, documentele salariale ale respectivilor lucrători.
- 17 Prin deciziile din 25 aprilie și din 5 mai 2017, autoritatea menționată a aplicat de asemenea amenzi în cuantum de 2 604 000 de euro și, respectiv, de 2 400 000 de euro pentru fiecare dintre cei patru membri ai consiliului director al Andritz, și anume domnii Köfler, Leitner, Schönbeck și Semper, pentru nerespectarea anumitor obligații, prevăzute la articolul 7d din AVRAG și la articolul 28 alineatul (1) punctul 1 litera a) din AuslBG coroborat cu articolul 3 alineatul (1) din AuslBG, referitoare la păstrarea unor documente salariale care reveneau acestei societăți în calitate de întreprindere utilizatoare a lucrătorilor respectivi, precum și la obținerea unor autorizații administrative pentru 200 de lucrători croați, sârbi sau bosniaci. Instanța de trimitere precizează că aceste amenzi vor fi transformate, în cazul nerecuperării cuantumului lor, în pedepse privative de libertate cu o durată de 1 736 de zile și, respectiv, de 1 600 de zile.
- 18 Destinatarii acestor sancțiuni au formulat o acțiune împotriva acestor decizii în fața instanței de trimitere.
- 19 Această instanță are, înainte de toate, îndoieli cu privire la conformitatea cu principiul proporționalității din dreptul Uniunii a sancțiunilor impuse de o reglementare, cum este cea în discuție în litigiul principal, care, deși lasă instanțelor o anumită marjă de apreciere în stabilirea sancțiunii, reduce foarte mult această marjă de apreciere prin combinarea principiului cumulului, a existenței unor circumstanțe care afectează nivelul amenzii și a nivelului ridicat al amenzii minime, astfel încât, chiar și atunci când amenda aplicată este cea mai scăzută dintre cele care pot fi pronunțate, cuantumul său global rămâne foarte ridicat.

- 20 În continuare, instanța de trimitere solicită să se stabilească dacă posibilitatea pronunțării unei pedepse cu închisoarea de mai mulți ani în cazul neplătii unei amenzi, pentru a sancționa o contravenție săvârșită din culpă, este conformă cu principiul proporționalității menționat.
- 21 În sfârșit, această instanță precizează că, în cazul respingerii acțiunii, în temeiul articolului 52 alineatul (2) din Codul de procedură al instanțelor administrative, în versiunea aplicabilă litigiului principal, contribuția la cheltuielile de judecată care va fi impusă reclamantilor se va ridica la un quantum echivalent cu 20 % din amenda aplicată.
- 22 În acest context, Landesverwaltungsgericht Steiermark (Tribunalul Administrativ Regional din Styria, Austria) a hotărât să suspende judecarea cauzei și să adreseze Curții următoarele întrebări preliminare:

În cauza C-64/18:

„1) Articolul 56 TFUE, precum și [Directiva 96/71] și [Directiva 2014/67] trebuie interpretate în sensul că se opun unei norme naționale care prevede, pentru încălcarea obligațiilor formale în cazul folosirii transfrontaliere a forței de muncă – precum omisiunea de predare a documentelor privind salariile de către întreprinderea care detașează lucrătorii întreprinderii utilizatoare – amenzi substanțiale, în special un quantum minim ridicat al amenzii, care se aplică cumulativ pentru fiecare lucrător vizat?

2) În cazul în care răspunsul la prima întrebare este negativ:

Articolul 56 TFUE, precum și [Directiva 96/71] și [Directiva 2014/67] trebuie interpretate în sensul că se opun aplicării cumulative a amenzilor pentru încălcarea obligațiilor formale în cazul folosirii transfrontaliere a forței de muncă, dacă nu este prevăzută o limită maximă absolută a amenzii?”

În cauza C-140/18:

„1) Articolul 56 TFUE, precum și [Directiva 96/71] și [Directiva 2014/67] trebuie interpretate în sensul că se opun unei norme naționale care prevede, pentru încălcarea obligațiilor formale în cazul folosirii transfrontaliere a forței de muncă – precum omisiunea de predare a documentelor privind salariile de către întreprinderea care detașează lucrătorii întreprinderii utilizatoare – amenzi substanțiale, în special un quantum minim ridicat al amenzii, care se aplică cumulativ pentru fiecare lucrător vizat?

2) În cazul în care răspunsul la prima întrebare este negativ:

Articolul 56 TFUE, precum și [Directiva 96/71] și [Directiva 2014/67] trebuie interpretate în sensul că se opun aplicării cumulative a amenzilor pentru încălcarea obligațiilor formale în cazul folosirii transfrontaliere a forței de muncă, dacă nu este prevăzută o limită maximă absolută a amenzii?

3) În cazul în care răspunsurile la prima și la a doua întrebare sunt negative:

Articolul 49 alineatul (3) din [cartă] trebuie interpretat în sensul că se opune unei norme naționale care prevede pentru faptele săvârșite din culpă amenzi în quantum nelimitat și, în caz de neplată, pedepse alternative, privative de libertate de mai mulți ani?”



În cauza C-146/18:

„Articolele 47 și 49 din [cartă] trebuie interpretate în sensul că se opun unei norme naționale care stabilește în mod obligatoriu, în procedura contestației, plata unei părți din cheltuielile de judecată echivalente cu 20 % din sancțiunea aplicată?”

În cauza C-148/18:

„Articolul 49 alineatul (3) din [cartă] trebuie interpretat în sensul că se opune unei norme naționale care prevede pentru faptele săvârșite din culpă amenzi în quantum nelimitat, în special un minim ridicat al sancțiunii și, în caz de neplată, pedepse alternative, privative de libertate de mai mulți ani?”

- 23 Prin decizia președintelui Curții, cauzele C-64/18, C-140/18, C-146/18 și C-148/18 au fost conexe pentru buna desfășurare a procedurii scrise și orale, precum și în vederea pronunțării hotărârii.

### **Cu privire la întrebările preliminare**

- 24 Prin intermediul întrebărilor formulate, care trebuie analizate împreună, instanța de trimitere solicită în esență să se stabilească dacă articolul 56 TFUE, articolele 47 și 49 din cartă, Directiva 96/71, precum și Directiva 2014/67 trebuie interpretate în sensul că se opun unei reglementări naționale, precum cea în discuție în litigiul principal, care prevede, în caz de nerespectare a obligațiilor în materia dreptului muncii referitoare la obținerea unor autorizații administrative și la păstrarea unor documente salariale, aplicarea de amenzi:

- care nu pot fi mai mici decât o sumă prestabilită;
- care sunt aplicate în mod cumulativ pentru fiecare lucrător în cauză și fără plafon;
- la care se adaugă o contribuție la cheltuielile de judecată în valoare de 20 % din quantumul acestora în cazul respingerii acțiunii introduse împotriva deciziei prin care sunt aplicate; și
- care sunt transformate în pedepse privative de libertate în caz de neplată.

### **Observații introductive**

- 25 Trebuie arătat de la bun început că reiese din indicațiile furnizate de instanța de trimitere că reglementarea națională în cauză în litigiul principal nu stabilește în mod direct condițiile de muncă și de încadrare în muncă aplicabile în temeiul legislației austriece, ci urmărește garantarea eficacității controalelor care pot fi efectuate de autoritățile austriece competente pentru a asigura respectarea acestor condiții.
- 26 Or, Curtea a statuat deja că astfel de măsuri de control nu intră în domeniul de aplicare al Directivei 96/71, aceasta urmărind coordonarea reglementărilor naționale materiale privind condițiile de muncă și de încadrare în muncă a lucrătorilor detașați, independent de normele administrative accesorii destinate să permită verificarea respectării condițiilor menționate (Hotărârea din 3 decembrie 2014, De Clercq și alții, C-315/13, EU:C:2014:2408, punctul 47).
- 27 Din deciziile de trimitere reiese de asemenea că faptele în discuție în litigiul principal s-au desfășurat între lunile septembrie și octombrie 2015. În consecință, Directiva 2014/67, al cărei termen de transpunere expira, în conformitate cu articolul 23 din aceasta, la 18 iunie 2016 și care a fost

transpusă în dreptul austriac printr-o lege adoptată în luna iunie 2016, care a intrat în vigoare la 1 ianuarie 2017, nu le este aplicabilă acestora (a se vedea prin analogie Hotărârea din 13 noiembrie 2018, Čepelnik, C-33/17, EU:C:2018:896, punctul 27).

- 28 În sfârșit, și în condițiile în care anumite persoane interesate care au depus observații în fața Curții au susținut că aceasta ar trebui să își întemeieze răspunsul la întrebările preliminare și pe Directiva 2006/123, trebuie amintit că, în conformitate cu articolul 1 alineatul (6) din aceasta, ea nu este aplicabilă instituirii, prin intermediul unei reglementări naționale, a unor măsuri disuasive în scopul asigurării respectării normelor de fond în materia dreptului muncii (a se vedea în acest sens Hotărârea din 13 noiembrie 2018, Čepelnik, C-33/17, EU:C:2018:896, punctele 29-35).
- 29 Având în vedere cele de mai sus, este necesar să se concluzioneze că Directivele 96/71, 2014/67 și 2006/123 nu sunt pertinente pentru a răspunde la întrebările preliminare adresate de instanța de trimitere.

### ***Cu privire la restricția privind libera prestare a serviciilor***

- 30 Este necesar să se amintească faptul că, potrivit unei jurisprudențe constante a Curții, trebuie considerate restricții privind libera prestare a serviciilor toate măsurile care interzic, îngreunează sau fac mai puțin atractivă exercitarea acestei libertăți. În plus, articolul 56 TFUE conferă drepturi nu numai prestatorului de servicii însuși, ci și destinatarului respectivelor servicii (Hotărârea din 13 noiembrie 2018, Čepelnik, C-33/17, EU:C:2018:896, punctele 37 și 38, precum și jurisprudența citată).
- 31 Pe de altă parte, Curtea a statuat că o reglementare națională care prevede, în cadrul unei detașări de lucrători, obligația de a întocmi și de a ține documente sociale și de muncă în statul membru gazdă poate determina cheltuieli și sarcini administrative și economice suplimentare pentru întreprinderile stabilite într-un alt stat membru și, prin urmare, constituie o restricție privind libera prestare a serviciilor (a se vedea în acest sens Hotărârea din 23 noiembrie 1999, Arblade și alții, C-369/96 și C-376/96, EU:C:1999:575, punctele 58 și 59, Hotărârea din 18 iulie 2007, Comisia/Germania, C-490/04, EU:C:2007:430, punctele 66-69, precum și Hotărârea din 7 octombrie 2010, dos Santos Palhota și alții, C-515/08, EU:C:2010:589, punctele 42-44).
- 32 În ceea ce privește detașarea de lucrători dintr-un stat terț de către o întreprindere prestatoare de servicii stabilită într-un stat membru al Uniunii, Curtea a statuat că o reglementare națională care condiționează prestarea de servicii pe teritoriul național de către o întreprindere stabilită într-un alt stat membru de eliberarea unei autorizații administrative constituie o restricție privind libera prestare a serviciilor în sensul articolului 56 TFUE (Hotărârea din 14 noiembrie 2018, Danieli & C. Officine Meccaniche și alții, C-18/17, EU:C:2018:904, punctul 44, precum și jurisprudența citată).
- 33 Astfel, trebuie să se constate că o reglementare națională care prevede sancțiuni atât în privința prestatorului de servicii, cât și a destinatarului serviciilor vizate în cazul nerespectării unor asemenea obligații care, prin ele însele, constituie restricții privind libera prestare a serviciilor, este susceptibilă să facă mai puțin atractivă exercitarea unei asemenea libertăți.
- 34 În consecință, o reglementare națională precum cea în discuție în litigiul principal constituie o restricție privind libera prestare a serviciilor.



### *Cu privire la justificarea restricției privind libera prestare a serviciilor*

- 35 Rezultă dintr-o jurisprudență consacrată a Curții că măsurile naționale susceptibile să îngreuneze sau să facă mai puțin atractivă exercitarea libertăților fundamentale garantate de Tratatul FUE pot fi totuși admise, cu condiția ca acestea să urmărească un obiectiv de interes general, să fie de natură să asigure realizarea obiectivului urmărit și să nu depășească ceea ce este necesar pentru atingerea acestuia (Hotărârea din 13 noiembrie 2018, Čepelnik, C-33/17, EU:C:2018:896, punctul 42 și jurisprudența citată).
- 36 În speță, guvernul austriac consideră că restricția privind libera prestare a serviciilor în discuție în litigiul principal este justificată de obiectivele de protecție socială a lucrătorilor, precum și de combatere a fraudei, în special sociale, și de prevenire a abuzurilor.
- 37 Este necesar să se arate, în această privință, că protecția socială a lucrătorilor, precum și combaterea fraudei, în special sociale, și prevenirea abuzurilor sunt obiective care figurează printre motivele imperative de interes general care pot să justifice o restricție privind libera prestare a serviciilor (Hotărârea din 13 noiembrie 2018, Čepelnik, C-33/17, EU:C:2018:896, punctul 44).
- 38 În acest context, o reglementare precum cea în discuție în litigiul principal, care prevede sancțiuni în caz de încălcare a unor obligații în materia dreptului muncii care urmăresc realizarea acestor obiective, poate fi considerată aptă să garanteze respectarea unor asemenea obligații și, prin urmare, realizarea obiectivelor urmărite.
- 39 În această privință, referitor la necesitatea unei restricții privind libera prestare a serviciilor precum cea în discuție în litigiul principal, trebuie amintit că rigoarea sancțiunii impuse trebuie să fie adecvată gravității încălcării pe care urmărește să o sancționeze. În plus, măsurile administrative sau represive permise de o legislație națională nu trebuie să depășească limitele a ceea ce este necesar pentru realizarea obiectivelor urmărite în mod legitim de această legislație (a se vedea prin analogie Hotărârea din 31 mai 2018, Zheng, C-190/17, EU:C:2018:357, punctele 41 și 42, precum și jurisprudența citată).
- 40 În acest context, trebuie arătat, în primul rând, că o reglementare precum cea în discuție în litigiul principal are ca obiect sancționarea nerespectării cerințelor în materia dreptului muncii referitoare la obținerea unor autorizații administrative și la păstrarea unor documente salariale.
- 41 În al doilea rând, trebuie arătat, desigur, că o reglementare care prevede sancțiuni al căror quantum variază în funcție de numărul de lucrători vizați de nerespectarea anumitor obligații în materia dreptului muncii nu pare a fi, în sine, disproporționată (a se vedea prin analogie Hotărârea din 16 iulie 2015, Chmielewski, C-255/14, EU:C:2015:475, punctul 26).
- 42 În aceste condiții, combinarea cuantumului ridicat al amenzilor prevăzute pentru sancționarea nerespectării unor astfel de obligații cu cumulul fără plafon al acestor amenzi atunci când încălcarea privește mai mulți lucrători poate conduce la impunerea unor sancțiuni pecuniare de o valoare considerabilă, care se poate ridica, precum în speță, la mai multe milioane de euro.
- 43 În plus, împrejurarea că astfel de amenzi nu pot, în orice caz, să fie inferioare unei sume prestabilite este susceptibilă să permită impunerea unor asemenea sancțiuni în cazuri în care nu s-a stabilit că faptele reproșate au o gravitate deosebită.
- 44 În al treilea rând, instanța de trimitere precizează că, în conformitate cu reglementarea națională în discuție în litigiul principal, în cazul respingerii acțiunii introduse de destinatarul acesteia împotriva deciziei care impune o astfel de sancțiune, acesta din urmă va trebui să plătească o sumă egală cu 20 % din această sancțiune, cu titlu de contribuție la cheltuielile de judecată.

- 45 În al patrulea rând, din deciziile de trimitere reiese că reglementarea în discuție în litigiul principal prevede, în caz de neplată a amenzii aplicate, stabilirea unei pedepse alternative privative de libertate, care are un caracter deosebit de sever în raport cu consecințele care rezultă din aceasta pentru persoana vizată (a se vedea în acest sens Hotărârea din 3 iulie 1980, Pieck, 157/79, EU:C:1980:179, punctul 19, Hotărârea din 29 februarie 1996, Skanavi și Chryssanthakopoulos, C-193/94, EU:C:1996:70, punctul 36, și Hotărârea din 26 octombrie 2017, I, C-195/16, EU:C:2017:815, punctul 77).
- 46 Având în vedere aceste elemente, o reglementare precum cea din litigiul principal nu pare adecvată în raport cu gravitatea încălcărilor sancționate, și anume nerespectarea obligațiilor în materia dreptului muncii referitoare la obținerea unor autorizații administrative și la păstrarea unor documente salariale.
- 47 În plus, punerea în aplicare efectivă a obligațiilor a căror nerespectare este sancționată printr-o astfel de reglementare ar putea fi asigurată prin măsuri mai puțin restrictive, precum stabilirea unor amenzi în quantum mai mic sau instituirea unui plafon pentru astfel de amenzi, și fără ca acestea să fie însoțite în mod necesar de pedepse alternative privative de libertate.
- 48 Prin urmare, este necesar să se considere că o reglementare precum cea în discuție în litigiul principal depășește limitele a ceea ce este necesar pentru a garanta respectarea obligațiilor în materia dreptului muncii referitoare la obținerea unor autorizații administrative și la păstrarea unor documente salariale și pentru a asigura realizarea obiectivelor urmărite.
- 49 Având în vedere aceste considerații, nu este necesar să se examineze compatibilitatea unei asemenea reglementări cu articolele 47 și 49 din cartă.
- 50 Având în vedere ansamblul considerațiilor care precedă, este necesar să se răspundă la întrebările adresate că articolul 56 TFUE trebuie interpretat în sensul că se opune unei reglementări naționale, precum cea în discuție în litigiul principal, care prevede, în caz de nerespectare a obligațiilor în materia dreptului muncii referitoare la obținerea unor autorizații administrative și la păstrarea unor documente salariale, aplicarea de amenzi:
- care nu pot fi mai mici decât o sumă prestabilită;
  - care sunt aplicate în mod cumulativ pentru fiecare lucrător în cauză și fără plafon;
  - la care se adaugă o contribuție la cheltuielile de judecată în valoare de 20 % din quantumul acestora în cazul respingerii acțiunii introduse împotriva deciziei prin care sunt aplicate; și
  - care sunt transformate în pedepse privative de libertate în caz de neplată.

### **Cu privire la cheltuielile de judecată**

- 51 Întrucât, în privința părților din litigiul principal, procedura are caracterul unui incident survenit la instanța de trimitere, este de competența acesteia să se pronunțe cu privire la cheltuielile de judecată. Cheltuielile efectuate pentru a prezenta observații Curții, altele decât cele ale părților menționate, nu pot face obiectul unei rambursări.

Pentru aceste motive, Curtea (Camera a șasea) declară:

**Articolul 56 TFUE trebuie interpretat în sensul că se opune unei reglementări naționale, precum cea în discuție în litigiul principal, care prevede, în caz de nerespectare a obligațiilor în materia dreptului muncii referitoare la obținerea unor autorizații administrative și la păstrarea unor documente salariale, aplicarea de amenzi:**

- care nu pot fi mai mici decât o sumă prestabilită;
- care sunt aplicate în mod cumulativ pentru fiecare lucrător în cauză și fără plafon;
- la care se adaugă o contribuție la cheltuielile de judecată în valoare de 20 % din cuantumul acestora în cazul respingerii acțiunii introduse împotriva deciziei prin care sunt aplicate și
- care sunt transformate în pedepse privative de libertate în caz de neplată.

Semnături