



Zbierka súdnych rozhodnutí

ROZSUDOK SÚDNEHO DVORA (šiesta komora)

z 12. septembra 2019*

„Návrh na začatie prejudiciálneho konania – Článok 56 ZFEÚ – Slobodné poskytovanie služieb – Vysielanie pracovníkov – Uchovávanie a preklad mzdovej dokumentácie – Pracovné povolenie – Sankcie – Proporcionalita – Pokuty vo vopred vymedzenej minimálnej výške – Kumulácia – Neexistencia hornej hranice – Súdne výdavky – Náhradný trest odňatia slobody“

V spojených veciach C-64/18, C-140/18, C-146/18 a C-148/18,

ktorých predmetom sú návrhy na začatie prejudiciálneho konania podľa článku 267 ZFEÚ podané rozhodnutiami Landesverwaltungsgericht Steiermark (Krajinský správny súd Štajersko, Rakúsko) z 25. januára 2018 (C-64/18), z 31. januára 2018 (C-140/18) a zo 16. februára 2018 (C-146/18) a doručené Súdnemu dvoru 1. februára 2018 (C-64/18), 22. februára 2018 (C-140/18) a 23. februára 2018 (C-146/18 a C-148/18), ktoré súvisia s konaniami:

Zoran Maksimović (C-64/18),

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

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

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

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

proti

Bezirkshauptmannschaft Murtal,

za účasti:

Finanzpolizei,

VŠEOBECNÝ SÚD (šiesta komora),

v zložení: predsedníčka šiestej komory C. Toader, sudcovia L. Bay Larsen (spravodajca) a M. Safjan,

generálny advokát: M. Bobek,

tajomník: M. Krausenböck, referentka,

so zreteľom na písomnú časť konania a po pojednávaní zo 6. mája 2019,

* Jazyk konania: nemčina.

so zreteľom na pripomienky, ktoré predložili:

- Z. Maksimović, v zastúpení: R. Grilc, R. Vouk, M. Škof, M. Ranc a S. Grilc, Rechtsanwälte,
- H. J. Köfler, W. Leitner, J. Schönbeck, W. Semper, v zastúpení: E. Oberhammer a P. Pardatscher, Rechtsanwälte,
- Finanzpolizei, v zastúpení: B. Schlögl, splnomocnený zástupca,
- rakúska vláda, v zastúpení: G. Hesse, splnomocnený zástupca,
- česká vláda, v zastúpení: M. Smolek, J. Vlácil, J. Pavliš a L. Dvořáková, splnomocnení zástupcovia,
- chorvátska vláda, v zastúpení: pôvodne T. Galli, neskôr M. Vidović, splnomocnení zástupcovia,
- maďarská vláda, v zastúpení: M. Z. Fehér, G. Tornyai a G. Koós, splnomocnení zástupcovia,
- poľská vláda, v zastúpení: B. Majczyna, splnomocnený zástupca,
- slovinská vláda, v zastúpení: A. Grum a J. Morela, splnomocnené zástupkyne,
- Európska komisia, v zastúpení: M. Kellerbauer, L. Malferrari a H. Krämer, splnomocnení zástupcovia,

so zreteľom na rozhodnutie prijaté po vypočutí generálneho advokáta, že vec bude prejednaná bez jeho návrhov,

vyhlásil tento

Rozsudok

- 1 Návrhy na začatie prejudiciálneho konania sa týkali výkladu článku 56 ZFEÚ, článkov 47 a 49 Charty základných práv Európskej únie (ďalej len „Charta“), smernice Európskeho parlamentu a Rady 96/71/ES zo 16. decembra 1996 o vysielaní pracovníkov v rámci poskytovania služieb (Ú. v. ES L 18, 1997, s. 1; Mim. vyd. 05/002, s. 431), ako aj smernice Európskeho parlamentu a Rady 2014/67/EÚ z 15. mája 2014 o presadzovaní smernice 96/71/ES o vysielaní pracovníkov v rámci poskytovania služieb, a ktorou sa mení nariadenie (EÚ) č. 1024/2012 o administratívnej spolupráci prostredníctvom informačného systému o vnútornom trhu („nariadenie o IMI“) (Ú. v. EÚ L 159, 2014, s. 11).
- 2 Tieto návrhy boli podané v rámci sporov, v ktorých na jednej strane stoja páni Zoran Maksimović, Humbert Jörg Köfler, Wolfgang Leitner, Joachim Schönbeck a Wolfgang Semper a na druhej strane Bezirkshauptmannschaft Murtal (Okresný správny orgán Murtal, Rakúsko) v súvislosti s pokutami, ktoré im uložil tento orgán za rôzne porušenia ustanovení v oblasti rakúskeho pracovného práva.

Právny rámec

Právo Únie

Smernica 2006/123/ES

- 3 Článok 1 ods. 6 smernice Európskeho parlamentu a Rady 2006/123/ES z 12. decembra 2006 o službách na vnútornom trhu (Ú. v. EÚ L 376, 2006, s. 36) stanovuje:

„Táto smernica neovplyvňuje [sa neuplatňuje na – *neoficiálny preklad*] pracovné právo, ktorým sú akékoľvek právne alebo zmluvné ustanovenia o podmienkach zamestnávania, pracovných podmienkach vrátane ochrany zdravia a bezpečnosti pri práci a vzťahy medzi zamestnávateľmi a pracovníkmi, ktoré členské štáty uplatňujú v súlade s vnútroštátnym právom, ktoré rešpektuje právo Spoločenstva. Táto smernica rovnako neovplyvňuje [sa neuplatňuje na – *neoficiálny preklad*] právne predpisy členských štátov o sociálnom zabezpečení.“

Smernica 2014/67

- 4 Článok 23 ods. 1 prvý pododsek smernice 2014/67 stanovuje:

„Členské štáty uvedú do účinnosti zákony, iné právne predpisy a správne opatrenia potrebné na dosiahnutie súladu s touto smernicou do 18. júna 2016. Bezodkladne o tom informujú Komisiu.“

Rakúske právo

- 5 § 7d Arbeitsvertragsrechts-Anpassungsgesetz (zákon o prispôsobení zákona o pracovných zmluvách, BGBl., 459/1993), v znení uplatniteľnom v spore vo veci samej (ďalej len „AVRAG“), stanovuje:

„1. Zamestnávatelia... majú povinnosť počas doby vyslania uchovávať... pracovnú zmluvu alebo služobný list..., mzdový výkaz, potvrdenia o vyplatení mzdy, na základe ktorých možno preskúmať výšku mzdy, ktorá sa vypláti vyslanému pracovníkovi za dobu výkonu práce podľa rakúskych pracovnoprávných predpisov, v nemeckom jazyku a v mieste výkonu práce (alebo pridelenia)...

2. V prípade cezhraničného pridelenia pracovníkov sa povinnosť uchovávať mzdové podklady vzťahuje na tuzemských zamestnávateľov. Poskytovateľ zamestnancov má povinnosť preukázateľne odovzdať tieto mzdové podklady prijímajúcemu zamestnávateľovi.

...“

- 6 § 7i ods. 4 AVRAG stanovuje:

„Ten, kto ako

1. zamestnávateľ... nemá k dispozícii mzdovú dokumentáciu v rozpore s § 7d, alebo
2. poskytovateľ zamestnancov v prípade cezhraničného pridelenia pracovníkov v rozpore s § 7d ods. 2 nepredloží prijímajúcemu zamestnávateľovi preukázateľne mzdovú dokumentáciu, alebo
3. prijímajúci zamestnávateľ si v prípade cezhraničného pridelenia pracovníkov v rozpore s § 7d ods. 2 nesplní svoju povinnosť uchovávať mzdové podklady,

sa dopustí správneho priestupku, za ktorý mu okresný správny úrad uloží za každého pracovníka pokutu vo výške od 1 000 do 10 000 eur, v prípade opakovania takého porušenia pokutu od 2 000 do 20 000 eur, a ak sú dotknutí viacerí ako traja pracovníci, za každého pracovníka pokutu vo výške od 2 000 do 20 000 eur, v prípade opakovania takého porušenia pokutu vo výške od 4 000 do 50 000 eur.“

- 7 § 28 ods. 1 Ausländerbeschäftigungsgesetz (zákon o zamestnávaní cudzincov, BGBl. 218/1975), v znení uplatniteľnom v spore vo veci samej (ďalej len „AusLBG“), stanovuje:

„Pokiaľ skutok nenapĺňa skutkovú podstatu trestného činu spadajúceho do právomoci súdov (§ 28c), spácha správny priestupok, za ktorý uloží okresný správny úrad sankciu,

1. ten, kto

- a) v rozpore s § 3 zamestná cudzinca, ktorému... nebolo udelené pracovné povolenie...

...

pričom toto porušenie sa potrestá v prípade neoprávneného zamestnania najviac troch cudzincov za každého neoprávneného zamestnaného cudzinca uložením pokuty vo výške od 1 000 eur do 10 000 eur, v prípade opakovania takého porušenia pokuty od 2 000 eur do 20 000 eur, v prípade viacerých ako troch zamestnaných cudzincov, za každého neoprávneného zamestnaného cudzinca uložením pokuty vo výške od 2 000 eur do 20 000 eur, v prípade opakovania takého porušenia pokuty od 4 000 eur do 50 000 eur;

...“

- 8 § 52 ods. 1 a 2 Verwaltungsgerichtsverfahrensgesetz (zákon o správnom konaní, BGBl. I, 33/2013), v znení uplatniteľnom v spore vo veci samej, stanovuje:

„1. V každom rozsudku správneho súdu, ktorým sa potvrdzuje rozhodnutie o uložení trestu, sa rozhodne, že osoba, ktorej bol uložený trest, je povinná poskytnúť príspevok na trovy konania.

2. Výška tohto príspevku je pre konanie o žalobe proti správnomu rozhodnutiu 20 % uloženého trestu, najmenej však desať eur; v prípade trestu odňatia slobody na účely vypočítania trov konania jeden deň trestu odňatia slobody zodpovedá sume 100 eur. ...“

Spory vo veciach samých a prejudiciálne otázky

- 9 V závode spoločnosti Zellstoff Pöls AG došlo 23. marca 2014 k výbuchu, pri ktorom bola zničená veľká časť regeneračného kotla.
- 10 Zmluvou z 11. júla 2014 Zellstoff Pöls zverila spoločnosti Andritz AG, so sídlom v Rakúsku, opravné práce a obnovu prevádzky teplárenského zariadenia.
- 11 Dňa 27. augusta 2014 Andritz poverila Bilfinger Đuro Đaković Montáža d.o.o. (ďalej len „Bilfinger“), so sídlom v Chorvátsku, demontážou a mechanickou montážou kotla. Táto spoločnosť uvedená ako posledná vyslala do Rakúska na vykonanie daných prác pracovníkov, pre ktorých boli potvrdenia o vyslaní vydané príslušnými rakúskymi orgánmi.
- 12 Keďže spoločnosti Bilfinger sa nepodarilo dodržať dátum skončenia prác stanovený na 25. augusta 2015, Bilfinger a Andritz sa dohodli, že ju nahradí spoločnosť Brodmont d.o.o., so sídlom v Chorvátsku s cieľom dokončiť práce, ktoré boli pôvodne zverené spoločnosti Bilfinger. Zmluva v tomto zmysle bola uzavretá 11. septembra 2015.

- 13 V období od 14. septembra 2015 do 30. októbra 2015 vykonávalo 217 pracovníkov práce na stavbe dotknutej vo veci samej pre Brodmont, keďže táto spoločnosť prevzala všetkých pracovníkov zamestnaných spoločnosťou Bilfinger.
- 14 Dňa 27. septembra, 13. októbra a 28. októbra 2015 Finanzpolizei (finančná polícia, Rakúsko) vykonala kontroly na uvedenom stavenisku, v rámci ktorých jej neboli predložené všetky mzdové podklady každého z týchto 217 pracovníkov.
- 15 Na základe zistení finančnej polície pri uvedených kontrolách Okresný správny úrad Murtal uložil žalobcom vo veci samej správne sankcie. Tento orgán sa domnieval, že nešlo o vyslanie pracovníkov, ale o cezhraničné pridelenie pracovníkov spoločnosťou Brodmont spoločnosti Andritz. Z rozhodnutí vnútroštátneho súdu teda vyplýva, že im nebolo vytýkané, že by si nespĺnili povinnosti týkajúce sa vyplatenia minimálnej mzdy.
- 16 Rozhodnutím z 19. apríla 2017 Okresný správny úrad Murtal uložil pánovi Maksimovičovi ako konateľovi spoločnosti Brodmont pokutu vo výške 3 255 000 eur. Podľa tohto úradu Brodmont porušila svoju povinnosť spoločnosti, ktorá poskytla 217 pracovníkov, predložiť spoločnosti Andritz ako užívateľskej spoločnosti mzdové podklady týchto pracovníkov podľa § 7d AVRAG.
- 17 Rozhodnutiami z 25. apríla a 5. mája 2017 uvedený úrad uložil tiež pokuty vo výške 2 604 000 eur a 2 400 000 eur každému zo štyroch členov predstavenstva spoločnosti Andritz, a to pánom Köflerovi, Leitnerovi, Schönbeckovi a Semperovi, z dôvodu nesplnenia určitých povinností stanovených v § 7 AVRAG a § 28 ods. 1 bode 1 písm. a) AuslBG v spojení s § 3 ods. 1 AuslBG, týkajúcich sa uchovávanía mzdových podkladov, ktoré prináležali tejto spoločnosti ako užívateľskej spoločnosti daných pracovníkov, ako aj získania správnych povolení pre 200 chorvátskych, srbských alebo bosniackych pracovníkov. Vnútroštátny súd spresnil, že v prípade nezaplatenia sa tieto pokuty zmenia na tresty odňatia slobody v trvaní 1 736 dní a 1 600 dní.
- 18 Osoby, ktorým boli tieto tresty uložené, podali proti týmto rozhodnutiam žalobu na vnútroštátny súd.
- 19 Daný súd má predovšetkým pochybnosti o súlade právnej úpravy, o ktorú ide vo veci samej, so zásadou proporcionality sankcií vyplývajúcou z práva Únie, pričom táto právna úprava, hoci súdom ponecháva určitú mieru voľnej úvahy pri stanovení sankcie, výrazne znižuje túto mieru z dôvodu kombinácie zásady kumulácie, existencie okolností ovplyvňujúcich sadzbu pokuty a vysokú sadzbu minimálnej pokuty, takže napriek tomu, že uložená pokuta je najnižšia z tých, ktoré možno uložiť, jej celková výška ostáva veľmi vysoká.
- 20 Vnútroštátny súd sa ďalej pýta, či možnosť uložiť viacročný náhradný trest odňatia slobody v prípade nezaplatenia pokuty, ktorá bola uložená za správny delikt spáchaný z nedbanlivosti, je v súlade so zásadou proporcionality.
- 21 Tento súd napokon spresnil, že v prípade zamietnutia žaloby podľa § 52 ods. 2 zákona o správnom konaní, v znení uplatniteľnom v spore vo veci samej, príspevok na náklady konania, ktorý sú žalobcovia povinní zaplatiť, predstavuje sumu zodpovedajúcu 20 % uloženej pokuty.
- 22 Za týchto podmienok Landesverwaltungsgericht Steiermark (Krajský správny súd Štajersko, Rakúsko) rozhodol prerušiť konanie a položiť Súdnemu dvoru tieto prejudiciálne otázky:

Vo veci C-64/18:

„1. Majú sa článok 56 ZFEÚ, ako aj [smernica 96/71] a [smernica 2014/67] vykladať v tom zmysle, že bránia vnútroštátnej právnej norme, ktorá za porušenie formálnych povinností v prípade cezhraničného pridelenia pracovníkov, akým je porušenie povinnosti odovzdať spoločnosťou

poskytujúcou pracovníkov mzdové podklady týkajúce sa pracovníkov používateľskej spoločnosti, stanovuje veľmi vysoké administratívne pokuty, a najmä vysoké minimálne sankcie, ktoré sa ukladajú kumulatívne za každého jednotlivého dotknutého pracovníka?

2. V prípade, ak odpoveď na prvú otázku nebude kladná:

Majú sa článok 56 ZFEÚ, ako aj [smernica 96/71] a [smernica 2014/67] vykladať v tom zmysle, že bránia tomu, aby sa za porušenie formálnych povinností v prípade cezhraničného pridelenia pracovníkov ukladali kumulatívne pokuty bez ohraničenia ich maximálnej výšky?“

Vo veci C-140/18:

„1. Majú sa článok 56 ZFEÚ, ako aj [smernica 96/71] a [smernica 2014/67] vykladať v tom zmysle, že bránia vnútroštátnej právnej norme, ktorá za porušenie formálnych povinností v prípade cezhraničného pridelenia pracovníkov, akým je porušenie povinnosti odovzdať spoločnosťou poskytujúcou pracovníkov mzdové podklady týkajúce sa pracovníkov používateľskej spoločnosti, stanovuje veľmi vysoké administratívne pokuty, a najmä vysoké minimálne sankcie, ktoré sa ukladajú kumulatívne za každého jednotlivého dotknutého pracovníka?

2. V prípade, ak odpoveď na prvú otázku nebude kladná:

Majú sa článok 56 ZFEÚ, ako aj [smernica 96/71] a [smernica 2014/67] vykladať v tom zmysle, že bránia tomu, aby sa za porušenie formálnych povinností v prípade cezhraničného pridelenia pracovníkov ukladali kumulatívne pokuty bez ohraničenia ich maximálnej výšky?

3. V prípade zápornej odpovede na prvú alebo druhú otázku:

Má sa článok 49 ods. 3 [Charty] vykladať v tom zmysle, že bráni vnútroštátnej právnej norme, ktorá za správne delikty spáchané z nedbanlivosti stanovuje neobmedzene vysoké peňažné pokuty a viacročné náhradné tresty odňatia slobody?“

Vo veci C-146/18:

„Majú sa články 47 a 49 [Charty] vykladať v tom zmysle, že bránia vnútroštátnej právnej norme, ktorá pre odvolacie konanie kogentne stanovuje príspevok na trovy konania vo výške 20 % uloženého trestu?“

Vo veci C-148/18:

Má sa článok 49 ods. 3 [Charty] vykladať v tom zmysle, že bráni vnútroštátnej právnej norme, ktorá za správne delikty spáchané z nedbanlivosti stanovuje neobmedzene vysoké peňažné pokuty, najmä vysoké minimálne tresty a viacročné náhradné tresty odňatia slobody?“

23 Rozhodnutím predsedu Súdneho dvora boli veci C-64/18, C-140/18, C-146/18 a C-148/18 spojené na spoločné konanie na účely písomnej a ústnej časti konania, ako aj vyhlásenia rozsudku.

O prejudiciálnych otázkach

- 24 Svojimi otázkami, ktoré treba preskúmať spoločne, sa vnútroštátny súd v podstate pýta, či sa majú článok 56 ZFEÚ, články 47 a 49 Charty, smernica 96/71, ako aj smernica 2014/67 vykladať v tom zmysle, že bránia takej vnútroštátnej právnej úprave, o ktorú ide vo veci samej, ktorá v prípade nedodržania povinností v oblasti pracovného práva týkajúcich sa získania administratívnych povolení a uchovávanía mzdových podkladov stanovuje pokuty:
- ktoré nemôžu byť nižšie než určitá stanovená suma,
 - ktoré sa ukladajú kumulatívne za každého dotknutého pracovníka a bez hornej hranice,
 - ku ktorým sa pripočíta príspevok na náklady konania vo výške 20 % z ich sumy v prípade zamietnutia žaloby podanej proti rozhodnutiu, ktorým boli uložené, a
 - ktoré sa zmenia na tresty odňatia slobody v prípade ich nezaplatenia.

Úvodné pripomienky

- 25 Na úvod treba uviesť, že z informácií poskytnutých vnútroštátnym súdom vyplýva, že vnútroštátna právna úprava, o ktorú ide vo veci samej, priamo neurčuje pracovné podmienky a podmienky zamestnávania uplatniteľné podľa rakúskej právnej úpravy, ale sleduje zaručenie účinnosti kontrol, ktoré môžu vykonávať príslušné rakúske orgány s cieľom zabezpečiť dodržiavanie týchto podmienok.
- 26 Súdny dvor však už rozhodol, že takéto kontrolné opatrenia nepatria do pôsobnosti smernice 96/71, keďže cieľom tejto smernice je koordinovať vnútroštátne hmotnoprávne systémy týkajúce sa pracovných podmienok a podmienok zamestnávania vyslaných pracovníkov nezávisle od doplňujúcich administratívnych pravidiel určených na to, aby umožnili preverenie dodržiavania uvedených podmienok (rozsudok z 3. decembra 2014, De Clercq a i., C-315/13, EU:C:2014:2408, bod 47).
- 27 Z návrhov na začatie prejudiciálneho konania tiež vyplýva, že k skutkovým okolnostiam vo veci samej došlo v období od septembra do októbra 2015. Z toho vyplýva, že smernica 2014/67, ktorá vo svojom článku 23 stanovuje, že lehota na jej prebratie uplynula 18. júna 2016, a ktorá bola prebratá do rakúskeho práva zákonom prijatým v júni 2016, ktorý nadobudol účinnosť 1. januára 2017, sa na ne nevzťahuje (pozri analogicky rozsudok z 13. novembra 2018, Čepelnik, C-33/17, EU:C:2018:896, bod 27).
- 28 Napokon, hoci niektoré dotknuté osoby, ktoré predložili pripomienky Súdnemu dvoru, tvrdili, že táto odpoveď na prejudiciálne otázky by sa mala takisto zakladať na smernici 2006/123, treba pripomenúť, že podľa jej článku 1 ods. 6 sa táto smernica neuplatňuje na zavedenie odstrašujúcich opatrení vnútroštátnou právnou úpravou na účely zabezpečenia dodržiavania hmotnoprávnych pravidiel v oblasti pracovného práva (pozri v tomto zmysle rozsudok z 13. novembra 2018, Čepelnik, C-33/17, EU:C:2018:896, body 29 až 35).
- 29 Vzhľadom na vyššie uvedené treba dospieť k záveru, že smernice 96/71, 2014/67 a 2006/123 nie sú relevantné na zodpovedanie prejudiciálnych otázok položených vnútroštátnym súdom.

O obmedzení slobodného poskytovania služieb

- 30 Treba pripomenúť, že podľa ustálenej judikatúry Súdneho dvora sa majú za obmedzenia slobodného poskytovania služieb považovať všetky opatrenia, ktoré výkon tejto slobody zakazujú, prekážajú mu alebo ho robia menej príťažlivým. Navyše článok 56 ZFEÚ zveruje práva nielen samotnému poskytovateľovi služieb, ale takisto príjemcovi uvedených služieb (rozsudok z 13. novembra 2018, Čepelnik, C-33/17, EU:C:2018:896, body 37 a 38, ako aj citovaná judikatúra).
- 31 Okrem toho Súdny dvor rozhodol, že vnútroštátna právna úprava, ktorá v rámci vyslania pracovníkov stanovuje povinnosť vyhotoviť a viesť dokumenty sociálneho zabezpečenia a pracovné dokumenty v prijímajúcom členskom štáte, môže viesť k dodatočným nákladom, ako aj administratívne a finančnému zaťaženiu pre podniky usadené v inom členskom štáte, a preto predstavuje obmedzenie slobodného poskytovania služieb (pozri v tomto zmysle rozsudky z 23. novembra 1999, Arblade a i., C-369/96 a C-376/96, EU:C:1999:575, body 58 a 59; z 18. júla 2007, Komisia/Nemecko, C-490/04, EU:C:2007:430, body 66 až 69, ako aj zo 7. októbra 2010, dos Santos Palhota a i., C-515/08, EU:C:2010:589, body 42 až 44).
- 32 Čo sa týka vysielania pracovníkov, ktorí sú štátnymi príslušníkmi tretích štátov, podnikom poskytujúcim služby so sídlom v členskom štáte Únie, Súdny dvor rozhodol, že vnútroštátna právna úprava, ktorá podmieňuje poskytovanie služieb na štátnom území podnikom so sídlom v inom členskom štáte vydaním administratívneho povolenia, predstavuje prekážku slobodného poskytovania služieb v zmysle článku 56 ZFEÚ (rozsudok zo 14. novembra 2018, Danieli & C. Officine Meccaniche a i., C-18/17, EU:C:2018:904, bod 44, ako aj citovaná judikatúra).
- 33 Preto je nutné konštatovať, že vnútroštátna právna úprava stanovujúca sankcie tak voči poskytovateľovi služieb, ako aj príjemcovi dotknutých služieb v prípade nedodržania takých povinností, ktoré samy osebe predstavujú obmedzenia slobodného poskytovania služieb, môže urobiť výkon tejto slobody menej príťažlivým.
- 34 V dôsledku toho taká vnútroštátna právna úprava, o ktorú ide vo veci samej, predstavuje obmedzenie slobodného poskytovania služieb.

O odôvodnení obmedzenia slobodného poskytovania služieb

- 35 Z ustálenej judikatúry Súdneho dvora vyplýva, že vnútroštátne opatrenia, ktoré môžu brániť výkonu základných slobôd zaručených Zmluvou o FEÚ alebo robiť tento výkon menej príťažlivým, môžu byť napriek tomu prípustné pod podmienkou, že zodpovedajú naliehavým dôvodom všeobecného záujmu, sú vhodné na zabezpečenie cieľa, ktorý chcú dosiahnuť, a nejdú nad rámec toho, čo je na dosiahnutie sledovaného cieľa nevyhnutné (rozsudok z 13. novembra 2018, Čepelnik, C-33/17, EU:C:2018:896, bod 42 a citovaná judikatúra).
- 36 V prejednávanej veci sa rakúska vláda domnieva, že obmedzenie slobodného poskytovania služieb, o ktoré ide vo veci samej, je odôvodnené cieľmi sociálnej ochrany pracovníkov, ako aj boja proti podvodom, najmä v sociálnej oblasti, a predchádzania zneužívaniu.
- 37 V tejto súvislosti treba uviesť, že sociálna ochrana pracovníkov, ako aj boj proti podvodom, najmä v sociálnej oblasti, a predchádzanie zneužívaniu sú cieľmi uvedenými medzi naliehavými dôvodmi všeobecného záujmu, ktoré môžu odôvodniť obmedzenie slobodného poskytovania služieb (rozsudok z 13. novembra 2018, Čepelnik, C-33/17, EU:C:2018:896, bod 44).
- 38 V tejto súvislosti právna úprava, o ktorú ide vo veci samej, ktorá stanovuje sankcie v prípade porušenia povinností v oblasti pracovného práva, ktorej cieľom je dosiahnutie týchto cieľov, môže byť považovaná za vhodnú na zabezpečenie dodržiavania týchto povinností, a teda dosiahnutie sledovaných cieľov.

- 39 V tejto súvislosti, pokiaľ ide o nevyhnutnosť obmedzenia slobodného poskytovania služieb, ako je to vo veci samej, treba pripomenúť, že prísnosť uloženej sankcie musí byť primeraná závažnosti porušenia, ktoré má táto sankcia postihnúť. Okrem toho správne alebo donucovacie opatrenia, ktoré umožňuje vnútroštátna právna úprava, nemôžu ísť nad rámec toho, čo je primerané a potrebné na uskutočnenie legitímnych cieľov sledovaných touto právnou úpravou (pozri analogicky rozsudok z 31. mája 2018, Zheng, C-190/17, EU:C:2018:357, body 41 a 42, ako aj citovanú judikatúru).
- 40 V tejto súvislosti treba po prvé uviesť, že cieľom právnej úpravy, o ktorú ide vo veci samej, je sankcionovať nedodržanie požiadaviek v oblasti pracovného práva týkajúcich sa získania administratívnych povolení a uchovávaní mzdových podkladov.
- 41 V druhom rade treba však uviesť, že právna úprava stanovujúca sankcie, ktorých výška závisí od počtu pracovníkov dotknutých nedodržaním určitých povinností v oblasti pracovného práva, sa sama osebe nezdá byť neprimeraná (pozri analogicky rozsudok zo 16. júla 2015, Chmielewski, C-255/14, EU:C:2015:475, bod 26).
- 42 Z tohto dôvodu kombinácia vysokej sumy pokút stanovená na sankcionovanie nedodržania takých povinností s kumuláciou bez hornej hranice týchto pokút, ak sa porušenie týka viacerých pracovníkov, môže viesť k uloženiu vysokých peňažných sankcií, ktoré môžu dosahovať, ako v prejednávanej veci, niekoľko miliónov eur.
- 43 Okrem toho okolnosť, že také pokuty nemôžu byť v každom prípade nižšie než určitá stanovená suma, môže umožniť uloženie takýchto sankcií v prípadoch, v ktorých sa preukáže, že vytykané skutočnosti sú osobitne závažné.
- 44 Po tretie vnútroštátny súd spresňuje, že v súlade s vnútroštátnou právnou úpravou, o ktorú ide vo veci samej, sa v prípade zamietnutia žaloby, ktorú proti rozhodnutiu o uložení takejto sankcie podala osoba, ktorej je sankcia určená, je táto osoba povinná zaplatiť sumu zodpovedajúcu 20 % tejto sankcie ako príspevok na trovy konania.
- 45 Po štvrté z návrhov na začatie prejudiciálneho konania vyplýva, že právna úprava, o ktorú ide vo veci samej, stanovuje v prípade nezaplatenia uloženej pokuty uloženie trestu odňatia slobody, ktorý má osobitne prísny charakter vzhľadom na dôsledky, ktoré z toho pre dotknutú osobu vyplývajú (pozri v tomto zmysle rozsudky z 3. júla 1980, Pieck, 157/79, EU:C:1980:179, bod 19; z 29. februára 1996, Skanavi a Chryssanthakopoulos, C-193/94, EU:C:1996:70, bod 36, a z 26. októbra 2017, I, C-195/16, EU:C:2017:815, bod 77).
- 46 Vzhľadom na tieto skutočnosti sa právna úprava, o ktorú ide vo veci samej, nejaví ako primeraná závažnosti sankcionovaných porušení, t. j. nedodržaniu povinností v oblasti pracovného práva týkajúcich sa získania administratívnych povolení a uchovávaní mzdových podkladov.
- 47 Navyše skutočné splnenie povinností, ktorých nedodržanie je sankcionované takouto právnou úpravou, by sa dalo zabezpečiť menej obmedzujúcimi opatreniami, akými sú stanovenie nižších pokút alebo určenie maximálnej výšky takých pokút, a bez nevyhnutného doplnenia týchto pokút o náhradné tresty odňatia slobody.
- 48 Z tohto dôvodu treba konštatovať, že právna úprava, o ktorú ide vo veci samej, ide nad rámec toho, čo je potrebné na zabezpečenie dodržiavania povinností v oblasti pracovného práva týkajúcich sa získania administratívnych povolení a uchovávaní mzdových podkladov a na zabezpečenie dosiahnutia sledovaných cieľov.
- 49 Vzhľadom na tieto úvahy nie je potrebné skúmať zlučiteľnosť takejto právnej úpravy s článkami 47 a 49 Charty.

- 50 Vzhľadom na všetky predchádzajúce úvahy treba na položené otázky odpovedať tak, že článok 56 ZFEÚ sa má vykladať v tom zmysle, že bráni takej vnútroštátnej právnej úprave, o ktorú ide vo veci samej, ktorá v prípade nedodržania povinností v oblasti pracovného práva týkajúcich sa získania administratívnych povolení a uchovávanía mzdových podkladov stanovuje pokuty:
- ktoré nemôžu byť nižšie než určitá stanovená suma,
 - ktoré sa ukladajú kumulatívne za každého dotknutého pracovníka a bez hornej hranice,
 - ku ktorým sa pripočíta príspevok na náklady konania vo výške 20 % z ich sumy v prípade zamietnutia žaloby podanej proti rozhodnutiu, ktorým boli uložené, a
 - ktoré sa zmenia na tresty odňatia slobody v prípade ich nezaplatenia.

O trovách

- 51 Vzhľadom na to, že konanie pred Súdny dvorom má vo vzťahu k účastníkom konania vo veci samej incidenčný charakter a bolo začaté v súvislosti s prekážkou postupu v konaní pred vnútroštátnym súdom, o trovách konania rozhodne tento vnútroštátny súd. Iné trovy konania, ktoré vznikli v súvislosti s predložením pripomienok Súdnemu dvoru a nie sú trovami uvedených účastníkov konania, nemôžu byť nahradené.

Z týchto dôvodov Súdny dvor (šiesta komora) rozhodol takto:

Článok 56 ZFEÚ sa má vykladať v tom zmysle, že bráni takej vnútroštátnej právnej úprave, o ktorú ide vo veci samej, ktorá v prípade nedodržania povinností v oblasti pracovného práva týkajúcich sa získania administratívnych povolení a uchovávanía mzdových podkladov stanovuje pokuty:

- ktoré nemôžu byť nižšie než určitá stanovená suma,
- ktoré sa ukladajú kumulatívne za každého dotknutého pracovníka a bez hornej hranice,
- ku ktorým sa pripočíta príspevok na náklady konania vo výške 20 % z ich sumy v prípade zamietnutia žaloby podanej proti rozhodnutiu, ktorým boli uložené, a
- ktoré sa zmenia na tresty odňatia slobody v prípade ich nezaplatenia.

Podpisy