



Zbirka odločb sodne prakse

SODBA SODIŠČA (šesti senat)

z dne 12. septembra 2019*

„Predhodno odločanje – Člen 56 PDEU – Svoboda opravljanja storitev – Napotitev delavcev – Hramba in prevod plačne dokumentacije – Delovno dovoljenje – Sankcije – Sorazmernost – Globe v vnaprej določenem minimalnem znesku – Kumuliranje – Neobstoj zgornje meje – Sodni stroški – Nadomestna kazen odvzema prostosti“

V združenih zadevah C-64/18, C-140/18, C-146/18 in C-148/18,

katerih predmet so predlogi za sprejetje predhodne odločbe na podlagi člena 267 PDEU, ki jih je vložilo Landesverwaltungsgericht Steiermark (deželno upravno sodišče na Štajerskem, Avstrija), z odločbami z dne 25. januarja 2018 (C-64/18), z dne 31. januarja 2018 (C-140/18) in z dne 16. februarja 2018 (C-146/18 in C-148/18), ki so na Sodišče prispele 1. februarja 2018 (C-64/18), 22. februarja 2018 (C-140/18) in 23. februarja 2018 (C-146/18 in C-148/18), v postopkih

Zoran Maksimovic (C-64/18),

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

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

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

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

proti

Bezirkshauptmannschaft Murtal,

ob udeležbi

Finanzpolizei,

SODIŠČE (šesti senat),

v sestavi C. Toader, predsednica senata, L. Bay Larsen (poročevalec) in M. Safjan, sodnika,

generalni pravobranilec: M. Bobek,

sodna tajnica: M. Krausenböck, administratorica,

na podlagi pisnega postopka in obravnave z dne 6. maja 2019,

* Jezik postopka: nemščina.

ob upoštevanju stališč, ki so jih predložili:

- za Z. Maksimovica R. Grilc, R. Vouk, M. Škof, M. Ranc in S. Grilc, Rechtsanwälte,
- za H. J. Köflerja, W. Leitnerja, J. Schönbecka in W. Semperja E. Oberhammer in P. Pardatscher, Rechtsanwälte,
- za Finanzpolizei B. Schlögl, agent,
- za avstrijsko vlado G. Hesse, agent,
- za češko vlado M. Smolek, J. Vlácil, J. Pavliš in L. Dvořáková, agenti,
- za hrvaško vlado sprva T. Galli, nato M. Vidović, agenta,
- za madžarsko vlado M. Z. Fehér, G. Tornyai in G. Koós, agenti,
- za poljsko vlado B. Majczyna, agent,
- za slovensko vlado A. Grum in J. Morela, agentki,
- za Evropsko komisijo M. Kellerbauer, L. Malferrari in H. Krämer, agenti,

na podlagi sklepa, sprejetega po opredelitvi generalnega pravobranilca, da bo v zadevi razsojeno brez sklepnih predlogov,

izreka naslednjo

Sodbo

- 1 Predlogi za sprejetje predhodne odločbe se nanašajo na razlago člena 56 PDEU, členov 47 in 49 Listine Evropske unije o temeljnih pravicah (v nadaljevanju: Listina), Direktive Evropskega parlamenta in Sveta 96/71/ES z dne 16. decembra 1996 o napotitvi delavcev na delo v okviru opravljanja storitev (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 5, zvezek 2, str. 431) in Direktive 2014/67/EU Evropskega parlamenta in Sveta z dne 15. maja 2014 o izvrševanju Direktive 96/71/ES o napotitvi delavcev na delo v okviru opravljanja storitev in spremembi Uredbe (EU) št. 1024/2012 o upravnem sodelovanju prek informacijskega sistema za notranji trg (uredba IMI) (UL 2014, L 159, str. 11).
- 2 Ti predlogi so bili vloženi v okviru sporov med Zoranom Maksimovicem, Humbertom Jörgom Köflerjem, Wolfgangom Leitnerjem, Joachimom Schönbeckom in Wolfgangom Semperjem na eni strani ter Bezirkshauptmannschaft Murtal (upravni organ okrožja Murtal, Avstrija) na drugi v zvezi z globami, ki jim jih je ta organ naložil za različne kršitve določb s področja avstrijskega delovnega prava.

Pravni okvir

Pravo Unije

Direktiva 2006/123/ES

- 3 Člen 1(6) Direktive 2006/123/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 12. decembra 2006 o storitvah na notranjem trgu (UL 2006, L 376, str. 36) določa:

„Ta direktiva ne vpliva na delovno pravo, to je katero koli zakonsko ali pogodbeno določbo v zvezi z zaposlitvenimi pogoji, delovnimi pogoji, vključno z varnostjo in zdravjem pri delu ter razmerjem med delodajalci in delojemalci, ki jo države članice uporabljajo v skladu z nacionalno zakonodajo, ki mora biti usklajena z zakonodajo Skupnosti. Ta direktiva tudi ne posega v zakonodajo o socialni varnosti v državah članicah.“

Direktiva 2014/67

- 4 Člen 23(1), prvi pododstavek, Direktive 2014/67 določa:

„Države članice sprejmejo zakone in druge predpise, potrebne za uskladitev s to direktivo, najpozneje do 18. junija 2016. O tem takoj obvestijo Komisijo.“

Avstrijsko pravo

- 5 Člen 7d Arbeitsvertragsrechts-Anpassungsgesetz (zakon o prilagoditvi prava delovnih pogodb, BGBl., 459/1993) v različici, ki se uporablja za spor o glavni stvari (v nadaljevanju: AVRAG), določa:

„1. Delodajalci [...] morajo imeti med trajanjem celotne napotitve [...] na kraju (opravljanja) dela v nemščini na voljo pogodbo o zaposlitvi ali potrdilo o pravicah in obveznostih iz pogodbe o zaposlitvi [...], plačilne liste, dokazila o izplačilu plače [...], da je mogoče preveriti plačilo, ki napotenemu delavcu pripada v času trajanja zaposlitve v skladu z avstrijskimi pravnimi predpisi [...].

2. V primeru čezmejnega posredovanja dela delavcev mora plačne dokumente imeti na voljo nacionalno podjetje, ki se mu delavci posredujejo. Podjetje, ki posreduje delavce, mora dokumente dati na voljo podjetju, ki se mu delavci posredujejo, in sicer tako, da je to mogoče preveriti.

[...]“

- 6 Člen 7i(4) AVRAG določa:

„Kdor:

1. kot delodajalec [...] v nasprotju s členom 7d nima na voljo plačnih dokumentov, ali
2. kot podjetje, ki posreduje delavce, v primeru čezmejnega posredovanja dela delavcev v nasprotju s členom 7d(2) plačnih dokumentov ne da na voljo podjetju, ki se mu delo delavcev posreduje, in sicer tako, da je to mogoče preveriti, ali
3. kot podjetje, ki se mu posreduje delo delavcev, v primeru čezmejnega posredovanja dela delavcev v nasprotju s členom 7d(2) nima na voljo plačnih dokumentov,

stori upravni prekršek in mu uprava okrožja za vsakega delavca naloži globo od 1000 EUR do 10.000 EUR, pri ponovljeni kršitvi pa globo od 2000 EUR do 20.000 EUR; če se kršitev nanaša na več kot tri delavce, se za vsakega delavca naloži globo od 2000 EUR do 20.000 EUR, pri ponovljeni kršitvi pa globo od 4000 EUR do 50.000 EUR.“

- 7 Člen 28(1) Ausländerbeschäftigungsgesetz (zakon o zaposlovanju tujcev, BGBl. 218/1975) v različici, ki se uporablja za spor o glavni stvari (v nadaljevanju: AuslBG), določa:

„Če dejanje nima znakov kaznivega dejanja, ki spada v pristojnost sodišč (člen 28c), stori upravni prekršek,

1. kdor

(a) v nasprotju s členom 3 zaposli tujca, za katerega ni bilo izdano [...] delovno dovoljenje [...]

[...]

pri čemer ta prekršek upravni organ okrožja v primeru nedovoljene zaposlitve do največ treh tujcev za vsakega neupravičeno zaposlenega delavca sankcionira z denarno kaznijo od 1000 do 10.000 EUR oziroma v primeru prve in nadaljnjih ponovitev kršitve od 2000 do 20.000 EUR, če pa gre za neupravičeno zaposlitev več kot treh tujcev, za vsakega neupravičeno zaposlenega tujca z denarno kaznijo od 2000 do 20.000 EUR oziroma v primeru prve in nadaljnjih ponovitev kršitve od 4000 do 50.000 EUR;

[...]“

- 8 Člen 52(1) in (2) Verwaltungsgerichtsverfahrensgesetz (zakon o upravnem sporu, BGBl. I, 33/2013) v različici, ki se uporablja za spor o glavni stvari, določa:

„1. V vsaki sodbi upravnega sodišča, s katero se potrди odločba o upravnem prekršku, je treba določiti, da mora sankcionirana oseba prispevati k stroškom postopka v zvezi z upravnim prekrškom.

2. V pritožbenem postopku se ta prispevek odmeri na 20 % naložene sankcije, vendar najmanj na 10 EUR; v primeru kazni odvzema prostosti pri določitvi stroškov en dan odvzema prostosti ustreza znesku 100 EUR. [...]“

Spori o glavni stvari in vprašanja za predhodno odločanje

- 9 V obratu družbe Zellstoff Pöls AG, ki je v Pölsu (Avstrija), je 23. marca 2014 prišlo do eksplozije, v kateri je bil uničen velik del lužnega kotla.
- 10 Družba Zellstoff Pöls je s pogodbo z dne 11. julija 2014 družbi Andritz AG, ki ima sedež v Avstriji, zaupala izdelavo in vzpostavitev obratovanja kotla.
- 11 Družba Andritz je 27. avgusta 2014 družbi Bilfinger Duro Dakovic Montaza d.o.o. (v nadaljevanju: Bilfinger), ki ima sedež na Hrvaškem, naročila demontažo in mehansko montažo kotla. Ta družba je za izvedbo teh del v Avstrijo napotila delavce, za katere so potrdila o napotitvi izdali pristojni avstrijski organi.
- 12 Ker družba Bilfinger del ni uspela končati do dogovorjenega datuma, to je do 25. avgusta 2015, sta se družbi Bilfinger in Andritz dogovorili, da bo dela, ki so bila družbi Bilfinger prvotno naročena, namesto nje končala družba Brodmont d.o.o., ki ima sedež na Hrvaškem. Glede tega je bila sklenjena pogodba 11. septembra 2015.

- 13 Med 14. septembrom 2015 in 30. oktobrom 2015 je na gradbišču iz postopka v glavni stvari za družbo Brodmont delalo 217 delavcev, pri čemer je zadnjenaavedena družba prevzela vse delavce družbe Bilfinger na tem gradbišču.
- 14 Finanzpolizei (finančna policija, Avstrija) je 27. septembra, 13. oktobra in 28. oktobra 2015 opravila kontrole na navedenem gradbišču, med katerimi ji ni bilo mogoče predložiti vseh dokumentov v zvezi z obračunom plač za vsakega od 217 delavcev.
- 15 Na podlagi ugotovitev, do katerih je prišla finančna policija med navedenimi kontrolami, je upravni organ okrožja Murtal tožečim strankam v postopku v glavni stvari naložil upravne sankcije. Ta organ je ugotovil, da ni šlo za napotitev delavcev, temveč za čezmejno zagotavljanje dela delavcev družbe Brodmont družbi Andritz. Iz predložitvenih odločb pa je razvidno, da tema družbama ni bilo očitano, da ne bi izpolnili svojih obveznosti v zvezi z izplačilom minimalne plače.
- 16 Upravni organ okrožja Murtal je z odločbo z dne 19. aprila 2017 Z. Maksimovicu, poslovodji družbe Brodmont, naložil globo v skupnem znesku 3.255.000 EUR. Ugotovil je, da družba Brodmont kot matično podjetje 217 delavcev, ki jih je posredovala, ni izpolnila svoje obveznosti, ki je določena v členu 7d AVRAG, da družbi Andritz, to je družbi, ki se ji posreduje delo delavcev, da na voljo plačne dokumente teh delavcev.
- 17 Navedeni organ je poleg tega z odločbami z dne 25. aprila in 5. maja 2017 vsakemu od štirih članov uprave družbe Andritz, to je H. J. Köflerju, W. Leitnerju, J. Schönbecku in W. Semperju, naložil globe v višini 2.604.000 EUR in 2.400.000 EUR zaradi nespoštovanja nekaterih obveznosti, določenih v členu 7d AVRAG in v členu 28(1), točka 1(a), AuslBG v povezavi s členom 3(1) AuslBG glede hrambe plačnih dokumentov, ki velja za to družbo kot podjetje, ki uporablja delo navedenih delavcev, in glede zagotovitve upravnih dovoljenj za 200 hrvaških, srbskih oziroma bosanskih delavcev. Predložitveno sodišče pojasnjuje, da bodo te globe v primeru neizterjave njihovih zneskov spremenjene v kazni odvzema prostosti v trajanju 1736 in 1600 dni.
- 18 Naslovniki teh sankcij so zoper te odločbe vložili tožbo pri predložitvenem sodišču.
- 19 To sodišče zlasti dvomi o skladnosti ureditve, kakršna je ta v postopku v glavni stvari – s katero je, čeprav se sodiščem pušča neka diskrecijska pravica pri določitvi sankcije, ta diskrecijska pravica močno omejena zaradi kombinacije načela kumuliranja, obstoja okoliščin, ki vplivajo na višino globe, in visoke ravni minimalne globe, zaradi česar ostane skupni znesek globe, tudi če gre pri naloženi globi za najnižjo globo, ki jo je mogoče izreči, zelo visok – z načelom sorazmernosti sankcij, določenim v pravu Unije.
- 20 Dalje, predložitveno sodišče želi izvedeti, ali je možnost izreka večletne kazni zapora v primeru neplačila globe, da bi se sankcioniral upravni prekršek, storjen iz malomarnosti, v skladu z navedenim načelom sorazmernosti.
- 21 To sodišče nazadnje pojasnjuje, da bi, če bi bilo treba tožbo zavriniti, na podlagi člena 52(2) zakona o upravnem sporu v različici, ki se uporablja za spor o glavni stvari, prispevek za stroške postopka, ki bi bil naložen tožečim strankam, znašal 20 % naložene globe.

- 22 V teh okoliščinah je Landesverwaltungsgericht Steiermark (deželno upravno sodišče na Štajerskem, Avstrija) prekinilo odločanje in Sodišču v predhodno odločanje predložilo ta vprašanja:

V zadevi C-64/18:

„1. Ali je treba člen 56 PDEU ter [Direktivo 96/71] in [Direktivo 2014/67] razlagati tako, da nasprotujejo nacionalni določbi, ki za kršitve formalnih obveznosti v primeru čezmejnega dela delavcev, kot je opustitev dajanja na voljo plačnih dokumentov s strani podjetja, ki posreduje delo delavcev, podjetju, ki se mu delo delavcev posreduje, določa naložitev zelo visokih glob, zlasti visokih najnižjih glob, ki se izrekajo kumulativno glede na število zadevnih delavcev?

2. V primeru nikalnega odgovora na prvo vprašanje:

Ali je treba člen 56 PDEU ter [Direktivo 96/71] in [Direktivo 2014/67] razlagati tako, da nasprotujejo temu, da se, če gre za kršitev formalnih obveznosti v primeru čezmejnega dela delavcev, kumulativne upravne globe naložijo brez absolutnih zgornjih mej?“

V zadevi C-140/18:

„1. Ali je treba člen 56 PDEU ter [Direktivo 96/71] in [Direktivo 2014/67] razlagati tako, da nasprotujejo nacionalni določbi, ki za kršitve formalnih obveznosti v primeru čezmejnega dela delavcev, kot je opustitev dajanja na voljo plačnih dokumentov s strani podjetja, ki posreduje delo delavcev, podjetju, ki se mu delo delavcev posreduje, določa naložitev zelo visokih glob, zlasti visokih najnižjih glob, ki se izrekajo kumulativno glede na število zadevnih delavcev?

2. V primeru nikalnega odgovora na prvo vprašanje:

Ali je treba člen 56 PDEU ter [Direktivo 96/71] in [Direktivo 2014/67] razlagati tako, da nasprotujejo temu, da se, če gre za kršitev formalnih obveznosti v primeru čezmejnega dela delavcev, kumulativne upravne globe naložijo brez absolutnih zgornjih mej?

3. V primeru nikalnega odgovora na prvo ali drugo vprašanje:

Ali je treba člen 49(3) [Listine] razlagati tako, da nasprotuje nacionalni določbi, ki za delikte, storjene iz malomarnosti, določa neomejeno visoke denarne kazni in večletni nadomestni zapor?“

V zadevi C-146/18:

„Ali je treba člena 47 in 49 Listine razlagati tako, da nasprotujeta nacionalni določbi, ki določa, da prispevek k stroškom tožbenega postopka nujno znaša 20 % naložene kazni?“

V zadevi C-148/18:

„Ali je treba člen 49(3) [Listine] razlagati tako, da nasprotuje nacionalni določbi, ki za delikte, storjene iz malomarnosti, določa neomejeno visoke denarne kazni, zlasti visoke najnižje kazni, in večletni nadomestni zapor?“

- 23 S sklepom predsednika Sodišča so bile zadeve C-64/18, C-140/18, C-146/18 in C-148/18 združene za pisni in ustni postopek ter izdajo sodb.

Vprašanja za predhodno odločanje

- 24 Predložitveno sodišče s svojimi vprašanji, ki jih je treba obravnavati skupaj, v bistvu sprašuje, ali je treba člen 56 PDEU, člena 47 in 49 Listine, Direktivo 96/71 in Direktivo 2014/67 razlagati tako, da nasprotujejo nacionalni ureditvi, kakršna je ta v postopku v glavni stvari, s katero je določeno, da se ob neizpolnitvi obveznosti na področju delovnega prava v zvezi s pridobitvijo upravnih dovoljenj in hrambo plačnih dokumentov naložijo globe:
- ki ne smejo biti nižje od vnaprej določenega zneska;
 - ki se naložijo kumulativno za vsakega zadevnega delavca in brez zgornje meje;
 - h katerim se v primeru zavrnitve tožbe, vložene zoper odločbo, s katero so bile te globe naložene, doda prispevek k stroškom postopka v višini 20 % zneska navedenih glob in
 - ki se v primeru neplačila spremenijo v kazni odvzema prostosti.

Uvodne ugotovitve

- 25 Najprej je treba poudariti, da je iz informacij, ki jih je posredovalo predložitveno sodišče, razvidno, da z nacionalno ureditvijo iz postopka v glavni stvari niso neposredno določeni pogoji za delo in zaposlitev, ki se uporabljajo na podlagi avstrijske zakonodaje, temveč da je namen te ureditve, da se zagotovi učinkovitost nadzora, ki ga lahko opravijo pristojni avstrijski organi, da bi zagotovili spoštovanje teh pogojev.
- 26 Sodišče pa je že presodilo, da taki nadzorni ukrepi ne spadajo na področje uporabe Direktive 96/71, saj je namen te direktive usklajevanje nacionalnih materialnih predpisov v zvezi s pogoji za delo in zaposlitev napotenih delavcev, neodvisno od dodatnih upravnih pravil, katerih namen je omogočiti preveritev spoštovanja teh pogojev (sodba z dne 3. decembra 2014, De Clercq in drugi, C-315/13, EU:C:2014:2408, točka 47).
- 27 Iz predložitvenih odločb je prav tako razvidno, da so dejstva iz postopka v glavni stvari nastala med septembrom in oktobrom 2015. Iz tega izhaja, da se zanje Direktiva 2014/67, katere rok za prenos se je v skladu z njenim členom 23 iztekel 18. junija 2016 in ki je bila v avstrijsko pravo prenesena z zakonom, ki je bil sprejet junija 2016 in ki je začel veljati 1. januarja 2017, ne uporabi (glej po analogiji sodbo z dne 13. novembra 2018, Čepelnik, C-33/17, EU:C:2018:896, točka 27).
- 28 Nazadnje in ob tem, da so nekatere zainteresirane stranke, ki so Sodišču predložile stališča, trdile, da bi morale to sodišče svoj odgovor na vprašanja za predhodno odločanje utemeljiti tudi z Direktivo 2006/123, je treba opozoriti, da se ta direktiva v skladu s svojim členom 1(6) ne uporablja v primeru, da se z nacionalnimi predpisi uvedejo odvratilni ukrepi za zagotovitev spoštovanja materialnih pravil na področju delovnega prava (glej v tem smislu sodbo z dne 13. novembra 2018, Čepelnik, C-33/17, EU:C:2018:896, točke od 29 do 35).
- 29 Glede na navedeno je treba ugotoviti, da direktive 96/71, 2014/67 in 2006/123 niso upoštevne za odgovor na vprašanja za predhodno odločanje, ki jih je postavilo predložitveno sodišče.

Omejitev svobode opravljanja storitev

- 30 Opozoriti je treba, da je treba v skladu z ustaljeno sodno prakso Sodišča kot omejitev svobode opravljanja storitev šteti vse ukrepe, s katerimi se prepoveduje, ovira ali zmanjšuje privlačnost uresničevanja te svobode. Poleg tega člen 56 PDEU ne zagotavlja pravic le ponudniku, ampak tudi prejemniku navedenih storitev (sodba z dne 13. novembra 2018, Čepelnik, C-33/17, EU:C:2018:896, točka 37 in 38 ter navedena sodna praksa).
- 31 Prav tako je Sodišče presodilo, da se lahko z nacionalno ureditvijo, s katero se v okviru napotitve delavcev določa obveznost, da se v državi članici gostiteljici sestavijo in hranijo dokumenti v zvezi s socialno varnostjo in zaposlitvijo, povzročijo dodatni stroški ter upravna in ekonomska bremena za podjetja, ki imajo sedež v drugi državi članici, in da taka ureditev zato pomeni omejitev svobode opravljanja storitev (glej v tem smislu sodbe z dne 23. novembra 1999, Arblade in drugi, C-369/96 in C-376/96, EU:C:1999:575, točki 58 in 59; z dne 18. julija 2007, Komisija/Nemčija, C-490/04, EU:C:2007:430, točke od 66 do 69, ter z dne 7. oktobra 2010, dos Santos Palhota in drugi, C-515/08, EU:C:2010:589, točke od 42 do 44).
- 32 V zvezi s tem, da podjetje, ki opravlja storitve in ki ima sedež v državi članici Unije, napoti delavce iz tretje države, je Sodišče presodilo, da nacionalna ureditev, s katero se za to, da lahko podjetje, ki ima sedež v drugi državi članici, na nacionalnem ozemlju opravlja storitve, zahteva izdaja upravnega dovoljenja, pomeni omejitev svobode opravljanja storitev v smislu člena 56 PDEU (sodba z dne 14. novembra 2018, Danieli & C. Officine Meccaniche in drugi, C-18/17, EU:C:2018:904, točka 44 in navedena sodna praksa).
- 33 Tako je treba ugotoviti, da se lahko z nacionalno ureditvijo, s katero so v primeru neizpolnitve takih obveznosti, ki že same po sebi pomenijo omejitev svobode opravljanja storitev, določene sankcije tako za ponudnika kot tudi za prejemnika zadevnih storitev, zmanjšuje privlačnost uresničevanja take svobode.
- 34 Nacionalna ureditev, kakršna je ta v postopku v glavni stvari, zato pomeni omejitev svobode opravljanja storitev.

Utemeljitev omejitve svobode opravljanja storitev

- 35 Iz ustaljene sodne prakse Sodišča izhaja, da je mogoče nacionalne ukrepe, ki lahko ovirajo ali zmanjšujejo privlačnost uresničevanja temeljnih svoboščin, zagotovljenih s Pogodbo DEU, vseeno dopustiti, če ustrezajo nujnim razlogom v splošnem interesu, če so primerni za zagotovitev uresničitve cilja, ki se z njimi dosega, in če ne presegajo tistega, kar je nujno za uresničitev tega cilja (sodba z dne 13. novembra 2018, Čepelnik, C-33/17, EU:C:2018:896, točka 42 in navedena sodna praksa).
- 36 V obravnavanem primeru avstrijska vlada meni, da je omejitev svobode opravljanja storitev iz postopka v glavni stvari utemeljena s cilji socialne varnosti delavcev, boja proti goljufijam, zlasti socialnim, in preprečevanja zlorab.
- 37 V zvezi s tem je treba poudariti, da so socialna varnost delavcev, boj proti goljufijam, zlasti socialnim, in preprečevanje zlorab cilji, ki spadajo med nujne razloge v splošnem interesu, ki lahko upravičijo omejitev svobode opravljanja storitev (sodba z dne 13. novembra 2018, Čepelnik, C-33/17, EU:C:2018:896, točka 44).
- 38 V tem okviru je mogoče za ureditev, kakršna je ta v postopku v glavni stvari, s katero so določene sankcije za kršitve obveznosti na področju delovnega prava, katerih namen je uresničitev teh ciljev, šteti, da je primerna za zagotovitev spoštovanja takšnih obveznosti in zato za uresničitev zastavljenih ciljev.

- 39 V zvezi s tem je treba glede nujnosti omejitve svobode opravljanja storitev, kakršna je ta v postopku v glavni stvari, opozoriti, da mora strogost naložene sankcije ustrezati teži kršitve, ki naj bi se z njo sankcionirala. Poleg tega upravni ali represivni ukrepi, ki so dovoljeni z nacionalno zakonodajo, ne smejo presegati tistega, kar je nujno za uresničitev ciljev, ki jim legitimno sledi ta zakonodaja (glej po analogiji sodbo z dne 31. maja 2018, Zheng, C-190/17, EU:C:2018:357, točki 41 in 42 ter navedena sodna praksa).
- 40 V tem okviru je treba na prvem mestu poudariti, da je namen ureditve, kakršna je ta v postopku v glavni stvari, sankcionirati nespoštovanje zahtev na področju delovnega prava v zvezi s pridobitvijo upravnih dovoljenj in hrambo plačnih dokumentov.
- 41 Na drugem mestu je treba sicer poudariti, da ureditev, s katero so določene sankcije, katerih zneski se razlikujejo glede na količino delavcev, na katere se nanaša neizpolnitev nekaterih obveznosti na področju delovnega prava, očitno sama po sebi ni nesorazmerna (glej po analogiji sodbo z dne 16. julija 2015, Chmielewski, C-255/14, EU:C:2015:475, točka 26).
- 42 Vendar kombinacija visokega zneska glob, določenih za sankcioniranje neizpolnitve takšnih obveznosti, in neomejenega kumuliranja teh glob, kadar se kršitev nanaša na več delavcev, lahko povzroči naložitev znatne denarne sankcije, ki lahko, kot je to v obravnavanem primeru, doseže več milijonov eurov.
- 43 Poleg tega lahko okoliščina, da take globe nikakor ne morejo biti nižje od vnaprej določenega zneska, omogoči naložitev takšnih sankcij v primerih, v katerih ni dokazano, da imajo očitana dejstva posebno težo.
- 44 Na tretjem mestu predložitveno sodišče pojasnjuje, da mora v skladu z nacionalno ureditvijo iz postopka v glavni stvari v primeru zavrnitve tožbe, vložene zoper odločbo, s katero je bila naložena takšna sankcija, naslovnik te odločbe, ki je vložil to tožbo, plačati znesek v višini 20 % te sankcije kot prispevek k stroškom postopka.
- 45 Na četrtem mestu je iz predložitvene odločbe razvidno, da je z ureditvijo iz postopka v glavni stvari določeno, da se v primeru neplačila naložene globe naloži nadomestna kazen odvzema prostosti, ki je glede na posledice, ki iz nje izhajajo za zadevno osebo, posebej stroga (glej v tem smislu sodbe z dne 3. julija 1980, Pieck, 157/79, EU:C:1980:179, točka 19; z dne 29. februarja 1996, Skanavi in Chryssanthakopoulos, C-193/94, EU:C:1996:70, točka 36, in z dne 26. oktobra 2017, I, C-195/16, EU:C:2017:815, točka 77).
- 46 Glede na te elemente ureditev, kakršna je ta v postopku v glavni stvari, očitno ne ustreza teži sankcioniranih kršitev, namreč neizpolnitvi obveznosti na področju delovnega prava v zvezi s pridobitvijo upravnih dovoljenj in hrambo plačnih dokumentov.
- 47 Poleg tega bi bilo mogoče učinkovito izpolnjevanje obveznosti, katerih nespoštovanje se sankcionira s takšno ureditvijo, zagotoviti z manj omejevalnimi ukrepi, kot je določitev glob v nižjem znesku ali uvedba zgornje meje za take globe, ne da bi bile za te globe nujno določene nadomestne kazni odvzema prostosti.
- 48 Zato je treba ugotoviti, da ureditev, kakršna je ta v postopku v glavni stvari, presega tisto, kar je nujno za zagotovitev spoštovanja obveznosti na področju delovnega prava v zvezi s pridobitvijo upravnih dovoljenj in hrambo plačnih dokumentov ter za zagotovitev uresničevanja zastavljenih ciljev.
- 49 Glede na te preudarke ni treba preučiti združljivosti takšne ureditve s členoma 47 in 49 Listine.

- 50 Glede na vse zgoraj navedene preudarke je treba na postavljena vprašanja odgovoriti, da je treba člen 56 PDEU razlagati tako, da nasprotuje nacionalni ureditvi, kakršna je ta v postopku v glavni stvari, s katero je določeno, da se v primeru neizpolnitve obveznosti na področju delovnega prava v zvezi s pridobitvijo upravnih dovoljenj in hrambo plačnih dokumentov naložijo globe:
- ki ne smejo biti nižje od vnaprej določenega zneska;
 - ki se naložijo kumulativno za vsakega zadevnega delavca in brez zgornje meje;
 - h katerim se v primeru zavrnitve tožbe, vložene zoper odločbo, s katero so bile te globe naložene, doda prispevek k stroškom postopka v višini 20 % zneska navedenih glob in
 - ki se v primeru neplačila spremenijo v kazni odvzema prostosti.

Stroški

- 51 Ker je ta postopek za stranke v postopkih v glavni stvari ena od stopenj v postopkih pred predložitvenim sodiščem, to odloči o stroških. Stroški za predložitev stališč Sodišču, ki niso stroški omenjenih strank, se ne povrnejo.

Iz teh razlogov je Sodišče (šesti senat) razsodilo:

Člen 56 PDEU je treba razlagati tako, da nasprotuje nacionalni ureditvi, kakršna je ta v postopku v glavni stvari, s katero je določeno, da se v primeru neizpolnitve obveznosti na področju delovnega prava v zvezi s pridobitvijo upravnih dovoljenj in hrambo plačnih dokumentov naložijo globe:

- **ki ne smejo biti nižje od vnaprej določenega zneska;**
- **ki se naložijo kumulativno za vsakega zadevnega delavca in brez zgornje meje;**
- **h katerim se v primeru zavrnitve tožbe, vložene zoper odločbo, s katero so bile te globe naložene, doda prispevek k stroškom postopka v višini 20 % zneska navedenih glob in**
- **ki se v primeru neplačila spremenijo v kazni odvzema prostosti.**

Podpisi