

ROZSUDEK SOUDNÍHO DVORA (šestého senátu)

12. září 2019(*)

„Řízení o předběžné otázce – Článek 56 SFEU – Volný pohyb služeb – Vysílání pracovníků – Uchovávání a překlad mzdové dokumentace – Pracovní povolení – Sankce – Přiměřenost – Pokuty v předem vymezené minimální výši – Kumulace – Neexistence horní hranice – Náklady řízení – Náhradní trest odnětí svobody“

Ve spojených věcech C-64/18, C-140/18, C-146/18 a C-148/18,

jejichž předmětem jsou žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce na základě článku 267 SFEU, podané rozhodnutími Landesverwaltungsgericht Steiermark (zemský správní soud Štýrska, Rakousko) ze dne 25. ledna 2018 (C-64/18), ze dne 31. ledna 2018 (C-140/18) a ze dne 16. února 2018 (C-146/18 a C-148/18), došlými Soudnímu dvoru dne 1. února 2018 (C-64/18), dne 22. února 2018 (C-140/18) a dne 23. února 2018 (C-146/18 a C-148/18), v řízeních

Zoran Maksimovič (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 přítomnosti:

Finanzpolizei,

SOUDNÍ DVŮR (šestý senát),

ve složení: C. Toader, předsedkyně senátu, L. Bay Larsen (zpravodaj) a M. Safjan, soudci,

generální advokát: M. Bobek,

vedoucí soudní kanceláře: M. Krausenböck, rada,

s přihlédnutím k písemné části řízení a po jednání konaném dne 6. května 2019,

s ohledem na vyjádření předložená:

- za Z. Maksimoviče, R. Grilcem, R. Voukem, M. Škof, M. Ranc a S. Grilcem, Rechtsanwälte,
- za H. J. Köflera, W. Leitnera, J. Schönbecka a W. Sempera, E. Oberhammerem a P. Pardatscherem, Rechtsanwälte,
- za Finanzpolizei B. Schlöglem, jako zmocněncem,
- za rakouskou vládu G. Hessem, jako zmocněncem,
- za českou vládu M. Smolkem, J. Vláčilem a J. Pavlišem, jakož i L. Dvořákovou, jako zmocněnci,
- za chorvatskou vládu původně T. Gallim, poté M. Vidović, jako zmocněnci,
- za maďarskou vládu M. Z. Fehérem, G. Tornyaiem a G. Koósem, jako zmocněnci,
- za polskou vládu B. Majczynou, jako zmocněncem,
- za slovinskou vládu A. Grum a J. Morela, jako zmocněnkyněmi,
- za Evropskou komisi M. Kellerbauerem, L. Malferrarim a H. Krämerem, jako zmocněnci,

s přihlédnutím k rozhodnutí, přijatému po vyslechnutí generálního advokáta, rozhodnout věc bez stanoviska,

vydává tento

Rozsudek

- 1 Žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce se týkají výkladu článku 56 SFEU, článků 47 a 49 Listiny základních práv Evropské unie (dále jen „Listina“), směrnice Evropského parlamentu a Rady 96/71/ES ze dne 16. prosince 1996 o vysílání pracovníků v rámci poskytování služeb (Úř. věst. 1997, L 18, s. 1; Zvl. vyd. 05/02, s. 431), jakož i směrnice Evropského parlamentu a Rady 2014/67/EU ze dne 15. května 2014 o provádění směrnice 96/71/ES o vysílání pracovníků v rámci poskytování služeb a o změně nařízení (EU) č. 1024/2012 o správní spolupráci prostřednictvím systému pro výměnu informací o vnitřním trhu („nařízení o systému IMI“) (Úř. věst. 2014, L 159, s. 11).

- 2 Tyto žádosti byly předloženy v rámci sporů, v nichž stojí Z. Maksimovič, H. J. Köfler, W. Leitner, J. Schönbeck a W. Semper proti Bezirkshauptmannschaft Murtal (okresní hejtmanství Murtal, Rakousko) ve sporu ohledně pokut, které jim byly uloženy tímto orgánem za různá porušení ustanovení rakouského pracovního práva.

Právní rámec

Právní úprava Evropské unie

Směrnice 2006/123/ES

- 3 Článek 1 odst. 6 směrnice Evropského parlamentu a Rady /123/ES ze dne 12. prosince 2006 o službách na vnitřním trhu (Úř. věst. 2006, L 376, s. 36) stanoví:

„Touto směrnicí není dotčeno pracovní právo, tedy jakákoli právní nebo smluvní ustanovení týkající se podmínek zaměstnávání, pracovních podmínek, včetně bezpečnosti a ochrany zdraví při práci a vztahů mezi zaměstnavateli a pracovníky, která členské státy používají podle vnitrostátního práva, jež je v souladu s právem Společenství. Touto směrnicí rovněž nejsou dotčeny právní předpisy členských států v oblasti sociálního zabezpečení.“

Směrnice 2014/67

- 4 Článek 23 odst. 1 první pododstavec směrnice 2014/67 stanoví:

„Členské státy uvedou v účinnost právní a správní předpisy nezbytné pro dosažení souladu s touto směrnicí do 18. června 2016. Neprodleně o nich uvědomí Komisi.“

Rakouské právo

- 5 Ustanovení § 7b Arbeitsvertragsrechts-Anpassungsgesetz (zákon, kterým se přizpůsobuje právní úprava v oblasti pracovních smluv, BGBl., 459/1993), ve znění použitelném na spor v původním řízení (dále jen „AVRAG“), stanoví:

„1. Zaměstnavatelé [...] jsou povinni po celou dobu vyslání [...] uchovávat na pracovišti (nebo v místě výkonu činnosti) následující dokumenty v německém jazyce: pracovní smlouvu nebo zaměstnanecký list [...], mzdový list, doklady o vyplacení mzdy [...], za účelem kontroly, zda je vyslaný pracovník po dobu zaměstnání odměňován v souladu s právními předpisy [...]

2. V případě přeshraničního poskytnutí pracovní síly má povinnost uchovávat mzdovou dokumentaci tuzemský zaměstnavatel využívající tuto pracovní sílu. Poskytovatel pracovníků musí tyto podklady prokazatelně poskytnout zaměstnavateli využívajícímu pracovní sílu.

[...]“

6 Ustanovení § 7i odst. 4 AVRAG zní:

„Ten, kdo

1. jako zaměstnavatel [...] v rozporu s § 7d nemá k dispozici mzdovou dokumentaci nebo
2. jako poskytovatel pracovníků při přeshraničním poskytování pracovní síly neposkytne v rozporu s § 7d odst. 2 zaměstnavateli využívajícímu pracovní sílu prokazatelně mzdové dokumenty, nebo
3. jako zaměstnavatel využívající pracovní sílu při přeshraničním poskytování pracovníků v rozporu s § 7d odst. 2 nemá k dispozici mzdovou dokumentaci,

se dopouští správního deliktu, za který mu okresní správní úřad uloží pokutu ve výši od 1 000 eur do 10 000 eur za každého dotčeného pracovníka, v případě opakovaného porušení pokutu ve výši od 2 000 eur do 20 000 eur, a jsou-li dotčeni více než tři pracovníci, pokutu ve výši od 2 000 eur do 20 000 eur za každého dotčeného pracovníka a v případě opakovaného porušení pokutu ve výši od 4 000 eur do 50 000 eur.“

7 Ustanovení § 28 odst. 1 Ausländerbeschäftigungsgesetz (zákon o zaměstnávání cizinců, BGBl. 218/1975), ve znění použitelném na spor v původním řízení (dále jen „AuslBG“), zní takto:

„Pokud jednání nenaplnjuje skutkovou podstatu činu, jehož potrestání spadá do pravomoci soudů (§ 28c), dopouští se správního deliktu

1. každý, kdo
 - a) v rozporu s § 3 zaměstnává cizince, jemuž nebylo vydáno pracovní povolení [...]

[...]

za který mu okresní správní úřad uloží v případě neoprávněného zaměstnávání nejvýše tři cizinců peněžitou pokutu za každého neoprávněně zaměstnaného cizince ve výši od 1 000 eur do 10 000 eur, v případě prvního a dalšího opakování pak pokutu ve výši od 2 000 eur do 20 000 eur, v případě neoprávněného zaměstnávání více než tři cizinců za každého neoprávněně zaměstnaného cizince peněžitou pokutu ve výši od 2 000 eur do 20 000 eur a v případě prvního nebo dalšího opakování pokutu ve výši od 4 000 eur do 50 000 eur;

[...]“

8 Ustanovení § 52 odst. 1 a 2 Verwaltungsgerichtsverfahrensgesetz (soudní řád správní, BGBl. I, 33/2013), ve znění použitelném na spor v původním řízení, zní takto:

„1. V každém rozsudku správního soudu, v němž je potvrzeno rozhodnutí postihující správní delikt, stanoví soud výši příspěvku na náklady řízení, který musí uhradit ten, komu byla uložena sankce za protiprávní jednání.

2. Výše tohoto příspěvku v řízení o odvolání představuje 20 % uložené sankce, nejméně však 10 eur; v případě, že sankce spočívá v trestu odnětí svobody, se pro výpočet nákladů rovná jeden den trestu odnětí svobody částce 100 eur. [...]"

Spory v původním řízení a předběžné otázky

- 9 Dne 23. března 2014 došlo v závodě společnosti Zellstoff Pöls AG, nacházejícím se v obci Pöls (Rakousko), k explozi, při které byla zničena velká část kondenzačního kotle.
- 10 Smlouvou ze dne 11. července 2014 pověřila společnost Zellstoff Pöls pracemi na opravách a opětovném uvedení kotle do provozu společnost Andritz AG se sídlem v Rakousku.
- 11 Dne 27. srpna 2014 pověřila Andritz společnost Bilfinger Duro Dakovic Montaza d.o.o. (dále jen „Bilfinger“) se sídlem v Chorvatsku demontáží a mechanickou montáží kotle. Tato posledně uvedená společnost vyslala k provedení těchto prací pracovníky do Rakouska, jimž příslušné rakouské orgány vydaly potvrzení o vyslání.
- 12 Vzhledem k tomu, že Bilfinger nebyla schopna dodržet datum dokončení prací, stanovené na 25. srpna 2015, dohodly se společnosti Bilfinger a Andritz, že práce původně přidělené společnosti Bilfinger dokončí společnost Brodmont d.o.o., která má sídlo v Chorvatsku. K uzavření této dohody došlo dne 11. září 2015.
- 13 Mezi 14. zářím 2015 a 30. říjnem 2015 pracovalo na stavbě dotčené v původním řízení pro společnost Brodmont, která převzala všechny pracovníky zaměstnané společností Bilfinger na této stavbě, 217 pracovníků.
- 14 Ve dnech 27. září, 13. října a 28. října 2015 provedla Finanzpolizei (finanční policie, Rakousko) na uvedené stavbě kontroly, při kterých jí nemohly být předloženy za žádného z těchto 217 pracovníků veškeré mzdové dokumenty.
- 15 Na základě zjištění finanční policie při uvedených kontrolách uložil okresní správní úřad v Murthalu žalobcům v původním řízení správní sankce. Tento orgán měl za to, že se nejednalo o vyslání pracovníků, ale o přeshraniční poskytnutí pracovní síly ze strany společnosti Brodmont společnosti Andritz. Z předkládacích rozhodnutí naopak vyplývá, že žalobcům v původním řízení nebylo vytýkáno nesplnění povinností týkajících se vyplácení minimální mzdy.
- 16 Rozhodnutím ze dne 19. dubna 2017 uložil okresní správní úřad v Murthalu Z. Maksimovičovi, který je jednatelem společnosti Brodmont, pokutu v celkové výši 3 255 000 eur. Tento úřad měl za to, že společnost Brodmont, jakožto poskytovatel 217 pracovníků, nesplnila povinnost podle § 7d AVRAG předat společnosti Andritz, která je společností využívající pracovní sílu, mzdovou dokumentaci těchto pracovníků.
- 17 Rozhodnutími ze dne 25. dubna a 5. května 2017 uložil uvedený orgán rovněž pokuty ve výši 2 604 000 eur a 2 400 000 eur každému ze čtyř členů představenstva společnosti

Andritz, a to H. J. Köflerovi, W. Leitnerovi, J. Schönbeckovi a W. Semperovi, z důvodu nedodržení některých povinností upravených v § 7d AVRAG a § 28 odst. 1 bodu 1 písm. a) AuslBG, ve spojení s § 3 odst. 1 AuslBG, týkajících se uchovávání mzdových dokumentů, které má tato společnost jakožto podnik využívající uvedenou pracovní sílu, jakož i získání správních povolení pro 200 chorvatských, srbských nebo bosenských pracovníků. Předkládající soud upřesňuje, že tyto pokuty budou v případě neuhrazení jejich částky změněny na tresty odnětí svobody v délce 1 736 dnů a 1 600 dnů.

- 18 Sankcionovaní podali proti těmto rozhodnutím žalobu k předkládajícímu soudu.
- 19 Tento soud má především pochybnosti o tom, zda je v souladu s unijněprávní zásadou přiměřenosti sankcí taková právní úprava, jako je právní úprava dotčená v původním řízení, která sice ponechává soudům určitý prostor pro uvážení při stanovení sankce, avšak tento prostor pro uvážení výrazně omezuje z důvodu kombinace zásady souběhu existence okolností ovlivňujících výši pokuty a vysoké částky minimální pokuty, takže i když je uložena pokuta tou nejnižší, kterou lze uložit, zůstává její celková částka velmi vysoká.
- 20 Dále se předkládající soud táže, zda je s uvedenou zásadou proporcionality v souladu možnost uložit víceletý trest odnětí svobody v případě nezaplacení pokuty uložené za správní delikt spáchaný z nedbalosti.
- 21 Uvedený soud nakonec uvádí, že v případě zamítnutí žaloby by příspěvek na náklady řízení na základě § 52 odst. 2 soudního správního řádu ve znění použitelném na spor v původním řízení, který by byl uložen žalobcům, představoval částku 20 % uložené pokuty.
- 22 Za těchto podmínek se Landesverwaltungsgericht Steiermark (zemský správní soud Štýrsko, Rakousko) rozhodl přerušit řízení a položit Soudnímu dvoru následující předběžné otázky:

Ve věci C-64/18:

- „1) Je třeba článek 56 SFEU, jakož i [směrnici 96/71] a [směrnici 2014/67] vykládat v tom smyslu, že brání vnitrostátní právní normě, která za nesplnění formálních povinností při přeshraničním výkonu práce, jako je nepředložení mzdových podkladů ze strany poskytovatele pracovníků zaměstnavateli, ukládá velmi vysoké pokuty a zejména vysoké minimální pokuty, které jsou ukládány kumulativně za každého dotčeného pracovníka?
- 2) Pokud již odpověď na první otázku nebude kladná:

Je třeba článek 56 SFEU, jakož i [směrnici 96/71] a [směrnici 2014/67] vykládat v tom smyslu, že brání tomu, aby se za nesplnění formálních povinností při přeshraničním výkonu práce ukládaly kumulativní pokuty bez pevné horní hranice?“

Ve věci C-140/18,

- „1) Je třeba článek 56 SFEU, jakož i [směrnici 96/71] a [směrnici 2014/67] vykládat

v tom smyslu, že brání vnitrostátní právní normě, která za nesplnění formálních povinností při přeshraničním výkonu práce, jako je nepředložení mzdových podkladů ze strany poskytovatele pracovníků zaměstnavateli, ukládá velmi vysoké pokuty a zejména vysoké minimální pokuty, které jsou ukládány kumulativně za každého dotčeného pracovníka?

2) Pokud již odpověď na první otázku nebude kladná:

Je třeba článek 56 SFEU, jakož i [směrnici 96/71] a [směrnici 2014/67] vykládat v tom smyslu, že brání tomu, aby se za nesplnění formálních povinností při přeshraničním výkonu práce ukládaly kumulativní pokuty bez pevné horní hranice?

3) Pokud odpověď na první nebo druhou otázku nebude kladná:

Je třeba čl. 49 odst. 3 [Listiny] vykládat v tom smyslu, že brání vnitrostátní právní normě, která za nedbalostní delikty stanoví neomezeně vysoké pokuty a víceleté náhradní tresty odnětí svobody?“

Ve věci C-146/18:

„Je třeba články 47 a 49 [Listiny] vykládat v tom smyslu, že brání vnitrostátní právní normě, která stanoví povinný příspěvek na náklady řízení o opravném prostředku ve výši 20 % uloženého trestu?“

Ve věci C-148/18:

„Je třeba čl. 49 odst. 3 [Listiny] vykládat v tom smyslu, že brání vnitrostátní právní normě, která za nedbalostní delikty stanoví neomezeně vysoké pokuty, zejména vysoké minimální tresty a víceleté náhradní tresty odnětí svobody?“

23 Rozhodnutími předsedy Soudního dvora byly věci C-64/18, C-140/18, C-146/18 a C-148/18 spojeny pro účely písemné i ústní části řízení, jakož i pro účely rozsudku.

K předběžným otázkám

24 Podstatou otázek předkládajícího soudu, které je třeba zkoumat společně, je, zda článek 56 SFEU, články 47 a 49 Listiny, směrnice 96/71, jakož i směrnice 2014/67 musejí být vykládány v tom smyslu, že brání takové vnitrostátní právní úpravě, jako je právní úprava dotčená ve věci v původním řízení, která za porušení povinností v oblasti pracovního práva týkajících se získání správních povolení a uchovávání mzdové dokumentace, stanoví pokuty:

- které nesmí být nižší než předem stanovená částka;
- které jsou uloženy kumulativně za každého dotčeného zaměstnance a bez horní hranice;

- k nimž se v případě zamítnutí žaloby podané proti rozhodnutí, kterým byly tyto pokuty uloženy, připočítává příspěvek na náklady řízení ve výši 20 % z částky pokut, a
- které jsou v případě nezaplacení změněny na tresty odnětí svobody.

Úvodní poznámky

- 25 Úvodem je třeba předeslat, že z údajů poskytnutých předkládajícím soudem vyplývá, že vnitrostátní právní úprava dotčená v původním řízení nestanoví přímo pracovní podmínky a podmínky zaměstnávání platné na základě rakouských právních předpisů, ale že sleduje zaručení účinnosti kontrol, které mohou provádět příslušné rakouské orgány za účelem zajištění dodržování těchto podmínek.
- 26 Soudní dvůr již přitom rozhodl, že taková kontrolní opatření nespádají do působnosti směrnice 96/71, neboť cílem směrnice 96/71 je koordinace vnitrostátních hmotněprávních předpisů týkajících se pracovních podmínek vysílaných pracovníků, nezávisle na doplňujících správních předpisech určených k tomu, aby umožnily kontrolu dodržování těchto podmínek (rozsudek ze dne 3. prosince 2014, *De Clercq a další*, C-315/13, EU:C:2014:2408, bod 47).
- 27 Z předkládacích rozhodnutí rovněž vyplývá, že ke skutkovým okolnostem ve věci v původním řízení došlo v období od září do října 2015. Z toho plyne, že směrnice 2014/67, u které lhůta pro její provedení uplynula v souladu s jejím článkem 23 dne 18. června 2016 a která byla do rakouského práva provedena zákonem přijatým v červnu 2016, který nabyl účinnosti dne 1. ledna 2017, se na ně nepoužije (obdobně viz rozsudek ze dne 13. listopadu 2018, *Čepelnik*, C-33/17, EU:C:2018:896, bod 27).
- 28 Dále, i když několik zúčastněných, kteří předložili Soudnímu dvoru vyjádření, tvrdilo, že Soudní dvůr by měl při odpovědi na předběžné otázky rovněž vycházet ze směrnice 2006/123, je třeba připomenout, že tato směrnice se podle svého čl. 1 odst. 6 nepoužije na stanovení odrazujících opatření za účelem zajištění dodržování hmotněprávních předpisů v oblasti pracovního práva (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 13. listopadu 2018, *Čepelnik*, C-33/17, EU:C:2018:896, body 29 až 35).
- 29 S ohledem na výše uvedené je třeba dospět k závěru, že směrnice 96/71, 2014/67 a 2006/123 nejsou relevantní pro odpověď na předběžné otázky položené předkládajícím soudem.

K omezení volného pohybu služeb

- 30 Je nutno připomenout, že podle ustálené judikatury Soudního dvora se za omezení volného pohybu služeb musí považovat všechna opatření, která výkon této svobody zakazují, brání tomuto výkonu nebo jej činí méně přitažlivým. Mimoto článek 56 SFEU přiznává práva nejen samotnému poskytovateli služeb, ale rovněž příjemci uvedených služeb (rozsudek ze dne 13. listopadu 2018, *Čepelnik*, C-33/17, EU:C:2018:896, body 37 a 38, jakož i citovaná judikatura).

- 31 Kromě toho Soudní dvůr rozhodl, že vnitrostátní právní úprava stanovící v rámci vysílání pracovníků povinnost vyhotovit a mít u sebe pracovní dokumenty vydané v hostitelském členském státě může vést pro podniky usazené v jiném členském státě k dodatečným nákladům, jakož i dodatečnému administrativnímu a finančnímu zatížení, a představuje tedy omezení volného pohybu služeb (v tomto smyslu viz rozsudky ze dne 23. listopadu 1999, *Arblade a další*, C-369/96 a C-376/96, EU:C:1999:575, body 58 a 59; ze dne 18. července 2007, *Komise v. Německo*, C-490/04, EU:C:2007:430, body 66 až 69, jakož i ze dne 7. října 2010, *dos Santos Palhota a další*, C-515/08, EU:C:2010:589, body 42 až 44).
- 32 Pokud jde o vysílání pracovníků z třetího státu podnikem, který je poskytovatelem služeb a je usazen v členském státě Unie, Soudní dvůr již rozhodl, že vnitrostátní právní úprava, která poskytování služeb na vnitrostátním území podnikem usazeným v jiném členském státě podmiňuje vydáním správního povolení, představuje omezení svobody poskytování služeb ve smyslu článku 56 SFEU (rozsudek ze dne 14. listopadu 2018, *Danieli & C. Officine Meccaniche a další*, C-18/17, EU:C:2018:904, bod 44 a citovaná judikatura).
- 33 Je tedy nutno konstatovat, že vnitrostátní právní úprava, která jak pro poskytovatele služeb, tak příjemce dotčených služeb stanoví sankce za nedodržení takových povinností, které samy o sobě představují omezení volného pohybu služeb, může výkon takové svobody učinit méně přitažlivým.
- 34 Taková vnitrostátní právní úprava, jako je právní úprava dotčená ve věci v původním řízení představuje tedy omezení volného pohybu služeb.

Kodůvodnění omezení volného pohybu služeb

- 35 Z ustálené judikatury Soudního dvora vyplývá, že vnitrostátní opatření, která mohou bránit využití základních svobod zaručených Smlouvou o FEU nebo jej činit méně přitažlivým, mohou být nicméně přípustná za podmínky, že jsou odůvodněna naléhavými důvody obecného zájmu, jsou způsobilá zaručit uskutečnění jimi sledovaného cíle a nepřekračují meze toho, co je k jeho dosažení nezbytné (rozsudek ze dne 13. listopadu 2018, *Čepelnik*, C-33/17, EU:C:2018:896, bod 42 a citovaná judikatura).
- 36 V projednávané věci má rakouská vláda za to, že omezení volného pohybu služeb dotčené ve věci v původním řízení je odůvodněno cíli sociální ochrany pracovníků, jakož i boje proti podvodům zejména v sociální oblasti a prevence zneužívání.
- 37 V tomto ohledu je třeba podotknout, že sociální ochrana pracovníků, jakož i boj proti podvodům zejména v sociální oblasti a prevence zneužívání jsou cíli, které lze považovat za naléhavé důvody obecného zájmu, jimiž lze odůvodnit omezení volného pohybu služeb (rozsudek ze dne 13. listopadu 2018, *Čepelnik*, C-33/17, EU:C:2018:896, bod 44).
- 38 V této souvislosti může být taková právní úprava, jako je právní úprava dotčená ve věci v původním řízení, která stanoví sankce v případě porušení povinností v oblasti pracovního práva s cílem dosáhnout těchto cílů, považována za vhodnou k zaručení dodržení takových

povinností, a tedy dosažení sledovaných cílů.

- 39 Pokud jde v tomto ohledu o nezbytnost takového omezení volného pohybu služeb, jako je omezení dotčené v původním řízení, je třeba připomenout, že přísnost uložené sankce musí být přiměřená závažnosti protiprávního jednání, které sankcionuje. Správní nebo represivní opatření dovolená vnitrostátní právní úpravou nesmějí navíc překračovat meze toho, co je nezbytné k dosažení legitimních cílů sledovaných touto právní úpravou (obdobně viz rozsudek ze dne 31. května 2018, Zheng, C-190/17, EU:C:2018:357, body 41 a 42, jakož i citovaná judikatura).
- 40 V této souvislosti je třeba zaprvé uvést, že cílem takové vnitrostátní právní úpravy, jako je právní úprava dotčená ve věci v původním řízení, je sankcionovat nedodržení požadavků v oblasti pracovního práva týkajících se získání správních povolení a uchovávání mzdové dokumentace.
- 41 Zadruhé je pravda, že právní úprava stanovící sankce, jejichž výše se liší v závislosti na počtu pracovníků dotčených nedodržením některých povinností v oblasti pracovního práva, se nezdá být sama o sobě nepřiměřená (obdobně viz rozsudek ze dne 16. července 2015, Chmielewski, C-255/14, EU:C:2015:475, bod 26).
- 42 Kombinace vysoké částky pokut stanovených jako sankce za nedodržení takových povinností a uložení těchto pokut bez horní hranice v případě, že se protiprávní jednání týká více pracovníků, může nicméně vést k uložení vysokých peněžitých sankcí, které by mohly, tak jako v projednávaném případě, dosáhnout několika milionů eur.
- 43 Mimoto okolnost, že takové pokuty nemohou být každopádně nižší než předem stanovená částka, může umožnit ukládání takových sankcí v případech, kdy není prokázáno, že vytýkané skutečnosti mají zvláště závažný charakter.
- 44 Zatřetí předkládající soud upřesňuje, že podle takové vnitrostátní právní úpravy, jako je právní úprava dotčená v původním řízení, je v případě zamítnutí žaloby podané proti rozhodnutí ukládajícímu takovou sankci adresátem tohoto rozhodnutí, adresát povinen zaplatit částku ve výši 20 % této sankce jako příspěvek na náklady řízení.
- 45 Začtvrté z předkládacích rozhodnutí vyplývá, že právní úprava dotčená v původním řízení stanoví v případě nezaplacení uložené pokuty náhradní trest odnětí svobody, který je obzvláště přísný ve vztahu k důsledkům, které z toho pro dotyčnou osobu vyplývají (v tomto smyslu viz rozsudky ze dne 3. července 1980, Pieck, 157/79, EU:C:1980:179, bod 19; ze dne 29. února 1996, Skanavi a Chryssanthakopoulos, C-193/94, EU:C:1996:70, bod 36, a ze dne 26. října 2017, I, C-195/16, EU:C:2017:815, bod 77).
- 46 S ohledem na tyto skutečnosti je nutno konstatovat, že taková právní úprava, jako je právní úprava dotčená v původním řízení, neodpovídá podle všeho závažnosti sankcionovaných porušení, tedy nedodržení povinností v oblasti pracovního práva týkajících se získání správních povolení a uchovávání mzdové dokumentace.

- 47 Kromě toho by účinné splnění povinností, jejichž nedodržení je takovou právní úpravou sankcionováno, mohlo být zajištěno méně omezujícími opatřeními, jako je stanovení nižších pokut nebo zavedení stropu u těchto pokut, a aniž je nutné spojovat je s náhradními tresty odnětí svobody.
- 48 Je tedy třeba dospět k závěru, že taková právní úprava jako je právní úprava dotčená ve věci v původním řízení překračuje meze toho, co je nezbytné k zaručení dodržování povinností v oblasti pracovního práva týkajících se získání správních povolení a uchovávání mzdové dokumentace a k zajištění naplňování sledovaných cílů.
- 49 S ohledem na tyto úvahy není třeba zkoumat slučitelnost této právní úpravy s články 47 a 49 Listiny.
- 50 S ohledem na všechny výše uvedené úvahy je třeba na položené otázky odpovědět tak, že článek 56 SFEU musí být vykládán v tom smyslu, že brání takové vnitrostátní právní úpravě, jako je právní úprava dotčená ve věci v původním řízení, která za porušení povinností v oblasti pracovního práva týkajících se získání správních povolení a uchovávání mzdové dokumentace, stanoví pokuty:
- které nesmí být nižší než předem stanovená částka;
 - které jsou uloženy kumulativně za každého dotčeného zaměstnance a bez horní hranice;
 - k nimž se v případě zamítnutí žaloby podané proti rozhodnutí, kterým byly tyto pokuty uloženy, připočítává příspěvek na náklady řízení ve výši 20 % z částky pokut a
 - které jsou v případě nezaplacení změněny na tresty odnětí svobody.

K nákladům řízení

- 51 Vzhledem k tomu, že řízení má, pokud jde o účastníky původního řízení, povahu incidenčního řízení ve vztahu ke sporu probíhajícímu před předkládajícím soudem, je k rozhodnutí o nákladech řízení příslušný uvedený soud. Výdaje vzniklé předložením jiných vyjádření Soudnímu dvoru než vyjádření uvedených účastníků řízení se nenahrazují.

Z těchto důvodů Soudní dvůr (šestý senát) rozhodl takto:

Článek 56 SFEU musí být vykládán v tom smyslu, že brání takové vnitrostátní právní úpravě, jako je právní úprava dotčená ve věci v původním řízení, která za porušení povinností v oblasti pracovního práva týkajících se získání správních povolení a uchovávání mzdové dokumentace, stanoví pokuty:

- **které nesmí být nižší než předem stanovená částka;**

- **které jsou uloženy kumulativně za každého dotčeného zaměstnance a bez horní hranice;**
- **k nimž se v případě zamítnutí žaloby podané proti rozhodnutí, kterým byly tyto pokuty uloženy, připočítává příspěvek na náklady řízení ve výši 20 % z částky pokut a**
- **které jsou v případě nezaplacení změněny na tresty odnětí svobody.**

Podpisy.

[*Jednací jazyk: němčina.](#)