Zbirka odločb sodne prakse

SODBA SODIŠČA (veliki senat)

z dne 13. novembra 2018*

„Predhodno odločanje – Člen 56 PDEU – Svoboda opravljanja storitev – Omejitve – Storitve na notranjem trgu – Direktiva 2006/123/ES – Delovno pravo – Napotitev delavcev za izvedbo gradbenih del – Prijava delavcev – Hramba in prevod plačilnih listov – Ustavitev plačil – Plačilo varščine s strani prejemnika storitev – Zavarovanje morebitne denarne kazni, ki bi bila naložena izvajalcu storitev“

V zadevi C-33/17,

katere predmet je predlog za sprejetje predhodne odločbe na podlagi člena 267 PDEU, ki ga je vložilo Bezirksgericht Bleiburg/Okrajno sodišče Pliberk (Avstrija) z odločbo z dne 17. januarja 2017, ki je na Sodišče prispela 23. januarja 2017, v postopku

Čepelnik d.o.o.

proti

Michaelu Vavtiju,

SODIŠČE (veliki senat),

v sestavi K. Lenaerts, predsednik, R. Silva de Lapuerta, podpredsednica, A. Arabadjiev, M. Vilaras in E. Regan, predsedniki senatov, C. Toader, predsednica senata, A. Rosas, E. Juhász, L. Bay Larsen (poročevalec), M. Safjan, D. Šváby, C. G. Fernlund in C. Vajda, sodniki,

generalni pravobranilec: N. Wahl,

sodni tajnik: M. Aleksejev, administrator,

na podlagi pisnega postopka in obravnave z dne 26. februarja 2018,

ob upoštevanju stališč, ki so jih predložili:

– za Čepelnik d.o.o. R. Grilc, R. Vouk, M. Škof in M. Ranc, Rechtsanwälten, ter M. Erman, odvetnica,

– za avstrijsko vlado G. Hesse, agent,

– za češko vlado M. Smolek, J. Pavliš in J. Vláčil, agenti,

– za francosko vlado E. de Moustier in R. Coesme, agenta,

– za madžarsko vlado M. M. Tátrai, M. Z. Fehér in G. Koós, agenti,

* Jezika postopka: nemščina in slovenščina.

– za poljsko vlado B. Majczyna, agent,

– za slovensko vlado A. Grum, agentka,

– za slovaško vlado B. Ricziová, agentka,

– za Evropsko komisijo M. Kellerbauer, L. Malferrari in M. Kocjan, agenti,

po predstavitvi sklepnih predlogov generalnega pravobranilca na obravnavi 8. maja 2018

izreka naslednjo

Sodbo

1 Predlog za sprejetje predhodne odločbe se nanaša na razlago člena 56 PDEU 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 Ta predlog je bil vložen v okviru spora med družbo Čepelnik d.o.o. in Michaelom Vavtijem glede plačila zneska 5000 EUR, ki ga ta družba zahteva od zadnjenavedenega za izpolnitev pogodbe o opravljanju del.

Pravni okvir

Pravo Unije

3 V uvodnih izjavah 7 in 14 Direktive 2006/123/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 12. decembra 2006 o storitvah na notranjem trgu (UL 2006, L 376, str. 36) je navedeno:

„(7) Ta direktiva določa splošen pravni okvir, ki se uporablja za najrazličnejše storitve in hkrati upošteva posebnosti vsake vrste dejavnosti ali poklica ter njunega sistema ureditve. […] Pripraviti bi bilo treba določbe za uravnoteženo kombinacijo ukrepov, ki bodo vsebovali ciljno usklajevanje, upravno sodelovanje, zagotavljanje svobode opravljanja storitev in spodbujanje razvijanja kodeksa ravnanja za nekatera vprašanja. To usklajevanje nacionalnih zakonodajnih ureditev bi moralo zagotoviti visoko stopnjo pravne povezanosti na ravni Skupnosti in visoko stopnjo zaščite ciljev splošnega pomena, zlasti varstvo potrošnikov, kar je bistveno za vzpostavitev zaupanja med državami članicami. Ta direktiva upošteva tudi druge cilje splošnega pomena, vključno z varstvom okolja, javno varnostjo in javnim zdravjem kot tudi potrebo po usklajenosti z delovnim pravom.

[…]

(14) Ta direktiva ne vpliva na pogoje zaposlovanja, vključno z maksimalnim številom delovnih ur in minimalnim časom počitka, minimalnim plačanim dopustom, najnižjo plačo ter zdravstvenimi, varnostnimi in higienskimi standardi na delovnem mestu, ki jih države članice uporabljajo v skladu z zakonodajo Skupnosti, in tudi ne vpliva na odnose med socialnimi partnerji, vključno s pravico do pogajanja in sklepanja kolektivnih pogodb ter pravico do stavke in do industrijskih akcij v skladu z nacionalnimi zakoni in praksami, ki morajo biti usklajeni z zakonodajo Skupnosti, ter se tudi ne uporablja za storitve, ki jih opravljajo agencije za začasno zaposlovanje. Ta direktiva ne posega v zakonodajo držav članic o socialni varnosti.“

4 Člen 1(6) te direktive 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.“

Avstrijsko pravo

5 Člen 7b Arbeitsvertragsrechts-Anpassungsgesetz (zakon o prilagoditvi prava delovnih pogodb, BGBl., 459/1993) v različici, ki se uporablja za spor o glavni stvari (v nadaljevanju: AVRAG), v odstavkih 3 in 8 določa:

„3. Delodajalci/delodajalke v smislu odstavka 1 morajo zaposlitev delojemalcev/delojemalk, ki so bili z namenom opravljanja storitev napoteni v Avstrijo, prijaviti najkasneje en teden pred začetkom del pri Centralni koordinacijski točki […] za nadzor ilegalnega zaposlovanja […].

[…]

8. Kdor kot delodajalec/delodajalka v smislu odstavka 1:

1. prijave ali prijave o naknadnih spremembah pri navedbah (prijava o spremembah) v nasprotju z odstavkom 3 ne izvede, ne izvede pravočasno ali ne izvede v celoti, […]

[…]

stori upravni prekršek in ga okrajni upravni organ za vsakega delojemalca/vsako delojemalko kaznuje z denarno kaznijo […].“

6 Člen 7i(4) AVRAG določa:

„Kdor kot:

1. delodajalec/delodajalka v smislu členov 7, 7a(1) ali 7b(1) in (9) v nasprotju s členom 7d nima pri sebi dokumentacije glede plač,

[…]

stori upravni prekršek in ga okrajni upravni organ za vsakega zaposlenega/vsako zaposleno kaznuje z denarno kaznijo […].“

7 Člen 7m AVRAG določa:

„1. V primeru, da obstaja utemeljen sum upravnega prekrška na podlagi člena 7b(8), 7i ali 7k(4), in če je na podlagi določenih dejstev mogoče sklepati, da je sodni pregon ali izvršitev kazni iz razlogov v osebi delodajalca/delodajalke (nalogojemalca/nalogojemalke) ali v osebi prepustitelja/prepustiteljice delovne sile nemogoča ali bo bistveno otežena, lahko organi uradov, pristojni za dajatve, skupaj s poizvedbami v skladu s členom 7f, ter Sklad za dopuste in odpravnine gradbenih delavcev nalogodajalcu/nalogodajalki, v primeru prepustitve delovne sile pa zaposlovalcu/zaposlovalki, pisno naložijo, da ne sme plačati še celotnega ali delnega odprtega plačila za pogodbeno delo oziroma plačila za prepustitev delovne sile (prepoved izvedbe plačil). […]

[…]

3. V primeru, da obstaja utemeljen sum upravnega prekrška na podlagi člena 7b(8), 7i ali 7k(4), in če je na podlagi določenih dejstev mogoče sklepati, da je sodni pregon ali izvršitev kazni iz razlogov v osebi delodajalca/delodajalke (nalogojemalca/nalogojemalke) ali v osebi prepustitelja/prepustiteljice delovne sile nemogoča ali bo bistveno otežena, lahko okrajni upravni organ nalogodajalcu/nalogodajalki, v primeru prepustitve delovne sile pa zaposlovalcu/zaposlovalki, z odločbo naloži, da v določenem roku plača še odprto plačilo za pogodbeno delo oziroma plačilo za prepustitev delavcev ali del plačila kot varščino. […]

[…]

5. Nakazilo v skladu z odstavkom 3 velja za nalogodajalca/nalogodajalko ali zaposlovalca/zaposlovalko v odnosu do nalogojemalca/nalogojemalke ali prepustitelja/prepustiteljice v višini nakazila kot oprostitev obveznosti.

[…]“

Spor o glavni stvari in vprašanja za predhodno odločanje

8 Družba Čepelnik je družba z omejeno odgovornostjo s sedežem v Sloveniji.

9 Ta družba je z M. Vavtijem sklenila podjemno pogodbo o opravljanju gradbenih del v hiši zadnjenavedenega v Avstriji, za skupni znesek 12.200 EUR.

10 Dogovorjeno je bilo predplačilo v višini 7000 EUR, ki ga je M. Vavti tudi plačal.

11 Finanzpolizei/Finančna policija (Avstrija) je 16. marca 2016 na gradbišču izvedla nadzor in ugotovila, prvič, da družba Čepelnik v nasprotju s členom 7b(8), točka 1, AVRAG v povezavi s členom 7b(3) AVRAG pri pristojnih nacionalnih uradih ni prijavila zaposlitve dveh napotenih delavcev na tem gradbišču in, drugič, da ta družba v nasprotju s členom 7i(4), točka 1, AVRAG v povezavi s členom 7d(1), prvi in drugi stavek, AVRAG ni imela pri sebi plačilnih listov v nemškem jeziku za štiri napotene delavce.

12 Finančna policija je po tej ugotovitvi M. Vavtiju odredila ustavitev plačil za zadevna dela. Poleg tega je Bezirkshauptmannschaft Völkermarkt/Okrajno glavarstvo Velikovec (Avstrija) pozvala, naj M. Vavtiju naloži plačilo varščine v višini še neplačanega zneska plačila za delo, in sicer 5200 EUR.

13 Okrajno glavarstvo Velikovec je 17. marca 2016 tej zahtevi ugodilo in M. Vavtiju naložilo plačilo varščine v višini 5200 EUR za zavarovanje plačila morebitne denarne kazni, ki bi bila lahko družbi Čepelnik izrečena v poznejšem postopku. M. Vavti se zoper to odločbo ni pritožil in je 20. aprila 2016 to varščino plačal.

14 Družbi Čepelnik je bilo s sodbama z dne 11. in 12. oktobra 2016 naloženo plačilo denarne kazni v višini 1000 EUR oziroma 8000 EUR za dva upravna prekrška, ki naj bi ju finančna policija ugotovila pri nadzoru z dne 16. marca 2016. Družba Čepelnik je 2. novembra 2016 zoper ti sodbi vložila pritožbi. Ti pritožbi sta bili na dan predložitvene odločbe še v obravnavi.

15 Po dokončanju del je družba Čepelnik od M. Vavtija zahtevala plačilo zneska 5000 EUR. Ker ta tega zneska ni plačal, je družba Čepelnik vložila tožbo pri predložitvenem sodišču.

16 M. Vavti pred predložitvenim sodiščem trdi, da glede na to, da je Okrajnemu glavarstvu Velikovec plačal varščino v višini 5200 EUR, tega zneska več ni dolžan plačati družbi Čepelnik. V skladu z veljavno avstrijsko zakonodajo naj bi namreč plačilo te varščine imelo učinek izpolnitve obveznosti.

17 V teh okoliščinah je Bezirksgericht Bleiburg/Okrajno sodišče Pliberk (Avstrija) prekinilo odločanje in Sodišču v predhodno odločanje predložilo ta vprašanja:

„1. Ali [člen 56] PDEU in Direktivo [2014/67] razlagamo tako, da državi članici prepovedujeta odreditev ustavitve plačil in plačilo varščine v višini neplačanega zneska plačila domačemu naročniku, če prepoved izvedbe plačil in plačilo varščine služita zgolj zavarovanju morebitne denarne kazni, ki se naloži šele v posebnem postopku proti izvajalcu storitev s sedežem v drugi državi članici?

2. V primeru zanikanja tega vprašanja:
   (a) Ali [člen 56] PDEU in Direktivo [2014/67] razlagamo tako, da državi članici prepovedujeta odreditev ustavitve plačil in naložitev plačila varščine v višini neplačanega zneska plačila domačemu naročniku, če izvajalcu storitev s sedežem v drugi državi članici EU, proti kateremu naj bi se izrekla denarna kazen, v postopku o naložitvi varščine izvajalcu storitev s sedežem v drugi državi članici EU ni na voljo pravno sredstvo proti odredbi varščine, pritožba tuzemskega nalogodajalca proti tej odločbi pa nima odložilnega učinka?
   (b) Ali [člen 56] PDEU in Direktivo [2014/67] razlagamo tako, da državi članici prepovedujeta odreditev ustavitve plačil in naložitev plačila varščine v višini neplačanega zneska plačila tuzemskemu nalogodajalcu zgolj zato, ker ima izvajalec storitev sedež v drugi članici EU?
   (c) Ali [člen 56] PDEU in Direktivo [2014/67] razlagamo tako, da državi članici prepovedujeta odreditev ustavitve plačil in naložitev plačila varščine v višini neplačanega zneska plačila tuzemskemu nalogodajalcu, čeprav plačilo izvajalcu še ni zapadlo v plačilo in višina končnega zneska plačila zaradi protiterjatev in pridržne pravice še ni določena?“

Vprašanja za predhodno odločanje

Dopustnost

18 Avstrijska vlada uvodoma trdi, da predlog za sprejetje predhodne odločbe ni dopusten, ker naj odgovor Sodišča na vprašanja za predhodno odločanje ne bi bil potreben za to, da bi predložitveno sodišče lahko izdalo sodbo v postopku v glavni stvari.

19 V zvezi s tem trdi, da se vprašanja za predhodno odločanje nanašajo na upravni postopek, v okviru katerega se naročniku del odredi ustavitev plačil in naloži plačilo varščine, medtem ko je predložitvenemu sodišču v odločanje predložena le civilnopravna tožba glede plačila za dela, ki se še dolguje po plačilu take varščine. V okviru tega postopka pa bi moralo predložitveno sodišče upoštevati zgolj učinek izpolnitve obveznosti, ki ga ima za zadevnega naročnika del plačilo varščine, ki mu je bila naložena, ne da bi lahko spremenilo ali odpravilo odločbo o naložitvi plačila te varščine. Taka odločba naj bi se lahko izpodbijala le v okviru ločenega upravnega postopka.

20 V zvezi s tem je treba opozoriti, da je v okviru sodelovanja med Sodiščem in nacionalnimi sodišči, določenega v členu 267 PDEU, le nacionalno sodišče, ki odloča o sporu in ki mora prevzeti odgovornost za sodno odločitev, tisto, ki ob upoštevanju posebnosti zadeve presodi potrebo po izdaji predhodne odločbe, da bi lahko izdalo sodbo, in tudi upoštevnost vprašanj, ki jih predloži Sodišču. Zato je Sodišče, kadar se predložena vprašanja nanašajo na razlago prava Unije, načeloma dolžno odločiti (sodba z dne 5. junija 2018, Wirtschaftsakademie Schleswig-Holstein, C-210/16, EU:C:2018:388, točka 47 in navedena sodna praksa).

21 Iz tega sledi, da za vprašanja o razlagi prava Unije, ki jih postavi nacionalno sodišče v pravnem in dejanskem okviru, za opredelitev katerega je samo odgovorno in pravilnost katerega ni predmet presoje Sodišča, velja domneva upoštevnosti. Predlog nacionalnega sodišča lahko Sodišče zavrže samo, če je očitno, da zahtevana razlaga prava Unije nima nobene zveze z dejanskim stanjem ali predmetom spora v postopku v glavni stvari, če je problem hipotetičen ali če Sodišče nima na voljo pravnih in dejanskih elementov, da bi lahko na postavljena vprašanja dalo koristne odgovore (sodba z dne 6. septembra 2016, Petruhhin, C-182/15, EU:C:2016:630, točka 20 in navedena sodna praksa).

22 V obravnavanem primeru je iz predložitvene odločbe razvidno, da je spor o glavni stvari tesno povezan z učinki ukrepov, ki so predmet vprašanj za predhodno odločanje, ker bi lahko odgovor na vprašanje o skladnosti teh ukrepov s pravom Unije vplival na izid tega spora. Predložitveno sodišče namreč navaja, da je M. Vavti svojo zavrnitev – ki je povod za navedeni spor – da družbi Čepelnik plača znesek 5000 EUR, ki ustreza še neplačanemu znesku plačila za zadevna dela, obrazložil s tem, da v skladu s členom 7m(5) AVRAG plačilo varščine v višini 5200 EUR, ki mu je bilo naloženo na podlagi člena 7m(3) tega zakona, učinkuje tako, da je razbremenjen dolga do družbe Čepelnik.

23 V teh okoliščinah ni mogoče šteti, da zahtevana razlaga prava Unije nima nobene zveze z dejanskim stanjem ali predmetom spora o glavni stvari.

24 Poleg tega, ker trditve avstrijske vlade o nedopustnosti predloga za sprejetje predhodne odločbe delno temeljijo na tem, da naj nacionalno pravo predložitvenemu sodišču ne bi dovoljevalo, da v okviru spora o glavni stvari sprejme odločbo glede denarnih kazni, naloženih družbi Čepelnik, je treba opozoriti, da glede na to, da je v okviru postopka, določenega v členu 267 PDEU, za razlago nacionalnega prava izključno pristojno to sodišče (sodba z dne 16. junija 2015, Gauweiler in drugi, C-62/14, EU:C:2015:400, točka 28), te trditve ne zadostujejo za ovrženje domneve upoštevnosti, navedene v točki 21 te sodbe.

25 Iz zgoraj navedenega je razvidno, da je predlog za sprejetje predhodne odločbe dopusten.

Vsebinska presoja

26 Predložitveno sodišče s svojimi vprašanji, ki jih je treba preučiti skupaj, v bistvu sprašuje, ali je treba člen 56 PDEU in Direktivo 2014/67 razlagati tako, da nasprotujeta ureditvi države članice, kakršna je ta v postopku v glavni stvari, v skladu s katero lahko pristojni organi naročniku del, ki ima sedež v tej državi članici, odredijo ustavitev plačil njegovemu sopogodbeniku, ki ima sedež v drugi državi članici, in mu celo naložijo plačilo varščine v višini še neplačanega zneska plačila za delo, in sicer za zavarovanje plačila morebitne denarne kazni, ki bi bila lahko temu sopogodbeniku naložena v primeru ugotovljene kršitve delovnega prava prvonavedene države članice.

Uvodne ugotovitve

27 Najprej je treba ugotoviti, kot je generalni pravobranilec poudaril v točki 41 sklepnih predlogov, da je mogoče iz stališč, predloženih Sodišču, sklepati, da je bila Direktiva 2014/67, katere rok za prenos se je v skladu z njenim členom 23 iztekel 18. junija 2016, v avstrijsko pravo prenesena z zakonom, ki je bil sprejet junija 2016 in je začel veljati 1. januarja 2017. Ker pa je dejansko stanje iz postopka v glavni stvari nastalo marca 2016, se Direktiva 2014/67 zanj ne uporablja in zato na vprašanja za predhodno odločanje, kolikor se ta nanašajo na to direktivo, ni treba odgovoriti (glej po analogiji sodbo z dne 3. decembra 2014, De Clercq in drugi, C-315/13, EU:C:2014:2408, točke od 49 do 51).

28 Poleg tega je več zainteresiranih subjektov, ki so Sodišču predložili stališča, trdilo, da bi to moralo svoj odgovor na vprašanja za predhodno odločanje opreti tudi na Direktivo 2006/123.

29 V zvezi s tem je treba poudariti, da ta direktiva v skladu s svojim členom 1(6) „ne vpliva na delovno pravo“.

30 V skladu s to isto določbo pojem „delovno pravo“ v smislu navedene direktive zajema 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 Unije.

31 V členu 1(6) Direktive 2006/123 v povezavi z uvodno izjavo 14 te direktive je tako pojem „delovno pravo“ opredeljen široko.

32 V tej določbi se ne razlikuje med materialnimi pravili delovnega prava na eni strani ter pravili v zvezi z ukrepi za zagotavljanje spoštovanja teh materialnih pravil in tistimi za zagotavljanje učinkovitosti sankcij, ki se naložijo v primeru nespoštovanja teh pravil, na drugi strani.

33 Prav tako je treba poudariti, kot je razvidno iz uvodne izjave 7 te direktive, da je zakonodajalec Unije želel zagotoviti spoštovanje ravnovesja med, prvič, ciljem odprave ovir, ki ponudnikom storitev onemogočajo svobodo ustanavljanja, in odprave ovir za prosti pretok storitev ter, drugič, zahtevo po zagotovitvi visoke stopnje zaščite ciljev splošnega pomena, zlasti potrebe po usklajenosti z delovnim pravom (glej po analogiji sodbo z dne 11. julija 2013, Femarbel, C-57/12, EU:C:2013:517, točka 39).

34 Vendar vzpostavitev – z nacionalno ureditvijo, kakršna je ta v postopku v glavni stvari – odvračilnih ukrepov za zagotovitev spoštovanja materialnih pravil na področju delovnega prava in pravil za zagotavljanje učinkovitosti sankcij, ki se naložijo v primeru nespoštovanja teh materialnih pravil, prispeva k visoki stopnji zaščite cilja splošnega pomena, ki ga predstavlja potreba po spoštovanju delovnega prava.

35 Iz tega sledi, da pojem „delovno pravo“ v smislu člena 1(6) Direktive 2006/123 zajema tako nacionalno ureditev.

36 Glede na zgoraj navedeno je treba ugotoviti, da se Direktiva 2006/123 ne uporablja za ukrepe, kot so tisti, ki jih določa nacionalna ureditev iz postopka v glavni stvari, pri čemer je treba kljub temu pojasniti, da ta ugotovitev v skladu s samim besedilom člena 1(6) te direktive ne pomeni, da ni treba preveriti, ali je taka ureditev v skladu s pravom Unije, zlasti s členom 56 PDEU, na katerega se nanašajo vprašanja, ki jih je postavilo predložitveno sodišče.

Omejitev svobode opravljanja storitev

37 Najprej je treba spomniti, da je treba v skladu z ustaljeno sodno prakso Sodišča kot omejitev svobode opravljanja storitev šteti vsak ukrep, ki bi prepovedoval, oviral ali zmanjševal privlačnost uresničevanja te svoboščine (sodba z dne 4. maja 2017, Vanderborght, C-339/15, EU:C:2017:335, točka 61 in navedena sodna praksa).

38 Poleg tega člen 56 PDEU v skladu z ustaljeno sodno prakso ne zagotavlja pravic le ponudniku, ampak tudi prejemniku navedenih storitev (sodbi z dne 18. oktobra 2012, X, C-498/10, EU:C:2012:635, točka 23, in z dne 3. decembra 2014, De Clercq in drugi, C-315/13, EU:C:2014:2408, točka 52).

39 Vendar je treba ugotoviti, da lahko ukrepi, kakršni so ti iz postopka v glavni stvari, ki naročniku del nalagajo ustavitev plačil, ki jih dolguje svojemu sopogodbeniku, in plačilo varščine v višini še neplačanega zneska plačila za delo, če obstaja utemeljen sum, da je izvajalec storitev storil upravni prekršek v zvezi z nacionalno delovnopravno zakonodajo, odvračajo tako naročnike del zadevne države članice od sodelovanja s ponudniki storitev, ki imajo sedež v drugi državi članici, kot tudi zadnjenavedene ponudnike od ponujanja svojih storitev navedenim naročnikom.

40 Kot je namreč generalni pravobranilec poudaril v točkah 37 in 38 sklepnih predlogov, lahko takšni ukrepi zlasti povzročijo, prvič, da mora zadevni prejemnik storitev vnaprej plačati znesek plačila za delo, ki ga še dolguje, s čimer se mu odvzame možnost, da – kot določa veljavna nacionalna ureditev – pridrži del tega zneska kot nadomestilo v primeru napak ali zamude pri dokončanju del. Drugič, ti isti ukrepi so takšni, da ponudnikom storitev s sedežem v drugih državah članicah jemljejo pravico, da od svojih avstrijskih strank zahtevajo plačilo še neplačanega zneska zadevnih del, s čimer te ponudnike izpostavljajo tveganju za zamude pri plačilih.

41 Zato je treba za ukrepe, kakršni so ti, ki jih določa nacionalna ureditev iz postopka v glavni stvari, šteti, da pomenijo omejitev svobode opravljanja storitev.

Utemeljitev omejitve svobode opravljanja storitev

42 Iz ustaljene sodne prakse Sodišča izhaja, da je mogoče nacionalne ukrepe, ki lahko ovirajo ali zmanjšujejo privlačnost uresničevanja temeljnih svoboščin, zagotovljenih s Pogodbo DEU, vendarle dopustiti, če ustrezajo nujnim razlogom v splošnem interesu, če so primerni za zagotovitev uresničitve cilja, ki mu sledijo, in če ne presegajo tega, kar je nujno za uresničitev tega cilja (sodba z dne 18. maja 2017, Lahorgue, C-99/16, EU:C:2017:391, točka 31 in navedena sodna praksa).

43 V obravnavanem primeru avstrijska vlada meni, da je omejitev svobode opravljanja storitev iz postopka v glavni stvari utemeljena s cilji, ki se nanašajo na socialno varstvo delavcev, boj proti goljufijam, zlasti socialnim, in preprečevanje zlorab.

44 V zvezi s tem je treba poudariti, da socialno varstvo delavcev, boj proti goljufijam, zlasti socialnim, in preprečevanje zlorab spadajo med cilje, ki jih je mogoče šteti za nujne razloge v splošnem interesu in ki bi lahko upravičili omejitev svobode opravljanja storitev (glej v tem smislu sodbi z dne 19. decembra 2012, Komisija/Belgija, C-577/10, EU:C:2012:814, točka 45, in z dne 3. decembra 2014, De Clercq in drugi, C-315/13, EU:C:2014:2408, točka 65 in navedena sodna praksa).

45 Ukrepe, kakršni so ti, ki jih določa nacionalna ureditev iz postopka v glavni stvari, in katerih namen je zlasti zagotoviti učinkovitost sankcij, ki se lahko naložijo izvajalcu storitev v primeru kršitve delovnopravne zakonodaje, je mogoče šteti za primerne za zagotovitev uresničitve takih ciljev.

46 Kar zadeva sorazmernost take ureditve glede na te cilje, je treba najprej poudariti, da ta določa možnost pristojnih organov, da naročniku del na podlagi obstoja „utemeljenega suma storitve upravnega prekrška“ v zvezi z nacionalno delovnopravno zakonodajo odredijo ustavitev plačil izvajalcu storitev in plačilo varščine v višini še neplačanega zneska plačila za delo. Ta ureditev torej omogoča sprejetje takih ukrepov, še preden pristojni organ ugotovi upravni prekršek, ki bi kazal na goljufijo, zlasti socialno, na zlorabo ali na ravnanje, ki bi lahko ogrožalo varstvo delavcev.

47 Dalje, ta ureditev ne določa, da bi lahko izvajalec storitev, ki ga bremeni tak utemeljen sum, pred sprejetjem navedenih ukrepov predstavil svoja stališča o dejstvih, ki se mu očitajo.

48 Nazadnje je treba poudariti, da znesek varščine, ki jo je mogoče naložiti zadevnemu prejemniku storitev, v skladu z nacionalno ureditvijo iz postopka v glavni stvari ustreza znesku plačila za delo, ki se ob sprejetju tega ukrepa še dolguje. Ker torej lahko pristojni organi znesek te varščine določijo, ne da bi upoštevali morebitne napake pri gradnji ali druge neizpolnitve izvajalca storitev pri izpolnitvi pogodbe o opravljanju del, ta lahko presega – v nekaterih primerih tudi precej – znesek, ki ga mora zadevni naročnik del običajno plačati po končanju del.

49 Iz vsakega od razlogov, navedenih v prejšnjih treh točkah, je treba za nacionalno ureditev, kakršna je ta v postopku v glavni stvari, šteti, da presega to, kar je nujno za uresničitev ciljev varstva delavcev ter boja proti goljufijam, zlasti socialnim, in preprečevanja zlorab.

50 Ob upoštevanju vseh zgornjih preudarkov je treba na predložena vprašanja odgovoriti, da je treba člen 56 PDEU razlagati tako, da nasprotuje ureditvi države članice, kakršna je ta v postopku v glavni stvari, v skladu s katero lahko pristojni organi naročniku del, ki ima sedež v tej državi članici, odredijo ustavitev plačil njegovemu sopogodbeniku, ki ima sedež v drugi državi članici, in mu celo naložijo plačilo varščine v višini še neplačanega zneska plačila za delo, in sicer za zavarovanje plačila morebitne denarne kazni, ki bi bila lahko temu sopogodbeniku naložena v primeru ugotovljene kršitve delovnega prava prvonavedene države članice.

Stroški

51 Ker je ta postopek za stranki v postopku v glavni stvari ena od stopenj v postopku 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 (veliki senat) razsodilo:

Člen 56 PDEU je treba razlagati tako, da nasprotuje ureditvi države članice, kakršna je ta v postopku v glavni stvari, v skladu s katero lahko pristojni organi naročniku del, ki ima sedež v tej državi članici, odredijo ustavitev plačil njegovemu sopogodbeniku, ki ima sedež v drugi državi članici, in mu celo naložijo plačilo varščine v višini še neplačanega zneska plačila za delo, in sicer za zavarovanje plačila morebitne denarne kazni, ki bi bila lahko temu sopogodbeniku naložena v primeru ugotovljene kršitve delovnega prava prvonavedene države članice.

Lenaerts	Silva de Lapuerta	Arabadjiev
Vilaras	Regan	Toader
Rosas	Juhász	Bay Larsen
Safjan	Šváby	Fernlund
Vajda		

Razglašeno na javni obravnavi v Luxembourgu, 13. novembra 2018.

A. Calot Escobar	K. Lenaerts
Sodni tajnik	Predsednik