Zbornik sudske prakse

PRESUDA SUDA (veliko vijeće)

13. studenoga 2018.*

„Zahtjev za prethodnu odluku – Članak 56. UFEU-a – Slobodno pružanje usluga – Ograničenja – Usluge na unutarnjem tržištu – Direktiva 2006/123/EZ – Radno pravo – Upućivanje radnika radi obavljanja građevinskih radova – Prijava radnika – Čuvanje i prijevod platnih lista – Obustava plaćanja – Jamčevina koju uplaćuje primatelj usluga – Osiguranje plaćanja novčane kazne koja bi se mogla izreći pružatelju usluga”

U predmetu C-33/17,

povodom zahtjeva za prethodnu odluku na temelju članka 267. UFEU-a, koji je uputio Bezirksgericht Bleiburg/Okrajno Sodišče Pliberk (Općinski sud u Bleiburgu, Austrija), odlukom od 17. siječnja 2017., koju je Sud zaprimio 23. siječnja 2017., u postupku

Čepelnik d.o.o.

protiv

Michaela Vavtija,

SUD (veliko vijeće),

u sastavu: K. Lenaerts, predsjednik, R. Silva de Lapuerta, potpredsjednica, A. Arabadjiev, M. Vilaras, E. Regan i C. Toader, predsjednici vijeća, A. Rosas, E. Juhász, L. Bay Larsen (izvjestitelj), M. Safjan, D. Šváby, C. G. Fernlund i C. Vajda, suci,

nezavisni odvjetnik: N. Wahl,

tajnik: M. Aleksejev, administrator,

uzimajući u obzir pisani postupak i nakon rasprave održane 26. veljače 2018.,

uzimajući u obzir očitovanja koja su podnijeli:

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

– za austrijsku vladu, G. Hesse, u svojstvu agenta,

– za češku vladu, M. Smolek, J. Pavliš i J. Vláčil, u svojstvu agenata,

– za francusku vladu, E. de Moustier i R. Coesme, u svojstvu agenata,

– za mađarsku vladu, M. M. Tátrai, G. Koós, M. Z. Fehér i G. Koós, u svojstvu agenata,

* Jezici postupka: njemački i slovenski

– za poljsku vladu, B. Majczyna, u svojstvu agenta,

– za slovensku vladu, A. Grum, u svojstvu agenta,

– za slovačku vladu, B. Ricziová, u svojstvu agenta,

– za Europsku komisiju, M. Kellerbauer, L. Malferrari i M. Kocjan, u svojstvu agenata,

saslušavši mišljenje nezavisnog odvjetnika na raspravi održanoj 8. svibnja 2018.,

donosi sljedeću

Presudu

1 Zahtjev za prethodnu odluku odnosi se na tumačenje članka 56. UFEU-a i Direktive 2014/67/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 15. svibnja 2014. o provedbi Direktive 96/71/EZ o upućivanju radnika u okviru pružanja usluga i izmjeni Uredbe (EU) br. 1024/2012 o administrativnoj suradnji putem Informacijskog sustava unutarnjeg tržišta („Uredba IMI”) (SL 2014., L 159, str. 11.).

2 Zahtjev je upućen u okviru spora između društva Čepelnik d.o.o. i Michaela Vavtija u vezi s plaćanjem iznosa od 5000 eura koji to društvo zahtijeva od potonjeg na temelju ispunjenja obveza iz ugovora o građenju.

Pravni okvir

Pravo Unije

3 Uvodne izjave 7. i 14. Direktive 2006/123/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 12. prosinca 2006. o uslugama na unutarnjem tržištu (SL 2006., L 376, str. 36.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 13., svezak 47., str. 160.) glase ovako:

„(7) Ova Direktiva uspostavlja opći pravni okvir za veliki niz usluga uzimajući u obzir različita obilježja svake djelatnosti ili struke i njihov sustav uređenja. […] Treba predvidjeti uravnoteženu kombinaciju mjera koje uključuju ciljno usklađivanje, administrativnu suradnju, osiguranje slobodnog pružanja usluga te poticanje razrade pravila ponašanja u odnosu na određena pitanja. Spomenuto usklađivanje nacionalnih zakonodavstava treba osigurati visoki stupanj pravne povezanosti na razini Zajednice i visoki stupanj zaštite ciljeva od općeg interesa, a posebno zaštite potrošača, što je nužno za uspostavu povjerenja između država članica. Ova Direktiva, također, uzima u obzir druge ciljeve od općeg interesa, uključujući zaštitu okoliša, javnu sigurnost i javno zdravstvo kao i potrebu za usklađivanjem sa zakonom o radu.

[…]

(14) Ova Direktiva ne utječe na uvjete zapošljavanja, uključujući maksimalni broj radnih sati i minimalno vrijeme odmora, minimalni plaćeni godišnji odmor, minimalne plaće te zdravstvene, sigurnosne i higijenske standarde na radnome mjestu, koje države članice primjenjuju u skladu s pravom Zajednice, niti utječe na odnose između socijalnih partnera. Ova Direktiva ne utječe na zakonodavstva država članica o socijalnoj sigurnosti.”

4 Člankom 1. stavkom 6. te direktive propisuje se:

„Ova Direktiva ne utječe na radno pravo, to jest bilo koju zakonsku ili ugovornu odredbu koja se odnosi na uvjete zapošljavanja, radne uvjete, uključujući zdravstvene i sigurnosne standarde na radnome mjestu te odnos između poslodavaca i zaposlenika, koju države članice primjenjuju u skladu s nacionalnim zakonodavstvom koje je usklađeno s pravom Zajednice. Isto tako, ova Direktiva ne utječe na zakone država članica o socijalnoj sigurnosti."

Austrijsko pravo

5 Članak 7.b Arbeitsvertragsrechts-Anpassungsgesetza (Zakon o prilagodbi zakonodavstva u području ugovora o radu, BGBl., 459/1993), u verziji koja se primjenjuje u glavnom postupku (u daljnjem tekstu: AVRAG), u stavcima 3. i 8. propisuje:

„3. Poslodavci u smislu stavka 1. moraju središnjem uredu za nadzor nezakonitog zapošljavanja prijaviti zapošljavanje radnika ustupljenih za rad u Austriji najkasnije tjedan dana prije početka predmetnog rada […]

[…]

8. Tko god kao poslodavac u smislu stavka 1.

1. protivno stavku 3. ne izvrši, ne izvrši na vrijeme ili ne izvrši potpunu prijavu ili ne prijavi naknadne promjene (prijava promjene) […]

[…]

čini upravni prekršaj i regionalno upravno tijelo mora mu za svakog predmetnog radnika izreći novčanu kaznu […]"

6 Članak 7.i stavak 4. AVRAG-a glasi kako slijedi:

„ Tko god

1. kao poslodavac u smislu članaka 7., 7.a stavka 1. ili članka 7.b stavaka 1. i 9. ne raspolaže dokumentacijom o plaći, protivno članku 7.d

[…]

čini upravni prekršaj i regionalno upravno tijelo mora mu za svakog predmetnog radnika izreći novčanu kaznu […]"

7 Članak 7.m AVRAG-a predviđa:

„1. Ako postoji osnovana sumnja da je počinjen upravni prekršaj u smislu članka 7.b stavka 8., članka 7.i ili članka 7.k stavka 4. te ako se zbog određenih okolnosti mora pretpostaviti da će progon ili izvršenje kazni biti nemoguće ili znatno otežano zbog razloga povezanih s osobom poslodavca (dobavljačem) ili društvom koje ustupa radnu snagu, tijela porezne uprave, zajedno s istražiteljima u smislu članka 7.f i Fondom za plaćene godišnje odmore i slučajeve otpuštanja građevinskih radnika, može, u slučaju ustupanja radne snage, od naručitelja radova pisano tražiti da ne plati cijenu građevinskih radova koje još valja obaviti ili još neplaćenu naknadu za ustupanje ili njezin dio (obustava plaćanja). […]

[…]

3. Ako postoji osnovana sumnja da je počinjen upravni prekršaj u smislu članka 7.b stavka 8., članka 7.i ili članka 7.k stavka 4. te ako se zbog određenih okolnosti mora pretpostaviti da će progon ili izvršenje kazni biti nemoguće ili znatno otežano zbog razloga povezanih s osobom poslodavca (dobavljačem) ili društvom koje ustupa radnu snagu, regionalno upravno tijelo može naručitelju radova, u slučaju ustupanja radnika poslodavcu, odlukom naložiti da, kao osiguranje izvršenja kazne, u razumnom roku plati cijenu građevinskih radova koje još valja obaviti ili još neplaćenu naknadu za ustupanje ili njezin dio. […]

[…]

5. Isplatom u smislu stavka 3. naručitelj radova ili poslodavac oslobađa se svojeg duga prema dobavljaču ili društvu koje ustupa radnu snagu.

[…]”

Glavni postupak i prethodna pitanja

8 Čepelnik je društvo s ograničenom odgovornošću s poslovnim nastanom u Sloveniji.

9 To je društvo s M. Vavtijem sklopilo ugovor o građenju radi izvršenja građevinskih radova u kući potonjeg, smještenoj u Austriji, u ukupnom iznosu od 12 200 eura.

10 Ugovorili su predujam u iznosu od 7000 eura, koji je M. Vavti platio.

11 Finanzpolizei/Finančna policija (Financijska policija, Austrija) 16. ožujka 2016. provela je inspekciju na gradilištu i zaključila, s jedne strane, da zaposlenje dvaju upućenih radnika na tom gradilištu Čepelnik nije prijavio nadležnom nacionalnom tijelu, protivno članku 7.b stavku 8. točki 1. AVRAG-a u vezi s člankom 7.b stavkom 3. AVRAG-a, i, s druge strane, da to društvo u pogledu četiriju upućenih radnika ne raspolaže platnim listama na njemačkom jeziku, protivno članku 7.i stavku 4. točki 1. AVRAG-a u vezi s člankom 7.d stavkom 1. prvom i drugom rečenicom AVRAG-a.

12 Nakon tog utvrđenja, financijska policija naložila je M. Vavtiju da obustavi plaćanja za predmetne građevinske radove. Osim toga, od Bezirkshauptmannschafta Völkermarkt/Okrajnog glavarstva Velikovec (Općinsko upravno tijelo Völkermarkta, Austrija) zatražila je da potonjem naloži plaćanje jamčevinu u iznosu koji odgovara cijeni preostalih građevinskih radova, to jest 5200 eura.

13 Općinsko upravno tijelo Völkermarkta 17. ožujka 2016. usvojilo je taj zahtjev i M. Vavtiju naložilo plaćanje jamčevine u iznosu od 5200 eura, radi osiguranja plaćanja novčane kazne koja bi se društvu Čepelnik mogla izreći u kasnijem postupku. M. Vavti nije se žalio protiv te odluke te je 20. travnja 2016. uplatilo tu jamčevinu.

14 Društvu Čepelnik presudama od 11. i 12. listopada 2016. izrečene su novčane kazne u iznosu od 1000 odnosno 8000 eura zbog dvaju upravnih prekršaja koje je financijska policija utvrdila tijekom inspekcije 16. ožujka 2016. Društvo Čepelnik 2. studenoga 2016. podnijelo je žalbe protiv tih presuda. Ti su žalbeni postupci u vrijeme podnošenja zahtjeva za prethodnu odluku još bili u tijeku.

15 Nakon što je završilo građevinske radove, društvo Čepelnik zatražilo je od M. Vavtija uplatu iznosa od 5000 eura. Budući da potonji nije izvršio uplatu tog iznosa, društvo Čepelnik pokrenulo je postupak pred sudom koji je uputio zahtjev za prethodnu odluku.

16 Pred sudom koji je uputio zahtjev M. Vavti ističe da, s obzirom na to da je općinskom upravnom tijelu Völkermarkta uplatilo jamčevinu u iznosu od 5200 eura, taj iznos više ne duguje društvu Čepelnik. Naime, u skladu s primjenjivim austrijskim propisima, uplata te jamčevine oslobodila ga je duga.

17 U tim je okolnostima Bezirksgericht Bleiburg/Okrajno Sodišče Pliberk (Općinski sud u Bleiburgu, Austrija) odlučio prekinuti postupak i postaviti Sudu sljedeća prethodna pitanja:

„1. Treba li članak 56. UFEU-a i [Direktivu 2014/67] tumačiti na način da im se protivi to da država članica odredi domaćem naručitelju radova obustavu plaćanja i polaganje jamčevine u iznosu jednakom preostalom iznosu dugovanja za građevinske radove ako obustava plaćanja i polaganje jamstva služe samo kao osiguranje plaćanja novčane kazne koja bi se u okviru zasebnog postupka kasnije mogla izreći pružatelju usluga s poslovnim nastanom u drugoj državi članici?

2. U slučaju niječnog odgovora na to pitanje:
   (a) Treba li članak 56. UFEU-a i [Direktivu 2014/67] tumačiti na način da im se protivi to da država članica domaćem naručitelju radova odredi obustavu plaćanja i polaganje jamčevine u iznosu jednakom preostalom iznosu dugovanja za građevinske radove ako pružatelj usluga s poslovnim nastanom u drugoj državi članici, kojemu bi se mogla izreći novčana kazna, u okviru postupka za polaganje jamčevine nema pravo ni na kakav pravni lijek protiv odluke kojom je određeno polaganje jamčevine te žalba domaćeg naručitelja radova protiv te odluke nema odgodni učinak?
   (b) Treba li članak 56. UFEU-a i [Direktivu 2014/67] tumačiti na način da im se protivi to da država članica domaćem naručitelju radova odredi obustavu plaćanja i polaganje jamčevine u iznosu jednakom preostalom iznosu dugovanja za građevinske radove samo zato što pružatelj usluga ima poslovni nastan u drugoj državi članici?
   (c) Treba li članak 56. UFEU-a i [Direktivu 2014/67] tumačiti na način da im se protivi to da država članica domaćem naručitelju radova odredi obustavu plaćanja i polaganje jamčevine u iznosu jednakom preostalom iznosu dugovanja za građevinske radove, iako iznos koji se duguje pružatelju usluga još nije dospio te konačni iznos još nije utvrđen zbog protuzahtjevâ i pravâ zadržanja?”

O prethodnim pitanjima

Dopuštenost

18 Austrijska vlada najprije ističe da je zahtjev za prethodnu odluku nedopušten jer odgovor Suda na prethodna pitanja nije nužan da bi sud koji je uputio zahtjev mogao donijeti odluku u glavnom postupku.

19 U tom pogledu tvrdi da se prethodna pitanja odnose na upravni postupak u okviru kojeg su naručitelju radova određeni obustava plaćanja i polaganje jamčevine, iako je sud koji je uputio zahtjev nadležan samo za građanskopravni zahtjev u vezi s cijenom građevinskih radova koja je još preostala nakon plaćanja takve jamčevine. U okviru potonjeg postupka sud koji je uputio zahtjev trebao bi uzeti u obzir samo činjenicu da je plaćanje nametnute mu jamčevine dotičnog naručitelja radova oslobodilo duga a da pritom ne može izmijeniti ili poništiti odluku koja se odnosi na nametanje te jamčevine. Takva se odluka može pobijati samo u zasebnom upravnom postupku.

20 U tom smislu valja podsjetiti na to da je, u okviru suradnje između Suda i nacionalnih sudova koja je određena člankom 267. UFEU-a, isključivo na nacionalnom sudu pred kojim se vodi postupak i koji mora preuzeti odgovornost za sudsku odluku koja će biti donesena da, uvažavajući posebnosti predmeta, ocijeni nužnost prethodne odluke za donošenje svoje presude i relevantnost pitanja koja

postavlja Sudu. Posljedično, ako se postavljena pitanja odnose na tumačenje prava Unije, Sud načelno mora donijeti odluku (presuda od 5. lipnja 2018., Wirtschaftsakademie Schleswig-Holstein, C-210/16, EU:C:2018:388, t. 47. i navedena sudska praksa).

21 Iz toga slijedi da pitanja o tumačenju prava Unije koja nacionalni sud uputi u pravnom i činjeničnom okviru koji utvrđuje pod vlastitom odgovornošću i čiju točnost Sud nije dužan provjeravati uživaju presumpciju relevantnosti. Sud može odbiti odlučivati o zahtjevu za prethodnu odluku koji je uputio nacionalni sud samo ako je očito da zatraženo tumačenje prava Unije nema nikakve veze s činjeničnim stanjem ili predmetom spora u glavnom postupku, ako je problem hipotetski ili ako Sud ne raspolaže činjeničnim i pravnim elementima potrebnima da bi se mogao dati koristan odgovor na upućena pitanja (vidjeti presudu od 6. rujna 2016., Petruhhin, C-182/15, EU:C:2016:630, t. 20. i navedenu sudsku praksu).

22 U ovom slučaju iz odluke kojom se upućuje prethodno pitanje proizlazi da je spor u glavnom postupku usko povezan s učincima mjera koje su predmet prethodnih pitanja jer bi se pitanje usklađenosti tih mjera s pravom Unije moglo odraziti na ishod tog spora. Naime, sud koji je uputio zahtjev navodi da je M. Vavti svoje odbijanje da društvu Čepelnik plati iznos od 5000 eura, koji odgovara preostalom iznosu dugovanja za predmetne građevinske radove, a iz kojeg je proizašao spor, obrazložio činjenicom da je, na temelju članka 7.m stavka 5. AVRAG-a, polaganje jamčevine u iznosu od 5200 eura koja mu je bila određena na temelju članka 7.m stavka 3. tog istog zakona rezultiralo njegovim oslobađanjem od duga prema društvu Čepelnik.

23 U tim se okolnostima ne može smatrati da zatraženo tumačenje prava Unije nema nikakve veze s činjeničnim stanjem ili predmetom spora u glavnom postupku.

24 Osim toga, s obzirom na to da se argumentacija austrijske vlade u vezi s nedopuštenošću zahtjeva za prethodnu odluku djelomično temelji na činjenici da nacionalno pravo ne dopušta sudu koji je uputio zahtjev da u okviru spora iz glavnog postupka donese odluku u pogledu novčanih kazni izrečenih društvu Čepelnik, valja podsjetiti na to da se tom argumentacijom ne može oboriti presumpcija relevantnosti navedena u točki 21. ove presude jer je u okviru postupka iz članka 267. UFEU-a tumačenje nacionalnog prava u isključivoj nadležnosti tog suda (presuda od 16. lipnja 2015., Gauweiler i dr., C-62/14, EU:C:2015:400, t. 28.).

25 Iz prethodno navedenog slijedi da je zahtjev za prethodnu odluku dopušten.

Meritum

26 Svojim pitanjima, koja valja ispitati zajedno, sud koji je uputio zahtjev u biti pita treba li članak 56. UFEU-a i Direktivu 2014/67 tumačiti na način da im se protivi propis države članice poput onoga o kojem je riječ u glavnom postupku, prema kojem nadležna tijela mogu naručitelju radova s poslovnim nastanom u toj državi članici odrediti da obustavi plaćanja drugoj ugovornoj stranci s poslovnim nastanom u drugoj državi članici, to jest da uplati jamčevinu u iznosu jednakom preostalom iznosu dugovanja za građevinske radove, kako bi se osiguralo plaćanje novčane kazne koja bi se mogla izreći drugoj ugovornoj stranci u slučaju povrede radnog prava prve države članice.

Uvodne napomene

27 Najprije treba naglasiti da, kao što je to istaknuo nezavisni odvjetnik u točki 41. svojeg mišljenja, iz očitovanja podnesenih Sudu proizlazi da je Direktiva 2014/67 – čiji je rok za prenošenje, u skladu s njezinim člankom 23., istekao 18. lipnja 2016. – u austrijsko pravo prenesena zakonom donesenim u lipnju 2016., koji je stupio na snagu 1. siječnja 2017. Budući da su činjenice u glavnom postupku

nastale u ožujku 2016., Direktiva 2014/67 ne primjenjuje se na njih i stoga nije potrebno odgovoriti na prethodna pitanja u dijelu u kojem se odnose na tu direktivu (vidjeti analogijom presudu od 3. prosinca 2014., De Clercq i dr., C-315/13, EU:C:2014:2408, t. 49. do 51.).

28 Nadalje, nekoliko zainteresiranih osoba koje su Sudu podnijele očitovanja navelo je da bi Sud svoj odgovor na prethodna pitanja također trebao temeljiti na Direktivi 2006/123.

29 U tom pogledu valja utvrditi da ta direktiva, prema njezinu članku 1. stavku 6., „ne utječe na radno pravo”.

30 U skladu s tom odredbom, pojam „radno pravo” u smislu navedene direktive obuhvaća zakonske ili ugovorne odredbe koje se odnose na uvjete zapošljavanja, radne uvjete, uključujući zdravstvene i sigurnosne standarde na radnome mjestu te odnos između poslodavaca i zaposlenika, koje države članice primjenjuju na temelju nacionalnog zakonodavstva koje je usklađeno s pravom Unije.

31 Dakle, članak 1. stavak 6. Direktive 2006/123 u vezi s njezinom uvodnom izjavom 14. široko određuje pojam „radno pravo”.

32 Tom se odredbom ne utvrđuje nikakvo razlikovanje između, s jedne strane, materijalnih pravila u području radnog prava i, s druge strane, pravila u vezi s mjerama predviđenima kako bi se osiguralo poštovanje tih materijalnih pravila i onih kojima se želi osigurati djelotvornost kazni izrečenih u slučaju njihova nepoštovanja.

33 Također treba istaknuti da je, kao što to proizlazi iz uvodne izjave 7. te direktive, zakonodavac Unije njezinim donošenjem nastojao osigurati poštovanje ravnoteže između, s jedne strane, cilja uklanjanja prepreka slobodi poslovnog nastana pružatelja usluga kao i slobodnom kretanju usluga i, s druge strane, zahtjeva da se osigura visok stupanj zaštite ciljeva u općem interesu, osobito nužnost usklađivanja s radnim pravom (vidjeti analogijom presudu od 11. srpnja 2013., Femarbel, C-57/12, EU:C:2013:517, t. 39.).

34 Činjenica da nacionalni propis, poput onoga o kojem je riječ u glavnom postupku, propisuje odvraćajuće mjere radi osiguranja poštovanja materijalnih pravila u području radnog prava i pravila kojima se želi osigurati djelotvornost kazni izrečenih u slučaju nepoštovanja tih materijalnih pravila pridonosi osiguravanju visokog stupnja zaštite cilja u općem interesu kao što je nužnost usklađivanja s radnim pravom.

35 Iz toga slijedi da pojam „radno pravo” u smislu članka 1. stavka 6. Direktive 2006/123 obuhvaća takav nacionalni propis.

36 Uzimajući u obzir prethodna razmatranja, valja zaključiti da se Direktiva 2006/123 ne primjenjuje na mjere poput onih predviđenih predmetnim nacionalnim propisom o kojem je riječ u glavnom postupku, pri čemu ipak valja pojasniti da, prema samom tekstu njezina članka 1. stavka 6., taj zaključak ne oslobađa obveze da se provjeri je li takav propis u skladu s pravom Unije, točnije s člankom 56. UFEU-a, na koje se odnose pitanja koja je postavio sud koji je uputio zahtjev za prethodnu odluku.

Ograničenje slobodnog pružanja usluga

37 Najprije valja podsjetiti na to da iz ustaljene sudske prakse Suda proizlazi da se ograničenjima slobodnog pružanja usluga moraju smatrati sve mjere koje zabranjuju, ometaju ili umanjuju privlačnost korištenja tom slobodom (presuda od 4. svibnja 2017., Vanderborght, C-339/15, EU:C:2017:335, t. 61. i navedena sudska praksa).

38 Osim toga, prema ustaljenoj sudskoj praksi, članak 56. UFEU-a daje prava ne samo samom pružatelju usluga nego i njihovu korisniku (presude od 18. listopada 2012., X, C-498/10, EU:C:2012:635, t. 23. i od 3. prosinca 2014., De Clercq i dr., C-315/13, EU:C:2014:2408, t. 52.).

39 Međutim, valja utvrditi da mjere poput onih u glavnom postupku – koje naručitelju radova određuju obustavu plaćanja koja duguje drugoj ugovornoj stranci i plaćanje jamčevine u iznosu jednakom preostalom iznosu dugovanja za građevinske radove u slučaju osnovane sumnje da će pružatelj usluga počiniti upravni prekršaj protivno nacionalnom zakonodavstvu u području radnog prava – mogu odvratiti naručitelje radova u dotičnoj državi članici od toga da se odluče za pružatelje usluga s poslovnim nastanom u drugoj državi članici te potonje odvratiti od toga da nude svoje usluge prvospomenutima.

40 Naime, kao što je to naveo nezavisni odvjetnik u točkama 37. i 38. svojeg mišljenja, takve mjere posebno mogu, s jedne strane, predvidjeti trenutak kada dotični primatelj usluga mora isplatiti preostali dugovani iznos za građevinske radove i time mu uskratiti mogućnost zadržavanja, kako je inače propisano primjenjivim nacionalnim propisom, dijela tog iznosa kao naknade za slučaj loše ili zakašnjelo izvršenih radova. S druge strane, te iste mjere mogu pružatelje usluga s poslovnim nastanom u drugim državama članicama lišiti prava da od svojih austrijskih klijenata zahtijevaju plaćanje preostalog iznosa dugovanja za predmetne građevinske radove te ih time izložiti riziku od kašnjenja u plaćanju.

41 Posljedično, treba smatrati da mjere poput onih predviđenih nacionalnim propisom o kojem je riječ u glavnom postupku dovode do ograničenja slobodnog pružanja usluga.

Opravdanje ograničenja slobodnog pružanja usluga

42 Iz ustaljene sudske prakse Suda proizlazi da se nacionalne mjere koje bi mogle otežati ili učiniti manje privlačnim uživanje temeljnih sloboda zajamčenih UFEU-om ipak mogu opravdati ako odgovaraju važnim razlozima u općem interesu, ako su prikladne za osiguravanje ostvarenja cilja kojem teže i ako ne prekoračuju ono što je nužno za postizanje tog cilja (presuda od 18. svibnja 2017., Lahorgue, C-99/16, EU:C:2017:391, t. 31. i navedena sudska praksa).

43 U ovom slučaju austrijska vlada smatra da je ograničenje slobodnog pružanja usluga o kojemu je riječ u glavnom postupku opravdano ciljevima socijalne zaštite radnika kao i borbe protiv prijevara, osobito socijalnih, te sprečavanja zlouporaba.

44 U tom pogledu valja navesti da su socijalna zaštita radnika kao i borba protiv prijevara, osobito socijalnih, te sprečavanje zlouporaba ciljevi koji se nalaze među važnim razlozima u općem interesu koji mogu opravdati ograničavanje slobodnog pružanja usluga (vidjeti u tom smislu presude od 19. prosinca 2012., Komisija/Belgija, C-577/10, EU:C:2012:814, t. 45. i od 3. prosinca 2014., De Clercq i dr., C-315/13, EU:C:2014:2408, t. 65. i navedenu sudsku praksu).

45 Mjere poput onih predviđenih nacionalnim propisom o kojem je riječ u glavnom postupku – čiji je cilj, među ostalim, osigurati djelotvornost sankcija koje bi se mogle izreći pružatelju usluga u slučaju povrede zakonodavstva o radnom pravu – mogu se smatrati prikladnima za osiguranje postizanja takvih ciljeva.

46 Što se tiče proporcionalnosti takvog propisa s obzirom na te ciljeve, najprije valja istaknuti da se njime predviđa mogućnost da nadležna tijela naručitelju radova odrede obustavu njegovih plaćanja pružatelju usluga kao i plaćanje jamčevine u iznosu koji odgovara preostalom iznosu dugovanja za građevinske radove na osnovi postojanja „osnovane sumnje da je počinjen upravni prekršaj” kojim se krši

nacionalno zakonodavstvo u području radnog prava. Taj propis stoga omogućuje donošenje takvih mjera prije nego što nadležno tijelo utvrdi upravni prekršaj koji bi upućivao na prijevaru, osobito socijalnu, zlouporabu ili praksu koja može dovesti u pitanje zaštitu radnika.

47 Nadalje, taj isti propis ne predviđa da pružatelj usluga u pogledu kojeg postoji takva osnovana sumnja prije donošenja navedenih mjera može istaknuti svoja očitovanja o činjenicama koje mu se stavljaju na teret.

48 Naposljetku, važno je istaknuti da iznos jamčevine koji se od dotičnog primatelja usluga može zahtijevati odgovara, u skladu s nacionalnim propisom o kojem je riječ u glavnom postupku, preostalom iznosu dugovanja za građevinske radove u trenutku donošenja te mjere. Budući da iznos te jamčevine mogu odrediti nadležna tijela, ne uzimajući u obzir eventualne nedostatke u gradnji ili druge propuste pružatelja usluga pri izvršenju ugovora o građenju, taj bi iznos mogao prijeći, moguće i u velikoj mjeri, iznos koji bi predmetni naručitelj radova uobičajeno trebao platiti nakon njihova završetka.

49 Zbog svakog od razloga iznesenih u trima prethodnim točkama, za nacionalni propis poput onoga o kojem je riječ u glavnom postupku treba smatrati da prekoračuje ono što je nužno za postizanje ciljeva zaštite radnika kao i borbe protiv prijevara, osobito socijalnih, te sprečavanja zlouporaba.

50 Uzimajući u obzir sva prethodna razmatranja, na postavljena pitanja valja odgovoriti tako da članak 56. UFEU-a treba tumačiti na način da mu se protivi propis države članice poput onoga o kojem je riječ u glavnom postupku, prema kojem nadležna tijela mogu naručitelju radova s poslovnim nastanom u toj državi članici odrediti da obustavi plaćanja drugoj ugovornoj stranci s poslovnim nastanom u drugoj državi članici, to jest da uplati jamčevinu u iznosu jednakom preostalom iznosu dugovanja za građevinske radove, kako bi se osiguralo plaćanje novčane kazne koja bi se mogla izreći toj drugoj ugovornoj stranci u slučaju utvrđene povrede radnog prava prve države članice.

Troškovi

51 Budući da ovaj postupak ima značaj prethodnog pitanja za stranke glavnog postupka pred sudom koji je uputio zahtjev, na tom je sudu da odluči o troškovima postupka. Troškovi podnošenja očitovanja Sudu, koji nisu troškovi spomenutih stranaka, ne nadoknađuju se.

Slijedom navedenog, Sud (veliko vijeće) odlučuje:

Članak 56. UFEU-a treba tumačiti na način da mu se protivi propis države članice poput onoga o kojem je riječ u glavnom postupku, prema kojem nadležna tijela mogu naručitelju radova s poslovnim nastanom u toj državi članici odrediti da obustavi plaćanja drugoj ugovornoj stranci s poslovnim nastanom u drugoj državi članici, to jest da uplati jamčevinu u iznosu jednakom preostalom iznosu dugovanja za građevinske radove, kako bi se osiguralo plaćanje novčane kazne koja bi se mogla izreći toj drugoj ugovornoj stranci u slučaju utvrđene povrede radnog prava prve države članice.

Potpisi