Zbiór Orzeczeń

WYROK TRYBUNAŁU (wielka izba)

z dnia 13 listopada 2018 r.*

Odesłanie prejudycjalne – Artykuł 56 TFUE – Swoboda świadczenia usług – Ograniczenia – Usługi na rynku wewnętrznym – Dyrektywa 2006/123/WE – Prawo pracy – Oddelegowanie pracowników do wykonywania prac budowlanych – Zgłoszenie pracowników – Przechowywanie i tłumaczenie dokumentacji płacowej – Zawieszenie płatności – Wniesienie zabezpieczenia przez usługobiorcę – Zabezpieczenie kary pieniężnej, która może być ewentualnie nałożona na usługodawcę

W sprawie C-33/17

mającej za przedmiot wniosek o wydanie, na podstawie art. 267 TFUE, orzeczenia w trybie prejudycjalnym, złożony przez Bezirksgericht Bleiburg/Okrajno Sodišče Pliberk (sąd rejonowy w Bleiburgu, Austria) postanowieniem z dnia 17 stycznia 2017 r., które wpłynęło do Trybunału w dniu 23 stycznia 2017 r., w postępowaniu:

Čepelnik d.o.o.

przeciwko

Michaelowi Vavtiemu,

TRYBUNAŁ (wielka izba),

w składzie: K. Lenaerts, prezes, R. Silva de Lapuerta, wiceprezes, A. Arabadjiev, M. Vilaras, E. Regan i C. Toader, prezesi izb, A. Rosas, E. Juhász, L. Bay Larsen (sprawozdawca), M. Safjan, D. Šváby, C.G. Fernlund i C. Vajda, sędziowie,

rzecznik generalny: N. Wahl,

sekretarz: M. Aleksejev, administrator,

uwzględniając pisemny etap postępowania i po przeprowadzeniu rozprawy w dniu 26 lutego 2018 r.,

rozważywszy uwagi przedstawione:

– w imieniu Čepelnik d.o.o. przez R. Grilca, R. Vouka, M. Škof i M. Ranc, Rechtsanwälten, oraz M. Erman, odvetnica,

– w imieniu rządu austriackiego przez G. Hessego, działającego w charakterze pełnomocnika,

– w imieniu rządu czeskiego przez M. Smolka, J. Pavliša oraz J. Vláčila, działających w charakterze pełnomocników,

* Języki postępowania: niemiecki i słoweński.

– w imieniu rządu francuskiego przez E. de Moustier oraz R. Coesme'a, działających w charakterze pełnomocników,

– w imieniu rządu węgierskiego przez M.M. Tátrai, M.Z. Fehéra oraz G. Koósa, działających w charakterze pełnomocników,

– w imieniu rządu polskiego przez B. Majczynę, działającego w charakterze pełnomocnika,

– w imieniu rządu słoweńskiego przez A. Grum, działającą w charakterze pełnomocnika,

– w imieniu rządu słowackiego przez B. Ricziovą, działającą w charakterze pełnomocnika,

– w imieniu Komisji Europejskiej przez M. Kellerbauera, L. Malferrariego oraz M. Kocjan, działających w charakterze pełnomocników,

po zapoznaniu się z opinią rzecznika generalnego na posiedzeniu w dniu 8 maja 2018 r.,

wydaje następujący

Wyrok

1 Wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym dotyczy wykładni art. 56 TFUE oraz dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/67/UE z dnia 15 maja 2014 r. w sprawie egzekwowania dyrektywy 96/71/WE dotyczącej delegowania pracowników w ramach świadczenia usług i zmieniającej rozporządzenie (UE) nr 1024/2012 w sprawie współpracy administracyjnej za pośrednictwem systemu wymiany informacji na rynku wewnętrznym („rozporządzenie w sprawie IMI") (Dz.U. 2014, L 159, s. 11).

2 Wniosek ten został przedstawiony w ramach sporu pomiędzy spółką Čepelnik d.o.o. a Michaelem Vavtim dotyczącego kwoty 5000 EUR, której zapłaty wspomniana spółka dochodzi z tytułu wynagrodzenia za wykonanie umowy o dzieło.

Ramy prawne

Prawo Unii

3 Zgodnie z motywami 7 i 14 dyrektywy 2006/123/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 12 grudnia 2006 r. dotyczącej usług na rynku wewnętrznym (Dz.U. 2006, L 376, s. 36):

„(7) Niniejsza dyrektywa ustanawia ogólne ramy prawne, które przynoszą korzyści dla szerokiej gamy usług, a jednocześnie uwzględniają specyficzne cechy każdego rodzaju działalności lub zawodu oraz ich system regulacji. […] Należy uwzględnić zrównoważony zestaw środków, w tym ukierunkowaną harmonizację, współpracę administracyjną, przepis dotyczący swobody świadczenia usług oraz zachęcanie do opracowywania kodeksów postępowania w pewnych kwestiach. Owa koordynacja krajowych systemów ustawodawczych powinna gwarantować wysoki stopień integracji prawnej Wspólnoty oraz wysoki poziom ochrony celów leżących w ogólnym interesie, w szczególności ochrony konsumentów, co jest niezbędne dla budowy zaufania między państwami członkowskimi. W niniejszej dyrektywie uwzględniono również inne cele leżące w ogólnym interesie, w tym ochronę środowiska naturalnego, bezpieczeństwo publiczne i zdrowie publiczne, jak i potrzebę przestrzegania prawa pracy.

[…]

(14) Niniejsza dyrektywa nie ma wpływu na warunki zatrudnienia, w tym na maksymalny czas pracy i minimalne okresy wypoczynku, minimalny wymiar rocznego urlopu wypoczynkowego, minimalne stawki płac oraz na zasady dotyczące zdrowia, bezpieczeństwa i higieny pracy, stosowane przez państwa członkowskie zgodnie z prawem wspólnotowym; nie wpływa również na stosunki między partnerami społecznymi, w tym na prawo do negocjowania i zawierania układów zbiorowych, prawo do strajku i akcji protestacyjnych, zgodnie z prawem i praktykami krajowymi nienaruszającymi prawa wspólnotowego; nie ma też zastosowania do usług świadczonych przez agencje pracy tymczasowej. Niniejsza dyrektywa nie ma również wpływu na ustawodawstwo państw członkowskich dotyczące zabezpieczenia społecznego".

4 Artykuł 1 ust. 6 tej dyrektywy stanowi:

„Niniejsza dyrektywa nie ma wpływu na prawo pracy, czyli na jakiekolwiek przepisy prawne lub postanowienia umowne dotyczące warunków zatrudnienia, warunków pracy, w tym bezpieczeństwa i higieny pracy oraz stosunków między pracodawcą a pracownikiem, które państwa członkowskie stosują zgodnie z prawem krajowym, które nie narusza prawa wspólnotowego. Niniejsza dyrektywa nie ma również wpływu na przepisy państw członkowskich dotyczące zabezpieczenia społecznego".

Prawo austriackie

5 Paragraf 7b Arbeitsvertragsrechts-Anpassungsgesetz (ustawy o dostosowaniu prawa stosowanego do umów o pracę, BGBl., 459/1993), w brzmieniu mającym zastosowanie do sporu rozpatrywanego w postępowaniu głównym (zwanej dalej „AVRAG"), przewiduje w ust. 3 i 8:

„3. Pracodawcy w rozumieniu ust. 1 zgłaszają zatrudnienie pracowników, których oddelegowano do ich dyspozycji w celu wykonywania pracy w Austrii w centralnym biurze do spraw kontroli nielegalnego zatrudnienia nie później niż tydzień przed rozpoczęciem pracy […]

[…]

8. Kto, będąc pracodawcą w rozumieniu ust. 1,

1. nie składa lub nie składa w terminie lub w sposób kompletny, z naruszeniem ust. 3, pierwszego zgłoszenia lub zgłoszenia dotyczącego późniejszych zmian (zgłoszenia zmiany) […]

[…]

popełnia wykroczenie administracyjne i podlega karze pieniężnej nakładanej przez regionalny organ administracyjny […] za każdego przedmiotowego pracownika".

6 Paragraf 7i ust. 4 AVRAG brzmi następująco:

„Kto,

1. będąc pracodawcą w rozumieniu § 7, § 7a ust. 1 lub § 7b ust. 1 i 9, nie udostępnia dokumentacji płacowej z naruszeniem § 7d,

[…]

popełnia wykroczenie administracyjne i podlega karze pieniężnej nakładanej przez regionalny organ administracyjny […] za każdego przedmiotowego pracownika".

7 Paragraf 7m AVRAG stanowi:

„1. W przypadku uzasadnionego podejrzenia popełnienia wykroczenia administracyjnego, o którym mowa w § 7b ust. 8, § 7i lub § 7k ust. 4, oraz jeżeli ze względu na określone okoliczności zachodzi podejrzenie, że ściganie lub wykonanie kary będzie niemożliwe lub w istotny sposób utrudnione z przyczyn leżących po stronie pracodawcy (zleceniobiorcy) lub spółki oddelegowującej pracowników, organ podatkowy, jednocześnie z wszczęciem dochodzenia na podstawie § 7f, oraz fundusz płatnych urlopów wypoczynkowych i zwolnień pracowników budowlanych mogą w formie pisemnej zobowiązać zleceniodawcę, a w przypadku oddelegowania pracowników ich pracodawcę, do wstrzymania wypłaty pozostałego do zapłaty wynagrodzenia za wykonane dzieło lub oddelegowanie pracowników albo jego części (wstrzymanie płatności). […]

[…]

3. W przypadku uzasadnionego podejrzenia popełnienia wykroczenia administracyjnego, o którym mowa w § 7b ust. 8, § 7i lub § 7k ust. 4, jeżeli ze względu na określone okoliczności należy przyjąć, że ściganie lub wykonanie kary będzie niemożliwe lub w istotny sposób utrudnione z przyczyn odnoszących się do osoby pracodawcy (zleceniobiorcy) lub spółki oddelegowującej pracowników, regionalny organ administracyjny może w drodze decyzji zobowiązać zleceniodawcę, a w przypadku oddelegowania pracowników ich pracodawcę, do wniesienia w rozsądnym terminie zabezpieczenia w wysokości pozostałego do zapłaty wynagrodzenia za wykonane dzieło lub oddelegowanie pracowników albo jego części. […]

[…]

5. Wniesienie zabezpieczenia zgodnie z ust. 3 zwalnia zleceniodawcę lub pracodawcę z jego zobowiązania względem zleceniobiorcy lub spółki oddelegowującej pracowników.

[…]”.

Postępowanie główne i pytania prejudycjalne

8 Čepelnik jest spółką z ograniczoną odpowiedzialnością z siedzibą w Słowenii.

9 Wspomniana spółka zawarła z M. Vavtim umowę o dzieło dotyczącą wykonania prac budowlanych w jego domu, położonym w Austrii, o wartości 12 200 EUR.

10 Strony uzgodniły, że Michael Vavti wypłaci spółce kwotę 7000 EUR tytułem zaliczki, co też uczynił.

11 W dniu 16 marca 2016 r. Finanzpolizei/Finančna policija (policja finansowa, Austria) przeprowadziła kontrolę na budowie i stwierdziła, po pierwsze, że Čepelnik nie zgłosiła dwóch pracowników oddelegowanych do wykonywania tych prac właściwemu organowi krajowemu, co stanowiło naruszenie § 7b ust. 8 pkt 1 AVRAG w związku z § 7b ust. 3 AVRAG, oraz, po drugie, że Čepelnik nie dysponowała dokumentacją płacową w języku niemieckim w odniesieniu do czterech oddelegowanych pracowników, co stanowiło naruszenie § 7i ust. 4 pkt 1 AVRAG w związku z dwoma pierwszymi zdaniami § 7d ust. 1 AVRAG.

12 W konsekwencji policja finansowa zobowiązała M. Vavtiego do wstrzymania wypłaty wynagrodzenia za wykonane prace. Złożyła też do Bezirkshauptmannschaft Völkermarkt/Okrajno glavarstvo Velikovec (rejonowego organu administracyjnego w Völkermarkt, Austria) wniosek o wniesienie zabezpieczenia w wysokości pozostałego do zapłaty wynagrodzenia, tj. 5200 EUR.

13 Decyzją z dnia 17 marca 2016 r. rejonowy organ administracyjny w Völkermarkt zobowiązał M. Vavtiego do wniesienia zabezpieczenia w wysokości 5200 EUR tytułem zagwarantowania zapłaty kary pieniężnej, która hipotetycznie mogłaby zostać wymierzona Čepelnik w razie wszczęcia wobec niej postępowania administracyjnego. Micheal Vavti nie odwołał się od tej decyzji i wniósł zabezpieczenie w dniu 20 kwietnia 2016 r.

14 Wyrokami z dni 11 i 12 października 2016 r. na Čepelnik zostały nałożone dwie kary pieniężne w wysokości 1000 EUR i 8000 EUR za naruszenia administracyjne stwierdzone przez policję finansową w trakcie kontroli z dnia 16 marca 2016 r. W dniu 2 listopada 2016 r. Čepelnik wniosła apelacje od powyższych wyroków. W momencie złożenia wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym postępowania w przedmiocie tych apelacji nie zostały jeszcze zakończone.

15 Po zakończeniu prac Čepelnik wezwała M. Vavtiego do zapłaty 5000 EUR tytułem należnego jej wynagrodzenia. Michael Vavti nie zapłacił tej kwoty, wobec czego Čepelnik wniosła przeciwko niemu powództwo do sądu odsyłającego.

16 Przed sądem odsyłającym M. Vavti podnosi, że wniesienie przez niego zabezpieczenia w wysokości 5200 EUR na rzecz rejonowego organu administracyjnego Völkermarkt skutkowało zwolnieniem go z obowiązku zapłaty tej kwoty na rzecz Čepelnik. Zgodnie bowiem z obowiązującym uregulowaniem austriackim wniesienie zabezpieczenia na rzecz organu administracyjnego doprowadziło do wygaśnięcia jego zobowiązania wobec tej spółki.

17 W tych okolicznościach Bezirksgericht Bleiburg/Okrajno Sodišče Pliberk (sąd rejonowy w Bleiburgu, Austria) postanowił zawiesić postępowanie i zwrócić się do Trybunału z następującymi pytaniami prejudycjalnymi:

„1) Czy art. 56 TFUE i dyrektywę [2014/67] należy interpretować w ten sposób, że zakazują one państwu członkowskiemu zobowiązania zleceniodawcy krajowego do wstrzymania płatności i do zapłaty zabezpieczenia w wysokości niewypłaconego wynagrodzenia za wykonane dzieło, jeżeli wstrzymanie płatności i zapłata zabezpieczenia służy wyłącznie zabezpieczeniu ewentualnej kary pieniężnej, która może być nałożona dopiero w osobnym postępowaniu prowadzonym przeciwko usługodawcy z siedzibą w innym państwie członkowskim?

2) W przypadku odpowiedzi przeczącej na to pytanie:
   a) Czy art. 56 TFUE i dyrektywę [2014/67] należy interpretować w ten sposób, że zakazują one państwu członkowskiemu zobowiązania zleceniodawcy krajowego do wstrzymania płatności i do zapłaty zabezpieczenia w wysokości niewypłaconego wynagrodzenia za wykonane dzieło, jeżeli usługodawcy z siedzibą w innym państwie członkowskim Unii, któremu wymierzono karę grzywny, nie przysługuje w postępowaniu o zapłatę zabezpieczenia środek prawny przeciwko nałożeniu zabezpieczenia, a odwołanie zleceniodawcy krajowego od tej decyzji nie ma skutku zawieszającego?
   b) Czy art. 56 TFUE i dyrektywę [2014/67] należy interpretować w ten sposób, że zakazują one państwu członkowskiemu zobowiązania zleceniodawcy krajowego do wstrzymania płatności i do zapłaty zabezpieczenia w wysokości niewypłaconego wynagrodzenia za wykonane dzieło tylko dlatego, że usługodawca ma siedzibę w innym państwie członkowskim?
   c) Czy art. 56 TFUE i dyrektywę [2014/67] należy interpretować w ten sposób, że zakazują one państwu członkowskiemu zobowiązania zleceniodawcy krajowego do wstrzymania płatności i do zapłaty zabezpieczenia w wysokości niewypłaconego wynagrodzenia za wykonane dzieło, mimo że nie jest ono jeszcze wymagalne, a wysokość ostatecznego wynagrodzenia za wykonane dzieło w związku z należnościami wzajemnymi i prawem zatrzymania nie została jeszcze ustalona?”.

W przedmiocie pytań prejudycjalnych

W przedmiocie dopuszczalności

18 Rząd austriacki podnosi na wstępie, że wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym jest niedopuszczalny, gdyż odpowiedź Trybunału na pytania prejudycjalne nie jest sądowi odsyłającemu niezbędna do wydania wyroku w sprawie rozpatrywanej w postępowaniu głównym.

19 Zdaniem tego rządu pytania prejudycjalne dotyczą postępowania administracyjnego, w ramach którego zleceniodawcę zobowiązano do wstrzymania zapłaty i wniesienia zabezpieczenia, podczas gdy wyłącznym przedmiotem postępowania prowadzonego przed sądem odsyłającym jest spór cywilnoprawny dotyczący wynagrodzenia za wykonane dzieło, które wskutek wniesienia tego zabezpieczenia nie zostało zapłacone. W ramach tego postępowania sąd odsyłający winien ograniczyć się do uwzględnienia skutku zwalniającego zleceniodawcę z obowiązku zapłaty wynagrodzenia wskutek wniesienia przez niego zabezpieczenia, gdyż nie jest on władny ani do zmiany, ani do uchylenia decyzji o wniesieniu zabezpieczenia. Decyzję tę można bowiem zaskarżyć tylko w ramach odrębnego postępowania administracyjnego.

20 W tym względzie należy przypomnieć, że w ramach ustanowionej w art. 267 TFUE współpracy między Trybunałem i sądami krajowymi wyłącznie do sądu krajowego, przed którym toczy się postępowanie i który wobec tego musi przyjąć na siebie odpowiedzialność za wydanie orzeczenia, należy ocena, w świetle konkretnych okoliczności sprawy, zarówno niezbędności orzeczenia prejudycjalnego do wydania wyroku, jak i znaczenia dla sprawy pytań skierowanych do Trybunału. W konsekwencji, jeżeli skierowane pytania dotyczą wykładni przepisów prawa Unii, Trybunał jest co do zasady zobowiązany do wydania orzeczenia (wyrok z dnia 5 czerwca 2018 r., Wirtschaftsakademie Schleswig-Holstein, C-210/16, EU:C:2018:388, pkt 47 i przytoczone tam orzecznictwo).

21 Wynika z tego, że pytania dotyczące wykładni prawa Unii przedstawione przez sąd krajowy w ramach stanu faktycznego i prawnego, za którego ustalenie sąd ten jest odpowiedzialny i którego prawidłowość nie podlega ocenie Trybunału, korzystają z domniemania, że mają znaczenie dla sprawy. Odmowa wydania przez Trybunał orzeczenia w przedmiocie złożonego przez sąd krajowy wniosku jest możliwa tylko wtedy, gdy jest oczywiste, że wykładnia prawa Unii, o którą wniesiono, nie ma żadnego związku ze stanem faktycznym lub z przedmiotem postępowania głównego, gdy problem jest natury hipotetycznej bądź gdy Trybunał nie dysponuje informacjami w zakresie stanu faktycznego lub prawnego niezbędnymi do udzielenia użytecznej odpowiedzi na postawione mu pytania (wyrok z dnia 6 września 2016 r., Petruhhin, C-182/15, EU:C:2016:630, pkt 20 i przytoczone tam orzecznictwo).

22 W rozpatrywanym wypadku z postanowienia odsyłającego wynika, że spór w postępowaniu głównym jest ściśle związany ze skutkami środków, których dotyczą pytania prejudycjalne, w rezultacie czego odpowiedź na pytanie dotyczące zgodności tych środków z prawem Unii może mieć wpływ na wynik tego sporu. Jak bowiem zauważył sąd odsyłający, M. Vavti uzasadnił odmowę wypłacenia Čepelnik kwoty 5000 EUR odpowiadającej pozostałemu do zapłaty wynagrodzeniu za wykonane prace okolicznością, że na podstawie art. 7m ust. 5 AVRAG wniesienie zabezpieczenia w wysokości 5200 EUR, do czego został on zobowiązany na podstawie art. 7m ust. 3 tej ustawy, ma skutek zwalniający go ze zobowiązania wobec Čepelnik.

23 W tych warunkach nie można uznać, że wykładnia prawa Unii, o którą się zwrócono, nie ma związku ze stanem faktycznym lub przedmiotem sporu przed sądem krajowym.

24 Co więcej, ponieważ argumentacja rządu austriackiego dotycząca niedopuszczalności wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym opiera się w części na okoliczności, że prawo krajowe nie przyznaje sądowi krajowemu kompetencji do wydania, w ramach sporu w postępowaniu głównym, orzeczenia dotyczącego kar pieniężnych nałożonych na Čepelnik, należy przypomnieć, że w ramach

przewidzianego w art 267 TFUE postępowania dokonanie wykładni prawa krajowego należy do wyłącznej właściwości tego sądu (wyrok z dnia 16 czerwca 2015 r., Gauweiler i in., C-62/14, EU:C:2015:400, pkt 28), wobec czego powyższa argumentacja nie wystarczy do obalenia domniemania znaczenia dla sprawy, o którym przypomniano w pkt 21 niniejszego wyroku.

25 Z powyższego wynika, że wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym jest dopuszczalny.

Co do istoty

26 Poprzez swoje pytania, które należy rozpatrzyć łącznie, sąd odsyłający zmierza w istocie do ustalenia, czy wykładni art. 56 TFUE oraz dyrektywy 2014/67 należy dokonywać w ten sposób, że stoją one na przeszkodzie uregulowaniu państwa członkowskiego takiemu jak rozpatrywane w postępowaniu głównym, które właściwym organom przyznaje możliwość zobowiązania zleceniodawcy mającego siedzibę w tym państwie członkowskim do wstrzymania wypłaty na rzecz zleceniobiorcy mającego siedzibę w innym państwie członkowskim wynagrodzenia za wykonane przez niego usługi, a nawet wniesienia przez owego zleceniodawcę zabezpieczenia w wysokości pozostałego do zapłaty wynagrodzenia, mającego na celu zagwarantowanie zapłaty kary pieniężnej, która ewentualnie mogłaby zostać nałożona na tego zleceniobiorcę w przypadku stwierdzenia, że naruszył on przepisy prawa pracy tego pierwszego państwa członkowskiego.

Uwagi wstępne

27 Na wstępie należy zauważyć, że jak zwrócił uwagę rzecznik generalny w pkt 41 opinii, z uwag przedstawionych Trybunałowi można wywnioskować, iż dyrektywa 2014/67, której termin transpozycji upłynął, zgodnie z jej art. 23, w dniu 18 czerwca 2016 r., została transponowana do prawa austriackiego przez ustawę uchwaloną w czerwcu 2016 r., która weszła w życie dnia 1 stycznia 2017 r. Tymczasem okoliczności sprawy rozpatrywanej w postępowaniu głównym miały miejsce w marcu 2016 r., wobec czego dyrektywa 2014/67 nie znajduje do nich zastosowania. Nie ma zatem podstaw do udzielenia odpowiedzi na pytania prejudycjalne w zakresie, w jakim dotyczą one tej dyrektywy (zob. analogicznie wyrok z dnia 3 grudnia 2014 r., De Clercq i in., C-315/13, EU:C:2014:2408, pkt 49–51).

28 Ponadto w ocenie kilku zainteresowanych stron, które przedstawiły Trybunałowi swoje uwagi, odpowiedź Trybunału na pytania prejudycjalne winna opierać się na dyrektywie 2006/123.

29 W tym względzie należy przypomnieć, że zgodnie z art. 1 ust. 6 tej dyrektywy „nie ma ona wpływu na prawo pracy".

30 W myśl wspomnianego przepisu na użytek dyrektywy pojęcie „prawa pracy" oznacza przepisy prawne lub postanowienia umowne dotyczące warunków zatrudnienia, warunków pracy, w tym bezpieczeństwa i higieny pracy oraz stosunków między pracodawcą a pracownikiem, które państwa członkowskie stosują zgodnie z prawem krajowym, nienaruszającym prawa Unii.

31 Artykuł 1 ust. 6 dyrektywy 2006/123, w związku z jej motywem 14, definiuje więc pojęcie „prawa pracy" w sposób szeroki.

32 W przepisie tym nie wprowadzono żadnego rozróżnienia na, z jednej strony, normy materialnego prawa pracy i na, z drugiej strony, normy dotyczące środków służących zagwarantowaniu przestrzegania owych norm prawa materialnego oraz normy mające zapewnić skuteczność sankcji nałożonych w razie nieprzestrzegania norm prawa materialnego.

33 Należy również zauważyć, że jak wynika z motywu 7 tej dyrektywy, prawodawca Unii pragnął zapewnić równowagę pomiędzy, z jednej strony, eliminowaniem przeszkód w swobodzie przedsiębiorczości dla usługodawców i swobodnym przepływie usług, a z drugiej strony, wymogiem zapewnienia wysokiego poziomu ochrony celów leżących w interesie ogólnym, zwłaszcza konieczności przestrzegania przepisów prawa pracy (zob. analogicznie wyrok z dnia 11 lipca 2013 r., Femarbel, C-57/12, EU:C:2013:517, pkt 39).

34 Otóż ustanowienie w uregulowaniu krajowym takim jak rozpatrywane w postępowaniu głównym środków odstraszających w celu zapewnienia przestrzegania norm materialnego prawa pracy oraz norm mających zapewnić skuteczność sankcji nałożonych w przypadku nieprzestrzegania tych norm przyczynia się do zapewnienia wysokiego poziomu ochrony celu leżącego w interesie ogólnym, jakim jest konieczność przestrzegania przepisów prawa pracy.

35 Wynika stąd, że omawiane uregulowanie krajowe mieści się w pojęciu „prawa pracy" w rozumieniu art. 1 ust. 6 dyrektywy 2006/123.

36 W świetle powyższego należy stwierdzić, że dyrektywa 2006/123 nie znajduje zastosowania do środków takich jak przewidziane w uregulowaniu krajowym rozpatrywanym w postępowaniu głównym. Niemniej jednak należy uściślić, że w myśl art. 1 ust. 6 owej dyrektywy powyższy wniosek nie zwalnia z konieczności weryfikacji, czy takie uregulowanie jest zgodne z prawem Unii, zwłaszcza z art. 56 TFUE, na który w swoich pytaniach powołał się sąd odsyłający.

W przedmiocie ograniczenia swobody świadczenia usług

37 Należy zacząć od przypomnienia, że z utrwalonego orzecznictwa Trybunału wynika, iż za ograniczenia swobody świadczenia usług należy uznać wszelkie środki, które zakazują korzystania z tej swobody, ograniczają ją lub zmniejszają jej atrakcyjność (wyrok z dnia 4 maja 2017 r., Vanderborght, C-339/15, EU:C:2017:335, pkt 61 i przytoczone tam orzecznictwo).

38 Ponadto zgodnie z utrwalonym orzecznictwem art. 56 TFUE jest źródłem uprawnień nie tylko dla samego usługodawcy, lecz także dla odbiorcy jego usług (wyroki: z dnia 18 października 2012 r., X, C-498/10, EU:C:2012:635, pkt 23; z dnia 3 grudnia 2014 r., De Clercq i in., C-315/13, EU:C:2014:2408, pkt 52).

39 Otóż należy zauważyć, że środki takie jak rozpatrywane w postępowaniu głównym, które w razie uzasadnionego podejrzenia popełnienia przez usługodawcę wykroczenia administracyjnego poprzez naruszenie krajowych przepisów prawa pracy pozwalają zobowiązać zleceniodawcę do wstrzymania płatności wobec zleceniobiorcy i wniesienia przez niego zabezpieczenia w wysokości pozostałego do zapłaty wynagrodzenia, mogą zniechęcać zarówno zleceniodawców z zainteresowanego państwa członkowskiego do korzystania z usług usługodawców mających siedzibę w innym państwie członkowskim, jak i tych ostatnich do świadczenia usług na rzecz tych pierwszych.

40 Jak bowiem trafnie zauważył rzecznik generalny w pkt 37 i 38 opinii, z jednej strony, środki te mogą między innymi skutkować przyspieszeniem momentu, w którym odbiorca usług musi zapłacić pozostałe do zapłaty wynagrodzenie i tym samym pozbawić go prawa do obniżenia wysokości tego wynagrodzenia, na co zazwyczaj pozwalają stosowne uregulowania krajowe, tytułem naprawienia szkody powstałej wskutek wadliwego lub opóźnionego wykonania prac. Z drugiej strony, omawiane środki mogą pozbawiać usługodawców mających siedzibę w innych państwach członkowskich prawa do dochodzenia od austriackich klientów zapłaty należnego im wynagrodzenia za wykonane usługi, co grozi zakłóceniem ich płynności finansowej.

41 W konsekwencji należy uznać, że środki takie jak przewidziane w uregulowaniu krajowym rozpatrywanym w postępowaniu głównym stanowią ograniczenie swobodnego świadczenia usług.

W przedmiocie uzasadnienia ograniczenia swobody świadczenia usług

42 Z utrwalonego orzecznictwa Trybunału wynika, że przepisy krajowe mogące utrudniać korzystanie z podstawowych swobód ustanowionych w traktacie FUE lub czynić je mniej atrakcyjnym mogą mimo to być dopuszczone, pod warunkiem że służą osiągnięciu celu leżącego w interesie ogólnym, są właściwe dla zapewnienia realizacji tego celu oraz nie wykraczają poza zakres konieczny do jego osiągnięcia (wyrok z dnia 18 maja 2017 r., Lahorgue, C-99/16, EU:C:2017:391, pkt 31 i przytoczone tam orzecznictwo).

43 W rozpatrywanym wypadku rząd austriacki uważa, że ograniczenie swobodnego świadczenia usług jest uzasadnione celami ochrony socjalnej pracowników, zwalczania oszustw, zwłaszcza związanych z obchodzeniem prawodawstwa socjalnego, oraz zapobiegania nadużyciom.

44 Należy w tym względzie zauważyć, że ochrona socjalna pracowników, zwalczanie oszustw, zwłaszcza związanych z obchodzeniem prawodawstwa socjalnego, oraz zapobieganie nadużyciom znajdują się wśród nadrzędnych względów interesu ogólnego mogących uzasadniać ograniczenie swobodnego świadczenia usług (zob. podobnie wyroki: z dnia 19 grudnia 2012 r., Komisja/Belgia, C-577/10, EU:C:2012:814, pkt 45; z dnia 3 grudnia 2014 r., De Clercq i in., C-315/13, EU:C:2014:2408, pkt 65 i przytoczone tam orzecznictwo).

45 Środki takie jak przewidziane w uregulowaniu krajowym rozpatrywanym w postępowaniu głównym służące między innymi zapewnieniu skuteczności sankcji, które mogą ewentualnie zostać nałożone na usługodawcę w przypadku naruszenia krajowych przepisów prawa pracy, można uznać za właściwe do zapewnienia realizacji tego rodzaju celów.

46 Co się tyczy proporcjonalności tego rodzaju uregulowania w świetle owych celów, należy przede wszystkim zauważyć, że w razie powzięcia przez właściwe organy krajowe uzasadnionego podejrzenia popełnienia przez usługodawcę wykroczenia administracyjnego poprzez naruszenie przepisów prawa pracy przyznaje ono tym organom możliwość zobowiązania zleceniodawcy do wstrzymania płatności na rzecz usługodawcy oraz wniesienia zabezpieczenia w wysokości pozostałego do zapłaty wynagrodzenia. Omawiane uregulowanie pozwala zatem na zastosowanie takich środków jeszcze przez stwierdzeniem przez właściwy organ, że doszło do popełnienia wykroczenia administracyjnego będącego wynikiem oszustwa, zwłaszcza związanego z obchodzeniem prawodawstwa socjalnego, nadużycia lub praktyki mogącej godzić w ochronę pracowników.

47 Dalej, na gruncie wspomnianego uregulowania usługodawca, wobec którego powstało takie uzasadnione podejrzenie, nie ma przed zastosowaniem tych środków możliwości przedstawienia swojego stanowiska co do zarzucanych mu czynów.

48 Należy wreszcie zauważyć, że wysokość zabezpieczenia, do którego wniesienia może zostać zobowiązany odbiorca danych usług, odpowiada, zgodnie z uregulowaniem krajowym rozpatrywanym w postępowaniu głównym, wysokości wynagrodzenia pozostałego do zapłaty na dzień przyjęcia tego środka. Ponieważ właściwe organy mogą ustalić wysokość tego zabezpieczenia niezależnie od ewentualnych wad budowlanych lub innych uchybień popełnionych przez usługodawcę przy wykonywaniu umowy o dzieło, może ona przekroczyć, w stosownym wypadku nawet w sposób znaczny, kwotę, do której zapłaty zleceniodawca byłby normalnie zobowiązany po zakończeniu prac.

49 Z wszystkich powodów przedstawionych w trzech poprzednich punktach należy stwierdzić, że uregulowanie krajowe takie jak rozpatrywane w postępowaniu głównym wykracza poza to, co jest niezbędne do realizacji celów ochrony pracowników, zwalczania oszustw, zwłaszcza związanych z obchodzeniem prawodawstwa socjalnego, oraz zapobiegania nadużyciom.

50 W świetle powyższego na zadane pytania należy udzielić następującej odpowiedzi: wykładni art. 56 TFUE należy dokonywać w ten sposób, że stoi on na przeszkodzie uregulowaniu państwa członkowskiego takiemu jak rozpatrywane w postępowaniu głównym, które właściwym organom przyznaje możliwość zobowiązania zleceniodawcy mającego siedzibę w tym państwie członkowskim do wstrzymania wypłaty na rzecz zleceniobiorcy mającego siedzibę w innym państwie członkowskim wynagrodzenia za wykonane przez niego usługi, a nawet wskutek wniesienia przez owego zleceniodawcę zabezpieczenia w wysokości pozostałego do zapłaty wynagrodzenia, mającego na celu zagwarantowanie zapłaty kary pieniężnej, która ewentualnie mogłaby zostać nałożona na tego zleceniobiorcę w przypadku stwierdzenia, że naruszył on przepisy prawa pracy tego pierwszego państwa członkowskiego.

W przedmiocie kosztów

51 Dla stron w postępowaniu głównym niniejsze postępowanie ma charakter incydentalny, dotyczy bowiem kwestii podniesionej przed sądem odsyłającym, do niego zatem należy rozstrzygnięcie o kosztach. Koszty poniesione w związku z przedstawieniem uwag Trybunałowi, inne niż koszty stron w postępowaniu głównym, nie podlegają zwrotowi.

Z powyższych względów Trybunał (wielka izba) orzeka, co następuje:

Wykładni art. 56 TFUE należy dokonywać w ten sposób, że stoi on na przeszkodzie uregulowaniu państwa członkowskiego takiemu jak rozpatrywane w postępowaniu głównym, które właściwym organom przyznaje możliwość zobowiązania zleceniodawcy mającego siedzibę w tym państwie członkowskim do wstrzymania wypłaty na rzecz zleceniobiorcy mającego siedzibę w innym państwie członkowskim wynagrodzenia za wykonane przez niego usługi a nawet wniesienia przez owego zleceniodawcę zabezpieczenia w wysokości pozostałego do zapłaty wynagrodzenia, mającego na celu zagwarantowanie zapłaty kary pieniężnej, która ewentualnie mogłaby zostać nałożona na tego zleceniobiorcę w przypadku stwierdzenia, że naruszył on przepisy prawa pracy tego pierwszego państwa członkowskiego.

Podpisy