Zbiór Orzeczeń

OPINIA RZECZNIKA GENERALNEGO
NILSA WAHLA
przedstawiona w dniu 8 maja 2018 r.[1]

Sprawa C-33/17

Čepelnik d.o.o.
przeciwko
Michaelowi Vavtiemu

[wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym złożony przez Bezirksgericht Bleiburg/Okrajno sodišče Pliberk (sąd rejonowy w Bleiburgu, Austria)]

Swoboda świadczenia usług – Przepisy prawa krajowego zobowiązujące usługobiorcę do wniesienia zabezpieczenia na poczet zapłaty kary pieniężnej, która może zostać nałożona na usługodawcę z siedzibą w innym państwie członkowskim – Artykuły 16 i 19 dyrektywy 2006/123/WE – Wyjątek dotyczący prawa pracy – Uzasadnienie – Artykuł 56 TFUE – Proporcjonalność – Prawo do obrony – Prawo do skutecznej ochrony sądowej – Dyrektywa 2014/67/UE

1. W niniejszej sprawie – dotyczącej wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym złożonego przez Bezirksgericht Bleiburg/Okrajno sodišče Pliberk (sąd rejonowy w Bleiburgu, Austria) – do Trybunału zwrócono się o rozstrzygnięcie, czy prawo Unii stoi na przeszkodzie możliwości zobowiązania przez państwo członkowskie usługobiorcy, na rzecz którego usługi świadczone są przez pracowników delegowanych przez przedsiębiorstwo z siedzibą w innym państwie członkowskim, do wstrzymania płatności za te usługi i wniesienia zabezpieczenia. Zgodnie z właściwymi przepisami prawa krajowego niezapłacone jeszcze wynagrodzenie za takie usługi musi zostać wpłacone na rzecz organów administracji przyjmującego państwa członkowskiego w celu zabezpieczenia wykonania obowiązku zapłaty kary pieniężnej, która mogłaby w przyszłości zostać nałożona na usługodawcę za naruszenie określonych przepisów krajowego prawa pracy.

2. W celu ustalenia, czy sporny środek krajowy jest sprzeczny z prawem Unii, Trybunał będzie musiał przeanalizować relacje zachodzące pomiędzy z jednej strony przepisami prawa Unii dotyczącymi swobody świadczenia usług ustanowionymi w art. 56 TFUE, dyrektywie 2006/123/WE[2] i dyrektywie 2014/67/UE[3] oraz z drugiej strony przepisami krajowymi, które dane państwo członkowskie uznaje za część swojego prawa pracy.

1 Język oryginału: angielski.

2 Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 12 grudnia 2006 r. dotycząca usług na rynku wewnętrznym (Dz.U. 2006, L 376, s. 36, zwana dalej „dyrektywą usługową").

3 Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 15 maja 2014 r. w sprawie egzekwowania dyrektywy 96/71/WE dotyczącej delegowania pracowników w ramach świadczenia usług, zmieniająca rozporządzenie (UE) nr 1024/2012 w sprawie współpracy administracyjnej za pośrednictwem systemu wymiany informacji na rynku wewnętrznym (Dz.U. 2014, L 159, s. 11).

I. Ramy prawne

A. Prawo Unii

3. Artykuł 1 („Przedmiot”) ust. 6 dyrektywy usługowej 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 [Unii]. Niniejsza dyrektywa nie ma również wpływu na przepisy państw członkowskich dotyczące zabezpieczenia społecznego”.

4. Artykuł 3 („Powiązania z innymi przepisami prawa [Unii]”) ust. 3 tej samej dyrektywy brzmi następująco:

„Państwa członkowskie stosują przepisy niniejszej dyrektywy zgodnie z postanowieniami traktatu dotyczącymi prawa przedsiębiorczości i swobodnego przepływu usług”.

5. Artykuł 16 („Swoboda świadczenia usług”) stanowi:

„1. Państwa członkowskie uznają prawo usługodawców do świadczenia usług w państwie członkowskim innym niż to, w którym prowadzą oni przedsiębiorstwo.

Państwo członkowskie, w którym świadczona jest usługa, zapewnia możliwość swobodnego podjęcia i prowadzenia działalności usługowej na swoim terytorium.

Państwa członkowskie nie uzależniają możliwości podejmowania lub prowadzenia działalności usługowej na ich terytorium od spełnienia wymogów sprzecznych z następującymi zasadami:

a) niedyskryminacja: wymóg nie może ani bezpośrednio, ani pośrednio dyskryminować ze względu na przynależność państwową lub, w przypadku osób prawnych, ze względu na państwo członkowskie, w którym prowadzą przedsiębiorstwo;

b) konieczność: wymóg musi być uzasadniony względami porządku publicznego, bezpieczeństwa publicznego, zdrowia publicznego lub ochrony środowiska naturalnego;

c) proporcjonalność: wymóg musi być odpowiedni dla osiągnięcia wyznaczonego celu i nie może wykraczać poza to, co niezbędne do jego osiągnięcia.

2. Państwa członkowskie nie mogą ograniczać swobody świadczenia usług przez usługodawcę prowadzącego przedsiębiorstwo w innym państwie członkowskim poprzez nałożenie któregokolwiek z następujących wymogów:

a) obowiązek prowadzenia przez usługodawcę przedsiębiorstwa na ich terytorium;

b) obowiązek uzyskania przez usługodawcę zezwolenia od ich właściwych organów, w tym wpisu do rejestru lub rejestracji w zrzeszeniu lub stowarzyszeniu zawodowym na ich terytorium, z wyjątkiem przypadków przewidzianych w niniejszej dyrektywie lub innych aktach prawa [Unii];

c) zakaz tworzenia przez usługodawcę określonej formy lub rodzaju infrastruktury na ich terytorium, w tym biura lub kancelarii, które są usługodawcy potrzebne w celu świadczenia danych usług;

d) stosowanie szczególnych uzgodnień umownych między usługodawcą a usługobiorcą, które zapobiegają świadczeniu usług przez osoby prowadzące działalność na własny rachunek lub takie świadczenie ograniczają;

e) obowiązek posiadania przez usługodawcę dokumentu tożsamości wydanego przez właściwe organy, dotyczącego prowadzenia działalności usługowej;

f) wymogi, z wyjątkiem tych, które są konieczne do ochrony zdrowia i bezpieczeństwa w pracy, wpływające na używanie sprzętu i materiałów stanowiących integralną część świadczonej usługi;

g) ograniczenia swobody świadczenia usług określone w art. 19.

3. Przepisy niniejszego artykułu nie stanowią przeszkody dla państwa członkowskiego, do którego usługodawca udaje się w celu świadczenia usługi, do nałożenia [w sformułowaniu] wymogów w odniesieniu do świadczenia działalności usługowej, gdy są one uzasadnione względami porządku publicznego, bezpieczeństwa publicznego, zdrowia publicznego lub ochrony środowiska naturalnego, zgodnie z ust. 1. Ponadto przepisy te nie stanowią również przeszkody dla tego państwa członkowskiego w stosowaniu, zgodnie z prawem wspólnotowym, własnych zasad dotyczących warunków zatrudnienia, w tym zasad określonych w układach zbiorowych.

[…]".

6. Artykuł 17 dyrektywy usługowej zawiera katalog „dodatkowych odstępstw od swobody świadczenia usług". Zgodnie z pkt 2 tej listy „[a]rtykuł 16 nie ma zastosowania do […] zagadnień objętych dyrektywą 96/71/WE".

7. Sekcja 2 rozdziału IV dyrektywy usługowej dotyczy „[p]raw usługobiorców". Zgodnie z art. 19:

„Państwa członkowskie nie mogą nakładać na usługobiorcę wymogów, które ograniczają korzystanie z usług dostarczanych przez usługodawcę prowadzącego przedsiębiorstwo w innym państwie członkowskim, a w szczególności następujących wymogów:

a) obowiązku uzyskania od właściwych organów zezwolenia lub złożenia im oświadczenia;

b) limitów wprowadzających dyskryminację w zakresie przyznawania pomocy finansowej ze względu na fakt, że usługodawca prowadzi przedsiębiorstwo w innym państwie członkowskim lub ze względu na położenie miejsca świadczenia usługi.

[…]".

B. Prawo austriackie

8. Paragraf 7m Arbeitsvertragsrechts-Anpassungsgesetz (ustawy o dostosowaniu prawa stosowanego do umów o pracę) z 1993 r. (BGBl., 459/1993, zwanej dalej „AVRAG") stanowi:

„1. 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 leżących po stronie pracodawcy (zleceniobiorcy) lub spółki świadczącej pracę, organ podatkowy, jednocześnie z wszczęciem dochodzenia na podstawie § 7f, wraz z funduszem płatnych urlopów wypoczynkowych i zwolnień pracowników budowlanych mogą nałożyć na pracodawcę w formie pisemnej, w przypadku świadczenia pracy, obowiązek nieuiszczenia niewypłaconego jeszcze wynagrodzenia za wykonane

dzieło lub pracę świadczoną w celu jego wykonania lub jego części (wstrzymanie płatności) […]. Organ podatkowy i fundusz płatnych urlopów wypoczynkowych i zwolnień pracowników budowlanych mogą zarządzić wstrzymanie płatności tylko wtedy, gdy nie można było określić lub pobrać tymczasowego zabezpieczenia na podstawie § 7l.

[…]

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 świadczącej pracę, regionalny organ administracyjny może w drodze decyzji nałożyć na klienta lub pracodawcę, w przypadku świadczenia pracy na rzecz pracodawcy, obowiązek zapłaty niewypłaconego jeszcze wynagrodzenia za wykonane dzieło lub pracę świadczoną w celu jego wykonania lub jego części jako zabezpieczenia na rozsądny okresu czasu […].

[…]

5. Zapłata zgodnie z ust. 3 zwalnia klienta lub pracodawcę z jego zobowiązania względem zleceniobiorcy lub spółki świadczącej pracę.

[…]”.

9. Paragraf 7b ust. 3 i 8 AVRAG stanowi:

„3. Pracodawcy w rozumieniu ust. 1 zgłaszają zatrudnienie pracowników oddelegowanych do ich dyspozycji w Austrii w celu wykonywania tam pracy, nie później niż tydzień przed rozpoczęciem pracy, w centralnym biurze do spraw kontroli nielegalnego zatrudnienia, zgodnie z ustawą o zatrudnianiu cudzoziemców (Ausländerbeschäftigungsgesetz) i [AVRAG] federalnego ministra finansów […].

[…]

8. Kto jako pracodawca w rozumieniu ustępu 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 nakładanej przez regionalny organ administracyjny karze pieniężnej w wysokości od 500 do 5000 EUR za każdego przedmiotowego pracownika, a w przypadku drugiego lub kolejnego wykroczenia – od 1000 do 10 000 EUR […]”.

10. Paragraf 7i ust. 4 AVRAG brzmi następująco:

„Kto

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

[…]

popełnia wykroczenie administracyjne i podlega nakładanej przez regionalny organ administracyjny karze pieniężnej w wysokości od 1000 do 10 000 EUR za każdego przedmiotowego pracownika, a w przypadku kolejnego wykroczenia – od 2000 do 20 000 EUR; jeżeli sprawa dotyczy więcej niż trzech pracowników kara wynosi od 2000 do 20 000 EUR za każdego pracownika, a w przypadku kolejnego wykroczenia – od 4000 do 50 000 EUR".

11. Przepisy § 7b ust. 3, § 7b ust. 8, § 7i ust. 4 i § 7m AVRAG obowiązywały do dnia 31 grudnia 2016 r. Z dniem 1 stycznia 2017 r. zostały one zastąpione przez §§ 19, 26, 27, 28 i 34 Lohn- und Sozialdumpingbekämpfungsgesetz (ustawy o zapobieganiu dumpingowi wynagrodzeń i dumpingowi społecznemu), które zachowały ich treść.

II. Okoliczności faktyczne, postępowanie i pytanie prejudycjalne

12. Niniejsza sprawa dotyczy sporu pomiędzy spółką Čepelnik d.o.o. (zwaną dalej „Čepelnik") a Michaelem Vavtim w sprawie zapłaty pozostałej części należnego wynagrodzenia za usługi budowlane.

13. Čepelnik jest spółką z ograniczoną odpowiedzialnością z siedzibą w Słowenii. Świadczyła ona usługi budowlane o wartości 12 200 EUR na rzecz M. Vavtiego. Usługi dotyczyły domu będącego własnością M. Vavtiego, znajdującego się w Austrii, w pobliżu granicy ze Słowenią, i zostały wykonane przez delegowanych pracowników. Micheal Vavti zapłacił Čepelnik zaliczkę w kwocie 7000 EUR.

14. W dniu 16 marca 2016 r. austriacka policja finansowana przeprowadziła kontrolę na budowie i zarzuciła Čepelnik popełnienie dwóch wykroczeń administracyjnych. Po pierwsze, w odniesieniu do dwóch delegowanych pracowników Čepelnik nie złożyła właściwych zawiadomień o rozpoczęciu prac na podstawie § 7b ust. 8 pkt 1 w związku z § 7b ust. 3 AVRAG. Po drugie, Čepelnik nie udostępniła dokumentacji płacowej w języku niemieckim względem czterech delegowanych pracowników, co stanowiło naruszenie § 7i ust. 4 pkt 1 w związku z dwoma pierwszymi zdaniami § 7d ust. 1 AVRAG.

15. Niezwłocznie po przeprowadzeniu kontroli policja finansowa nałożyła na M. Vavtiego obowiązek wstrzymania płatności i złożyła do właściwego organu administracyjnego, Bezirksmannschaft Völkermarkt (rejonowego organu administracyjnego w Völkermarkt, Austria, zwanego dalej „BHM Völkermarkt") wniosek o wniesienie przez usługobiorcę zabezpieczenia. Zabezpieczenie to miało dotyczyć zapłaty kary pieniężnej, która mogła zostać nałożona w postępowaniu, które miało być wszczęte przeciwko Čepelnik zgodnie z przepisami AVRAG w oparciu o wyniki kontroli. Zgodnie z § 7m ust. 4 AVRAG policja finansowa wniosła o ustanowienie zabezpieczenia w kwocie równej pozostałemu jeszcze do zapłaty wynagrodzeniu, tj. 5200 EUR. Decyzją z dnia 17 marca 2016 r. BHM Völkermarkt ustanowił wnioskowane zabezpieczenie na następującej podstawie: „w związku z położeniem [siedziby] […] usługodawcy, która znajduje się w Słowenii […] należy przyjąć, że możliwości ścigania i wykonania kary są w istotny sposób ograniczone, a nawet niemożliwe". Micheal Vavti nie odwołał się od tej decyzji i wniósł zabezpieczenie w dniu 20 kwietnia 2016 r.

16. Postępowanie przeciwko Čepelnik w sprawie zarzucanych jej wykroczeń administracyjnych zostało wszczęte. Wyrokiem z dnia 11 października 2016 r. na Čepelnik nałożono karę pieniężną w wysokości 1000 EUR za stwierdzone naruszenie § 7b ust. 8 pkt 1 AVRAG polegające na niezgłoszeniu dwóch pracowników właściwemu organowi w Austrii przed rozpoczęciem przez nich pracy na budowie. Wyrokiem z dnia 12 października 2016 r. na Čepelnik nałożono także karę pieniężną w wysokości 8000 EUR za stwierdzone naruszenie § 7 i ust. 4 pkt 1 AVRAG polegające na nieudostępnieniu wymaganej dokumentacji płacowej w języku niemieckim. Čepelnik wniosła apelacje od powyższych wyroków w dniu 2 listopada 2016 r. Sąd odsyłający dodaje, że w momencie wniesienia wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym postępowania w przedmiocie tych apelacji nie zostały jeszcze zakończone.

17. Po zakończeniu prac Čepelnik wezwała M. Vavtiego do zapłaty 5000 EUR tytułem należnego wynagrodzenia. Ten ostatni odmówił zapłaty, powołując się na zapłatę przedmiotowej sumy na rzecz BHM Völkermarkt, zgodnie z jej decyzją administracyjną. Podniósł, że zgodnie z § 7m ust. 5 AVRAG zapłata zabezpieczenia na rzecz organu administracyjnego doprowadziła do wygaśnięcia jego zobowiązania wobec Čepelnik. Usługodawca ten wszczął przeciwko M. Vahtiemu postępowanie w celu uzyskania należnej kwoty przed Bezirksgericht Bleiburg/Okrajno sodišče Pliberk (sądem rejonowym w Bleiburgu).

18. Ze względu na wątpliwości co do prawidłowej wykładni niektórych przepisów prawa Unii, jak i zgodności przedmiotowych przepisów prawa krajowego z tymi przepisami, sąd odsyłający postanowił zawiesić postępowanie i zwrócić się to Trybunału z następującymi pytaniami prejudycjalnymi:

„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?

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?”.

19. Uwagi na piśmie zostały przedstawione przez Čepelnik, rządy czeski, węgierski, słowacki, słoweński, austriacki i polski oraz Komisję. Pismem z dnia 15 grudnia 2017 r. Trybunał, na podstawie art. 61 § 1 regulaminu postępowania, wezwał strony i podmioty określone w art. 23 statutu Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej do udzielenia przed rozprawą odpowiedzi na piśmie na następujące pytania:

„1) Czy [dyrektywa usługowa] znajduje zastosowanie do decyzji takich jak będące przedmiotem sporu w postępowaniu głównym? W tym zakresie należy zwrócić uwagę zainteresowanych podmiotów na art. 1 ust. 6 tej dyrektywy.

2) Jeżeli tak, to czy [dyrektywa usługowa] powinna być interpretowana w ten sposób, że stoi ona na przeszkodzie możliwości wydania decyzji takich jak będące przedmiotem sporu w postępowaniu głównym?”.

20. Čepelnik, rządy czeski, francuski, słowacki, słoweński i austriacki oraz Komisja udzieliły odpowiedzi na piśmie na powyższe pytania. Čepelnik, rządy czeski, węgierski, słoweński i austriacki oraz Komisja przedstawiły także uwagi ustne na rozprawie w dniu 26 stycznia 2018 r.

III. Analiza

21. Poprzez swoje pytania sąd odsyłający zwraca się w istocie to Trybunału o wyjaśnienie, czy prawo Unii stoi na przeszkodzie możliwości zobowiązania przez państwo członkowskie usługobiorcy do wstrzymania płatności i wniesienia zabezpieczenia w wysokości niezapłaconej jeszcze części należnego wynagrodzenia (zwanego dalej „spornym środkiem") za usługę świadczoną przez pracowników delegowanych przez usługodawcę prowadzącego przedsiębiorstwo w innym państwie członkowskim, w sytuacji gdy sporny środek służy zabezpieczeniu zapłaty kary pieniężnej, która może następnie zostać nałożona na usługodawcę przez przyjmujące państwo członkowskie w związku z naruszeniem jego prawa pracy.

22. W szczególności sąd odsyłający pragnie się dowiedzieć, czy prawo Unii stoi na przeszkodzie zastosowaniu spornego środka, gdy usługodawcy nie przysługuje przeciw niemu żaden środek prawny lub sporny środek jest stosowany wyłącznie dlatego, że usługodawca ma siedzibę w innym państwie członkowskim, lub środek jest stosowany, chociaż wynagrodzenie umowne nie jest jeszcze w całości wymagalne, zaś wysokość pozostałej do zapłaty kwoty nie została jeszcze określona ze względu na roszczenia wzajemne i prawa do obniżenia wysokości wynagrodzenia.

23. Przed przystąpieniem do analizy istoty sprawy konieczne jest jednakże odniesienie się do podniesionego przez rząd austriacki zarzutu proceduralnego, a następnie krótkie przedstawienie istotnych cech spornego środka w celu ustalenia, które przepisy prawa Unii znajdują zastosowanie w tym kontekście.

A. Właściwość Trybunału

24. W swoich uwagach rząd austriacki kwestionuje właściwość Trybunału ze względu na to, że odpowiedź na pytania prejudycjalne nie jest niezbędna do rozstrzygnięcia sporu w postępowaniu głównym. Rząd ten wskazuje, że skoro decyzja o zastosowaniu spornego środka ma charakter administracyjny, jej ważność może być oceniana wyłącznie przez sąd administracyjny. Sąd odsyłający nie jest jednak sądem administracyjnym, zaś prowadzone przed nim postępowanie dotyczy jedynie sporu cywilnoprawnego pomiędzy Čepelnik a M. Vavtim. Sąd ten nie jest zatem właściwy do uchylenia bądź zmiany przedmiotowej decyzji.

25. Jednakże zgodnie z utrwalonym orzecznictwem pytania dotyczące wykładni prawa Unii zadane przez sąd krajowy korzystają z domniemania znaczenia dla sprawy. Odmowa przez Trybunał udzielania odpowiedzi na pytanie przedłożone przez sąd krajowy jest możliwa tylko wtedy, gdy jest oczywiste, że wykładnia prawa Unii, o którą wnioskowano, nie ma żadnego związku ze stanem faktycznym lub z przedmiotem sporu w postępowaniu głównym, gdy problem jest natury hipotetycznej bądź gdy Trybunał nie dysponuje elementami stanu faktycznego lub prawnego, które są konieczne do udzielenia użytecznej odpowiedzi na przedstawione mu pytania [4].

26. W tym zakresie z informacji przedstawionych przez sąd odsyłający wynika, że istnieje wyraźny związek pomiędzy z jednej strony decyzją administracyjną o zastosowaniu spornego środka wobec M. Vavtiego, a z drugiej strony postępowaniem cywilnym, w którym Čepelnik dochodzi zapłaty zaległego wynagrodzenia od M. Vavtiego. Sąd odsyłający zwraca uwagę, że zgodnie z § 7m ust. 5

4 Zobacz m.in. wyrok z dnia 6 września 2016 r., Petruhhin, C-182/15, EU:C:2016:630, pkt 20 i przytoczone tam orzecznictwo.

AVRAG wniesienie zabezpieczenia do organu administracyjnego doprowadziło do wygaśnięcia zobowiązania M. Vavtiego wobec. W związku z tym kwestie dotyczące zgodności z prawem przedmiotowego zabezpieczenia nie wydają się pozbawione znaczenia dla możliwości rozstrzygnięcia sporu w postępowaniu głównym przez sąd odsyłający.

27. Trybunał jest zatem właściwy do udzielenia odpowiedzi na przedłożone mu pytania.

B. Sporny środek

28. Przez swoje pytania sąd odsyłający zmierza do ustalenia, czy środek taki jak będący przedmiotem sporu jest zgodny z prawem Unii. We wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym sąd ten odwołuje się w szczególności do art. 56 TFUE i przepisów dyrektywy 2014/67. Ponadto niektóre ze stron, które przedłożyły swoje uwagi w niniejszym postępowaniu, podnosiły także, że zastosowanie w przedmiotowej sprawie znajduje dyrektywa usługowa – co skłoniło Trybunał do wezwania stron do zajęcia pisemnego stanowiska w tej konkretnej kwestii.

29. W związku z tym najpierw należy ustalić, które przepisy prawa Unii znajdują w świetle specyficznych cech spornego środka zastosowanie w postępowaniu głównym.

30. Środek ten obejmuje wydawaną przez organ administracji decyzję administracyjną zobowiązującą usługodawcę do wstrzymania płatności wobec usługodawcy i wniesienia zabezpieczenia ze względu na możliwe uchybienie przez usługodawcę obowiązkom wynikającym z krajowego prawa pracy. Ta część wynagrodzenia umownego, która nie została jeszcze zapłacona usługodawcy przez usługobiorcę w chwili przyjęcia przedmiotowego środka, musi zostać wpłacona na rzecz organu administracji, który zatrzymuje ją w celu zabezpieczenia zapłaty kar, które *mogą* następnie zostać nałożone na tego usługodawcę. W momencie zastosowania środka nie doszło jeszcze bowiem do nałożenia żadnych sankcji na usługodawcę.

31. W tym miejscu muszę zwrócić uwagę, że nie można w sposób pewny przesądzić, czy sporny środek jest (bezpośrednio lub pośrednio) dyskryminujący. W tym względzie rząd austriacki utrzymuje, że § 7m AVRAG jest, w świetle jego brzmienia, przepisem niedyskryminującym, skoro znajduje zastosowanie zarówno do usługodawców prowadzących przedsiębiorstwo w Austrii, jak i do prowadzących przedsiębiorstwo w innych państwach członkowskich.

32. Argument ten nie znajduje jednak oparcia w aktach sprawy. Otóż wykroczenia administracyjne, które zgodnie z § 7m AVRAG mogą doprowadzić do zastosowania spornego środka (wykroczenia, o których mowa w § 7b ust. 8, § 7i i § 7k ust. 4 tej ustawy), dotyczą wyłącznie sytuacji związanych z delegowaniem pracowników. Sporny środek wydaje się zatem być zaprojektowany w ten sposób, by dotyczył wyłącznie zagranicznych usługodawców.

33. Odpowiadając na rozprawie na pytanie, o to, czy w prawie austriackim podobny środek znajduje zastosowanie także do sytuacji czysto wewnętrznych lub do wykroczeń, które w sposób powszechniejszy popełniane są przez usługodawców krajowych, rząd austriacki udzielił odpowiedzi twierdzącej. Jednakże w sytuacji prośby o przestawienie bardziej konkretnych informacji i wskazanie szczegółowych przykładów rząd ten miał poważne trudności z przytoczeniem właściwych przepisów prawa czy też orzeczeń, w których zastosowano by podobny środek w odniesieniu do sytuacji pozbawionych elementu transgranicznego. Ja sam nie znalazłem żadnego przepisu AVRAG, obowiązującego w przedmiotowym okresie, który przewidywałby ekwiwalentny środek dotyczący naruszeń przepisów innych niż te, o których mowa w § 7m tej ustawy. W powyższym kontekście można się zastanawiać, czy istniała jakakolwiek potrzeba przyjmowania tak daleko idących przepisów w odniesieniu do sytuacji czysto wewnętrznych.

34. W każdym wypadku nawet jeżeli sporny środek nie jest bezpośrednio dyskryminujący, wydaje się on być przynajmniej dyskryminujący pośrednio. Sąd odsyłający zwraca bowiem uwagę na fakt, że w przedmiotowej sprawie uznano zastosowanie tego środka za zasadne wyłącznie w oparciu o fakt, że usługodawca był przedsiębiorstwem słoweńskim. Jeżeli tak, to przedmiotowy przepis stosowany jest w sposób de facto dyskryminacyjny: zagraniczni usługodawcy i krajowi usługodawcy są traktowani odmiennie wyłącznie ze względu na miejsce ich siedziby. Jednakże rząd austriacki podnosił na rozprawie, że w niniejszej sprawie mogło dojść po prostu do błędnego zastosowania § 7m AVRAG. Zdaniem tego rządu to, że usługodawca prowadzi przedsiębiorstwo za granicą, nie powinno przesądzać o zastosowaniu spornego środka.

35. W świetle powyższego i pomimo zastrzeżeń, które wciąż mam w tej kwestii, przeprowadzę dalszą część analizy prawnej w oparciu o założenie, że sporny środek nie jest dyskryminujący.

36. W każdym wypadku, jak słusznie zauważa sąd odsyłający, niezależnie od jego dyskryminacyjnego lub niedyskryminacyjnego charakteru taki środek może z samej swojej natury zniechęcać austriackich klientów do korzystania z usług usługodawców z siedzibą za granicą oraz z drugiej strony zniechęcać usługodawców z siedzibami w innych państwach członkowskich do okazjonalnego oferowania swoich usług w Austrii.

37. Jeżeli chodzi o tę pierwszą kwestię, środek taki jak będący przedmiotem sporu w niniejszej sprawie może w sposób oczywisty wywołać szereg negatywnych skutków dla klientów, którzy decydują się na skorzystanie z usług zagranicznych usługodawców. W szczególności jeżeli środek taki zostanie przyjęty, klient musi zapłacić organowi administracyjnemu z góry pozostałą do zapłaty część wynagrodzenia, gdy w innym przypadku mógłby czekać z zapłatą na ukończenie wykonywania usługi przez usługodawcę. Co więcej, klient traci możliwość zachowania części przedmiotowej kwoty na poczet naprawienia szkody wynikającej z wadliwego lub opóźnionego wykonania usługi lub szkód wyrządzonych w trakcie jej wykonywania. Klient naraża się także na ryzyko wstrzymania lub opóźnienia prac, gdy usługodawca dowie się o zastosowaniu przedmiotowego środka.

38. W odniesieniu do drugiej kwestii sporny środek czyni mniej atrakcyjnym dla przedsiębiorstw z siedzibami za granicą świadczenie okazjonalnych usług w Austrii. Wystarczy przecież „uzasadnione podejrzenie" popełnienia przez usługodawcę wykroczenia zgodnie z określonymi przepisami AVRAG, by utracił on prawo żądania od swojego klienta zapłaty nieuiszczonego jeszcze wynagrodzenia za wykonaną usługę. Sporny środek może zatem, co najmniej, narazić usługodawców na zwiększone ryzyko opóźnień w płatnościach kwot stanowiących zwykle istotną część całego umówionego wynagrodzenia. Sporny środek może także wywołać pewne niekorzystne skutki finansowe, nawet jeżeli nie zostało popełnione żadne wykroczenie, ponieważ kwota zabezpieczenia przez cały czas postępowania w przedmiocie nałożenia kary (które może trwać kilka lat) znajduje się na koncie austriackiego organu administracyjnego, co – według mojej wiedzy – nie prowadzi do nabycia przez usługodawcę prawa do żadnych odsetek.

39. Na tym tle wydaje się jasne, że co do zasady środek taki jak będący przedmiotem sporu w niniejszej sprawie wchodzi w zakres zastosowania przepisów traktatu o swobodzie świadczenia usług. Dyrektywa usługowa na pierwszy rzut oka także wydaje się tutaj istotna – akt ten wprowadził ogólne ramy prawne w celu usunięcia, między innymi, przeszkód w swobodnym przepływie usług między państwami członkowskimi [5].

5 Zobacz w szczególności motywy 5–7 dyrektywy usługowej.

40. Z drugiej strony inne akty prawne, do których także odwołuje się sąd odsyłający lub niektóre ze stron, które przedstawiły swoje uwagi, nie znajdują moim zdaniem zastosowania i nie są istotne dla niniejszej sprawy. Po pierwsze, chociaż spór w postępowaniu głównym dotyczy delegowania pracowników, żaden z przepisów dyrektywy 96/71/WE dotyczącej delegowania pracowników[6] nie ma tutaj bezpośredniego znaczenia. Dyrektywa ta ma na celu koordynację przepisów prawa materialnego państw członkowskich w zakresie zasad i warunków zatrudnienia pracowników delegowanych, niezależnie od pobocznych przepisów administracyjnych dotyczących monitorowania przestrzegania tych zasad i warunków. Środki te mogą zatem być swobodnie określane przez państwa członkowskie, z poszanowaniem traktatu i zasad ogólnych prawa Unii[7].

41. Ponadto dyrektywa 2014/67 w sprawie egzekwowania dyrektywy dotyczącej delegowania pracowników – która byłaby co do zasady istotna ze względu na jej zakres przedmiotowy[8] – nie znajduje zastosowania do przedmiotowego sporu ratione temporis[9]. Termin transpozycji tej dyrektywy upłynął bowiem dopiero w dniu 18 czerwca 2016 r., gdy tymczasem wydarzenia będące przedmiotem sporu w postępowaniu głównym miały miejsce w marcu 2016 r. Jak rozumiem, Austria uznaje, że dokonała transpozycji dyrektywy 2014/67 za pomocą ustawy o zapobieganiu dumpingowi wynagrodzeń i dumpingowi społecznemu z dnia 13 czerwca 2016 r., która weszła w życie w dniu 1 stycznia 2017 r., ponieważ ustawa ta została notyfikowana Komisji jako środek transpozycji przedmiotowej dyrektywy.

42. W związku z tym kluczową kwestią jest ustalenie, czy zgodność z prawem Unii środka takiego jak będący przedmiotem sporu należy badać w świetle przepisów traktatu dotyczących rynku wewnętrznego, czy też w świetle przepisów dyrektywy usługowej.

C. Artykuł 56 TFUE czy dyrektywa usługowa?

43. Począwszy od wyroku w sprawie Rina Services[10] Trybunał konsekwentnie stosował zasady ustanowione w dyrektywie usługowej jako ramy prawne dla oceny zgodności środków krajowych ze swobodą świadczenia usług, gdy środki te wchodziły w zakres zastosowania ratione materiae tego aktu prawnego, nie badając ich w świetle artykułów 49 lub 56 TFUE.

44. W tym miejscu kluczowe jest zatem pytanie, czy środek taki jak będący przedmiotem sporu wchodzi w zakres zastosowania dyrektywy usługowej.

45. Dyrektywa usługowa znajduje zastosowanie co do zasady do wszystkich rodzajów aktywności polegającej na świadczeniu usług[11] i do wszystkich rodzajów środków krajowych, które mogą ograniczać swobodę przepływu usług[12], z wyjątkiem rodzajów działalności i środków krajowych, które zostały wyraźnie wyłączone z jej zakresu zastosowania[13]. W szczególności usługi budowlane – których dotyczy postępowanie główne – są wyraźnie wspomniane w motywie 33 dyrektywy usługowej w ramach listy przykładów działalności objętej zakresem zastosowania tej dyrektywy.

6 Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 16 grudnia 1996 r. dotycząca delegowania pracowników w ramach świadczenia usług (Dz.U. 1997, L 18, s. 1).

7 Zobacz wyrok z dnia 3 grudnia 2014 r., De Clercq i in., C-315/13, EU:C:2014:2408, pkt 47 i przytoczone tam orzecznictwo.

8 W tej dyrektywie ustanawia się, zgodnie z jej art. 1 ust. 1, „wspólne ramy dla odpowiednich przepisów, środków i mechanizmów kontroli niezbędnych dla sprawniejszego i bardziej jednolitego wdrażania, stosowania i egzekwowania [dyrektywy dotyczącej delegowania pracowników] w praktyce, w tym środków zapobiegania nadużywaniu i obchodzeniu obowiązujących przepisów oraz karania tego typu postępowania". Celem jest zagwarantowanie odpowiedniego poziomu ochrony praw pracowników delegowanych w ramach transgranicznego świadczenia usług przy jednoczesnym ułatwieniu wykonywania przez usługodawców swobody świadczenia usług i promowaniu uczciwej konkurencji pomiędzy nimi.

9 Zobacz także podobnie wyrok z dnia 3 grudnia 2014 r., De Clercq i in., C-315/13, EU:C:2014:2408, pkt 49–51. Z drugiej strony przepisy dyrektywy 2014/67 znajdą zastosowanie do wykonania kary w zakresie kwoty wykraczającej poza kwotę objętą spornym środkiem.

10 Wyrok z dnia 16 czerwca 2015 r., Rina Services i in., C-593/13, EU:C:2015:399, pkt 23 i nast. Zobacz także podobnie wyroki: z dnia 30 stycznia 2018 r., X i Visser, C-360/15 i C-31/16, EU:C:2018:44, pkt 137; z dnia 23 lutego 2016 r., Komisja/Węgry, C-179/14, EU:C:2016:108, pkt 118.

11 Zobacz w szczególności art. 2 ust. 1 i art. 4 pkt 1 dyrektywy usługowej.

12 Zobacz w szczególności art. 4 pkt 7 dyrektywy usługowej.

13 Zobacz odpowiednio art. 2 ust. 2 i 3 dyrektywy usługowej.

46. Dyrektywa usługowa wylicza także w art. 1 określone dziedziny, których „nie dotyczy” lub na które „nie ma wpływu”.

47. W odniesieniu do tego ostatniego przepisu rząd austriacki podnosił, że dyrektywa usługowa nie znajduje zastosowania w postępowaniu głównym; sporny środek jest bowiem częścią krajowego prawa pracy, które, zgodnie z art. 1 ust. 6 dyrektywy, znajduje się poza jej zakresem zastosowania.

48. Należy zatem zbadać, czy argument ten może zostać zaakceptowany. W tym celu może okazać się użyteczne wyjaśnienie, w jaki sposób rozumiem znaczenie art. 1 ust. 6 dyrektywy usługowej.

1. Wyjątek dotyczący prawa pracy

49. Zgodnie z jej art. 1 ust. 6 dyrektywa usługowa „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 [Unii]” [14]. Ten przepis powinien być odczytywany w świetle motywu 14 dyrektywy, który brzmi następująco: „[n]iniejsza 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 [Unii]; 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 [Unii]”.

50. Co istotne, przepisy te nie stanowią, że dziedzina prawa pracy, jako całość, wyłączona jest z zakresu zastosowania dyrektywy usługowej. Otóż jak wspomniano powyżej, dziedziny prawa (na przykład podatki) lub rodzaje działalności gospodarczej (takie jak usługi zdrowotne), które znajdują się w całości poza zakresem zastosowania dyrektywy, wskazane zostały w jej art. 2, który jest zresztą nawet zatytułowany „*Zakres zastosowania*” i który wyraźnie stanowi, że dyrektywa usługowa „*nie ma zastosowania*” do wskazanych w tym przepisie dziedzin i rodzajów działalności [15].

51. Artykuł 1 dyrektywy usługowej dotyczy natomiast „przedmiotu” dyrektywy i między innymi wymienia dziedziny prawa, na które dyrektywa „nie ma wpływu”. Postanowienie to moim zdaniem należy rozumieć w ten sposób, że przepisy dyrektywy usługowej należy intepretować i stosować tak, by nie ograniczać praw, wolności lub uprawnień przysługujących jednostkom (na przykład w zakresie wykonywania praw podstawowych) lub państwom członkowskim (na przykład co do definiowania usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym czy regulowania dziedzin prawa karnego lub prawa pracy), o których mowa w art. 1 dyrektywy [16].

14 Podkreślenie moje.

15 Podkreślenie moje.

16 Wykładnia ta znajduje potwierdzenie także w brzmieniu art. 1 ust. 7, który stanowi, że dyrektywa „nie narusza [does not affect] korzystania z praw podstawowych”. Mimo to jest oczywiste, że uprawnienia przyznane przez dyrektywę usługową mogą mieć wpływ na wykonywanie niektórych praw podstawowych (w szczególności tych o charakterze ekonomicznym) uznawanych w prawie krajowym i w prawie Unii.

52. Z prac przygotowawczych nad dyrektywą usługową wynika w istocie, że ustawodawca unijny zamierzał uniknąć sytuacji, w której akt ten mógłby prowadzić do konkurencji regulacyjnej prowadzącej do równania w dół zakresie standardów socjalnych i pracowniczych [17]. Z tego względu, prosto rzecz ujmując, dyrektywa usługowa nie zabrania państwom członkowskim stosowania przepisów ich prawa pracy do sytuacji, do których, gdyby te przepisy nie obowiązywały, znajdowałaby zastosowanie dyrektywa.

53. Dyrektywa uzależnia jednak powyższe uprawnienie od przestrzegania jednego warunku. Jak wyraźnie wskazano zarówno w art. 1 ust. 6, jak i w motywie 14 dyrektywy usługowej, fakt, że dyrektywa nie wpływa na prawo pracy państw członkowskich, uznawany jest tylko o tyle, o ile przedmiotowe ustawodawstwo krajowe „nie narusza prawa [Unii]". W związku z tym dyrektywa usługowa przewiduje jedynie wyjątek o ograniczonym zakresie, któremu daleko jest do carte blanche dla stosowania przez państwa członkowskie ich prawa pracy niezależnie od jego potencjalnego wpływu na rynek wewnętrzny.

54. Oznacza to, że kolejną kwestią do zbadania jest pytanie, czy środek taki jak będący przedmiotem sporu wchodzi w zakres wyjątku dotyczącego prawa pracy ustanowionego w dyrektywie usługowej.

2. Natura spornego środka

55. W tym miejscu muszę podkreślić, że moim zdaniem pojęcie „prawa pracy" musi mieć charakter autonomicznego pojęcia prawa Unii. W innym wypadku zasięg regulacji dyrektywy różniłby się pomiędzy państwami członkowskimi w zależności od formalnej definicji prawa pracy przyjmowanej w każdym z nich.

56. Stanowisko to znajduje potwierdzenie także w treści przepisów. Artykuł 1 ust. 6 dyrektywy usługowej zawiera wyjaśnienie, co wchodzi w skład tego pojęcia: „jakiekolwiek przepisy prawne lub postanowienia umowne dotyczące warunków zatrudnienia, warunków pracy, w tym bezpieczeństwa i higieny pracy, oraz stosunków między pracodawcą a pracownikiem". Jak wyjaśniono w motywie 14, warunki zatrudnienia i pracy uwzględniają kwestie takie jak „maksymalny czas pracy i minimalne okresy wypoczynku, minimalny wymiar rocznego urlopu wypoczynkowego, minimalne stawki płac". Ten sam motyw wskazuje także, że pojęcie „stosunków między pracodawcą a pracownikiem" ma obejmować „stosunki między partnerami społecznymi", które obejmują kwestie takie jak „prawo do negocjowania i zawierania układów zbiorowych, prawo do strajku i akcji protestacyjnych".

17 Motyw 58 pierwotnego wniosku Komisji w sprawie dyrektywy Komisję [COM(2004) 2 wersja ostateczna/3, w literaturze prawniczej często określanego jako „projekt Bolkesteina"] stanowił jedynie, że: „Dyrektywa nie ma znajdować zastosowania do kwestii prawa pracy jako takich". Niektóre zainteresowane podmioty twierdziły jednak, że takie postanowienie może doprowadzić do podważenia standardów ochrony socjalnej i prawa podstawowe do działań zbiorowych i negocjowania. W odpowiedzi na te obawy zmieniony projekt dyrektywy przygotowany przez Komisję [COM(2006) 160 wersja ostateczna, w literaturze prawniczej często nazywany „projektem McCreevy'ego") wprowadził między innymi, w art. 1 ust. 6, aktualnie obowiązujący wyjątek. Ten projekt postanowienia został następnie przyjęty bez zmian w dyrektywie 2006/123. Zobacz omówienie powyższych zagadnień w J. Flower, Negotiating European Legislation: The Services Directive, *Cambridge Yearbook of European Legal Studies*, 2007, vol. 9, Hart Publishing, s. 217–238.

57. Brzmienie art. 1 ust. 6 dyrektywy usługowej, w szczególności odczytywane w różnych wersjach językowych dyrektywy [18], także wskazuje na to, że zawarta tam lista kwestii ma charakter wyczerpujący. Jest to moim zdaniem tym bardziej właściwe, że definicja zawarta w art. 1 ust. 6 i motywie 14 wydaje się wystarczająco szeroka, by objąć większość – jeśli nie wszystkie – kwestii zwykle uznawanych za wchodzące w zakres prawa pracy w Unii lub na płaszczyźnie międzynarodowej [19].

58. Z tego jednak nie wynika – wbrew temu, co twierdzą niektóre ze stron, które przedstawiły swoje uwagi w niniejszej sprawie – że jedynie przepisy *materialnego* prawa pracy (rozumiane jako przepisy ustanawiające prawa i obowiązki) wchodzą w zakres przedmiotowego pojęcia. Uważam, że pojęcie „prawa pracy" musi obejmować także przepisy odnoszące się do *kar* i *procedur*, które są *specyficzne* dla tej dziedziny. Możliwość stosowania przez państwo członkowskie jego prawa pracy do sytuacji, które co do zasady podlegałyby dyrektywie usługowej, siłą rzeczy musi obejmować także uprawnienie do stosowania przepisów, których szczególnym celem jest zapewnienie przestrzegania materialnych przepisów prawa pracy w sposób efektywny, weryfikowalny i możliwy do egzekwowania.

59. Nie wydaje mi się jednak, by dotyczyło to § 7m AVRAG, nawet jeżeli AVRAG jest aktem stanowiącym generalnie część austriackiego prawa pracy.

60. W mojej ocenie nie można uznać, że sporny środek wchodzi w zakres wyjątku dotyczącego „prawa pracy" ustawionego w dyrektywie usługowej. Środek ten jest stosowany, gdy nie stwierdzono jeszcze żadnego naruszenia przepisów prawa pracy i, co istotniejsze, stosowany jest nie wobec sprawcy potencjalnego naruszenia, lecz wobec jego kontrahenta. Status prawny tego ostatniego, którego sporny środek dotyka w sposób bezpośredni i natychmiastowy, nie jest normalnie regulowany przez przepisy prawa pracy, skoro, przynajmniej w tej sytuacji, nie jest on ani pracodawcą, ani pracownikiem. Ponadto pieniądze uzyskane w wyniku zastosowania spornego środka nie są wykorzystywane w celu ochrony pracowników ani w żadnym innym celu socjalnym.

61. Jak wskazali liczni uczestnicy, którzy przedstawili swoje uwagi w niniejszym postępowaniu, ustawowym celem spornego środka jest raczej zabezpieczenie, na rzecz skarbu państwa, rzeczywistej zapłaty kar, które organy publiczne mogą w przyszłości nałożyć na usługodawcę. Stosując ten środek, organy austriackie opierają się na swoich uprawnieniach policyjnych i administracyjnych. Jak wskazano powyżej, skutki tego środka daleko wykraczają poza samo motywowanie usługodawców do przestrzegania krajowego prawa pracy i prowadzą w istocie do zniechęcania do transgranicznego świadczenia usług.

62. Taki środek nie może zatem być uznawany za część „prawa pracy" państwa członkowskiego w rozumieniu dyrektywy usługowej. Wniosek ten znajduje moim zdaniem pośrednie potwierdzenie w orzeczeniu Trybunału w sprawie De Clercq, w którym Trybunał orzekł, że pojęcie „warunków zatrudnienia pracowników delegowanych w rozumieniu dyrektywy 96/71 nie może zostać rozciągnięte także na przepisy administracyjne mające na celu umożliwienie organom weryfikowania przestrzegania przepisów dotyczących warunków zatrudnienia pracowników delegowanych" [20].

63. W świetle powyższego zbadam zgodność środka takiego jak będący przedmiotem sporu głównie z przepisami dyrektywy usługowej. Gdyby jednak Trybunał nie zgodził się ze mną co do zastosowania dyrektywy w postępowaniu głównym, następnie zbadam sporny środek także w świetle art. 56 TFUE.

18 Na przykład: „labour law, *that is*" (wersja angielska), „das Arbeitsrecht, d.h." (wersja niemiecka); „droit du travail, *à savoir*" (wersja francuska); „legislazione del lavoro, *segnatamente*" (wersja włoska); „Derecho laboral, *es decir*" wersja hiszpańska); „het arbeidsrecht […], *dat wil zeggen*" (wersja holenderska); „legislação laboral, *ou seja*" (wersja portugalska); „työoikeuteen, *toisin sanoen*" (wersja fińska) and „arbetsrätten, *dvs*." (wersja szwedzka). Podkreślenia moje.

19 Zobacz na przykład art. 27–33 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej (zwanej dalej „kartą") i art. 151–160 TFUE. Zobacz także Wspólnotową kartę socjalnych praw podstawowych pracowników (podpisaną w dniu 9 grudnia 1989 r. na posiedzeniu Rady w Strasburgu) i Europejską kartę społeczną Rady Europy (podpisaną w Turynie w dniu 18 października 1961 r.). Zobacz także niedawne zasady europejskiego filaru praw socjalnych (międzyinstytucjonalna proklamacja Komisji, Rady i Parlamentu w czasie Szczytu Społecznego na rzecz Sprawiedliwego Zatrudnienia i Wzrostu Gospodarczego w dniu 17 listopada 2017 r. w Göteborgu).

20 Wyrok z dnia 3 grudnia 2014 r., De Clercq i in., C-315/13, EU:C:2014:2408, pkt 42–48.

D. Zgodność spornego środka z prawem Unii

1. Artykuły 16 i 19 dyrektywy usługowej

64. Artykuły 16 i 19 dyrektywy usługowej znajdują się w jej rozdziale IV, zatytułowanym „Swobodny przepływ usług". Artykuł 16 ustanawia główne zasady w tym zakresie i skupia się w szczególności na ograniczeniach, które mogą dotknąć usługodawców, podczas gdy art. 19 dotyczy ograniczeń, które mogą dotyczyć usługobiorców.

65. Moim zdaniem obydwa przepisy znajdują zastosowanie do spornego środka. Jak wyjaśniono w pkt 36–38 powyżej, taki środek wydaje się móc, z samej swej natury, z jednej strony zniechęcać austriackich klientów do korzystania z usług świadczonych przez usługodawców z siedzibami w innych państwach członkowskich, a z drugiej strony zniechęcać usługodawców z siedzibami w innych państwach członkowskich do okazjonalnego oferowania ich usług w Austrii.

66. W związku z powyższym sporny środek stanowi *ograniczenie*, które jest co do zasady zakazane przez art. 16 i 19 dyrektywy usługowej. Kolejne pytanie, które należy zadać, dotyczy tego, czy środek taki może mimo tego być uzasadniony. W celu odpowiedzi na to pytanie wydaje mi się niezbędne wyjaśnienie znaczenia i zakresu art. 16 i 19 dyrektywy usługowej. Rozpocznę od analizy tego pierwszego przepisu, która następnie poprowadzi mnie do zbadania drugiego z nich.

a) Prawidłowa wykładnia art. 16 i 19

67. Artykuł 16 jest prawdopodobnie najbardziej kontrowersyjnym i z pewnością szczególnie niejasnym przepisem dyrektywy usługowej [21]. Wynika to głównie z faktu, że ostateczne brzmienie art. 16 zostało znacząco zmienione w stosunku do przepisu zawartego w pierwszym wniosku Komisji. Wniosek z 2004 r. [22] uwzględniał w istocie w ramach art. 16 „zasadę państwa pochodzenia", wraz z listą wyłączeń. Jednakże uwzględnienie tej zasady w projekcie dyrektywy zainspirowało ogólnoeuropejską debatę i stało się przedmiotem krytyki ze strony pewnych grup interesów jako potencjalnie „otwierające drzwi" do dumpingu socjalnego [23]. Z tego względu Komisja przedstawiła w 2006 r. zmieniony wniosek [24], w którym zrezygnowano z zasady państwa pochodzenia, zaś art. 16 w znacznej części zredagowano na nowo.

68. Artykuł 16 dyrektywy usługowej, w swoim ostatecznym brzmieniu, niesie za sobą szereg problemów interpretacyjnych. Dla celów niniejszego postępowania należy odnieść się tylko do jednej kwestii: czy środek, do którego art. 16 znajduje zastosowanie, może być uzasadniony, a jeśli tak, to na jakiej podstawie i przy spełnieniu jakich warunków.

69. W tym względzie należy przypomnieć, że art. 16 ust. 1 dyrektywy usługowej ustanawia ogólne zasady swobody świadczenia usług, precyzując i rozbudowując podstawową zasadę zawartą w art. 56 TFUE. W szczególności wymaga on od państw członkowskich uznawania prawa usługodawców do świadczenia usług w państwie członkowskim innym niż to, w którym znajduje się ich siedziba. Przyjmujące państwo członkowskie ma w związku z tym zapewnić swobodny dostęp i swobodę wykonywania działalności usługowej na swoim terytorium. Tylko takie krajowe ograniczenia mogą być uzasadnione, które są zgodne z zasadami niedyskryminacji, konieczności i proporcjonalności.

21 Zobacz C. Barnard, Unraveling the services Directive, *Common Market Law Review*, vol. 45, 2008, s. 323–394, s. 360.

22 Cytowany powyżej, przypis 17.

23 Zobacz np. R. Craufurd Smith, Old wine in new bottles? From the „country of origin principle" to „freedom to provide services' in the European Community Directive on services in the internal market, *Mitchell Working Paper Series*, 2007, s. 2.

24 Cytowany powyżej, przypis 17.

70. Z kolei art. 16 ust. 3 ogranicza możliwe względy uzasadniające do jedynie czterech: tych, o których mowa w art. 52 TFUE, oraz ochrony środowiska. Ustęp ten zawiera także wyjątek dla „[krajowych] zasad dotyczących warunków zatrudnienia", co stanowi zastosowanie bardziej ogólnego wyjątku ustanowionego w art. 1 ust. 6 dyrektywy usługowej.

71. Drażliwą kwestią jest to, czy art. 16 ust. 2 dyrektywy usługowej zawiera „czarną listę" wymogów krajowych – co oznacza, że wymogi te w żadnym wypadku nie mogą być usprawiedliwione – czy jedynie wylicza przykłady *szczególnie podejrzanych* wymogów, które jednak w wyjątkowych okolicznościach wciąż mogą zostać uzasadnione, gdy spełnione są warunki wskazane w art. 16 ust. 1 i 3[25]. Dwóch rzeczników generalnych wyraziło w poprzednich sprawach rozbieżne poglądy w tym zakresie[26], zaś doktryna także wydaje się pod tym względem podzielona[27].

72. Jest to zrozumiałe. Istnieją w rzeczy samej argumenty na rzecz obydwu sposobów odczytania przedmiotowego przepisu.

73. Z jednej strony struktura art. 16 dyrektywy usługowej wskazuje raczej na to, że wymogi, o których mowa w jego ustępie 2, mogą nie być zakazane same w sobie. Otóż decyzja ustawodawcy o uwzględnieniu czarnej listy w konkretnym ustępie (ust. 2), znajdującym się pomiędzy dwoma ustępami (ust. 1 i 3), w których wskazano warunki, na jakich wymogi krajowe mogą zostać uzasadnione, może wydawać się dziwna. Można byłoby raczej spodziewać się, że tego rodzaju lista znalazłaby się na początku bądź na końcu art. 16 lub nawet, co byłoby jeszcze lepsze, w odrębnym, konkretnym przepisie. Tak w istocie jest w odniesieniu do wymogów krajowych wpływających na swobodę przedsiębiorczości, które wskazane są w dwóch odrębnych przepisach: art. 14, zawierającym „czarną listę" oraz art. 15, które wylicza wymogi podlegające mechanizmowi oceny i możliwe do uzasadnienia co do zasady. Artykuł 16 ust. 2 nie stanowi także wprost, że stosuje się on „na zasadzie odstępstwa" od uregulowania zawartego w poprzedzającym ustępie.

74. Z drugiej strony dziwna struktura art. 16 dyrektywy usługowej może być wyjaśniona przez jego (wspominaną już wcześniej) skomplikowaną genezę[28]. Co jednak ważniejsze, dostrzegam bardziej przekonujące argumenty na rzecz tezy, że wymogi wskazane w ustępie 2 są zakazane per se. Po pierwsze, brzmienie art. 16 ust. 2 jest raczej jasne, gdy stanowi on, że „[p]aństwa członkowskie *nie mogą* ograniczać swobody świadczenia usług przez usługodawcę prowadzącego przedsiębiorstwo w innym państwie członkowskim poprzez nałożenie *któregokolwiek* z następujących wymogów […]"[29]. Artykuł 16 ust. 2 przypomina zatem brzmienie art. 14 tej samej dyrektywy, co do którego Trybunał orzekł, że przewidzianych w nich wymogów „nie można uzasadnić"[30].

75. Ponadto gdyby intencją ustawodawcy było jedynie wyliczenie przykładów krajowych ograniczeń, które, podobnie jak w przypadku tych, do których stosują się ogólne zasady wskazane w ust. 1 i 3 tego artykułu, są co do zasady zakazane, lecz mogą być uzasadnione, wprowadziłby on zapewne w zdaniu wprowadzającym art. 16 ust. 2 dyrektywy usługowej zwroty takie jak „w szczególności", podobnie jak

25 Problem ten pojawił się także w poprzedniej sprawie, lecz Trybunał nie musiał zajmować wobec niego stanowiska; zob. wyrok z dnia 23 lutego 2016 r., Komisja/Węgry, C-179/14, EU:C:2016:108, pkt 116.

26 Porównaj opinię rzecznika generalnego P. Cruza Villalóna w sprawie Rina Services i Rina, C-593/13, EU:C:2015:159, pkt 34 i nast., z opinią rzecznika generalnego Y. Bota w sprawie Komisja/Węgry, C-179/14, EU:C:2015:619, pkt 153 i nast.

27 Porównaj C. Barnard, op.cit., przypis 21, s. 364 i 365, z pracami cytowanymi w przypisie 57 opinii rzecznika generalnego Y. Bota w sprawie Komisja/Węgry, C-179/14, EU:C:2015:619.

28 Zobacz pkt 67 niniejszej opinii powyżej.

29 Podkreślenie moje. Chociaż brzmienie przepisu nie jest zawsze identyczne w różnych wersjach językowych dyrektywy, nie znalazłem wersji, która przemawiałaby za mniej rygorystycznym podejściem do tego zagadnienia.

30 Wyrok z dnia 16 czerwca 2015 r., Rina Services i in., C-593/13, EU:C:2015:399, pkt 28.

uczynił to w innych przepisach tej samej dyrektywy [31]. W konsekwencji „zamknięty" charakter katalogu zawartego w art. 16 ust. 2 sugeruje, że jest to wyliczenie wymogów niemożliwych do uzasadnienia, które są tym samym odmienne od tych, do których stosują się (ogólne) zasady wskazane w ust. 1 i 3.

76. Ponadto wydaje się, że wymogi wskazane w art. 16 ust. 2 dyrektywy usługowej zostały zainspirowane przez orzecznictwo Trybunału, w którym uznano je za szczególnie szkodliwe dla swobody przepływu usług [32]. W istocie nie jest łatwo wyobrazić sobie sytuację, w której państwo członkowskie mogłoby w sposób uzasadniony powoływać się na potrzebę stosowania tego typu wymogów.

77. Na koniec należy zwrócić uwagę na istotną kwestię, tj. że wymogi, które zgodnie z art. 16 ust. 2 dyrektywy usługowej nie mogą być stosowane, uwzględniają, w literze g), „ograniczenia swobody świadczenia usług określone w art. 19" tej samej dyrektywy. Ten ostatni przepis, jak wskazano w pkt 64 powyżej, dotyczy wymogów krajowych, które ograniczają prawo usługobiorców do korzystania z usług usługodawców prowadzących przedsiębiorstwo za granicą. Moim zdaniem rozumowanie Trybunału w sprawie Rina Services, zgodnie z którym wymogi wskazane w art. 14 dyrektywy usługowej nie mogą w żadnym wypadku być uzasadnione, musi znaleźć zastosowanie także do art. 19 tej samej dyrektywy. W istocie bowiem ten ostatni przepis, podobnie jak art. 14 dyrektywy, zatytułowany jest „Ograniczenia zakazane" i jego brzmienie nie wskazuje w żaden sposób, by państwa członkowskie miały możliwość uzasadnienia wyliczonych w nim ograniczeń [33].

78. Nie sposób zaprzeczyć, że art. 19 dyrektywy usługowej wymienia tylko dwie kategorie wymogów i wyraźnie wskazuje na niewyczerpujący charakter zawartego w nim katalogu. Otwarta natura tego przepisu mogłaby zatem posłużyć jako argument na rzecz tezy, że wskazane w nim ograniczenia nie są zabronione per se. Moim zdaniem nie jest to jednak wystarczające, by podać w wątpliwość fakt, że art. 19 ma na celu zakazanie wprost wszystkich ograniczeń nakładanych przez państwa członkowskie na usługobiorców. Należy pamiętać, że sytuacje, w których ustawodawstwo państwa członkowskiego ograniczałoby możliwość klientów znajdujących się w tym państwie korzystania z usług usługodawców prowadzących przedsiębiorstwo za granicą, są względnie rzadkie. Z tego względu zakres art. 19 jest raczej ograniczony.

79. W związku z tym jeżeli art. 19 dyrektywy usługowej stanowi czarną listę, to art. 16 ust. 2 tej samej dyrektywy, który wyraźnie odwołuje się do tego pierwszego przepisu, musi być postanowieniem o tej samej naturze.

80. W świetle powyższego jestem zdania, że krajowe środki ograniczające prawa usługodawców mogą co do zasady być uzasadnione wyłącznie na podstawach i zgodnie z warunkami, o których mowa w art. 16 ust. 1 i 3 dyrektywy usługowej, lub pominięte przez wyłączenia przewidziane w art. 17 i 18 tej samej dyrektywy [34]. Jednakże środki krajowe odpowiadające tym wskazanym w art. 16 ust. 2 dyrektywy usługowej mogą być wprowadzone lub utrzymywane wyłącznie wtedy, gdy są objęte art. 17 i 18 tej dyrektywy. Natomiast krajowe środki, które ograniczają prawa usługobiorców, nie mogą, zgodnie z art. 19 dyrektywy usługowej i co do zasady, być uzasadnione.

31 Zobacz np. art. 17 i 19. Dla kompletności wywodu muszę zwrócić uwagę, że włoska wersja językowa art. 16 ust. 2 zawiera, przed listą zakazanych ograniczeń, zwrot „in particolare"; zwrotu takiego nie znalazłem jednak w żadnej z innych wersji językowych dyrektywy, które sprawdziłem.

32 Zobacz opinię rzecznika generalnego Y. Bota w sprawie Komisja/Węgry, C-179/14, EU:C:2015:619, pkt 153, 154 i przytoczone tam orzecznictwo.

33 Wyrok z dnia 16 czerwca 2015 r., Rina Sercices i in., C-593/13, EU:C:2015:399, pkt 30.

34 Te przepisy dotyczą, odpowiednio, „dodatkowych odstępstw od swobody świadczenia usług" (takich jak na przykład usługi świadczone w ogólnym interesie gospodarczym w innym państwie członkowskim, m.in. w sektorach pocztowym, energii elektrycznej, zaopatrzenia w wodę i przetwarzania odpadów) oraz „odstępstw indywidualnych" (dotyczących środków odnoszących się do bezpieczeństwa usług).

b) Wnioski

81. W związku z powyższym stoję na stanowisku, że środek taki jak będący przedmiotem sporu jest sprzeczny z art. 16 i 19 dyrektywy usługowej.

82. Z przyczyn wyjaśnionych w pkt 36 i 37 powyżej sporny środek stanowi bowiem ograniczenie także wobec usługobiorcy i w związku z tym podlega zakazom ustanowionym w art. 16 ust. 2 lit. g) i art. 19 dyrektywy usługowej. Jednakże, jak już wyjaśniłem, uzasadnienie takich ograniczeń nie jest co do zasady dopuszczalne.

83. Na podstawie powyższych rozważań dochodzę do wniosku, że w odpowiedzi na pytania prejudycjalne Trybunał powinien stwierdzić, że art. 16 i 19 dyrektywy usługowej stoją na przeszkodzie możliwości zobowiązania przez państwo członkowskie usługobiorcy do wstrzymania płatności i wniesienia zabezpieczenia w wysokości niewypłaconej jeszcze części wynagrodzenia za usługę wykonaną przy pomocy pracowników delegowanych przez usługodawcę prowadzącego przedsiębiorstwo w innym państwie członkowskim, w sytuacji gdy sporny środek służy zabezpieczeniu zapłaty kary pieniężnej, która może następnie zostać nałożona na usługodawcę przez przyjmujące państwo członkowskie w związku z naruszeniem jego prawa pracy.

2. Artykuł 56 TFUE

84. Moim zdaniem odpowiedź na przedłożone przez sąd odsyłający pytania nie byłaby odmienna także wtedy, gdyby Trybunał doszedł do wniosku, że przepisy dyrektywy usługowej nie znajdują zastosowania w głównym postępowaniu i w rezultacie zbadał zgodność środka takiego jak będący przedmiotem sporu z art. 56 TFUE.

a) Istnienie ograniczenia

85. Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem art. 56 TFUE wymaga nie tylko wyeliminowania wszelkiej dyskryminacji usługodawców mających siedzibę w innym państwie członkowskim ze względu na ich przynależność państwową, lecz również zniesienia jakichkolwiek ograniczeń, nawet gdy obowiązują one bez różnicy zarówno w stosunku do krajowych usługodawców, jak i usługodawców z innych państw członkowskich, jeżeli są one w stanie uniemożliwić, ograniczyć lub uczynić mniej atrakcyjną działalność usługodawcy mającego siedzibę w innym państwie członkowskim, w którym zgodnie z przepisami świadczy on takie same usługi [35].

86. Jak wyjaśniłem w pkt 36–38 powyżej, sporny środek jest w stanie ograniczyć prawa, które usługodawcy i usługobiorcy wywodzą z art. 56 TFUE.

87. Pozostaje zatem zbadanie, czy ograniczenie to może być *uzasadnione*.

b) Możliwe uzasadnienie

88. W tym zakresie należy przypomnieć, że ponieważ swobodne świadczenie usług stanowi jedną z podstawowych zasad Unii, ograniczenie tej swobody może być dopuszczalne jedynie dla osiągnięcia słusznego celu zgodnego z traktatem i jeżeli jest uzasadnione nadrzędnymi wymogami interesu publicznego, jednakże tylko pod warunkiem, że jest właściwe do realizacji celu, któremu służy, i nie wykracza poza to, co jest niezbędne do jego osiągnięcia [36].

35 Zobacz m.in. wyroki: z dnia 18 lipca 2013 r., Citroën Belux, C-265/12, EU:C:2013:498, pkt 35; z dnia 11 czerwca 2015 r., Berlington Hungary i in., C-98/14, EU:C:2015:386, pkt 35.

36 Zobacz m.in. wyrok z dnia 18 grudnia 2007 r., Laval und Partneri, C-341/05, EU:C:2007:809, pkt 101 i przytoczone tam orzecznictwo.

89. W odniesieniu do tej kwestii chciałbym zauważyć przede wszystkim, że cel polegający na umożliwieniu organom krajowym weryfikacji i egzekwowania przestrzegania krajowego prawa pracy, mającego na celu ochronę pracowników oraz przeciwdziałanie nieuczciwej konkurencji i dumpingowi socjalnemu – co stanowi uzasadnienie powołane przez rząd austriacki – stanowi *nadrzędny wzgląd* interesu ogólnego, który może uzasadnić ograniczenie swobody świadczenia usług [37].

90. W odniesieniu do pytania, w jakim stopniu środek taki jak będący przedmiotem sporu jest właściwy dla osiągnięcia tego celu, chciałbym zauważyć, co następuje. Jest prawdą, że przez utrudnienie przedsiębiorcom uniknięcia kar, które mogą zostać na nich nałożone za naruszenie określonych przepisów prawa pracy, sporny środek może sprzyjać przestrzeganiu tych przepisów.

91. Jednakże można mieć wątpliwości, czy sporny środek *rzeczywiście* i *w sposób spójny* dąży do celów wskazanych przez rząd austriacki. W istocie bowiem sporny środek jest nakładany w celu zabezpieczenia zapłaty kar pieniężnych za naruszenia, które mogą być czysto formalne i których negatywne skutki mogą być raczej ograniczone, gdy tymczasem nie znajduje on zastosowania (jeżeli dobrze rozumiem) do naruszeń przepisów mających bardziej poważne skutki dla pracowników – na przykład do naruszenia praw chorych lub znajdujących się na urlopie macierzyńskim, praw do płatnych corocznych urlopów, minimalnych okresów odpoczynku, wysokości wynagrodzenia czy też naruszeń standardów zdrowia, bezpieczeństwa i higieny w miejscu pracy.

92. Niemniej jednak niezależnie od tego aspektu moim zdaniem sporny środek jest w każdym razie nieproporcjonalny, ponieważ *wykracza* poza to, co jest niezbędne do osiągnięcia celu, któremu służy. Uważam tak z kilku powodów.

c) Proporcjonalność

93. Po pierwsze, należy wziąć pod uwagę, że zgodnie z utrwalonym orzecznictwem jeżeli państwo członkowskie powołuje się na nadrzędne względy interesu ogólnego w celu uzasadnienia przepisów, które mogą ograniczać korzystanie ze swobody świadczenia usług, takie uzasadnienie powinno być interpretowane w świetle ogólnych zasad prawa Unii, a w szczególności praw podstawowych zagwarantowanych obecnie w karcie. Odnośne przepisy krajowe mogą zatem być objęte przewidzianymi wyjątkami, wyłącznie jeżeli są zgodne z prawami podstawowymi, nad których przestrzeganiem czuwa Trybunał [38].

94. Uważam, że dwa przepisy karty są szczególnie istotne w niniejszej sprawie: art. 47 („Prawo do skutecznego środka prawnego i dostępu do bezstronnego sądu") i art. 48 („Domniemanie niewinności i prawo do obrony"). Sporny środek wydaje się problematyczny w świetle obydwu tych przepisów.

95. Z jednej strony, zgodnie z art. 48 karty, w sytuacji gdy organy krajowe działają w zakresie zastosowania prawa Unii, adresat niekorzystnej decyzji musi mieć prawo do przedstawienia swoich uwag przed przyjęciem tej decyzji, tak by umożliwić właściwemu organowi administracyjnemu wzięcie pod uwagę wszystkich istotnych informacji. Adresat ten musi w szczególności mieć możliwość poprawienia wszelkich błędów popełnionych przez organ lub też przedłożenia informacji mogących wskazywać na potrzebę przyjęcia decyzji lub też jej nieprzyjmowania czy też przyjęcia decyzji o określonej treści. Prawo to musi być przestrzegane nawet wtedy, gdy znajdujące zastosowanie ustawodawstwo krajowe nie przewiduje żadnych szczególnych wymogów proceduralnych w celu jego zagwarantowania [39].

37 Zobacz podobnie wyroki: z dnia 12 października 2004 r., Wolff & Müller, C-60/03, EU:C:2004:610, pkt 35, 41; z dnia 19 grudnia 2012 r., Komisja/Belgia, C-577/10, EU:C:2012:814, pkt 45.

38 Zobacz m.in. wyrok z dnia 30 kwietnia 2014 r., Pfleger i in., C-390/12, EU:C:2014:281, pkt 35 i przytoczone tam orzecznictwo.

39 Zobacz w szczególności wyrok z dnia 19 lutego 2009 r., Kamino International Logistics, C-376/07, EU:C:2009:105, pkt 37–39.

96. W niniejszej sprawie formalnym adresatem spornego środka był M. Vavti. Nie można jednak zaprzeczyć, że środek ten wywierał tak bezpośredni, jak i natychmiastowy wpływ także na sytuację prawną Čepelnik, przez poważne ograniczenie praw, jakie podmiot ten wywodził z umowy z M. Vavtim. Pomimo tego Čepelnik nie została wysłuchana przed przyjęciem spornego środka.

97. Z drugiej strony sporny środek wydaje się naruszać także wymogi wynikające z art. 47 karty, zgodnie z którym powinna istnieć możliwość zakwestionowania każdej decyzji organów administracyjnych przed sądem, który może uwzględnić zarzuty faktyczne i prawne podnoszone przez skarżącego. W szczególności każda jednostka musi mieć prawo do wszczęcia postępowania przed sądem krajowym w celu zakwestionowania zgodności z prawem każdej decyzji lub innego środka krajowego dotyczących zastosowania wobec niej prawa Unii [40].

98. W tym względzie należy wskazać, że nie jest jasne, czy przedsiębiorstwo znajdujące się w takiej sytuacji jak Čepelnik ma prawo do wniesienia do austriackiego sądu skargi w celu uchylenia spornego środka. Postanowienie odsyłające sugeruje, że nie jest to możliwe, z czym zgadza się Čepelnik, natomiast rząd austriacki twierdzi, że taka możliwość istnieje [41]. Sytuacja jest więc co najmniej niejasna. W każdym razie nie dostrzegam, w jaki sposób prawo do skutecznego środka prawnego mogłoby być skutecznie wykonywane, jeżeli – jak miało to miejsce w sprawie Čepelnik – usługodawca nie jest nawet niezwłocznie informowany przez austriacki organ administracyjny o przyjęciu spornego środka.

99. Nie jest także w sposób oczywisty wystarczająca możliwość zaskarżenia spornego środka przez usługobiorcę. W istocie ponieważ wniesienie zabezpieczenia prowadzi do wygaśnięcia jego zobowiązania wobec usługodawcy, klient może nieraz nie być zainteresowany wszczynaniem postępowania, które wiązałoby się dla niego z wydatkiem pieniędzy, czasu i energii.

100. Po drugie, należy podkreślić, że według sądu odsyłającego sporny środek zastosowano wyłącznie w oparciu o fakt, że Čepelnik nie prowadziła przedsiębiorstwa w Austrii, przez co organ administracyjny założył, że wykonanie kary, którą może w przyszłości nałożyć na to przedsiębiorstwo, byłoby niemożliwe lub nadmiernie utrudnione.

101. W związku z tym – przynajmniej w niniejszej sprawie – organy austriackie co do zasady przyjmowały, że sam fakt posiadania przez przedsiębiorstwo siedziby za granicą uzasadnia przyjęcie spornego środka. Nie dostrzegam jednak możliwości uzasadnienia przyjmowania środka stanowiącego ograniczenie w sposób *powszechny i prewencyjny* w odniesieniu do (potencjalnie) każdego usługodawcy nieprowadzącego przedsiębiorstwa w Austrii [42]. Stosowanie takiego środka w sposób automatyczny i bezwarunkowy nie pozwala na odpowiednie wzięcie pod uwagę indywidualnych okoliczności dotyczących danego usługodawcy, pomimo oczywistego faktu, że nie wszyscy usługodawcy zarejestrowani za granicą znajdują się w podobnej sytuacji. W szczególności nie można zakładać, że wszyscy z nich mogliby próbować skorzystać z administracyjnych trudności w egzekwowaniu kar w sytuacji transgranicznej w celu uniknięcia zapłaty kary [43]. Istnieją niewątpliwie przedsiębiorstwa zagraniczne, które, ze względu na swoją wielkość, reputację, sytuację finansową i, co istotne, klientelę w Austrii, wolałyby zapłacić wszelkie nałożone na nie kary niż próbować obejść prawo

40 Zobacz podobnie wyrok z dnia 27 lutego 2018 r., Associação Sindical dos Juízes Portugueses, C-64/16, EU:C:2018:117, pkt 31 i przytoczone tam orzecznictwo.

41 Zwracam uwagę, że rząd austriacki na poparcie swojego stanowiska mógł przytoczyć tylko jedną sprawę, w której sąd apelacyjny przyznał status strony postępowania usługodawcy, uchylając wyrok pierwszej instancji, w którym tego statusu usługodawcy odmówiono. Čepelnik przytoczyła jednak inną sprawę, w której inny sąd apelacyjny zajął odmienne stanowisko w podobnej kwestii, oraz sprawę (w toku), w której austriackie organy administracyjne podnosiły, że usługodawca nie ma prawa do zaskarżenia takiego środka jak będący przedmiotem sporu. Co jeszcze bardziej istotne, Čepelnik poinformowała Trybunał, że w jej własnej sprawie właściwy sąd krajowy, pomimo upływu czasu, nie zdecydował jeszcze, czy przedsiębiorstwo ma legitymację do wszczęcia postępowania w celu uchylenia spornego środka.

42 Zobacz analogicznie wyrok z dnia 9 listopada 2006 r., Komisja/Belgia, C-433/04, EU:C:2006:702, pkt 35–38.

43 Zobacz podobnie wyroki: z dnia 11 marca 2004 r., de Lasteyrie du Saillant, C-9/02, EU:C:2004:138, pkt 51, 52; z dnia 7 września 2017 r., Eqiom i Enka, C-6/16, EU:C:2017:641, pkt 31; z dnia 20 grudnia 2017 r., Deister Holding i Juhler Holding, C-504/16 i C-613/16, EU:C:2017:1009, pkt 61.

austriackie. Nie można wymagać od usługodawcy, by obalił domniemanie przyjęte przez organy krajowe, w szczególności biorąc pod uwagę, że nie jest on nawet informowany o przyjęciu spornego środka, a w każdym razie nie jest jasne, czy i kiedy mógłby on wystąpić przez organami administracyjnymi lub właściwym w sprawie sądem krajowym.

102. Nie można także zakładać, że w przypadku konieczności transgranicznego wykonania kary organy słoweńskie nie byłyby skłonne do udzielenia niezbędnej pomocy swoim austriackim kolegom.

103. Jest tak tym bardziej, jeżeli weźmiemy pod uwagę, że zaledwie trzy miesiące po zastosowaniu spornego środka w postępowaniu głównym upłynąć miał termin transpozycji dyrektywy 2014/67, a wykroczenia administracyjne, za które nałożono kary na Čepelnik, wydają się wchodzić w przedmiotowy zakres zastosowania tej dyrektywy. Zgodnie bowiem z art. 9 ust. 1 dyrektywy 2014/67 wymogi administracyjne i środki kontrolne niezbędne do zapewnienia skutecznego monitorowania zgodności z zobowiązaniami ustanowionymi w tej dyrektywie i dyrektywie 96/71 – o ile takie wymogi i środki są uzasadnione i proporcjonalne zgodnie z prawem Unii – uwzględniają nałożony na usługodawcę wymóg złożenia oświadczenia w przedmiocie rozpoczęcia świadczenia usług, jak i przechowywania kart płac w jednym z języków urzędowych przyjmującego państwa członkowskiego lub w innym języku akceptowanym przez przyjmujące państwo członkowskie.

104. W związku z tym organy austriackie niedługo miałyby możliwość skorzystania z procedur i mechanizmów przewidzianych w dyrektywie 2014/67 w celu wykonania kary, która – co należy być może podkreślić ponownie – nie została jeszcze nałożona w momencie zastosowania zabezpieczenia. W szczególności art. 13–19 dyrektywy 2014/67 (rozdział VI „Transgraniczne egzekwowanie administracyjnych kar pieniężnych lub grzywien administracyjnych") wymagają od państw członkowskich świadczenia sobie wzajemnej pomocy w wykonywaniu przepisów krajowych przyjętych w celu zastosowania dyrektywy, co zakłada obowiązek wzajemnego uznawania grzywien administracyjnych i wzajemnej pomocy w egzekwowaniu administracyjnych kar pieniężnych lub grzywien. Artykuły te zawierają pewne szczególne uregulowania w tej kwestii.

105. Należy też podkreślić, że sporny środek był *wciąż stosowany* nawet po upływie terminu transpozycji dyrektywy 2014/67 i notyfikowaniu Komisji przez Austrię o dokonaniu transpozycji tej dyrektywy.

106. W związku z powyższym nie jest moim zdaniem potrzebne ustalenie, czy procedury ustanowione w decyzji ramowej Rady 2005/214/WSiSW z dnia 24 lutego 2005 r. w sprawie stosowania zasady wzajemnego uznawania do kar o charakterze pieniężnym [44] mogły znaleźć zastosowanie w niniejszej sprawie, jak twierdziły niektóre ze stron, które przedstawiły swoje uwagi w niniejszym postępowaniu. Uważam, że Trybunał nie dysponuje wystarczającymi informacjami w tym zakresie. W szczególności nie jest jasne, czy decyzja, w której austriacki organ administracyjny nakłada kary pieniężne za naruszenia AVRAG takie jak te, które zarzucono Čepelnik, jest przyjmowana przez jeden z organów, o których mowa w art. 1 lit. a) decyzji ramowej 2005/214.

107. Po trzecie i ostatnie, zwracam uwagę, że kary, których zapłatę sporny środek miał zabezpieczać, są wyjątkowo surowe, w szczególności w odniesieniu do naruszeń, które wydają się mieć charakter raczej formalny (takich jak zwykłe nieprzedstawienie dokumentacji płacowej w języku przyjmującego państwa członkowskiego [45]). Świadczy o tym także fakt, że – jak wskazuje sąd odsyłający – kara nałożona na Čepelnik mogła wynosić nawet 90 000 EUR. Jest to bardzo istotna kwota, biorąc pod uwagę rozmiar i obrót Čepelnik, jak i całkowitą wartość wykonywanych przez to przedsiębiorstwo w Austrii prac.

44 Dz.U. 2005, L 76, s. 16.

45 Według sądu odsyłającego brakująca dokumentacja płacowa została przedstawiona wkrótce po przeprowadzeniu kontroli przez organ nadzoru.

108. W tym względzie należy przypomnieć, że zgodnie z utrwalonym orzecznictwem w braku wspólnych przepisów w danej dziedzinie państwa członkowskie zachowują kompetencje do nakładania sankcji za naruszenie obowiązków wynikających z prawa krajowego. Jednakże państwa członkowskie nie mogą nakładać kar tak nieproporcjonalnych do wagi naruszenia, by stały się one przeszkodą dla wykonywania swobód określonych w traktatach [46].

109. W omawianym przypadku połączenie wysokich kar z zabezpieczeniem takim jak będące przedmiotem sporu wydaje się stanowić istotne ograniczenie dla wykonywania swobody świadczenia usług gwarantowanej w traktatach. W szczególności środki te, rozważane jako całość, zaburzają w znacznym zakresie delikatną równowagę pomiędzy różnymi (a czasem konkurującymi ze sobą) celami dyrektywy 96/71: promocją świadczenia usług ponad granicami państwowymi przy zachowaniu uczciwej konkurencji i zagwarantowaniem poszanowania praw pracowniczych zarówno w państwie członkowskim pochodzenia, jak i w państwie przyjmującym [47].

110. W świetle powyższego uważam, że środek taki jak będący przedmiotem sporu stanowi ograniczenie w rozumieniu art. 56 TFUE, które nie może być uzasadnione, ponieważ wykracza poza to, co jest konieczne dla osiągnięcia celu, do którego zmierza ustawodawstwo krajowe.

IV. Wnioski

111. W świetle powyższych rozważań proponuję, aby na pytanie prejudycjalne postawione przez Bezirksgericht Bleiburg/Okrajno sodišče Pliberk (sąd rejonowy w Bleiburgu, Austria) Trybunał udzielił następującej odpowiedzi:

Artykuły 16 i 19 dyrektywy 2006/123/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 12 grudnia 2006 r. dotyczącej usług na rynku wewnętrznym stoją na przeszkodzie możliwości zobowiązania przez państwo członkowskie usługobiorcy do wstrzymania płatności i wniesienia zabezpieczenia w wysokości niewypłaconej jeszcze części wynagrodzenia za usługę wykonaną przez pracowników delegowanych przez usługodawcę prowadzącego przedsiębiorstwo w innym państwie członkowskim, w sytuacji gdy sporny środek służy zabezpieczeniu zapłaty kary pieniężnej, która może następnie zostać nałożona na usługodawcę przez przyjmujące państwo członkowskie w związku z naruszeniem jego prawa pracy.

46 Zobacz podobnie m.in. wyroki: z dnia 29 lutego 1996 r., Skanavi i Chryssanthakopoulos, C-193/94, EU:C:1996:70, pkt 36; z dnia 7 lipca 1976 r., Watsom i Belmann, 118/75, EU:C:1976:106, pkt 21.

47 Zobacz w szczególności motyw 5 dyrektywy 96/71.