Zbierka súdnych rozhodnutí

NÁVRHY GENERÁLNEHO ADVOKÁTA
NILS WAHL
prednesené 8. mája 2018 [1]

Vec C-33/17

Čepelnik d.o.o.
proti
Michaelovi Vavtimu

[návrh na začatie prejudiciálneho konania, ktorý podal Bezirksgericht Bleiburg/Okrajno sodišče Pliberk (Okresný súd Bleiburg, Rakúsko)]

„Sloboda poskytovania služieb – Vnútroštátna právna úprava ukladajúca príjemcovi služby poskytnutie zábezpeky na zabezpečenie pokuty, ktorá môže byť uložená poskytovateľovi služieb usadenému v inom členskom štáte – Články 16 a 19 smernice 2006/123/ES – Výnimka pracovného práva – Odôvodnenie – Článok 56 ZFEÚ – Proporcionalita – Právo na obhajobu – Právo na účinný opravný prostriedok – Smernica 2014/67/EÚ“

1. V prejednávanej veci, v návrhu na začatie prejudiciálneho konania, ktorý podal Bezirksgericht Bleiburg/Okrajno sodišče Pliberk (Okresný súd Bleiburg, Rakúsko), sa tento pýta Súdneho dvora, či právo Únie bráni tomu, aby členský štát uložil príjemcovi služieb poskytnutých pracovníkmi vyslanými podnikateľom, ktorý je usadený v inom členskom štáte, povinnosť zložiť zábezpeku a pozastaviť platby tomuto podnikateľovi. Podľa príslušných ustanovení vnútroštátneho práva musí byť dlhovaná suma za tieto služby zaplatená orgánom hostiteľského členského štátu na zabezpečenie zaplatenia pokuty, ktorá by mohla v budúcnosti byť uložená z dôvodu, že poskytovateľ porušil niektoré ustanovenia vnútroštátnej pracovnej legislatívy.

2. S cieľom určiť, či je sporné vnútroštátne opatrenie v rozpore s právom Únie, bude potrebné aby Súdny dvor preskúmal interakciu medzi ustanoveniami Únie o slobode poskytovania služieb stanovenými v článku 56 ZFEÚ, smernicou 2006/123/ES [2] a smernicou 2014/67/ES [3] a vnútroštátnymi pravidlami, ktoré príslušný členský štát uplatňuje ako súčasť svojich pracovnoprávnych predpisov.

1 Jazyk prednesu: angličtina.

2 Smernica Európskeho parlamentu a Rady z 12. decembra 2006 o službách na vnútornom trhu (ďalej len „smernica o službách“) (Ú. v. EÚ L 376, 2006, s. 36).

3 Smernica Európskeho parlamentu a Rady z 15. mája 2014 o presadzovaní smernice 96/71/ES o vysielaní pracovníkov v rámci poskytovania služieb, ktorou sa mení nariadenie (EÚ) č. 1024/2012 o administratívnej spolupráci prostredníctvom informačného systému o vnútornom trhu (Ú. v. EÚ L 159, 2014, s. 11).

I. Právny rámec

A. Právo Únie

3. Článok 1 ods. 6 („Predmet úpravy“) smernice o službách stanovuje:

„Táto smernica neovplyvňuje pracovné právo, ktorým sú akékoľvek právne alebo zmluvné ustanovenia o podmienkach zamestnávania, pracovných podmienkach vrátane ochrany zdravia a bezpečnosti pri práci a vzťahy medzi zamestnávateľmi a pracovníkmi, ktoré členské štáty uplatňujú v súlade s vnútroštátnym právom, ktoré rešpektuje právo [Únie]. Táto smernica rovnako neovplyvňuje právne predpisy členských štátov o sociálnom zabezpečení.“

4. Článok 3 ods. 3 („Vzťah k iným ustanoveniam práva [Únie]“) tejto smernice stanovuje:

„Členské štáty uplatňujú ustanovenia tejto smernice v súlade s pravidlami zmluvy, ktoré sa týkajú práva usadiť sa a voľného pohybu služieb.“

5. Článok 16 („Sloboda poskytovať služby“) stanovuje:

„1. Členské štáty rešpektujú právo poskytovateľov poskytovať služby v inom členskom štáte, než v tom, v ktorom sú usadení.

Členský štát, v ktorom sa poskytuje služba, zabezpečuje voľný prístup k činnosti v oblasti služieb a jej slobodné vykonávanie na svojom území.

Členské štáty nepodmieňujú prístup k činnosti v oblasti služieb alebo jej vykonávanie na svojom území splnením požiadaviek, ktoré nedodržiavajú tieto zásady:

a) nediskriminácia: požiadavka nesmie byť priamo alebo nepriamo diskriminujúca s ohľadom na štátnu príslušnosť, alebo v prípade právnických osôb s ohľadom na členský štát, v ktorom sú usadené;

b) nevyhnutnosť: požiadavka musí byť opodstatnená dôvodmi verejného poriadku, verejnej bezpečnosti, verejného zdravia alebo ochrany životného prostredia;

c) proporcionalita: požiadavka musí byť vhodná na dosahovanie sledovaných cieľov a nesmie prekračovať rámec nevyhnutný na dosiahnutie tohto cieľa.

2. Členské štáty nesmú v prípade poskytovateľa usadeného v inom členskom štáte obmedziť slobodu poskytovať služby uložením niektorej z týchto požiadaviek:

a) povinnosť poskytovateľa mať prevádzku na ich území;

b) povinnosť poskytovateľa získať od príslušných orgánov povolenie vrátane zápisu do registra alebo registrácie v profesijnom orgáne alebo združení na ich území, okrem prípadov, ktoré ustanovuje táto smernica alebo iné nástroje práva [Únie];

c) zákaz pre poskytovateľa vytvoriť určitú formu alebo typ infraštruktúry na ich území vrátane kancelárií či priestorov, ktoré poskytovateľ potrebuje na dodávanie príslušných služieb;

d) uplatnenie osobitných zmluvných podmienok medzi poskytovateľom a príjemcom, ktoré bránia poskytovaniu služby samostatne zárobkovo činnou osobou alebo ho obmedzujú;

e) povinnosť poskytovateľa vlastniť doklad totožnosti vydaný ich príslušnými orgánmi, ktorý sa konkrétne vzťahuje na vykonávanie činnosti v oblasti služieb;

f) požiadavky, s výnimkou tých, ktoré sú potrebné pre ochranu zdravia a bezpečnosť pri práci, ktoré ovplyvňujú používanie zariadenia a materiálu, ktoré sú neoddeliteľnou súčasťou poskytovanej služby;

g) obmedzenia slobody poskytovať služby uvedené v článku 19.

3. Členskému štátu, do ktorého sa poskytovateľ premiestni, sa nebráni stanoviť požiadavky na vykonávanie činnosti v oblasti služieb, ak sú opodstatnené dôvodom verejného poriadku, verejnej bezpečnosti, verejného zdravia alebo ochrany životného prostredia, a ak je to v súlade s odsekom 1. Členským štátom sa nebráni uplatňovať v súlade s právom Spoločenstva svoje pravidlá o podmienkach zamestnávania vrátane pravidiel ustanovených v kolektívnych zmluvách.

…“

6. Článok 17 smernice o službách obsahuje zoznam „Dodatočných odchýlok od slobody poskytovať služby“. V súlade s odsekom 2 tohto zoznamu sa „článok 16 nevzťahuje na… záležitosti, na ktoré sa vzťahuje smernica 96/71/ES“.

7. Kapitola IV, oddiel 2 smernice o službách sa týka „práv príjemcov služieb“. Článok 19 stanovuje:

„Členské štáty nesmú na príjemcov klásť také požiadavky, ktoré obmedzujú použitie služby dodávanej poskytovateľom, ktorý je usadený v inom členskom štáte, a to najmä tieto požiadavky:

a) povinnosť získať od príslušného orgánu povolenie alebo urobiť vyhlásenie pre ich príslušné orgány;

b) diskriminačné obmedzenia na udelenie finančnej pomoci z toho dôvodu, že poskytovateľ je usadený v inom členskom štáte alebo z dôvodu umiestnenia miesta poskytovania služby.

…“

B. Rakúske právo

8. V § 7m Arbeitsvertragsrechts-Anpassungsgesetz (zákon o prispôsobení zákona o pracovných zmluvách) z roku 1993 (BGBl. 459/1993, ďalej len „AVRAG“) sa uvádza nasledujúce:

„1. V prípade dôvodného podozrenia, že bol spáchaný správny delikt podľa § 7b ods. 8, 7i alebo 7k ods. 4 a v prípade, že na základe určitých okolností je potrebné predpokladať, že sankčné konanie a vymáhanie sankcie nebude možné alebo bude vážne sťažené z dôvodov týkajúcich sa osoby zamestnávateľa (dodávateľa) alebo spoločnosti poskytujúcej prácu, môžu príslušné daňové orgány, v spojení s vyšetrovaním podľa § 7f a Fondom pre platby dovoleniek a odstupného pracovníkov v stavebníctve, uložiť písomne zamestnávateľovi, aby v prípade poskytnutia práce nezaplatil jej cenu, ktorá je stále splatná, alebo odmenu za vykonanie diela, ktorá je splatná alebo jej časť (pozastavenie platieb)… Orgány daňových úradov a Fondu pre platby dovoleniek a odstupného pracovníkov v stavebníctve môžu uložiť povinnosť pozastaviť platby len vtedy, ak dočasná zábezpeka podľa § 7l nemôže byť stanovená alebo vybraná.

…

3. V prípade dôvodného podozrenia, že bol spáchaný správny delikt podľa § 7b ods. 8, 7i alebo 7k ods. 4 a v prípade, že na základe určitých okolností je potrebné predpokladať, že sankčné konanie a vymáhanie sankcie nebude možné alebo bude vážne sťažené z dôvodov týkajúcich sa osoby zamestnávateľa (dodávateľa) alebo spoločnosti poskytujúcej prácu, regionálny správny orgán môže rozhodnúť o tom, že klient alebo zamestnávateľ, ak bola práca poskytnutá zamestnávateľovi, zaplatí ako zábezpeku cenu práce, ktorá je stále splatná, alebo odmenu za vykonanie, ktorá je splatná, alebo jej časť, v primeranej lehote. …

…

5. Platba podľa odseku 3 má za následok oslobodenie klienta alebo zamestnávateľa od jeho dlhu voči dodávateľovi alebo spoločnosti poskytujúcej prácu.

…“

9. § 7b ods. 3 a 8 zákona AVRAG stanovuje toto:

„3. Zamestnávatelia v zmysle odseku 1 majú povinnosť deklarovať zamestnávanie vyslaných pracovníkov, ktorých majú k dispozícii v Rakúsku na účely výkonu prác, najneskôr jeden týždeň pred začatím prác na Centrálnom úrade pre kontrolu nezákonného zamestnávania v súlade s Ausländerbeschäftigungsgesetz (zákon o zamestnávaní cudzincov) a [AVRAG] Spolkového ministerstva financií…

…

8. Ktokoľvek ako zamestnávateľ v zmysle odseku 1

1. neurobí alebo neurobí včas alebo úplne, v rozpore s odsekom 3, počiatočné vyhlásenie alebo vyhlásenie týkajúce sa *ex-post* zmien (vyhlásenie o zmene a doplnení)…

   …

   spácha správny delikt a bude mu regionálnym správnym orgánom uložená pokuta za každého dotknutého zamestnanca od 500 do 5 000 eur a v prípade druhého alebo ďalšieho deliktu, vo výške od 1 000 do 10 000 eur. …“

10. § 7i ods. 4 AVRAG stanovuje toto:

„Ktokoľvek

1. ako zamestnávateľ v zmysle § 7, 7a ods. 1 alebo 7b ods. 1 a 9, neposkytne mzdovú dokumentáciu v rozpore s § 7d.

…

spácha správny delikt a bude mu regionálnym správnym orgánom uložená pokuta za každého dotknutého zamestnanca od 1 000 do 10 000 eur, v prípade opakovaného porušenia vo výške 2 000 až 20 000 eur a ak ide o viac ako troch zamestnancov, za každého zamestnanca od 2 000 až 20 000 eur, v prípade opakovaného porušenia do výšky 4 000 až 50 000 eur.“

11. Ustanovenia § 7b ods. 3, 7b ods. 8, 7i ods. 4 a 7 m AVRAG odzrkadľujú právnu situáciu, ktorá platila k 31. decembru 2016. Dňa 1. januára 2017 boli tieto ustanovenia nahradené nasledovnými – § 19, 26, 27, 28 a 34 Lohn- und Sozialdumpingbekämpfungsgesetz (zákon o boji proti mzdovému a sociálnemu dampingu), ktorých obsah je rovnaký.

II. Skutkové okolnosti, konanie a prejudiciálne otázky

12. Tento spor týkajúci sa platby dlhovanej sumy za služby v oblasti stavebníctva začal medzi spoločnosťou Čepelnik d.o.o. (ďalej len „Čepelnik“) a pánom Michaelom Vavtim.

13. Čepelnik je spoločnosť s ručením obmedzeným so sídlom v Slovinsku. Čepelnik poskytla pánovi Vavtimu služby v oblasti stavebníctva v hodnote 12 200 eur. Služby boli vykonané vyslanými pracovníkmi v dome vo vlastníctve pána Vavtiho, ktorý sa nachádza v Rakúsku, pri hraniciach so Slovinskom. Pán Vavti zaplatil spoločnosti Čepelnik zálohu vo výške 7 000 eur.

14. Rakúska finančná polícia vykonala 16. marca 2016 kontrolu na stavenisku a obvinila spoločnosť Čepelnik z dvoch správnych deliktov. Po prvé v prípade dvoch vyslaných pracovníkov Čepelnik nesprávne oznámila začatie prác podľa § 7b ods. 3 AVRAG, v spojení s § 7b ods. 8, bodom 1. Po druhé Čepelnik neposkytla mzdové doklady štyroch vyslaných pracovníkov v nemčine, čo je v rozpore s § 7i ods. 4, bodom 1 v spojení s prvými dvoma vetami § 7d ods. 1 AVRAG.

15. Bezprostredne po kontrole finančná polícia uložila pánovi Vavtimu povinnosť pozastaviť platby a požiadala príslušný správny orgán, Bezirksmannschaft Völkermarkt (okresný správny orgán vo Völkermarkte, Rakúsko, ďalej len „BHM Völkermarkt“) o príkaz na zloženie zábezpeky. Táto zábezpeka bola určená na zabezpečenie zaplatenia pokuty, ktorá mala byť uložená v konaní proti spoločnosti Čepelnik na základe výsledku kontroly podľa AVRAG. V súlade s § 7m ods. 4 AVRAG finančná polícia požiadala o zloženie zábezpeky vo výške zodpovedajúcej dlhovanej sume, t. j. 5 200 eur. Rozhodnutím zo 17. marca 2016 BHM Völkermarkt nariadil zložiť požadovanú zábezpeku s odôvodnením, „že vzhľadom na skutočnosť, že sídlo… poskytovateľa služieb je v Slovinsku, …je potrebné predpokladať, že sankčné konanie a výkon sankcie môžu byť vážne sťažené, ak nie úplne nemožné“. Pán Vavti sa proti tomuto rozhodnutiu neodvolal a 20. apríla 2016 zložil zábezpeku.

16. Z dôvodu údajných správnych deliktov sa začalo konanie proti spoločnosti Čepelnik. Rozsudkom z 11. októbra 2016 bola spoločnosti Čepelnik uložená pokuta vo výške 1 000 eur z dôvodu údajného porušenia § 7b ods. 8 pododseku 1 AVRAG tým, že pred začatím prác na stavenisku nezaregistrovala dvoch pracovníkov na príslušnom úrade v Rakúsku. Rozsudkom z 12. októbra 2016 bola spoločnosti Čepelnik uložená aj pokuta vo výške 8 000 eur z dôvodu údajného porušenia § 7i ods. 4 pododseku 1 AVRAG tým, že neposkytla potrebné mzdové doklady pre štyroch pracovníkov v nemčine. Čepelnik podala 2. novembra 2016 proti týmto rozsudkom odvolania. Vnútroštátny súd dodáva, že tieto odvolania boli v čase podania návrhu na začatie prejudiciálneho konania stále prejednávané.

17. Po ukončení prác Čepelnik vyúčtovala pánovi Vavtimu 5 000 eur na vyrovnanie dlhovanej sumy. Pán Vavti odmietol zaplatiť dlhovanú sumu z dôvodu, že túto sumu zaplatil v prospech BHM Völkermarkt na základe administratívneho rozhodnutia tohto orgánu. Tvrdil, že v súlade s § 7m ods. 5 AVRAG zaplatením zábezpeky správnemu orgánu jeho dlh voči spoločnosti Čepelnik zanikol. Čepelnik následne podala proti pánovi Vavtimu žalobu o vymáhanie dlhovanej sumy na Bezirksgericht Bleiburg/Okrajno sodišče Pliberk (Okresný súd Bleiburg).

18. V súvislosti s otázkami týkajúcimi sa správneho výkladu niektorých ustanovení práva Únie a zlučiteľnosťou predmetných vnútroštátnych predpisov s týmito ustanoveniami sa vnútroštátny súd rozhodol prerušiť konanie a položiť Súdnemu dvoru tieto prejudiciálne otázky:

„Majú sa článok 56 ZFEÚ a [smernica 2014/67] vykladať v tom zmysle, že bránia členskému štátu, aby uložil osobe v tomto štáte, ktorá si objednala služby, povinnosť pozastaviť platby a poskytnúť zábezpeku vo výške príslušnej dlhovanej sumy, ak povinnosť pozastaviť platby a poskytnutie zábezpeky slúžia len na zabezpečenie prípadnej peňažnej sankcie uloženej výlučne ako výsledok samostatného konania voči poskytovateľovi služieb, ktorý je usadený v inom členskom štáte?

V prípade zápornej odpovede na túto otázku:

a) Majú sa článok 56 ZFEÚ a [smernica 2014/67] vykladať v tom zmysle, že bránia členskému štátu, aby uložil zákazníkovi, ktorý si objednal služby v tomto štáte, pozastaviť platby a poskytnúť zábezpeku vo výške príslušnej dlhovanej sumy, ak poskytovateľ služieb, ktorý je usadený v inom členskom štáte, ktorému by sa mala uložiť peňažná sankcia, nemá k dispozícii nijaký opravný prostriedok proti rozhodnutiu vyžadujúcemu poskytnutie zábezpeky v rámci konania o zábezpeke, pričom odvolanie, ktoré proti tomu rozhodnutiu podal zákazník, nemá odkladný účinok?

b) Majú sa článok 56 ZFEÚ a [smernica 2014/67] vykladať v tom zmysle, že zakazujú členskému štátu uložiť zákazníkovi, ktorý si objednal služby v tomto štáte, povinnosť pozastaviť platby a poskytnúť zábezpeku vo výške príslušnej dlhovanej sumy iba z dôvodu, že poskytovateľ služieb má sídlo v inom členskom štáte?

c) Majú sa článok 56 ZFEÚ a [smernica 2014/67] vykladať v tom zmysle, že bránia členskému štátu uložiť zákazníkovi, ktorý si objednal služby v tomto štáte, povinnosť pozastaviť platby a poskytnúť zábezpeku vo výške príslušnej dlhovanej sumy, hoci táto suma ešte nie je splatná a napriek tomu, že konečná suma sa vzhľadom na existenciu vzájomných pohľadávok a zádržného práva ešte nestanovila?“

19. Písomné pripomienky predložili Čepelnik, česká, maďarská, slovenská, slovinská, rakúska a poľská vláda a Komisia. Listom z 15. decembra 2017 Súdny dvor na základe článku 61 ods. 1 svojho Rokovacieho poriadku vyzval účastníkov konania a dotknuté osoby uvedené v článku 23 Štatútu Súdneho dvora, aby písomne odpovedali na tieto otázky pred začatím pojednávania:

„1. Je [smernica o službách] uplatniteľná na také rozhodnutia, ako sú tie, ktoré sú predmetom sporu vo veci samej? V tejto súvislosti je potrebné upriamiť pozornosť dotknutých strán na článok 1 ods. 6 uvedenej smernice.

2. Ak áno, mala by sa [smernica o službách] vykladať v tom zmysle, že bráni takým rozhodnutiam, o aké ide vo veci samej?“

20. Čepelnik, česká, francúzska, slovenská, slovinská a rakúska vláda a Komisia odpovedali na otázky písomne. Čepelnik, česká, maďarská, slovinská a rakúska vláda a Komisia predniesli tiež ústne pripomienky na pojednávaní 26. januára 2018.

III. Analýza

21. Svojimi otázkami sa vnútroštátny súd pýta Súdneho dvora, či právo Únie bráni tomu, aby členský štát uložil príjemcovi služieb povinnosť pozastaviť platby a poskytnúť zábezpeku rovnajúcu sa dlhovanej sume (ďalej len „sporné opatrenie“) za službu poskytovanú prostredníctvom vyslaných pracovníkov poskytovateľom usadeným v inom členskom štáte, ak sporné opatrenie slúži na zabezpečenie platby prípadnej pokuty, ktorú môže hostiteľský členský štát následne uložiť poskytovateľovi služieb za porušenie pracovnej legislatívy.

22. Vnútroštátny súd sa najmä pýta, či právo Únie bráni spornému opatreniu vtedy, ak poskytovateľ služieb nemá proti tomuto opatreniu k dispozícii nijaký opravný prostriedok a/alebo, že také opatrenie je uložené len preto, že tento poskytovateľ je usadený v inom členskom štáte a/alebo opatrenie je uložené, hoci zmluvná odmena nie je ešte splatná v celom rozsahu a nesplatená čiastka tejto odmeny zatiaľ nebola stanovená vzhľadom na existenciu vzájomných pohľadávok a zádržného práva.

23. Predtým ako prejdem k meritu veci, je potrebné, aby som sa najskôr zaoberal procesnou námietkou vznesenou rakúskou vládou a potom stručne vymedzil hlavné prvky sporného opatrenia s cieľom určiť ustanovenia právnych predpisov Únie uplatniteľných v tomto kontexte.

A. Právomoc Súdneho dvora

24. Vo svojich pripomienkach rakúska vláda vzniesla námietku voči právomoci Súdneho dvora z dôvodu, že odpoveď na položené prejudiciálne otázky nie je potrebná na vyriešenie sporu vo veci samej. Rakúska vláda tvrdí, že vzhľadom na to, že rozhodnutie o prijatí sporného opatrenia je správneho charakteru, jeho platnosť môže byť preskúmaná iba správnym súdom. Vnútroštátny súd však nie je správnym súdom a má rozhodovať iba v občianskoprávnom konaní medzi spoločnosťou Čepelnik a pánom Vavtim. Tento súd teda nemá právomoc zrušiť alebo zmeniť toto rozhodnutie.

25. Podľa ustálenej judikatúry však pri otázkach týkajúcich sa výkladu práva Únie položených vnútroštátnym súdom platí prezumpcia relevantnosti. Súdny dvor môže odmietnuť návrh vnútroštátneho súdu na začatie prejudiciálneho konania len vtedy, ak je zjavné, že požadovaný výklad práva Únie nemá žiadnu súvislosť s realitou alebo s predmetom sporu vo veci samej, ak ide o hypotetický problém alebo ak Súdny dvor nedisponuje skutkovými a právnymi podkladmi potrebnými na užitočnú odpoveď na otázky, ktoré mu boli položené. [4]

26. V tejto súvislosti z informácií poskytnutých vnútroštátnym súdom vyplýva, že existuje zjavná súvislosť medzi správnym rozhodnutím, ktorým bolo uložené sporné opatrenie pánovi Vavtimu na jednej strane a občianskoprávnym konaním o vymáhaní nezaplatenej sumy spoločnosťou Čepelnik voči pánovi Vavtimu na strane druhej. Vnútroštátny súd zdôrazňuje, že v súlade s § 7m ods. 5 AVRAG zaplatením zábezpeky správnemu orgánu zanikol dlh pána Vavtiho voči spoločnosti Čepelnik. Otázky týkajúce sa zákonnosti zábezpeky sa preto nezdajú byť nerelevantné na posúdenie toho, ako má vnútroštátny súd rozhodovať vo veci samej.

27. Súdny dvor má preto právomoc odpovedať na prejudiciálne otázky.

B. Sporné opatrenie

28. Svojimi otázkami sa vnútroštátny súd snaží zistiť, či také vnútroštátne opatrenie, akým je sporné opatrenie, je v súlade s právom Únie. Vo svojom návrhu na začatie prejudiciálneho konania vnútroštátny súd odkazuje najmä na článok 56 ZFEÚ a na ustanovenia smernice 2014/67. Okrem toho, niektorí účastníci konania, ktorí predložili pripomienky v tomto konaní, taktiež tvrdili, že smernica o službách je v prejednávanej veci uplatniteľná, čo viedlo k tomu, že Súdny dvor vyzval účastníkov konania, aby k tomu predložili písomné pripomienky.

29. Preto je potrebné najprv určiť, ktoré právne predpisy Únie sú uplatniteľné v spore vo veci samej vzhľadom na osobitné charakteristiky sporného opatrenia.

30. Toto opatrenie spočíva v rozhodnutí prijatom orgánmi, ktorým bola uložená povinnosť, aby príjemca služieb pozastavil platby a poskytol zábezpeku z dôvodu prípadného nesplnenia povinnosti zo strany poskytovateľa služieb, vyplývajúcich z vnútroštátnej pracovnoprávnej úpravy. Časť zmluvnej odmeny, ktorú príjemca stále dlhuje poskytovateľovi v čase prijatia sporného opatrenia, musí byť vyplatená správnemu orgánu, ktorý ju ponechá na účely zabezpečenia zaplatenia sankcií, ktoré *môžu* byť následne uložené tomuto poskytovateľovi. V čase prijatia tohto opatrenia nebola zatiaľ poskytovateľovi uložená žiadna sankcia.

4 Pozri okrem iného rozsudok zo 6. septembra 2016, Petruhhin (C-182/15, EU:C:2016:630, bod 20 a tam citovanú judikatúru).

31. Tu musím zdôrazniť, že nie je možné jednoznačne určiť, či sporné opatrenie je (priamo alebo nepriamo) diskriminačné. V tejto súvislosti rakúska vláda tvrdí, že § 7m AVRAG je na prvý pohľad nediskriminačným ustanovením, pretože sa uplatňuje na poskytovateľov služieb usadených v Rakúsku, ako aj na poskytovateľov služieb usadených v iných členských štátoch.

32. V spise však nenachádzam, že by toto tvrdenie bolo podložené. Správne delikty, ktoré podľa § 7m AVRAG môžu viesť k prijatiu sporného opatrenia (delikty uvedené v § 7b, 8, 7i a v § 7k ods. 4 tohto zákona), sa všetky týkajú vysielania pracovníkov. Zdá sa teda, že sporné opatrenie sa zameriava len na zahraničných poskytovateľov služieb.

33. Na pojednávaní rakúska vláda na otázku, či v rakúskom práve bolo podobné opatrenie uplatnené aj vo vzťahu k výhradne vnútroštátnym situáciám alebo deliktom, ktoré sú častejšie páchané domácimi poskytovateľmi služieb, najprv odpovedala kladne. Keď však bola požiadaná, aby bola konkrétnejšia a poskytla konkrétne príklady, mala ťažkosti uviesť príslušné právne predpisy, resp. prípady, v ktorých sa podobné opatrenie uplatnilo v situácii, keď neexistoval cezhraničný prvok. Osobne som nenašiel žiadne ustanovenie AVRAG platné v čase skutkových okolností vo veci samej, ktoré by stanovovalo rovnocenné opatrenie v prípadoch porušenia iných pravidiel ako tých, ktoré sú uvedené v § 7m. V tomto kontexte je namieste otázka, či by bola skutočne potrebná taká rozsiahla právna úprava, ak by išlo výhradne o vnútroštátnu situáciu.

34. V každom prípade, aj keď sporné opatrenie nie je priamo diskriminačné, zdá sa, že je prinajmenšom nepriamo diskriminačné. Vnútroštátny súd totiž zdôrazňuje, že v prejednávanej veci bola podmienka jeho uplatnenia považovaná za splnenú z jednoduchého dôvodu, že poskytovateľ služieb bol slovinským podnikateľom. Ak je tomu tak, toto ustanovenie sa uplatňuje de facto diskriminačne: so zahraničným poskytovateľom služieb a miestnym poskytovateľom služieb sa zaobchádza rozdielne len z dôvodu miesta ich sídla. Na pojednávaní však rakúska vláda tvrdila, že v prejednávanej veci mohlo jednoducho dôjsť k nesprávnemu uplatneniu § 7m AVRAG. Podľa jej názoru skutočnosť, že poskytovateľ služieb je usadený v zahraničí, by nemala byť rozhodujúca pre prijatie sporného opatrenia.

35. Vzhľadom na to a napriek výhradám, ktoré mám v tejto súvislosti, pristúpim k právnej analýze, pričom budem predpokladať, že sporné opatrenie nie je diskriminačné.

36. V každom prípade, ako správne uvádza vnútroštátny súd, bez ohľadu na diskriminačný alebo nediskriminačný charakter, také opatrenie je vo svojej podstate spôsobilé na jednej strane odradiť rakúskych zákazníkov od získania služieb od poskytovateľov usadených v zahraničí a na druhej strane odradiť poskytovateľov usadených v iných členských štátoch, aby dočasne ponúkali svoje služby v Rakúsku.

37. Pokiaľ ide o prvý bod, také opatrenie, o aké ide v prejednávanej veci, môže mať samozrejme množstvo nepriaznivých dôsledkov na zákazníkov, ktorí sa rozhodnú získať služby od zahraničných poskytovateľov. Najmä po prijatí sporného opatrenia je zákazník povinný vopred zaplatiť dlhovanú sumu správnemu orgánu namiesto toho, aby mohol čakať, kým poskytovateľ ukončí poskytovanie služieb. Okrem toho zákazník stráca možnosť ponechať si časť dlhovanej sumy ako náhrady v prípade chybného alebo oneskoreného dokončenia prác alebo škody spôsobenej v priebehu prác. Zákazník sa taktiež vystavuje riziku, že ak sa poskytovateľ služieb dozvie o uplatnení sporného opatrenia, práce sa pozastavia alebo oneskoria.

38. Pokiaľ ide o druhý bod, sporné opatrenie spôsobuje, že pre podnikateľov usadených v zahraničí je menej lákavé dočasne poskytovať svoje služby v Rakúsku. Dokonca postačuje, že rakúske orgány majú „dôvodné podozrenie“, že poskytovateľ služieb spáchal podľa určitých ustanovení AVRAG delikt, následkom ktorého stratil právo požadovať od svojho zákazníka dlhovanú sumu za poskytnutú službu. Sporné opatrenie môže teda prinajmenšom vystaviť poskytovateľov služieb zvýšenému riziku

oneskorenia vyplácania platieb, ktoré zvyčajne tvoria podstatnú časť celkovej dohodnutej odmeny. Sporné opatrenie môže tiež spôsobiť nepriaznivé finančné dôsledky aj vtedy, keď nebol spáchaný žiadny delikt, pretože zábezpeka ostáva po celú dobu uloženia sankcie (ktorá môže trvať niekoľko rokov) na účte rakúskej vlády, kde, ak to správne chápem, negeneruje žiaden úrok.

39. Z tohto pohľadu je zrejmé, že opatrenie, o aké ide v prejednávanej veci, patrí do pôsobnosti ustanovení Zmluvy týkajúcich sa slobody poskytovania služieb. Navyše aj smernica o službách na prvý pohľad zjavné súvisí s prejednávanou vecou: tento nástroj zaviedol všeobecný právny rámec, ktorého cieľom je okrem iného odstrániť prekážky voľného pohybu služieb medzi členskými štátmi. [5]

40. Naopak, zdá sa mi, že iné právne nástroje, na ktoré taktiež odkazuje vnútroštátny súd alebo niektorí účastníci konania, ktorí predložili svoje pripomienky, nie sú relevantné alebo uplatniteľné v prejednávanej veci. V úvode je potrebné konštatovať, že aj keď spor, o aký ide vo veci samej, vznikol v situácii vysielania pracovníkov, žiadne ustanovenie smernice 96/71/ES o vysielaní pracovníkov [6] nie je priamo relevantné. Cieľom tejto smernice je koordinovať vnútroštátne hmotnoprávne pravidlá týkajúce sa pracovných podmienok a podmienok zamestnávania vyslaných pracovníkov nezávisle od doplňujúcich administratívnych pravidiel určených na to, aby umožnili preverenie dodržiavania uvedených podmienok. Tieto opatrenia teda môžu členské štáty slobodne vymedziť v súlade so Zmluvou a všeobecnými zásadami práva Únie. [7]

41. Ďalej, smernica 2014/67 o presadzovaní smernice o vysielaní pracovníkov, ktorá by bola v zásade relevantná vzhľadom na jej predmet, [8] sa neuplatní *ratione temporis* v prejedávanej veci. [9] Lehota na prebratie smernice uplynula až 18. júna 2016 a skutočnosti, o aké ide vo veci samej, nastali v marci 2016. Pokiaľ mi je známe, Rakúsko tvrdí, že prebralo smernicu 2014/67 v zákone o boji proti mzdovému a sociálnemu dampingu z 13. júna 2016, ktorý nadobudol účinnosť 1. januára 2017, keďže tento zákon oznámilo Komisii ako opatrenie na prebratie smernice.

42. Preto je najdôležitejšie v tomto kontexte určiť, či zlučiteľnosť takého sporného opatrenia s právom Únie má byť preskúmaná vzhľadom na ustanovenia Zmluvy týkajúce sa vnútorného trhu alebo vzhľadom na ustanovenia smernice o službách.

C. Článok 56 ZFEÚ alebo smernica o službách?

43. Od rozsudku vo veci Rina Services [10] Súdny dvor dôsledne uplatňoval pravidlá stanovené v smernici o službách ako právneho rámca pre určenie zlučiteľnosti vnútroštátnych opatrení s ustanoveniami o voľnom pohybe služieb, ak tieto opatrenia spadali do *ratione materiae* tohto právneho nástroja, bez preskúmania týchto opatrení vo vzťahu k článkom 49 a/alebo 56 ZFEÚ.

44. V tomto bode je teda kľúčová otázka, či také opatrenie, akým je sporné opatrenie, spadá do rozsahu pôsobnosti smernice o službách.

5 Pozri najmä odôvodnenia 5 až 7 smernice o službách.

6 Smernica Európskeho parlamentu a Rady zo 16. decembra 1996 o vysielaní pracovníkov v rámci poskytovania služieb (Ú. v. ES L 18, 1997, s. 1; Mim. vyd. 05/002, s. 431).

7 Pozri rozsudok z 3. decembra 2014, De Clercq a i. (C-315/13, EU:C:2014:2408, bod 47 a tam citovanú judikatúru).

8 Táto smernica v článku 1 ods. 1 stanovuje „spoločný rámec súboru príslušných ustanovení, opatrení a kontrolných mechanizmov potrebných na lepšie a jednotnejšie vykonávanie, uplatňovanie a presadzovanie smernice o vysielaní pracovníkov v praxi vrátane opatrení na predchádzanie a postihovanie akéhokoľvek zneužívania alebo obchádzania uplatniteľných pravidiel“. Sledovaným cieľom je zaručiť dodržiavanie primeranej úrovne ochrany práv vyslaných pracovníkov pri cezhraničnom poskytovaní služieb a súčasne uľahčiť poskytovateľom uplatňovanie slobody poskytovania služieb a podporiť spravodlivú hospodársku súťaž medzi poskytovateľmi služieb.

9 Pozri tiež v tomto zmysle rozsudok z 3. decembra 2014, De Clercq a i. (C-315/13, EU:C:2014:2408, body 49 až 51). Na druhej strane ustanovenia smernice 2014/67 budú uplatniteľné v súvislosti s vymáhaním výšky pokuty, presahujúcu sumu, na ktorú sa sporné opatrenie vzťahuje.

10 Rozsudok zo 16. júna 2015, Rina Services a i. (C-593/13, EU:C:2015:399, bod 23 a nasl). Pozri tiež v tomto zmysle rozsudky z 30. januára 2018, X a Visser (C-360/15 a C-31/16, EU:C:2018:44, bod 137), a z 23. februára 2016, Komisia/Maďarsko (C-179/14, EU:C:2016:108, bod 118).

45. Smernica o službách sa v zásade vzťahuje na všetky druhy služieb [11] a na všetky typy vnútroštátnych opatrení, ktoré môžu obmedziť voľný pohyb služieb, [12] s výnimkou činností a takých vnútroštátnych opatrení, ktoré sú výslovne vylúčené z rozsahu jej pôsobnosti. [13] Stavebné služby, o aké ide v prejednávanej veci, sú výslovne uvedené v odôvodnení 33 smernice o službách v zozname príkladov činností, na ktoré sa táto smernica vzťahuje.

46. V smernici o službách sa v článku 1 uvádzajú aj niektoré oblasti, ktorými sa táto smernica „nezaoberá“ alebo ich „neovplyvňuje“.

47. S odvolaním sa na toto ustanovenie rakúska vláda tvrdila, že smernica o službách sa neuplatní na spor vo veci samej: sporné opatrenie je súčasťou vnútroštátneho pracovného práva, ktoré je podľa článku 1 ods. 6 mimo rozsahu pôsobnosti smernice.

48. Je potrebné preskúmať, či je tento argument prípustný. Na tento účel je podľa môjho názoru užitočné vysvetliť, aký je význam článku 1 ods. 6 smernice o službách.

1. Výnimka pracovného práva

49. Podľa článku 1 ods. 6 smernice o službách „neovplyvňuje *pracovné právo*, ktorým sú akékoľvek právne alebo zmluvné ustanovenia o podmienkach zamestnávania, pracovných podmienkach vrátane ochrany zdravia a bezpečnosti pri práci a vzťahy medzi zamestnávateľmi a pracovníkmi, ktoré členské štáty uplatňujú v súlade s vnútroštátnym právom, ktoré rešpektuje právo [Únie]“. [14] Toto ustanovenie je potrebné vykladať vo svetle odôvodnenia 14 smernice, ktoré stanovuje: „táto smernica neovplyvňuje podmienky zamestnávania, vrátane maximálnej dĺžky pracovného času a minimálnej doby odpočinku, minimálnej ročnej dovolenky, minimálnej mzdy, ako ani zdravia, bezpečnosti a hygieny pri práci, ktoré členské štáty uplatňujú v súlade s právom [Únie], a neovplyvňuje ani vzťahy medzi sociálnymi partnermi, vrátane práva vyjednávať a uzatvárať kolektívne zmluvy, práva na štrajk a pracovné opatrenie v súlade s vnútroštátnym právom a postupmi, ktoré rešpektujú právo [Únie]“.

50. Čo je dôležité, tieto ustanovenia neuvádzajú, že oblasť pracovného práva je ako celok vylúčená z pôsobnosti smernice o službách. Ako bolo uvedené, právne oblasti (napríklad zdaňovanie) alebo hospodárske činnosti (ako napríklad zdravotnícke služby), ktoré v celom rozsahu spadajú mimo rámca pôsobnosti smernice, sú uvedené v článku 2, ktorý je nazvaný „*rozsah pôsobnosti*“ a ktorý výslovne uvádza, že ustanovenia smernice o službách „*sa nevzťahujú*“ na oblasti a činnosti tam uvedené. [15]

51. Článok 1 smernice o službách sa na druhej strane týka „*predmetu úpravy*“ smernice a okrem iného stanovuje oblasti práva, ktoré tento nástroj „*neovplyvňuje*“. Túto požiadavku je podľa môjho názoru potrebné chápať v tom zmysle, že ustanovenia smernice o službách sa majú vykladať a uplatňovať spôsobom, ktorý neobmedzuje práva, slobody alebo právomoci jednotlivcov (napríklad uplatňovanie základných práv) alebo členských štátov (napríklad definovať, čo považujú za služby všeobecného hospodárskeho záujmu, regulovať oblasti trestného práva alebo pracovného práva) uvedených v článku 1 tejto smernice. [16]

11 Pozri najmä článok 2 ods. 1 a článok 4 ods. 1 smernice o službách.

12 Pozri najmä článok 4 ods. 7 smernice o službách.

13 Pozri článok 2 odseky 2 a 3 smernice o službách.

14 Kurzívou zvýraznil generálny advokát.

15 Kurzívou zvýraznil generálny advokát.

16 Tento výklad potvrdzuje skutočnosť, že článok 1 ods. 7 stanovuje, že smernica „neovplyvňuje výkon základných práv“. Napriek tomu jasne uvádza, že práva priznané smernicou o službách môžu mať vplyv na výkon určitých základných práv (najmä práv hospodárskeho charakteru) uznaných podľa vnútroštátneho práva a práva Únie.

52. Z legislatívnej histórie smernice o službách totiž vyplýva, že zámerom normotvorcu bolo zabrániť, aby tento nástroj mohol viesť k regulačnej súťaži, ktorá by podnietila znižovanie úrovne sociálnych a pracovných noriem.[17] Jednoducho povedané, smernica o službách nebráni tomu, aby členské štáty uplatňovali svoje pracovnoprávne pravidlá v situáciách, ktoré by, ak by tieto pravidlá neexistovali, boli predmetom tohto nástroja.

53. Smernica však podmieňuje túto právomoc dodržaním jednej podmienky. Ako sa výslovne uvádza v článku 1 ods. 6 a v odôvodnení 14 smernice o službách, to, že smernica neovplyvňuje pracovné právo členských štátov, sa uznáva len vtedy, ak príslušná vnútroštátna právna úprava „rešpektuje právo [Únie]“. Teda namiesto toho, aby členské štáty mali *carte blanche* na uplatňovanie vnútroštátneho pracovného práva bez ohľadu na možný dopad na vnútorný trh, smernica o službách stanovuje len obmedzenú výnimku. Ďalšie zásady a pravidlá, ktoré sa týkajú vnútorného trhu, či už sú zahrnuté do aktov primárneho práva alebo iných aktov sekundárneho práva, sa budú naďalej uplatňovať na pracovné právo členského štátu.

54. Ďalšou otázkou, ktorú je potrebné preskúmať, je, či také opatrenie, akým je sporné opatrenie, patrí do výnimky „pracovného práva“ v smernici o službách.

2. Povaha sporného opatrenia

55. V tejto chvíli považujem za potrebné zdôrazniť, že podľa môjho názoru pojem „pracovné právo“ musí byť chápaný ako pojem práva Únie. V opačnom prípade by sa mohol dosah smernice v jednotlivých členských štátoch líšiť v závislosti od vnútroštátnej formálnej definície pracovného práva.

56. Tento názor potvrdzuje aj samotný text. Článok 1 ods. 6 smernice o službách obsahuje vysvetlenie, čo tento pojem zahŕňa: „akékoľvek právne alebo zmluvné ustanovenia o podmienkach zamestnávania, pracovných podmienkach vrátane ochrany zdravia a bezpečnosti pri práci a vzťahy medzi zamestnávateľmi a pracovníkmi“. Ako sa uvádza v odôvodnení 14, podmienky zamestnávania a pracovné podmienky zahŕňajú také otázky, ako sú „maximálna dĺžka pracovného času a minimálna doba odpočinku, minimálna ročná dovolenka, minimálna mzda“. Toto odôvodnenie taktiež vysvetľuje, že pojem „vzťahy medzi zamestnávateľmi a pracovníkmi“ majú pokrývať „vzťahy medzi sociálnymi partnermi“, ktoré zahŕňajú také otázky ako „právo vyjednávať a uzatvárať kolektívne zmluvy, právo na štrajk a pracovné opatrenie“.

57. Znenie článku 1 ods. 6 smernice o službách s prihliadnutím na rôzne jazykové verzie smernice[18] taktiež naznačuje, že zoznam aspektov obsiahnutých v tomto článku je vyčerpávajúci. Je to podľa môjho názoru vhodnejšie, pretože definícia uvedená v článku 1 ods. 6 a v odôvodnení 14 je dostatočne široká, aby pokryla väčšinu, ak nie všetky aspekty pojmu pracovného práva, ako sa zvyčajne chápe na úrovni Únie alebo na medzinárodnej úrovni.[19]

17 Odôvodnenie 58 pôvodného návrhu smernice Komisie [KOM(2004) 2 v konečnom znení/3 v právnej literatúre, často nazývaného ako „Bolkesteinov návrh“] len uvádza, že „smernica nemá za cieľ riešiť otázky pracovného práva ako také“. Niektoré zainteresované strany však tvrdili, že také ustanovenie by mohlo narušiť normy sociálnej ochrany a základné práva na hromadnú žalobu a na vyjednávanie. Ako odpoveď na tieto obavy Komisia zmenila návrh [KOM (2006) 160 v konečnom znení, v právnej literatúre často nazývaný ako „McCreevyho návrh“], ktorý okrem iného zaviedol v článku 1 ods. 6 aj súčasnú výnimku. Návrh tohto ustanovenia bol následne prijatý v smernici o službách. Pozri FLOWER, J.: *Negotiating European Legislation: The Services Directive*. Cambridge Yearbook of European Legal Studies, Hart Publishing, 2007, zv. 9, s. 217 až 238.

18 Napríklad: „labour law, *that is*“ (anglická verzia), „das Arbeitsrecht, *d.h.*“ (nemecká verzia), „droit du travail, *à savoir*“ (francúzska verzia), „Legislazione del lavoro, *segnatamente*“ (talianska verzia), „Derecho laboral, *es decir*“ (španielska verzia), „Het arbeidsrecht..., *dat wil zeggen*“ (holandská verzia), „legislação laboral, *ou seja*“ (portugalská verzia), „työoikeuteen, *toisin sanoen*“ (fínska verzia) a „arbetsrätten, *dvs*.“ (švédska verzia). Kurzívou zvýraznil generálny advokát.

19 Pozri napríklad články 27 až 33 Charty základných práv Európskej únie (ďalej len „Charta“) a články 151 až 160 ZFEÚ. Pozri aj Chartu základných sociálnych práv pracovníkov Spoločenstva (prijatú na zasadnutí Rady, ktoré sa konala 9. decembra 1989 v Štrasburgu) a Európsku sociálnu charta Rady Európy (podpísanú v Turíne, 18. októbra 1961). Ďalej pozri zásady Európskeho piliera sociálnych práv (Medzi inštitucionálne vyhlásenie Komisie, Rady a Parlamentu na Sociálnom summite o spravodlivých pracovných miestach a raste zo 17. novembra 2017 v Göteborgu).

58. Z uvedeného však nevyplýva, ako tvrdia niektorí účastníci konania, ktorí predložili pripomienky v predmetnom konaní, že tento pojem sa vzťahuje iba na *hmotnoprávne* predpisy pracovného práva (chápané ako pravidlá stanovujúce práva a povinnosti). Domnievam sa, že pojem „pracovné právo" musí zahŕňať aj pravidlá týkajúce sa *sankcií* a *postupov*, ktoré sú *špecifické* pre túto oblasť. Schopnosť členského štátu uplatňovať svoje pracovné právo na situácie, ktoré by sa v zásade riadili smernicou o službách, musí nevyhnutne zahŕňať právomoc uplatňovať pravidlá, ktorých osobitným cieľom je zabezpečiť, aby dodržiavanie hmotnoprávnych predpisov bolo účinné, overiteľné a vykonateľné.

59. Zdá sa mi však, že to nie je prípad § 7m AVRAG, hoci AVRAG je vo všeobecnosti nástrojom, ktorý je súčasťou rakúskej pracovnej legislatívy.

60. Podľa môjho názoru sporné opatrenie nie je možné považovať za výnimku „pracovného práva", ako je obsiahnutá v smernici o službách. Opatrenie, ktoré je tu uvedené, sa ukladá aj keď ešte nebolo zistené porušenie pracovnoprávnych predpisov, a čo je ešte dôležitejšie, toto opatrenie sa neukladá páchateľovi údajného porušenia, ale jeho zmluvnému partnerovi. Právne postavenie posledného uvedeného, ktorého sporné opatrenie priamo a bezprostredne ovplyvňuje, zvyčajne nie je upravené predpismi pracovného práva, pretože aspoň pokiaľ ide o túto situáciu, nie je ani zamestnávateľom ani zamestnancom. Navyše peniaze získané sporným opatrením nie sú použité na ochranu pracovníkov, ani na iné sociálne ciele.

61. Ako uviedli viacerí účastníci konania, ktorí predložili pripomienky v tomto konaní, zákonným cieľom sporného opatrenia je najmä zabezpečiť v prospech pokladnice úspešný výkon sankcií, ktoré môžu orgány verejnej moci v budúcnosti uložiť poskytovateľovi služieb. Pri ukladaní tohto opatrenia rakúske orgány využívajú policajné a administratívne právomoci. Ako bolo spomenuté vyššie, účinky tohto opatrenia nie sú len podnecovaním poskytovateľov služieb k dodržiavaniu domácej pracovnej legislatívy, ale ďaleko presahujú tento rámec, keďže v skutočnosti odrádzajú od cezhraničného poskytovania služieb.

62. Také opatrenie preto nemožno považovať za súčasť „pracovného práva" členského štátu na účely smernice o službách. Tento záver nepriamo potvrdzuje rozsudok Súdneho dvora vo veci De Clercq, v ktorom Súdny dvor rozhodol, že pojem „pracovné podmienky" vyslaných pracovníkov v zmysle smernice 96/71 nemožno rozšíriť tak, aby zahŕňali aj administratívne pravidlá určené na to, aby umožnili preverenie dodržiavania súladu uvedených podmienok s ustanoveniami o podmienkach zamestnávania vyslaných pracovníkov. [20]

63. Vzhľadom na vyššie uvedené preskúmam zlučiteľnosť takého opatrenia, akým je sporné opatrenie, najmä na základe ustanovení smernice o službách. Ak by však Súdny dvor nesúhlasil s uplatnením tejto smernice vo veci samej, následne preskúmam sporné opatrenie aj podľa článku 56 ZFEÚ.

D. Zlučiteľnosť sporného opatrenia s právom Únie

1. Články 16 a 19 smernice o službách

64. Články 16 a 19 smernice o službách sú uvedené v kapitole IV smernice, ktorá má názov „Voľný pohyb služieb". Článok 16 stanovuje hlavné zásady v tejto oblasti a zameriava sa najmä na obmedzenia, ktoré môžu mať vplyv na poskytovateľov služieb, zatiaľ čo článok 19 sa týka obmedzení, ktoré môžu mať vplyv na príjemcov služieb.

20 Rozsudok z 3. decembra 2014, De Clercq a i. (C-315/13, EU:C:2014:2408, body 42 až 48).

65. Domnievam sa, že na sporné opatrenie sú uplatniteľné obidve tieto ustanovenia. Ako už bolo vysvetlené v bodoch 36 až 38 vyššie, také opatrenie môže svojou povahou na jednej strane odradiť rakúskych zákazníkov od získania služieb od poskytovateľov usadených v zahraničí a na druhej strane odradiť poskytovateľov usadených v iných členských štátoch dočasne ponúkať svoje služby v Rakúsku.

66. Sporné opatrenie teda predstavuje *obmedzenie*, ktoré je v zásade zakázané článkami 16 a 19 smernice o službách. Ďalšou otázkou je, či také opatrenie môže byť odôvodnené. Na to, aby som vyriešil túto otázku, zdá sa mi potrebné objasniť význam a rozsah pôsobnosti článkov 16 a 19 smernice o službách. Najprv preskúmam prvý a následne druhý uvedený článok.

a) Správny výklad článkov 16 a 19

67. Článok 16 je pravdepodobne najkontroverznejším ustanovením v smernici o službách a jeho význam je veľmi nejasný.[21] Je to spôsobené najmä skutočnosťou, že článok 16 v konečnom znení podstatne zmenil ustanovenie, ktoré bolo pôvodne zahrnuté v prvom návrhu Komisie. Návrh z roku 2004[22] v skutočnosti do návrhu článku 16 zahrnul „zásadu krajiny pôvodu“ a zoznam výnimiek. Zaradenie tejto zásady do návrhu smernice však vyvolalo diskusiu v celej Európe a niektoré záujmové skupiny ju kritizovali za údajné „otvorenie dverí“ sociálnemu dampingu.[23] Z tohto dôvodu zmenený návrh Komisie predložený v roku 2006[24] odstránil zásadu krajiny pôvodu a podstatne prepracoval článok 16.

68. Z článku 16 smernice o službách v konečnom znení vyvstáva množstvo výkladových otázok. Na účely prejednávanej veci je však potrebné zodpovedať len jednu otázku: či opatrenie, na ktoré sa vzťahuje článok 16, môže byť opodstatnené, a ak áno, z akých dôvodov a za akých podmienok.

69. V tejto súvislosti je potrebné zdôrazniť, že článok 16 ods. 1 smernice o službách stanovuje všeobecné zásady slobody poskytovania služieb, ktoré spočívajú v základnom pravidle zakotvenom v článku 56 ZFEÚ. Vyžaduje najmä od členských štátov, aby rešpektovali právo poskytovateľov poskytovať služby v inom členskom štáte, ako je štát, v ktorom sú usadení. Hostiteľský členský štát má preto na svojom území zabezpečiť voľný prístup k činnostiam v oblasti poskytovania služieb a ich slobodné vykonávanie. Opodstatnené môžu byť len také vnútroštátne požiadavky, ktoré rešpektujú zásady nediskriminácie, nevyhnutnosti a proporcionality.

70. Článok 16 ods. 3 smernice o službách uvádza len štyri opodstatnené dôvody: tie, ktoré sú uvedené v článku 52 ZFEÚ, a ochrana životného prostredia. Tento odsek tiež obsahuje výnimku pre „vnútroštátne pravidlá o podmienkach zamestnávania“ pri uplatnení všeobecnejšej výnimky stanovenej v článku 1 ods. 6 smernice o službách.

21 Porovnaj BARNARD, C.: Unravelling the services Directive. *Revision of Common Market Law*, zv. 45, 2008, s. 323 – 394, na s. 360.

22 Citované v poznámke pod čiarou 17 vyššie.

23 Pozri napríklad CRAUFURD SMITH, R.: 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 Citované v poznámke pod čiarou 17 vyššie.

71. Zásadnou otázkou ostáva, či článok 16 ods. 2 smernice o službách obsahuje tzv. „čierny zoznam“ vnútroštátnych požiadaviek, čo znamená, že tieto požiadavky nemôžu byť za žiadnych okolností opodstatnené, alebo len uvádza príklady *mimoriadne podozrivých* požiadaviek, ktoré môžu byť za výnimočných okolností opodstatnené, ak sú splnené podmienky stanovené v článku 16 ods. 1 a 3.[25] Dvaja generálni advokáti v minulosti túto otázku interpretovali rôzne[26] a právna veda v tom taktiež nie je jednotná.[27]

72. Je to pochopiteľné. Existujú tvrdenia na podporu oboch výkladov tohto ustanovenia.

73. Na jednej strane štruktúra článku 16 smernice o službách by skôr naznačovala, že požiadavky uvedené v odseku 2 nemôžu byť *per se* zakázané. V skutočnosti sa môže javiť neobvyklé, že by normotvorca zahrnul do osobitného odseku (odsek 2) čierny zoznam, ktorý sa nachádza medzi dvoma odsekmi (odseky 1 a 3), ktoré stanovujú podmienky, na základe ktorých môžu byť vnútroštátne požiadavky odôvodnené. Dalo by sa skôr očakávať, že takýto zoznam sa bude skôr nachádzať na začiatku alebo na konci článku 16, resp. čo by bolo ešte vhodnejšie, ak by sa nachádzal v inom, osobitnom ustanovení. To je situácia v prípade vnútroštátnych požiadaviek, ktoré majú vplyv na slobodu usadiť sa; sú uvedené v dvoch odlišných ustanoveniach: tie, ktoré sú uvedené na „čiernom zozname“ v článku 14, a tie, ktoré podliehajú hodnotiacemu mechanizmu a pravidlu odôvodnenia v článku 15. Ani článok 16 ods. 2 výslovne neuvádza, že sa uplatňuje „odchylne“ od ustanovení predchádzajúceho odseku.

74. Na druhej strane zvláštnu štruktúru článku 16 smernice o službách je možné vysvetliť (už spomínanou) problematickou históriou návrhu tohto článku.[28] Presvedčivejšie sa mi však zdajú tvrdenia, ktoré podporujú názor, že požiadavky uvedené v odseku 2 sú *per se* zakázané. V prvom rade znenie článku 16 ods. 2 je celkom jasné, keď uvádza, že „členské štáty *nesmú* v prípade poskytovateľa usadeného v inom členskom štáte obmedziť slobodu poskytovať služby uložením *niektorej* z týchto požiadaviek…“.[29] Článok 16 ods. 2 teda odráža znenie článku 14 tej istej smernice, kde Súdny dvor konštatoval, že „nemožno odôvodniť“.[30]

75. Navyše ak by normotvorca iba chcel vymenovať príklady vnútroštátnych požiadaviek, ktoré rovnako ako tie, na ktoré sa vzťahujú všeobecné pravidlá stanovené v odsekoch 1 a 3 článku 16, sú v zásade zakázané, ale môžu byť odôvodnené, zaviedol by na začiatku článku 16 ods. 2 smernice o službách pojmy ako „najmä“ alebo „okrem iného“, ako je to v iných ustanoveniach tejto smernice.[31] Z tohto dôvodu „uzavretý“ charakter zoznamu uvedeného v článku 16 ods. 2 naznačuje výpočet neodôvodnených požiadaviek odlišných od tých, ktoré podliehajú (všeobecným) pravidlám, ako sú uvedené v odsekoch 1 a 3.

76. Požiadavky uvedené v článku 16 ods. 2 smernice o službách sa navyše zdajú byť inšpirované judikatúrou Súdneho dvora, kde sú považované za osobitne škodlivé pre slobodné poskytovanie služieb.[32] Nie je jednoduché predpokladať situácie, v ktorých by členský štát mohol oprávnene tvrdiť, že musel uplatňovať také požiadavky.

25 Táto otázka už vyvstala aj v minulosti, Súdny dvor k nej však nemusel zaujať stanovisko: pozri rozsudok z 23. februára 2016, Komisia/Maďarsko (C-179/14, EU:C:2016:108, bod 116).

26 Porovnaj návrhy, ktoré predniesol generálny advokát Villalón vo veci Rina Services a Rina (C-593/13, EU:C:2015:159, bod 34 a nasl.) s návrhmi, ktoré predniesol generálny advokát Bot (Komisia/Maďarsko, C-179/14. EU:C:2015:619, bod 153 a nasl).

27 Porovnaj BARNARD, C., op. cit. 21, s. 364 a 365 s dielami, na ktoré odkazuje poznámka pod čiarou 57 návrhov, ktoré predniesol generálny advokát Bot vo veci Komisia/Maďarsko (C-179/14, EU:C:2015:619).

28 Pozri bod 67 vyššie.

29 Kurzívou zvýraznil generálny advokát. Aj keď toto ustanovenie nemá vždy rovnakú formuláciu v rôznych jazykových verziách smernice, nenašiel som žiadnu verziu, ktorá by naznačovala menej prísny prístup v tejto veci.

30 Rozsudok zo 16. júna 2015, Rina Services a i. (C-593/13, EU:C:2015:399, bod 28).

31 Pozri napríklad články 17 a 19. Pre úplnosť chcem zdôrazniť, že talianska verzia článku 16 ods. 2 obsahuje pred zoznamom zakázaných požiadaviek výraz „*in particolare*“; výraz, ktorý som však nenašiel v žiadnej inej verzii smernice, ktoré som overil.

32 Pozri návrhy, ktoré predniesol generálny advokát Bot vo veci Komisia/Maďarsko (C-179/14, EU:C:2015:619, body 153 a 154 a citovanú judikatúru).

77. Nakoniec je dôležitá skutočnosť, že požiadavky, ktoré podľa článku 16 ods. 2 smernice o službách nemožno uložiť, zahŕňajú v písmene g) „obmedzenia slobody poskytovať služby uvedené v článku 19“ tejto smernice. Posledné uvedené ustanovenie, ako bolo spomenuté v bode 64 vyššie, sa týka vnútroštátnych požiadaviek, ktoré obmedzujú právo príjemcov prijímať služby od dodávateľov usadených zahraničí. Domnievam sa, že odôvodnenie Súdneho dvora v rozsudku Rina Services, že požiadavky uvedené v článku 14 smernice o službách nemožno v žiadnom prípade odôvodniť, sa musí vzťahovať aj na článok 19 tejto smernice. Rovnako ako predchádzajúce, aj posledné uvedené ustanovenie má názov „zakázané požiadavky“ a neobsahuje znenie v tom zmysle, že by členské štáty mali možnosť odôvodniť zachovanie takých obmedzení. [33]

78. Je pravda, že článok 19 smernice o službách obsahuje len dve kategórie požiadaviek a kvalifikuje tento zoznam ako neúplný. Otvorený charakter tohto ustanovenia by teda mohol byť ukazovateľom toho, že uvedené obmedzenia nie sú *per se* zakázané. Táto úvaha však podľa môjho názoru nepostačuje na spochybnenie skutočnosti, že cieľom článku 19 je úplne zakázať akékoľvek obmedzenie uložené členským štátom príjemcom služieb. Je dosť neobvyklé, aby právne predpisy členských štátov obmedzovali možnosti domácich zákazníkov prijímať služby od poskytovateľov usadených v zahraničí. Rozsah pôsobnosti článku 19 je preto pomerne obmedzený.

79. Ak teda článok 19 smernice o službách predstavuje čierny zoznam, článok 16 ods. 2 tej istej smernice, ktorý naňho výslovne odkazuje, musí byť tiež ustanovením rovnakej povahy.

80. Vzhľadom na uvedené skutočnosti sa domnievam, že vnútroštátne opatrenia obmedzujúce práva poskytovateľov služieb môžu byť v zásade odôvodnené len na základe a za podmienok stanovených v článku 16 odsekoch 1 a 3 smernice o službách alebo môžu byť „zachránené“ odchýlkami stanovenými v článkoch 17 a 18 tejto smernice. [34] Vnútroštátne opatrenia, ktoré zodpovedajú opatreniam uvedeným v článku 16 ods. 2 smernice o službách, však môžu byť zavedené alebo zachované len vtedy, ak sa na nich vzťahujú články 17 a 18 tejto smernice. Naopak, podľa článku 19 smernice o službách, vnútroštátne opatrenia, ktoré obmedzujú práva príjemcov služieb, nemôžu byť v zásade odôvodnené.

b) Návrh

81. Vzhľadom na uvedené skutočnosti sa domnievam, že také opatrenie, akým je sporné opatrenie, je nezlučiteľné s článkami 16 a 19 smernice o službách.

82. Na základe dôvodov vysvetlených v bodoch 36 a 37 vyššie sporné opatrenie tiež predstavuje obmedzenie príjemcu služieb, a preto spadá pod zákazy uvedené v článku 16 ods. 2 písm. g) a článku 19 smernice o službách. Vysvetlil som však aj to, že pokiaľ ide o požiadavky uvedené v týchto ustanoveniach, nie je tu možné v zásade žiadne odôvodnenie.

83. Na základe vyššie uvedených skutočností som dospel k záveru, že na prejudiciálne otázky je potrebné odpovedať tak, že články 16 a 19 smernice o službách bránia tomu, aby členský štát uložil príjemcovi služieb povinnosť pozastaviť platby a poskytnúť zábezpeku vo výške príslušnej dlhovanej sumy za službu poskytnutú prostredníctvom vyslaných pracovníkov poskytovateľom usadeným v inom členskom štáte, ak sporné opatrenie slúži na zabezpečenie prípadnej peňažnej pokuty uloženej hostiteľským členským štátom poskytovateľovi služieb za porušenie pracovných právnych predpisov tohto členského štátu.

33 Rozsudok zo 16. júna 2015, Rina Services a i. (C-593/13, EU:C:2015:399, bod 30).

34 Tieto ustanovenia sa týkajú podľa poradia „dodatočných odchýlok“ od slobody poskytovať služby“ (ako sú napríklad služby všeobecného hospodárskeho záujmu, ktoré sú poskytované v inom členskom štáte, okrem iného v odvetviach poštových služieb, distribúcie elektriny, distribúcie vody a spracovania odpadu) a „individuálnych odchýlok“ (pokiaľ ide o opatrenia súvisiace s bezpečnosťou služieb).

2. Článok 56 ZFEÚ

84. Podľa môjho názoru by odpoveď na prejudiciálne otázky nebola iná, ani keby Súdny dvor neposudzoval na spor vo veci samej ustanovenia smernice o službách, ale preskúmal by zlučiteľnosť sporného opatrenia s článku 56 ZFEÚ.

a) Existencia obmedzenia

85. Podľa ustálenej judikatúry článok 56 ZFEÚ vyžaduje nielen odstránenie akejkoľvek diskriminácie na základe štátnej príslušnosti voči poskytovateľom služieb usadených v inom členskom štáte, ale aj odstránenie všetkých obmedzení, aj keď sa uplatňujú bez rozdielu na vnútroštátnych poskytovateľov a poskytovateľov z iných členských štátov, pokiaľ môžu zabraňovať činnosti poskytovateľa usadeného v inom členskom štáte, kde legálne poskytuje obdobné služby, sťažovať ju alebo ju robiť menej atraktívnou. [35]

86. Ako bolo uvedené v bodoch 36 až 38 vyššie, sporné opatrenie môže obmedziť práva poskytovateľov a príjemcov služieb vyplývajúcich z článku 56 ZFEÚ.

87. Zostáva teda posúdiť, či také obmedzenie môže byť *odôvodnené*.

b) Možné odôvodnenie

88. Keďže sloboda poskytovať služby je jednou zo základných zásad Únie, je potrebné v tejto súvislosti pripomenúť, že obmedzenie tejto slobody možno pripustiť len vtedy, ak sa ním sleduje legitímny cieľ zlučiteľný so Zmluvou a možno ho zdôvodniť naliehavými dôvodmi všeobecného záujmu, pokiaľ je spôsobilý zaručiť uskutočnenie cieľa, ktorý sleduje, a nepresahuje rámec toho, čo je potrebné na jeho dosiahnutie. [36]

89. V tejto súvislosti by som chcel najskôr pripomenúť, že cieľ umožniť vnútroštátnym orgánom overiť a presadzovať dodržiavanie vnútroštátnych pracovných právnych predpisov prijatých na účely ochrany pracovníkov a predchádzania nekalej hospodárskej súťaži a sociálnemu dampingu, čo je dôvod, na ktorý sa odvoláva rakúska vláda, predstavuje *naliehavú požiadavku* všeobecného záujmu, ktorá môže odôvodňovať obmedzenie slobodného poskytovania služieb. [37]

90. Pokiaľ ide o to, či je opatrenie, o aké ide v prejednávanej veci, vhodné na zabezpečenie dosiahnutia tohto cieľa, chcem uviesť nasledujúce úvahy. Keďže podnikateľom sa sťažuje možnosť, aby sa vyhli plateniu sankcií, ktoré im môžu byť uložené za porušenie určitých pracovných predpisov, je pravda, že sporné opatrenie môže podporiť dodržiavanie týchto predpisov.

91. Je však možné spochybniť, či sporné opatrenie *skutočne* a *koherentne* sleduje cieľ, na ktorý sa odvoláva rakúska vláda. Sporné opatrenie sa totiž ukladá na zabezpečenie platby sankcií za porušenia, ktoré môžu byť čisto formálne, a ich škodlivé dôsledky môžu byť zanedbateľné, neukladá sa však (pokiaľ tomu správne rozumiem) v prípade porušenia pracovnoprávnych predpisov, ktoré majú pre pracovníkov vážnejšie dôsledky: napríklad nerešpektovanie práv na nemocenskú alebo materskú dovolenku, na platenú dovolenku za kalendárny rok, minimálnu dobu odpočinku, na minimálnu mzdu alebo na splnenie požadovaných noriem v oblasti zdravia, bezpečnosti a hygieny na pracovisku.

35 Pozri okrem iného rozsudky z 18. júla 2013, Citroën Belux (C-265/12, EU:C:2013:498, bod 35), a z 11. júna 2015, Berlington Hungary a i. (C-98/14, EU:C:2015:386, bod 35).

36 Pozri okrem iného rozsudok z 18. decembra 2007, Laval un Partneri (C-341/05, EU:C:2007:809, bod 101 a citovanú judikatúru).

37 Pozri v tomto zmysle rozsudky z 12. októbra 2004, Wolff & Müller (C-60/03, EU:C:2004:610, body 35 a 41), a z 19. decembra 2012, Komisia/Belgicko (C-577/10, EU:C:2012:814, bod 45).

92. Bez ohľadu na tento aspekt však zastávam názor, že sporné opatrenie je v každom prípade neprimerané, pretože ide *nad rámec* toho, čo je nevyhnutné na dosiahnutie stanoveného cieľa. Viacero dôvodov podporuje tento môj názor.

c) Proporcionalita

93. V prvom rade je potrebné pripomenúť, že podľa ustálenej judikatúry pokiaľ sa členský štát na účely odôvodnenia právnej úpravy, ktorá môže narušiť výkon slobodného poskytovania služieb, odvoláva na naliehavé dôvody všeobecného záujmu, toto odôvodnenie, ktoré je upravené právom Únie, sa má vykladať v súlade so všeobecnými zásadami práva Únie, a najmä základnými právami, ktoré sú v súčasnosti zaručené Chartou. Výnimky sa môžu na dotknutú vnútroštátnu právnu úpravu vzťahovať len vtedy, ak sú v súlade so základnými právami, ktorých dodržiavanie zabezpečuje Súdny dvor. [38]

94. Domnievam sa, že v prejednávanej veci sú dôležité najmä dve ustanovenia Charty: článok 47 („Právo na účinný prostriedok nápravy a na spravodlivý proces“) a článok 48 („Prezumpcia neviny a právo na obhajobu“). Sporné opatrenie je vo svetle oboch týchto článkov problematické.

95. Na jednej strane podľa článku 48 Charty, ak vnútroštátne orgány konajú v oblasti práva Únie, adresát nepriaznivého rozhodnutia musí mať možnosť predložiť svoje pripomienky pred prijatím toho rozhodnutia tak, aby príslušný správny orgán mohol účinne zohľadniť všetky relevantné informácie. Adresát rozhodnutia musí byť schopný najmä opraviť akékoľvek chyby, ktorých sa dopustil príslušný správny orgán, alebo predložiť informácie na podporu prijatia alebo neprijatia rozhodnutia, alebo napomôcť špecifikovať obsah tohto rozhodnutia. Toto právo musí byť zaručené aj vtedy, ak uplatniteľné vnútroštátne právne predpisy výslovne nestanovujú žiadnu konkrétnu formálnu požiadavku. [39]

96. V prejednávanej veci bol formálnym adresátom sporného opatrenia pán Vavti. Je však nepopierateľné, že sporné opatrenie ovplyvnilo priamo a bezprostredne aj právne postavenie spoločnosti Čepelnik tým, že podstatne obmedzilo práva, ktoré jej vyplývali zo zmluvy s pánom Vavtim. Napriek tomu spoločnosť Čepelnik nebola pred prijatím sporného opatrenia ani raz vypočutá.

97. Na druhej strane sporné opatrenie sa javí byť tiež v rozpore s požiadavkami vyplývajúcimi z článku 47 Charty, podľa ktorých rozhodnutia správnych orgánov musia byť napadnuteľné pred súdom, ktorý môže preskúmať skutkové a právne okolnosti, na ktoré sa odvoláva žalobca. Jednotlivci musia mať právo napadnúť na súde zákonnosť každého rozhodnutia alebo každého iného vnútroštátneho aktu týkajúceho sa uplatnenia aktu Únie voči nim. [40]

98. V tejto súvislosti chcem poznamenať, že nie je jasné, či podnikateľ, ktorý sa nachádza v postavení spoločnosti Čepelnik, má právo pred rakúskym súdom podať žalobu o neplatnosť sporného opatrenia. Z návrhu na začatie prejudiciálneho konania vyplýva, že to nie je možné a tento názor zastáva aj spoločnosť Čepelnik, zatiaľ čo rakúska vláda tvrdí, že to možné je. [41] Táto situácia je teda nejednoznačná. V každom prípade nevidím, ako by právo na účinný prostriedok nápravy mohlo byť zmysluplne vykonané tam, kde, ako to bolo v prípade spoločnosti Čepelnik, poskytovateľ služieb nebol ani informovaný rakúskou administratívou o prijatí sporného opatrenia.

38 Pozri okrem iného rozsudok z 30. apríla 2014, Pfleger a i. (C-390/12, EU:C:2014:281, bod 35 a tam citovanú judikatúru).

39 Pozri najmä rozsudok z 19. februára 2009, Kamino International Logistics (C-376/07, EU:C:2009:105, body 37 až 39).

40 Pozri v tomto zmysle rozsudok z 27. februára 2018, Associação Sindical dos Juízes Portugueses (C-64/16, EU:C:2018:117, bod 31 a tam citovanú judikatúru).

41 Poznamenávam, že rakúska vláda mohla na podporu svojho tvrdenia poukázať len na jednu vec, v ktorej odvolací súd udelil poskytovateľovi služieb postavenie účastníka konania, čím zrušil rozhodnutie súdu prvého stupňa, ktorý to zamietol. Čepelnik však poukázala na iný prípad, v ktorom podobný postoj odmietol iný odvolací súd a vec (stále prejednávanú), v ktorej rakúska administratíva tvrdila, že poskytovateľ služieb nemá právo napadnúť opatrenie, akým je sporné opatrenie. Čepelnik taktiež informovala súd, že v prejednávanej veci vnútroštátny súd, ktorý má právomoc rozhodovať, napriek uplynutiu času ešte neprijal rozhodnutie o tom, či je tento podnikateľ oprávnený podať žalobu proti spornému opatreniu.

99. Okrem toho samozrejme nie je v poriadku, že sporné opatrenie môže byť napadnuté príjemcom služieb. Keďže poskytnutím zábezpeky zaniká dlh príjemcu služieb voči poskytovateľovi, zákazník často nebude mať žiadny záujem na konaní, ktoré by ho stálo peniaze, čas aj energiu.

100. Po druhé je potrebné zdôrazniť, že podľa vnútroštátneho súdu bolo sporné opatrenie uložené len na základe toho, že spoločnosť Čepelnik nebola usadená v Rakúsku, a preto správny orgán predpokladal, že vykonanie sankcie, ktorú by mohol v budúcnosti uložiť tomu podnikateľovi, by bolo znemožnené alebo vážne sťažené.

101. Preto teda, aspoň v prejednávanej veci, rakúske orgány prijali ako základnú pozíciu, že samotná skutočnosť, že podnikateľ je usadený v zahraničí, odôvodňuje prijatie sporného opatrenia. Napriek tomu nevidím, ako by bolo možné odôvodniť prijatie obmedzujúceho opatrenia *na všeobecnom a preventívnom základe* na (potenciálne) akéhokoľvek poskytovateľa služieb, ktorý nie je usadený v Rakúsku.[42] Také automatické a bezpodmienečné uplatňovanie neumožňuje primerane zohľadniť individuálne okolnosti každého poskytovateľa služieb, aj napriek zjavnej skutočnosti, že nie všetci poskytovatelia registrovaní v zahraničí sú v podobnej situácii. Predovšetkým nie je možné predpokladať, že by všetci poskytovatelia služieb chceli ťažiť z administratívnych prekážok vyplývajúcich z cezhraničného vymáhania sankcií a vyhnúť sa sankciám.[43] Určite existujú zahraniční podnikatelia, ktorí vzhľadom na svoju veľkosť, povesť, finančnú situáciu a v neposlednom rade aj rakúsku zákaznícku základňu uprednostnia, aby zaplatili akúkoľvek pokutu, ktorá im bola uložená, než aby sa snažili obchádzať rakúske právo. Nie je možné, aby poskytovateľ služieb vyvrátil domnienku vnútroštátnych orgánov najmä z dôvodu, že nie je informovaný o prijatí sporného opatrenia a taktiež nie je vôbec jasné, či a kedy by mohol predstúpiť pred správne orgány a/alebo vnútroštátny súd, ktorý má právomoc v danej veci.

102. Nie je ani možné predpokladať, že ak by nastala potreba vymáhania cezhraničnej sankcie, slovinské orgány by neboli ochotné poskytnúť potrebnú pomoc svojim rakúskym kolegom.

103. Uvedené platí o to viac, ak zvážime, že lehota na prebratie smernice 2014/67 uplynula tri mesiace po uplatnení sporného opatrenia vo veci samej a že správne delikty, za ktoré bola spoločnosti Čepelnik uložená pokuta, spadajú pod vecnú pôsobnosť tejto smernice. Podľa článku 9 ods. 1 smernice 2014/67 sú totiž administratívne požiadavky a kontrolné opatrenia nevyhnutné na zabezpečenie účinného monitorovania plnenia povinností stanovených v tejto smernici a v smernici 96/71, ktoré môžu členské štáty uplatniť za predpokladu, že tieto požiadavky a opatrenia sú odôvodnené a primerané podľa práva Únie, zahŕňajú požiadavky, aby poskytovateľ služieb vyhlásil začiatok poskytovania služieb a aby uchovával výplatné pásky v jednom z úradných jazykov hostiteľského členského štátu alebo v iných jazykoch akceptovaných hostiteľským členským štátom.

104. Preto rakúske orgány mohli čoskoro použiť postupy a mechanizmy stanovené v smernici 2014/67 na účely vymáhania sankcie, ktorá, ako je potrebné opätovne zdôrazniť, v čase poskytnutia zábezpeky ešte nebola uložená. Najmä články 13 až 19 smernice 2014/67 (kapitola VI o cezhraničnom vymáhaní peňažných administratívnych sankcií a/alebo pokút) vyžadujú od členských štátov, aby si navzájom pomáhali pri presadzovaní vnútroštátnych pravidiel prijatých pri uplatňovaní smernice, čo znamená povinnosť vzájomného uznávania pokút a vzájomnej pomoci pri vymáhaní administratívnych sankcií a/alebo pokút. Tieto články taktiež stanovujú na tento účel isté konkrétne ustanovenia.

105. Okrem toho je potrebné zdôrazniť, že sporné opatrenie *ostalo zachované* aj po uplynutí lehoty na prebratie smernice 2014/67, po tom, čo Rakúsko oznámilo Komisii prebratie tejto smernice.

42 Pozri analogicky rozsudok z 9. novembra 2006, Komisia/Belgicko, (C-433/04, EU:C:2006:702, body 35 až 38).

43 Pozri v tomto zmysle rozsudky z 11. marca 2004, de Lasteyrie du Saillant (C-9/02, EU:C:2004:138, body 51 a 52); zo 7. septembra 2017, Eqiom a Enka (C-6/16, EU:C:2017:641, bod 31); z 20. decembra 2017 Deister Holding a Juhler Holding (C-504/16 a C-613/16, EU:C:2017:1009, bod 61).

106. Podľa môjho názoru je preto zbytočné určovať, či postupy stanovené v rámcovom rozhodnutí Rady 2005/214/SVV z 24. februára 2005 o uplatňovaní zásady vzájomného uznávania na peňažné sankcie [44] môžu byť uplatniteľné v prejednávanej veci, ako tvrdia niektorí účastníci konania, ktorí predložili pripomienky v tejto veci. Zdá sa mi, že Súdny dvor nemá v tejto veci dostatočné informácie. Najmä nie je jasné, či rozhodnutie, ktorým rakúska administratíva ukladá peňažné sankcie za porušenie AVRAG, ako je porušenie, z ktorého bola obvinená spoločnosť Čepelnik, je prijaté jedným z orgánov uvedených v článku 1 písm. a) rámcového rozhodnutia 2005/214.

107. Po tretie a nakoniec poznamenávam, že sankcie, ktorých vymáhanie má sporné opatrenie zabezpečiť, sú obzvlášť prísne, najmä vzhľadom na prípady, ktoré sa zdajú byť skôr formálne (ako napríklad samotné nepredloženie mzdových dokladov v jazyku hostiteľského členského štátu [45]). Dokazuje to aj skutočnosť, ako uvádza vnútroštátny súd, že sankcia, ktorú môže dostať Čepelnik, môže dosahovať výšku až 90 000 eur. To je veľmi vysoká suma vzhľadom na veľkosť, obrat spoločnosti Čepelnik a celkovú hodnotu prác vykonaných touto spoločnosťou v Rakúsku.

108. V tomto ohľade je potrebné pripomenúť, že podľa ustálenej judikatúry pokiaľ neexistujú spoločné pravidlá upravujúce konkrétnu vec, členské štáty ostávajú príslušné na uloženie sankcií za porušenie povinností vyplývajúcich z vnútroštátnej právnej úpravy. Členské štáty však nemôžu uložiť sankciu, ktorá je neprimeraná vzhľadom na závažnosť porušenia, aby stala prekážkou slobôd zakotvených v Zmluvách. [46]

109. Zdá sa, že v prejednávanej veci kombinácia prísnych sankcií so zábezpekou, ktorá bola uložená podstatným spôsobom, poškodzuje využívanie slobodného poskytovania služieb zaručeného Zmluvami. Tieto opatrenia spolu vo veľkej miere menia citlivú rovnováhu medzi rôznymi (a niekedy protichodnými) záujmami sledovanými smernicou 96/71: podporovať nadnárodné poskytovanie služieb a súčasne zabezpečovať primerané konkurenčné prostredie a zaručiť rešpektovanie práv pracovníkov v hostiteľskom aj domovskom členskom štáte. [47]

110. Vzhľadom na uvedené skutočnosti sa domnievam, že také opatrenie, akým je sporné opatrenie, predstavuje obmedzenie v zmysle článku 56 ZFEÚ, ktoré nemožno odôvodniť, pretože ide nad rámec toho, čo je nevyhnutné na dosiahnutie cieľa sledovaného vnútroštátnou právnou úpravou.

IV. Návrh

111. Navrhujem, aby Súdny dvor odpovedal na prejudiciálne otázky položené Bezirksgericht Bleiburg/Okrajno sodišče Pliberk (Okresný súd Bleiburg, Rakúsko) takto:

Články 16 a 19 smernice Európskeho parlamentu a Rady 2006/123/ES z 12. decembra 2006 o službách na vnútornom trhu bránia tomu, aby členský štát uložil príjemcovi služieb povinnosť pozastaviť platby a poskytnúť zábezpeku vo výške príslušnej dlhovanej sumy za službu poskytnutú prostredníctvom vyslaných pracovníkov poskytovateľom usadeným v inom členskom štáte, ak sporné opatrenie slúži na zabezpečenie platby prípadnej pokuty, ktorú môže následne hostiteľský členský štát uložiť poskytovateľovi za porušenie pracovnej legislatívy.

44 Ú. v. EÚ L 76, 2005, s. 16.

45 Podľa vnútroštátneho súdu boli chýbajúce mzdové doklady predložené krátko po kontrole dozorným orgánom.

46 V tomto zmysle pozri okrem iného rozsudky z 29. februára 1996, Skanavi a Chryssanthakopoulos (C-193/94, EU:C:1996:70, bod 36), a zo 7. júla 1976, Watson a Belmann (118/75, EU:C:1976:106, bod 21).

47 Pozri najmä odôvodnenie 5 smernice 96/71.