Sbírka soudních rozhodnutí

STANOVISKO GENERÁLNÍHO ADVOKÁTA
NILSE WAHLA
přednesené dne 8. května 2018 [1]

Věc C-33/17

Čepelnik d.o.o.
proti
Michaelovi Vavtimu

[žádost o rozhodnutí o předběžné otázce podaná Bezirksgericht Bleiburg/Okrajno sodišče Pliberk (okresní soud v Bleiburgu) (Rakousko)]

„Volný pohyb služeb – Vnitrostátní právní předpisy ukládající příjemci služeb složení jistoty za účelem zajištění pokuty, která by mohla být uložena poskytovateli služeb usazenému v jiném členském státě – Články 16 a 19 směrnice 2006/123/ES – Výjimka pro pracovní právo – Odůvodnění – Článek 56 SFEU – Přiměřenost – Právo na obhajobu – Právo na účinnou soudní ochranu – Směrnice 2014/67/EU“

1. V projednávané věci – žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce podané Bezirksgericht Bleiburg/Okrajno sodišče Pliberk (okresní soud v Bleiburgu, Rakousko) – je Soudní dvůr vyzván, aby rozhodl, zda unijní právo brání členskému státu uložit příjemci služeb, které jsou poskytovány prostřednictvím pracovníků vyslaných společností usazenou v jiném členském státě, aby složil jistotu a pozastavil platby takové společnosti. Podle příslušných ustanovení vnitrostátního práva musí být neuhrazená odměna za tyto služby zaplacena orgánům hostitelského členského státu za účelem zajištění platby pokuty, která by v budoucnosti mohla být uložena poskytovateli za porušení určitých ustanovení vnitrostátních pracovněprávních předpisů.

2. Aby Soudní dvůr určil, zda je sporné vnitrostátní opatření v rozporu s unijním právem, bude muset zkoumat vzájemný vztah mezi unijními pravidly pro volný pohyb služeb, která stanoví článek 56 SFEU, směrnice 2006/123/ES [2] a směrnice 2014/67/EU [3], na jedné straně a vnitrostátními právními předpisy, o nichž příslušný členský stát tvrdí, že jsou součástí jeho pracovněprávních předpisů, na straně druhé.

1 – Původní jazyk: angličtina.

2 – Směrnice Evropského parlamentu a Rady ze dne 12. prosince 2006 o službách na vnitřním trhu (dále jen „směrnice o službách“) (Úř. věst. 2006, L 376, s. 36).

3 – Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2014/67/EU ze dne 15. května 2014 o prosazování směrnice 96/71/ES o vysílání pracovníků v rámci poskytování služeb a o změně nařízení (EU) č. 1024/2012 o správní spolupráci prostřednictvím systému pro výměnu informací o vnitřním trhu (Úř. věst. 2014, L 159, s. 11).

I. Právní rámec

A. Unijní právo

3. Článek 1 odst. 6 („Předmět“) směrnice o službách stanoví:

„Touto směrnicí není dotčeno pracovní právo, tedy jakákoli právní nebo smluvní ustanovení týkající se podmínek zaměstnávání, pracovních podmínek, včetně bezpečnosti a ochrany zdraví při práci a vztahů mezi zaměstnavateli a pracovníky, která členské státy používají podle vnitrostátního práva, jež je v souladu s [unijním] právem. Touto směrnicí rovněž nejsou dotčeny právní předpisy členských států v oblasti sociálního zabezpečení.“

4. Článek 3 odst. 3 („Vztah k ostatním [unijním] právním předpisům“) téže směrnice uvádí:

„Členské státy použijí ustanovení této směrnice v souladu s ustanoveními Smlouvy týkajícími se práva usazování a volného pohybu služeb.“

5. Článek 16 („Volný pohyb služeb“) stanoví:

„1. Členské státy respektují právo poskytovatelů poskytovat služby v jiném členském státě, než je stát, v němž jsou usazeni.

Členský stát, v němž je služba poskytována, zajistí volný přístup k činnosti poskytování služeb a volný výkon této činnosti na svém území.

Členské státy nesmějí podmiňovat přístup k činnosti poskytování služeb nebo její výkon na svém území žádnými požadavky, které nedodržují tyto zásady:

a) nepřípustnost diskriminace: požadavky nesmějí být přímo nebo nepřímo diskriminační na základě státní příslušnosti nebo v případě právnických osob na základě členského státu, v němž jsou usazeny;

b) nezbytnost: požadavky musejí být opodstatněny důvody veřejného pořádku, veřejné bezpečnosti, ochrany veřejného zdraví nebo ochrany životního prostředí;

c) přiměřenost: požadavky musejí být vhodné pro dosažení sledovaného cíle a nesmějí překračovat rámec toho, co je pro dosažení daného cíle nezbytné.

2. Členské státy nesmějí omezovat volný pohyb služeb v případě poskytovatele usazeného v jiném členském státě stanovením kteréhokoliv z těchto požadavků:

a) povinnost poskytovatele být na jejich území usazen;

b) povinnost poskytovatele získat od jejich příslušných orgánů povolení, včetně zápisu do rejstříku nebo registrace u profesního subjektu nebo sdružení na jejich území, s výjimkou případů stanovených v této směrnici nebo v jiných nástrojích [unijního] práva;

c) zákaz, aby si poskytovatel na jejich území zřídil určitou formu nebo druh infrastruktury, včetně kanceláří, kterou poskytovatel potřebuje k poskytování daných služeb;

d) použití zvláštních smluvních ujednání mezi poskytovatelem a příjemcem, která brání či omezují poskytování služeb osobami samostatně výdělečně činnými;

e) povinnost poskytovatele být držitelem průkazu totožnosti vydaného jejich příslušnými orgány konkrétně pro daný výkon činnosti poskytování služeb;

f) požadavky, které ovlivňují používání zařízení a materiálu, jež jsou nedílnou součástí poskytované služby, kromě požadavků nezbytných pro bezpečnost a ochranu zdraví při práci;

g) omezení volného pohybu služeb uvedená v článku 19.

3. Členskému státu, do něhož se poskytovatel přemístí, nelze bránit ve stanovení požadavků pro poskytování služeb v případech opodstatněných důvody veřejného pořádku, veřejné bezpečnosti, veřejného zdraví nebo ochrany životního prostředí a v souladu s odstavcem 1. Tomuto členskému státu nelze rovněž bránit v uplatňování, v souladu s právem Společenství, jeho podmínek zaměstnávání, včetně podmínek stanovených v kolektivních smlouvách.

[…]“

6. Článek 17 směrnice o službách uvádí výčet, který obsahuje „Další výjimky z volného pohybu služeb“. Podle bodu 2 uvedeného výčtu se „[č]lánek 16 nepoužije[…] na záležitosti, na něž se vztahuje směrnice 96/71/ES“.

7. Oddíl 2 kapitoly IV směrnice o službách upravuje „Práva příjemců služeb“. Článek 19 stanoví:

„Členské státy nesmí na příjemce klást požadavky, jež omezují využívání služby poskytované poskytovatelem, který je usazen v jiném členském státě, zejména pak tyto požadavky:

a) povinnost získat povolení od jejich příslušných orgánů nebo povinnost učinit u nich prohlášení;

b) diskriminační omezení přidělované finanční pomoci na základě skutečnosti, že je poskytovatel usazen v jiném členském státě, nebo z důvodu místa, kde je služba poskytována.

[…]“

B. Rakouské právo

8. Ustanovení § 7m zákona Arbeitsvertragsrechts-Anpassungsgesetz (zákon novelizující zákon o pracovněprávních smlouvách) z roku 1993 (BGBl. 459/1993, dále jen „AVRAG“) stanoví:

„1. V případě důvodného podezření na přestupek podle § 7b odst. 8, § 7i nebo § 7k odst. 4 a v případě, že na základě určitých okolností je třeba předpokládat, že trestní stíhání nebo vymáhání sankcí nebude možné nebo bude podstatně obtížnější z důvodů týkajících se osoby zaměstnavatele (dodavatele) nebo společnosti, která zajišťuje pracovní síly, mohou daňové orgány ve spojení s vyšetřováním podle § 7f a Fond placené dovolené a náhrad pro pracovníky ve stavebnictví písemně uložit zaměstnavateli, aby v případě zajišťování pracovních sil nezaplatil dosud neuhrazenou cenu prací nebo dosud neuhrazenou odměnu za provedení prací nebo její část (pozastavení plateb) […]. Daňové orgány a Fond placené dovolené a náhrad pro pracovníky ve stavebnictví mohou uložit pozastavení plateb pouze v případě, že nelze stanovit nebo vybrat prozatímní zajištění podle § 7l.

[…]

3. V případě důvodného podezření na přestupek podle § 7b odst. 8, § 7i nebo § 7k odst. 4 a v případě, že na základě určitých okolností je třeba předpokládat, že trestní stíhání nebo vymáhání sankcí nebude možné nebo bude podstatně obtížnější z důvodů týkajících se osoby zaměstnavatele (dodavatele) nebo společnosti, která zajišťuje pracovní síly, může regionální správní orgán rozhodnutím uložit objednateli nebo zaměstnavateli, aby v případě zajišťování pracovních sil pro zaměstnavatele v přiměřené lhůtě zaplatil jako zajištění dosud neuhrazenou cenu prací nebo dosud neuhrazenou odměnu za provedení prací nebo její část […].

[…]

5. Platba podle třetího pododstavce zprošťuje objednatele nebo zaměstnavatele jeho dluhu vůči dodavateli nebo společnosti, která zajišťuje pracovní síly.

[…]“

9. Podle § 7b třetího a osmého pododstavce AVRAG:

„3. Zaměstnavatelé ve smyslu odstavce 1 musí nejpozději do jednoho týdne před zahájení práce ohlásit v souladu se zákonem o zaměstnávání cizích státních příslušníků (Ausländerbeschäftigungsgesetz) a s[AVRAG] spolkového ministra financí Ústřednímu úřadu pro kontrolu nezákonného zaměstnávání použití zaměstnanců, kteří jsou vysláni do Rakouska za účelem provedení práce pro ně […]

[…]

8. Kdokoli, kdo jako zaměstnavatel ve smyslu odstavce 1

1. v rozporu s odstavcem 3 nepodá prvotní hlášení nebo hlášení následných změn (hlášení změny) nebo nepodá takové hlášení včas či úplně […],

   […]

   dopouští se přestupku a regionální správní orgán je povinen uložit mu za každého dotčeného zaměstnance pokutu ve výši 500 až 5 000 EUR a v případě druhého nebo následujícího přestupku ve výši 1 000 až 10 000 EUR. […]“

10. Ustanovení § 7i odst. 4 AVRAG zní:

„Kdokoli, kdo

1. jako zaměstnavatel ve smyslu § 7, § 7a odst. 1 nebo § 7b odst. 1 a 9 v rozporu s § 7d nezpřístupní mzdovou dokumentaci,

[…]

dopouští se přestupku a regionální správní orgán je povinen uložit mu za každého dotčeného zaměstnance pokutu ve výši 1 000 až 10 000 EUR, v případě opakovaného přestupku ve výši 2 000 až 20 000 EUR a, týká-li se přestupek více než tří zaměstnanců, pokutu ve výši 2 000 až 20 000 EUR za každého dotčeného zaměstnance a v případě opakovaní takového přestupku pak 4 000 až 50 000 EUR.“

11. Ustanovení § 7b odst. 3, § 7b odst. 8, § 7i odst. 4 a § 7m AVRAG popisují právní stav, který platil do 31. prosince 2016. Dne 1. ledna 2017 byla tato ustanovení nahrazena ustanoveními § 19, 26, 27, 28 a 34 Lohn- und Sozialdumpingbekämpfungsgesetz (zákon o potírání mzdového a sociálního dumpingu), jejichž obsah je totožný.

II. Skutkový stav, původní řízení a předběžné otázky

12. Projednávaná věc se týká sporu mezi společností Čepelnik d.o.o. (dále jen „Čepelnik“) a Michaelem Vavtim ohledně zaplacení neuhrazeného doplatku za stavební práce.

13. Čepelnik je společnost s ručením omezeným, která je usazena ve Slovinsku. Michaelovi Vavtimu poskytla pracovní služby v odvětví stavebnictví v hodnotě 12 200 EUR. Práce byly formou vyslání pracovníků provedeny na domě, který vlastní M. Vavti a který se nachází v Rakousku v blízkosti státní hranice se Slovinskem. M. Vavti zaplatil společnosti Čepelnik zálohu ve výši 7 000 EUR.

14. Dne 16. března 2016 provedla rakouská finanční policie na staveništi kontrolu a obvinila společnost Čepelnik ze dvou přestupků. Zaprvé společnost Čepelnik u dvou vyslaných pracovníků nepodala řádné oznámení o zahájení práce podle § 7b odst. 8 prvního pododstavce AVRAG ve spojení s jeho § 7b odst. 3. Zadruhé společnost Čepelnik nedala k dispozici mzdové doklady čtyř vyslaných pracovníků v německém jazyce, což bylo v rozporu s § 7i odst. 4 prvním pododstavcem AVRAG ve spojení s prvními dvěma větami jeho § 7d odst. 1.

15. Bezprostředně po kontrole uložila finanční policie M. Vavtimu, aby pozastavil platby, a podala k příslušnému správnímu orgánu, kterým je Bezirksmannschaft Völkermarkt (okresní správní orgán ve Völkermarktu, dále jen „BHM Völkermarkt“, Rakousko), návrh na vydání příkazu k zaplacení jistoty. Účelem této jistoty bylo zajistit případnou pokutu, která by mohla být nařízena v řízení, které mělo být proti společnosti Čepelnik zahájeno podle AVRAG na základě závěrů kontroly. V souladu s § 7m odst. 4 AVRAG finanční policie navrhla, aby byla jistota stanovena ve výši rovné neuhrazenému doplatku, tedy 5 200 EUR. Rozhodnutím ze dne 17. března 2016 BHM Völkermarkt nařídil, aby byla požadovaná jistota složena, a to s odůvodněním, že „na základě místa [usazení] […] poskytovatele služeb, které se nachází ve Slovinsku, […] lze mít za to, že trestní stíhání a vymáhání bude velmi obtížné, ne-li nemožné“. M. Vavti proti tomuto rozhodnutí nepodal opravný prostředek a jistotu dne 20. dubna 2016 složil.

16. Proti společnosti Čepelnik bylo zahájeno řízení ve věci údajných přestupků. Rozsudkem ze dne 11. října 2016 byla společnosti Čepelnik uložena pokuta ve výši 1 000 EUR, neboť se údajně dopustila porušení § 7b odst. 8 prvního pododstavce AVRAG tím, že dva ze zaměstnanců nezaregistrovala u příslušného orgánu v Rakousku před tím, nežli začali pracovat na stavbě. Rozsudkem ze dne 12. října 2016 byla společnosti Čepelnik uložena také pokuta ve výši 8 000 EUR, neboť se údajně dopustila porušení § 7i odst. 4 prvního pododstavce AVRAG tím, že nedala potřebné mzdové doklady týkající se čtyř zaměstnanců k dispozici v německém jazyce. Společnost Čepelnik podala proti uvedeným rozsudkům dne 2. listopadu 2016 odvolání. Předkládající soud dodává, že tato odvolání byla v době podání žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce stále projednávána.

17. Po dokončení prací společnost Čepelnik vyfakturovala M. Vavtimu doplatek 5 000 EUR. M. Vavti platbu odmítl s tvrzením, že v souladu se správním rozhodnutím BHM Völkermarkt již neuhrazený doplatek zaplatil tomuto orgánu. Argumentoval tím, že podle § 7m odst. 5 AVRAG zaplacením jistoty správnímu orgánu jeho dluh vůči společnosti Čepelnik zanikl. Společnost Čepelnik následně podala návrh na zahájení řízení proti M. Vavtimu s cílem vymoci neuhrazený doplatek u Bezirksgericht Bleiburg/Okrajno sodišče Pliberk (okresní soud v Bleiburgu).

18. Vzhledem k tomu, že měl pochybnosti ohledně správného výkladu některých ustanovení unijního práva a slučitelnosti dotčených vnitrostátních předpisů s uvedenými ustanoveními, rozhodl se předkládající soud přerušit řízení a předložit Soudnímu dvoru tyto otázky:

„Mají být článek 56 SFEU a [směrnice 2014/67/EU] vykládány v tom smyslu, že členskému státu zakazují nařídit osobě, která v tomto členském státě zadala provedení práce, aby pozastavila platby a složila jistotu ve výši neuhrazené částky, pokud toto pozastavení plateb a složení jistoty slouží pouze k zajištění možné pokuty, která by mohla být až následně uložena v samostatném řízení vedeném proti poskytovateli služby usazenému v jiném členském státě?

V případě záporné odpovědi na tuto otázku:

a) Mají být článek 56 SFEU a [směrnice 2014/67/EU] vykládány v tom smyslu, že členskému státu zakazují nařídit objednateli, který v tomto členském státě zadal provedení práce, aby pozastavil platby a složil jistotu ve výši neuhrazené částky, pokud v jiném členském státě usazený poskytovatel služby, kterému má být uložena pokuta, nemá proti rozhodnutí, kterým se nařizuje složení jistoty, k dispozici žádný opravný prostředek v řízení týkajícím se jistoty samé a pokud odvolání podané objednatelem proti uvedenému rozhodnutí nemá odkladný účinek?

b) Mají být článek 56 SFEU a [směrnice 2014/67/EU] vykládány v tom smyslu, že členskému státu zakazují nařídit objednateli, který v tomto členském státě zadal provedení práce, aby pozastavil platby a složil jistotu ve výši neuhrazené částky pouze proto, že poskytovatel služby je usazen v jiném členském státě?

c) Mají být článek 56 SFEU a [směrnice 2014/67/EU] vykládány v tom smyslu, že členskému státu zakazují nařídit objednateli, který v tomto členském státě zadal provedení práce, aby pozastavil platby a složil jistotu ve výši neuhrazené částky, i když tato částka ještě není splatná a její konečná výše nebyla ještě vzhledem k uplatněným vzájemným nárokům a právu na zádržné stanovena?“

19. Písemná vyjádření předložily společnost Čepelnik, česká, maďarská, slovenská, slovinská, rakouská a polská vláda a Komise. Dopisem ze dne 15. prosince 2017 Soudní dvůr podle čl. 61 odst. 1 svého jednacího řádu vyzval účastníky řízení a zúčastněné osoby uvedené v článku 23 statutu Soudního dvora, aby před jednáním písemně odpověděli na následující otázky:

„1) Je [směrnice o službách] použitelná na taková rozhodnutí, jaká jsou předmětem věci v původním řízení? V tomto ohledu se zúčastnění upozorňují na čl. 1 odst. 6 uvedené směrnice.

2) Pokud ano, měla by být [směrnice o službách] vykládána tak, že brání takovým rozhodnutím, jaká jsou předmětem věci v původním řízení?“

20. Společnost Čepelnik, česká, francouzská, slovenská, slovinská a rakouská vláda a Komise zodpověděly otázky písemně. Společnost Čepelnik, česká, maďarská, slovinská a rakouská vláda a Komise rovněž přednesly řeči na jednání konaném dne 26. ledna 2018.

III. Analýza

21. Podstatou otázek předkládajícího soudu položených Soudnímu dvoru je, zda unijní právo brání členskému státu nařídit příjemci služeb, aby pozastavil platby a složil jistotu ve výši neuhrazené částky (dále jen „sporné opatření“) za službu, kterou prostřednictvím vyslaných pracovníků poskytl poskytovatel usazený v jiném členském státě, je-li účelem sporného opatření zajistit platbu možné pokuty, kterou by poskytovateli mohl následně uložit hostitelský členský stát za porušení pracovněprávních předpisů tohoto státu.

22. Konkrétně se předkládající soud táže, zda unijní právo vylučuje sporné opatření v případě, kdy poskytovatel služeb nemá proti takovému opatření k dispozici opravný prostředek nebo je opatření uloženo výhradně z toho důvodu, že poskytovatel je usazen v jiném členském státě, nebo je opatření uloženo přesto, že částka, která má být na základě smlouvy uhrazena, dosud není v plné výši splatná a neuhrazená část této odměny nebyla ještě vzhledem k uplatněným vzájemným nárokům a právu na zádržné stanovena.

23. Před posouzením věci samé je však nejprve nutné zabývat se procesní námitkou, kterou podala rakouská vláda, a následně stručně nastínit hlavní prvky sporného opatření, aby byla určena ustanovení unijního práva, která jsou v této souvislosti použitelná.

A. K příslušnosti Soudního dvora

24. Ve svém vyjádření rakouská vláda podává námitku proti příslušnosti Soudního dvora na základě toho, že odpověď na položené otázky je pro rozhodnutí sporu v původním řízení zbytečná. Uvedená vláda argumentuje tím, že rozhodnutí, kterým bylo přijato sporné opatření, je správní povahy, a proto může jeho platnost přezkoumat jen správní soud. Předkládající soud však není správním soudem a byl mu předložen pouze občanskoprávní spor mezi společností Čepelnik a M. Vavtim. Uvedený soud tudíž není příslušný dané rozhodnutí zrušit nebo pozměnit.

25. Podle ustálené judikatury však platí pro otázky týkající se výkladu unijního práva položené vnitrostátním soudem domněnka relevance. Odmítnutí ze strany Soudního dvora rozhodnout o žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce podané vnitrostátním soudem je možné pouze tehdy, je-li zjevné, že žádaný výklad unijního práva nemá žádný vztah k realitě nebo předmětu sporu v původním řízení, jestliže se jedná o hypotetický problém nebo také jestliže Soudní dvůr nedisponuje skutkovými nebo právními poznatky nezbytnými pro užitečnou odpověď na otázky, které jsou mu položeny [4].

26. V tomto ohledu z informací poskytnutých předkládajícím soudem vyplývá, že existuje jasná spojitost mezi správním rozhodnutím, kterým se ukládá sporné opatření vůči M. Vavtimu, a občanskoprávním řízením za účelem vymáhání neuhrazeného doplatku, jehož zahájení proti M. Vavtimu navrhla společnost Čepelnik. Předkládající soud poukazuje na to, že v souladu s § 7m odst. 5 AVRAG zaplacením jistoty správnímu orgánu dluh M. Vavtiho vůči společnosti Čepelnik zanikl. Otázky týkající se zákonnosti jistoty se tudíž nejeví relevantními pro schopnost předkládajícího soudu rozhodovat v původním řízení.

27. Soudní dvůr má tedy pravomoc o položených otázkách rozhodnout.

B. Sporné opatření

28. Svými otázkami se předkládající soud snaží zjistit slučitelnost takového vnitrostátního opatření, jakým je sporné opatření, s unijním právem. Ve své žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce vnitrostátní soud odkazuje zejména na článek 56 SFEU a na ustanovení směrnice 2014/67. Kromě toho někteří zúčastnění, kteří v tomto řízení předložili vyjádření, také argumentovali, že v projednávané věci je použitelná směrnice o službách – což vedlo Soudní dvůr k tomu, aby specificky požádal zúčastněné o zaujetí příslušného stanoviska písemnou formou.

29. Je tedy třeba nejprve určit, která ustanovení unijního práva jsou použitelná v původním řízení, a to s ohledem na specifické znaky sporného opatření.

4 – Viz mimo jiné rozsudek ze dne 6. září 2016, Petruhhin, C-182/15, EU:C:2016:630, bod 20 a citovaná judikatura.

30. Toto opatření spočívá v rozhodnutí orgánů, kterým se příjemci služeb nařizuje pozastavit platby a složit jistotu, a to z důvodu možného neplnění povinností, které vyplývají z vnitrostátních pracovněprávních předpisů, ze strany poskytovatele služeb. Ta část smluvní odměny, kterou v okamžiku přijetí sporného opatření příjemce stále dluží poskytovateli, musí být zaplacena správnímu orgánu, který ji zadrží s cílem zajistit platbu sankcí, jež *mohou* být následně uvedenému poskytovateli uloženy. V okamžiku přijetí opatření ve skutečnosti žádná sankce poskytovateli dosud uložena není.

31. V této fázi musím poukázat na to, že nelze s konečnou platností určit, zda je sporné opatření (přímo nebo nepřímo) diskriminační. V tomto ohledu rakouská vláda tvrdí, že § 7m AVRAG je na první pohled nediskriminační ustanovení, neboť je použitelné vůči poskytovatelům služeb usazeným v Rakousku i vůči poskytovatelům služeb usazeným v jiných členských státech.

32. Ve spisu ve věci však pro tento argument nenacházím žádnou oporu. Přestupky, které podle § 7m AVRAG mohou vést k přijetí sporného opatření (přestupky stanovené v § 7b odst. 8, § 7i a § 7k odst. 4 téhož zákona), se ve skutečnosti všechny týkají situací souvisejících s vysíláním pracovníků. Sporné opatření má tedy patrně cílit pouze na zahraniční poskytovatele služeb.

33. Na dotaz položený na jednání, zda je podle rakouského práva obdobné opatření použitelné, i pokud jde o čistě vnitrostátní situace nebo o přestupky, kterých se častěji dopouštějí domácí poskytovatelé služeb, odpověděla rakouská vláda nejprve kladně. Když však byla požádána, aby se vyjádřila přesněji a uvedla konkrétní příklady, byla jen stěží schopna uvést příslušná právní ustanovení nebo příklady použití obdobného opatření v situaci, která postrádá přeshraniční prvek. Osobně jsem nenalezl žádné ustanovení AVRAG ve znění platném v rozhodnou dobu, které by stanovovalo rovnocenné opatření v případech porušení jiných pravidel, než která uvádí § 7m AVRAG. V této souvislosti by bylo možné se tázat, zda skutečně existuje potřeba takto dalekosáhlého ustanovení, jestliže se jedná o čistě vnitřní situaci.

34. V každém případě, není-li diskriminační přímo, je zřejmě sporné opatření diskriminační přinejmenším nepřímo. Předkládající soud skutečně poukazuje na to, že v předmětné věci byla podmínka použití tohoto opatření považována za splněnou jen z toho důvodu, že poskytovatelem služeb byla slovinská společnost. Za takové situace je uvedené ustanovení uplatňováno *de facto* diskriminačně: zahraničním a místním poskytovatelům služeb se dostává rozdílného zacházení pouze z důvodu místa jejich usazení. Na jednání však rakouská vláda tvrdila, že v předmětné věci mohlo pouze dojít k chybnému použití § 7m AVRAG. Dle jejího názoru by skutečnost, že je poskytovatel služeb usazen v zahraničí, neměla být pro přijetí sporného opatření určující.

35. Ve světle těchto skutečností a přes výhrady, které v tomto bodě stále mám, pokračuji v právní analýze s předpokladem, že sporné opatření není diskriminační.

36. V každém případě, jak správně upozorňuje předkládající soud, bez ohledu na to, zda je diskriminační, je takové opatření již ze své podstaty schopno na jedné straně odrazovat rakouské objednatele od využívání služeb poskytovatelů usazených v zahraničí a na straně druhé odrazovat poskytovatele usazené v jiných členských státech od dočasného nabízení jejich služeb v Rakousku.

37. Zaprvé může takové opatření, jaké je předmětem sporu, zjevně vyvolat řadu nepříznivých účinků na objednatele, kteří se rozhodnou objednat služby od zahraničních poskytovatelů. Konkrétně, jakmile je sporné opatření přijato, musí objednatel předem zaplatit neuhrazený doplatek správnímu orgánu, namísto aby mohl vyčkat, než poskytovatel poskytne celý rozsah služby. Kromě toho objednatel ztrácí možnost zadržet část splatného doplatku jako náhradu za vadné nebo zpožděné provedení prací nebo za škodu způsobenou v průběhu prací. Objednatel se rovněž vystavuje riziku, že by práce mohly být zastaveny nebo zpožděny, pokud se poskytovatel o uplatnění opatření dozví.

38. Zadruhé je v důsledku sporného opatření pro společnosti usazené v zahraničí méně lákavé dočasně poskytovat své služby v Rakousku. Stačí totiž, aby rakouské orgány získaly „důvodné podezření“, že se poskytovatel dopustil přestupku podle určitých ustanovení AVRAG, a poskytovatel ztratí právo požadovat od zákazníka neuhrazený doplatek za poskytnutou službu. Sporné opatření tudíž může přinejmenším vystavit poskytovatele služeb zvýšeným rizikům zpoždění platby částek, které zpravidla představují významnou část celkové dohodnuté odměny. Sporné opatření může mít také určité nepříznivé finanční důsledky, i pokud nebyl žádný přestupek spáchán, neboť jistota zůstává po celou dobu řízení o uložení sankce (které může trvat i několik let) na účtu rakouské státní správy, na němž (pokud chápu dobře) není nijak úročena.

39. Za těchto okolností se zdá jasné, že takové opatření, jako je sporné opatření, v zásadě spadá do oblasti působnosti pravidel Smlouvy pro volný pohyb služeb. Kromě toho se na první pohled zdá být relevantní i směrnice o službách: tento nástroj zavedl obecný právní rámec, jehož cílem je mimo jiné odstranění překážek volného pohybu služeb mezi členskými státy [5].

40. Naopak jiné právní nástroje, na které rovněž odkazoval předkládající soud nebo někteří ze zúčastněných, kteří předložili svá vyjádření, dle mého názoru zřejmě nejsou relevantní nebo použitelné. Zaprvé jakkoli předmětný spor v původním řízení vznikl v situaci vzniklé vysíláním pracovníků, není přímo relevantní žádné ustanovení směrnice 96/71/ES o vysílání pracovníků [6]. Cílem uvedené směrnice je koordinace vnitrostátních hmotněprávních předpisů týkajících se pracovních podmínek vyslaných pracovníků, nezávisle na doplňujících správních předpisech, které mají umožnit kontrolu dodržování uvedených podmínek. V důsledku toho mohou členské státy tato opatření volně určovat, a to v souladu se Smlouvou a obecnými zásadami unijního práva [7].

41. Zadruhé směrnice 2014/67 o prosazování směrnice o vyslaných pracovnících, jež by v zásadě byla relevantní na základě svého předmětu [8], není na dotčený spor použitelná na základě časové působnosti [9]. Lhůta pro provedení uvedené směrnice do vnitrostátního práva uplynula až 18. června 2016, zatímco skutková podstata sporu v původním řízení vznikla v březnu 2016. Vyrozuměl jsem, že Rakousko má za to, že směrnice 2014/67 byla do vnitrostátního práva provedena zákonem o potírání mzdového a sociálního dumpingu ze dne 13. června 2016, který vstoupil v platnost dne 1. ledna 2017, neboť právě tento zákon byl oznámen Komisi jako opatření k provedení směrnice.

42. Základním úkolem v tomto kontextu je tedy určit, zda musí být slučitelnost s unijním právem u opatření, jakým je sporné opatření, zkoumána podle ustanovení Smlouvy týkajících se vnitřního trhu, nebo ve světle ustanovení směrnice o službách.

5 – Viz zvláště body 5 až 7 odůvodnění směrnice o službách.

6 – Směrnice Evropského parlamentu a Rady ze dne 16. prosince 1996 o vysílání pracovníků v rámci poskytování služeb (Úř. věst. 1997, L 18, s. 1; Zvl. vyd. 05/02, s. 431).

7 – Viz rozsudek ze dne 3. prosince 2014, De Clercq a další, C-315/13, EU:C:2014:2408, bod 47 a citovaná judikatura.

8 – Uvedená směrnice podle svého čl. 1 odst. 1 stanoví „společný rámec pro příslušná ustanovení, opatření a kontrolní mechanismy nezbytné pro lepší a jednotné provádění, uplatňování a prosazování směrnice 96/71/ES v praxi, včetně opatření k zamezení a potrestání jakéhokoli zneužití a obcházení příslušných právních předpisů“. Cílem je zajistit dostatečnou ochranu práv pracovníků vyslaných za účelem přeshraničního poskytování služeb a zároveň usnadnit volný pohyb služeb pro poskytovatele služeb a podpořit spravedlivou hospodářskou soutěž mezi poskytovateli služeb.

9 – V tomto smyslu viz také rozsudek ze dne 3. prosince 2014, De Clercq a další, C-315/13, EU:C:2014:2408, body 49 až 51. Na druhou stranu budou ustanovení směrnice 2014/67 použitelná, pokud jde o vymáhání části sankce, která přesahuje částku krytou sporným opatřením.

C. Článek 56 SFEU, nebo směrnice o službách?

43. Počínaje věcí Rina Services [10] Soudní dvůr důsledně uplatňuje pravidla stanovená ve směrnici o službách jako právní rámec pro určování slučitelnosti vnitrostátních opatření s volným pohybem služeb v případě, kdy tato opatření spadají do působnosti *ratione materiae* tohoto právního nástroje, aniž by opatření zkoumal ve světle článků 49 nebo 56 SFEU.

44. V tomto okamžiku tudíž klíčová otázka zní, zda takové opatření, jakým je sporné opatření, spadá do oblasti působnosti směrnice o službách.

45. Směrnice o službách se v zásadě použije na všechny druhy činností v oblasti služeb [11] a na všechny druhy vnitrostátních opatření, jež mohou omezovat volný pohyb služeb [12], kromě činností a druhů vnitrostátních opatření, jež jsou z oblasti působnosti směrnice výslovně vyňaty [13]. Konkrétně služby v oblasti stavebnictví – což je předmětná činnost v původním řízení – jsou výslovně zmíněny v bodě 33 odůvodnění směrnice o službách mezi příklady činností, na něž se tato směrnice vztahuje.

46. Směrnice o službách také v článku 1 uvádí výčet určitých oblastí, kterými „se nezabývá“ nebo které jí „nejsou dotčeny“.

47. Odkazem na poslední zmíněné ustanovení rakouská vláda argumentovala, že směrnice o službách není použitelná na původní řízení: sporné opatření je součástí vnitrostátních pracovněprávních předpisů, které podle čl. 1 odst. 6 směrnice spadají mimo oblast působnosti směrnice.

48. Je tedy nutno zkoumat, zda lze s tímto argumentem souhlasit. Za tím účelem je patrně užitečné vysvětlit, jaký je podle mého názoru smysl čl. 1 odst. 6 směrnice o službách.

1. Výjimka pro pracovní právo

49. Podle čl. 1 odst. 6 směrnicí o službách „není dotčeno *pracovní právo*, tedy jakákoli právní nebo smluvní ustanovení týkající se podmínek zaměstnávání, pracovních podmínek, včetně bezpečnosti a ochrany zdraví při práci a vztahů mezi zaměstnavateli a pracovníky, která členské státy používají podle vnitrostátního práva, jež je v souladu s [unijním] právem“ [14]. Toto ustanovení je třeba vykládat ve světle bodu 14 odůvodnění směrnice, který uvádí: „[t]ato směrnice se nedotýká pracovních podmínek a podmínek zaměstnávání, včetně maximální délky pracovní doby a minimální doby odpočinku, minimální délky placené dovolené za kalendářní rok, minimální mzdy a ochrany zdraví, bezpečnosti a hygieny při práci, jež členské státy uplatňují v souladu s [unijním] právem, ani vztahů mezi sociálními partnery, včetně práva vyjednávat a uzavírat kolektivní smlouvy, práva na stávku a protestní akce v kolektivním vyjednávání podle vnitrostátních právních předpisů a postupů, které jsou v souladu s [unijním] právem, ani se nevztahuje na služby poskytované agenturami na zprostředkování dočasné práce“.

10 – Rozsudek ze dne 16. června 2015, Rina Services a další, C-593/13, EU:C:2015:399, bod 23 a násl. V tomto ohledu viz také rozsudky ze dne 30. ledna 2018, X a Visser, C-360/15 a C-31/16, EU:C:2018:44, bod 137, a ze dne 23. února 2016, Komise v. Maďarsko, C-179/14, EU:C:2016:108, bod 118.

11 – Viz zejména čl. 2 odst. 1 a čl. 4 bod 1 směrnice o službách.

12 – Viz zejména čl. 4 bod 7 směrnice o službách.

13 – Viz čl. 2 odst. 2 a 3 směrnice o službách.

14 – Kurzivou zvýraznil autor stanoviska.

50. Je důležité, že tato ustanovení neuvádějí, že oblast pracovního práva je z oblasti působnosti směrnice o službách vyloučena jako celek. Jak bylo zmíněno, určité oblasti práva (například oblast daní) nebo hospodářské činnosti (například zdravotní služby), které plně spadají mimo oblast působnosti směrnice, jsou uvedeny v článku 2, který je nadepsán *„oblast působnosti“* a výslovně stanoví, že ustanovení směrnice o službách *„se nevztahují“* na oblasti a činnosti výslovně uvedené v tomto článku [15].

51. Na druhé straně článek 1 směrnice o službách se týká *„předmětu“* směrnice a mimo jiné uvádí oblasti práva, které tímto nástrojem *„nejsou dotčeny“*. Podle mého názoru je nutné tento požadavek chápat v tom smyslu, že ustanovení směrnice o službách se mají vykládat a používat způsobem, který neomezuje práva, svobody nebo pravomoci, jichž požívají osoby (například výkon základních práv) nebo členské státy (například vymezení toho, co členské státy považují za služby obecného hospodářského zájmu, nebo regulaci oblastí trestního či pracovního práva) uvedené v článku 1 směrnice [16].

[52]. Z legislativní historie směrnice o službách skutečně vyplývá, že záměrem unijního normotvůrce bylo zabránit tomu, aby nástroj vedoucí k regulatorní soutěži podněcoval zhoršování sociálních a pracovních standardů [17]. Z toho vyplývá, stručně řečeno, že směrnice o službách nebrání členským státům používat jejich pracovněprávní pravidla na situace, které by jinak uvedený nástroj upravoval, pokud by tato pravidla neexistovala.

53. Směrnice však tuto pravomoc podmiňuje splněním jedné podmínky. Jak výslovně uvádí čl. 1 odst. 6 i bod 14 odůvodnění směrnice o službách, skutečnost, že směrnicí není dotčeno pracovní právo členských států, je uznána pouze v případě, že jsou příslušné vnitrostátní právní předpisy „v souladu s [unijním] právem“. Směrnice o službách tudíž zdaleka neposkytuje členským státům *carte blanche* pro uplatňování jejich pracovního práva bez ohledu na možný dopad na vnitřní trh, ale stanoví pouze omezenou výjimku. Ostatní zásady a pravidla týkající se vnitřního trhu – ať obsažené v aktech primárního práva, nebo v jiných aktech práva sekundárního – jsou nadále na oblast pracovního práva členského státu použitelné.

54. Po tomto vyjasnění je nyní třeba zkoumat to, zda takové opatření, jakým je sporné opatření, spadá do oblasti působnosti „výjimky“ pro pracovní právo ve směrnici o službách.

2. Povaha sporného opatření

55. Na tomto místě musím poukázat na to, že podle mého názoru musí být pojem „pracovní právo“ chápán pouze ve smyslu unijního práva. Jinak by se dosah směrnice napříč členskými státy různil v závislosti na formální definici pracovního práva, kterou každý z členských států přijal.

56. Tento postoj se opírá o textový prvek. Článek 1 odst. 6 směrnice o službách obsahuje vysvětlení toho, co uvedený pojem zahrnuje: „jakákoli právní nebo smluvní ustanovení týkající se podmínek zaměstnávání, pracovních podmínek, včetně bezpečnosti a ochrany zdraví při práci a vztahů mezi zaměstnavateli a pracovníky“. Jak objasňuje bod 14 odůvodnění, podmínky zaměstnání a pracovní

15 – Kurzivou zvýraznil autor stanoviska.

16 – Tento výklad se opírá o skutečnost, že čl. 1 odst. 7 uvádí, že směrnicí „není dotčen výkon základních práv“. Nicméně je zcela zjevné, že práva, která uděluje směrnice o službách, na výkon určitých základních práv (zejména práv hospodářské povahy) uznávaných podle vnitrostátního a unijního práva vliv mít mohou.

17 – Bod 58 odůvodnění původního Komisí předloženého návrhu směrnice (COM(2004) 2 final/3, v právní literatuře často označovaného jako „Bolkesteinův“ návrh) pouze uvádí, že „cílem směrnice není upravovat otázky pracovního práva jako takové“. Některé zúčastněné subjekty však tvrdily, že takové ustanovení by mohlo narušovat normy sociální ochrany a základní práva na kolektivní akce a vyjednávání. V reakci na tyto obavy Komisí předložený pozměněný návrh směrnice (COM(2006) 160 final, v právní literatuře často označovaný jako „McCreevyho návrh“), mimo jiné zavedl nynější výjimku v čl. 1 odst. 6. Tento návrh ustanovení byl následně ve směrnici o službách beze změny přijat. K diskusi viz Flower, J., „Negotiating European Legislation: The Services Directive“, *Cambridge Yearbook of European Legal Studies*, sv. 9, Hart Publishing, 2007, s. 217 až 238.

podmínky zahrnují záležitosti týkající se například „maximální délky pracovní doby a minimální doby odpočinku, minimální délky placené dovolené za kalendářní rok, minimální mzdy“. Tentýž bod odůvodnění rovněž vysvětluje, že výraz „vztah mezi zaměstnavateli a pracovníky“ je míněn ve smyslu zahrnujícím „vztahy mezi sociálními partnery“ včetně například „práva vyjednávat a uzavírat kolektivní smlouvy, práva na stávku a protestní akce v kolektivním vyjednávání“.

57. Formulace čl. 1 odst. 6 směrnice o službách, zejména pak s přihlédnutím k jednotlivým jazykovým verzím směrnice [18] také naznačuje, že zde uvedený výčet aspektů je úplný. To je podle mého názoru vhodnější, neboť definice v čl. 1 odst. 6 a v bodě 14 odůvodnění se jeví být dostatečně širokou k tomu, aby zahrnula většinu aspektů (ne-li všechny aspekty) pojmu pracovní právo, tak jak je obvykle chápáno na unijní nebo mezinárodní úrovni [19].

58. Z toho však nevyplývá, jak argumentovali někteří zúčastnění, kteří v tomto řízení předložili svá vyjádření, že se uvedený pojem týká pouze *hmotněprávních* pravidel pracovního práva (ve smyslu pravidel stanovujících práva a povinnosti). Jsem názoru, že pojem „pracovní právo“ musí zahrnovat i pravidla týkající se *sankcí a řízení specifických* pro tuto oblast. Pravomoc členského státu používat své pracovní právo na situace, které by v zásadě upravovala směrnice o službách, musí nezbytně zahrnovat pravomoc používat pravidla, jejichž konkrétním cílem je zajistit účinné, ověřitelné a vymahatelné dodržování hmotných pracovněprávních pravidel.

59. Nemyslím si však, že by tomu tak bylo v případě § 7m AVRAG, jakkoli AVRAG je obecně nástrojem, který tvoří součást rakouských pracovněprávních předpisů.

60. Podle mého názoru nelze mít za to, že sporné opatření spadá do výjimky pro „pracovní právo“ stanovené ve směrnici o službách. Uvedené opatření se ukládá i v případě, že dosud nebylo zjištěno žádné porušení pracovněprávních předpisů, a především se opatření ukládá nikoli vůči subjektu, který se údajného porušení předpisů dopustil, ale vůči jeho smluvnímu partnerovi. Právní postavení tohoto partnera, kterého sporné opatření ovlivní přímo a bezprostředně, se obvykle neřídí pracovněprávními pravidly, neboť přinejmenším pokud jde o tuto situaci, není partner zaměstnavatelem ani zaměstnancem. Kromě toho částky vybírané v rámci sporného opatření se nepoužívají pro účely ochrany zaměstnanců ani pro jiný sociální cíl.

61. Jak poukázala řada zúčastněných, kteří předložili vyjádření v tomto řízení, zákonem stanoveným cílem sporného opatření je spíše zajistit ve prospěch státního rozpočtu vymáhání sankcí, které by veřejné orgány mohly v budoucnosti uvalit na poskytovatele služeb. Při ukládání tohoto opatření využívají rakouské orgány své policejní a správní pravomoci. Jak je uvedeno výše, účinky opatření nespočívají v pouhém podněcování poskytovatelů služeb k tomu, aby dodržovali vnitrostátní pracovněprávní předpisy, ale jdou mnohem dále, neboť vlastně odrazují od přeshraničního poskytování služeb.

18 – Například: „labour law, *that is*“ (anglické znění), „das Arbeitsrecht, d.h.“ (německé znění); „droit du travail, *à savoir*“ (francouzské znění), „legislazione del lavoro, *segnatamente*“ (italské znění), „Derecho laboral, *es decir*“ (španělské znění), „het arbeidsrecht […], *dat wil zeggen*“ (holandské znění), „legislação laboral, *ou seja*“ (portugalské znění), „työoikeuteen, *toisin sanoen*“ (finské znění) a „arbetsrätten, *dvs*“ (švédské znění). Kurzivou zvýraznil autor stanoviska.

19 – Viz například články 27 až 33 Listiny základních práv Evropské unie (dále jen „Listina“) a články 151 až 160 SFEU. Viz také Charta Společenství základních sociálních práv pracovníků (přijatá na zasedání Rady ve Štrasburku dne 9. prosince 1989) a Evropská sociální charta Rady Evropy (podepsaná v Turíně dne 18. října 1961). Z pozdější doby viz zásady Evropského pilíře sociálních práv (interinstitucionální prohlášení Komise, Rady a Parlamentu vydané na sociálním summitu na téma spravedlivých pracovních míst a růstu dne 17. listopadu 2017 v Göteborgu).

62. Takové opatření proto nelze pro účely směrnice o službách považovat za součást „pracovního práva“ členského státu. Tento závěr dle mého názoru nepřímo potvrzují i zjištění Soudního dvora ve věci De Clercq, v níž Soudní dvůr rozhodl, že pojem „pracovní podmínky“ vyslaných pracovníků ve smyslu směrnice 96/71 nelze chápat široce tak, že by zahrnoval také správní předpisy, které mají orgánům umožnit ověřování toho, jak jsou dodržována ustanovení stanovující podmínky zaměstnávání vyslaných pracovníků [20].

63. Ve světle výše uvedeného budu slučitelnost takového opatření, jakým je sporné opatření, zkoumat zejména na základě ustanovení směrnice o službách. Nicméně pro případ, že by se mnou Soudní dvůr nesouhlasil, pokud jde o použitelnost uvedené směrnice v původním řízení, přezkoumám následně sporné opatření i podle článku 56 SFEU.

D. Slučitelnost sporného opatření s unijním právem

1. Články 16 a 19 směrnice o službách

64. Články 16 a 19 směrnice o službách jsou obsaženy v kapitole IV směrnice, jež nese název „Volný pohyb služeb“. Článek 16 stanoví hlavní zásady v této oblasti a konkrétněji se zaměřuje na omezení, která mohou ovlivnit poskytovatele služeb, zatímco článek 19 se týká omezení, která mohou ovlivnit příjemce služeb.

65. Považuji obě ustanovení, pokud jde o sporné opatření, za použitelná. Jak je vysvětleno v bodech 36 a 38 výše, takové opatření je zřejmě již ze své podstaty schopno na jedné straně odrazovat rakouské objednatele od získávání služeb od poskytovatelů usazených v zahraničí a na straně druhé odrazovat poskytovatele usazené v jiných členských státech od dočasného nabízení jejich služeb v Rakousku.

66. Sporné opatření tudíž zakládá *omezení*, které zásadně zakazují články 16 a 19 směrnice o službách. Dalším úkolem je zkoumat, zda lze takové opatření přesto odůvodnit. Pro řešení tohoto problému je podle mě nutné osvětlit smysl a oblast působnosti článků 16 a 19 směrnice o službách. Začnu zkoumáním prvního uvedeného článku, což mě následně dovede i k posouzení druhého uvedeného článku.

a) Správný výklad článků 16 a 19

67. Článek 16 je pravděpodobně nejvíce kontroverzním ustanovením směrnice o službách a nepochybně i ustanovením, jehož smysl je dosti neprůhledný [21]. Důvodem je zejména skutečnost, že ve svém konečném znění článek 16 významně pozměnil ustanovení, které bylo původně obsaženo v prvním návrhu Komise. Návrh z roku 2004 [22] vlastně v navrhovaném článku 16 přinášel „zásadu země původu“ a výčet odchylek. Zařazení uvedené zásady do návrhu směrnice však vyvolalo v celé Evropě debatu a bylo ze strany některých zájmových skupin kritizováno pro údajné „otevírání dveří“ sociálnímu dumpingu [23]. Z tohoto důvodu pozměněný návrh Komise, který byl předložen v roce 2006 [24], zásadu země původu vypustil a článek 16 do značné míry přepracoval.

20 – Rozsudek ze dne 3. prosince 2014, De Clercq a další, C-315/13, EU:C:2014:2408, body 42 až 48.

21 – Srov. Barnard, C., „Unravelling the services Directive“, *Common Market Law Review*, sv. 45, 2008, s. 323 až 394, s. 360.

22 – Uvedený výše v poznámce pod čarou 17.

23 – Viz například 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 – Uvedený výše v poznámce pod čarou 17.

68. Článek 16 směrnice o službách ve své konečné podobě vyvolává řadu výkladových otázek. Pro účely tohoto řízení je však třeba řešit pouze jednu otázku: zda může být opatření spadající do působnosti článku 16 odůvodněné, a pokud ano, na jakém základě a za jakých podmínek.

69. V tomto ohledu je třeba poukázat na to, že čl. 16 odst. 1 směrnice o službách stanoví obecné zásady pro volný pohyb služeb, přičemž vychází ze základního pravidla zakotveného v článku 56 SFEU a toto pravidlo dále rozvíjí. Zejména požaduje, aby členské státy respektovaly právo poskytovatelů poskytovat služby v jiném členském státě, než je stát, v němž jsou usazeni. Hostitelský členský stát má tudíž zajistit volný přístup k činnostem v oblasti poskytování služeb a volný výkon těchto činností na svém území. Odůvodněny mohou být pouze vnitrostátní požadavky, které respektují zásady nediskriminace, nezbytnosti a proporcionality.

70. Naopak čl. 16 odst. 3 směrnice o službách omezuje možnosti odůvodnění pouze na čtyři: ty uvedené v článku 52 SFEU a ochranu životního prostředí. Uvedený odstavec rovněž obsahuje výjimku pro „vnitrostátní podmínky zaměstnávání“ při použití obecnější výjimky stanovené v čl. 1 odst. 6 směrnice o službách.

71. Ožehavou otázkou je, zda čl. 16 odst. 2 směrnice o službách obsahuje „černou listinu“ vnitrostátních požadavků – tedy požadavků, které nemohou být nikdy opodstatněné – nebo zda pouze uvádí výčet příkladů *zvláště podezřelých* požadavků, které však lze za výjimečných okolností odůvodnit, jsou-li splněny podmínky stanovené v čl. 16 odst. 1 a 3 [25]. Dva generální advokáti v dřívějších věcech zaujali v této záležitosti odchylná stanoviska [26] a také právní teorie je podle všeho nejednotná [27].

72. To je pochopitelné. Skutečně existují argumenty na podporu obou výkladů daného ustanovení.

73. Na jedné straně by struktura článku 16 směrnice o službách spíše naznačovala, že požadavky uvedené v odstavci 2 tohoto článku nesmí být zakázány jako takové. Může se skutečně zdát, že normotvůrce učinil zvláštní rozhodnutí, když „černou listinu“ zařadil do konkrétního odstavce (odstavce 2), který se nachází mezi dvěma odstavci (odstavci 1 a 3), jež stanoví podmínky, za nichž mohou být vnitrostátní požadavky odůvodněné. Spíše by se očekávalo, že takový seznam se bude nacházet na začátku nebo na konci článku 16 nebo ještě lépe v samostatném zvláštním ustanovení. Tak tomu skutečně je v případě vnitrostátních požadavků, které se dotýkají svobody usazování; těmi se zabývají dvě samostatná ustanovení: těmi „na černé listině“ článek 14 a těmi, které podléhají mechanismu hodnocení a pravidlu opodstatnění, článek 15. Ustanovení čl. 16 odst. 2 ani výslovně neuvádí, že se použije „odchylně“ od ustanovení předchozího odstavce.

74. Na druhou stranu však lze zvláštní strukturu článku 16 směrnice o službách vysvětlit (již zmíněnou) problematickou historií jeho legislativní přípravy [28]. Co je důležitější, přesvědčivější argumenty se mi zdají ty na podporu názoru, že požadavky uvedené v odstavci 2 článku jsou zakázány samy o sobě. Především formulace čl. 16 odst. 2 velmi jasně uvádí, že „[č]lenské státy *nesmějí* omezovat volný pohyb služeb v případě poskytovatele usazeného v jiném členském státě stanovením *kteréhokoliv* z těchto požadavků […]“ [29]. Článek 16 odst. 2 tak odráží znění článku 14 téže směrnice, u něhož Soudní dvůr došel k závěru, že dané požadavky „nemohou být odůvodněny“ [30].

25 – Tato otázka vyvstala i v předchozí věci, Soudní dvůr k ní však nemusel zaujmout stanovisko: viz rozsudek ze dne 23. února 2016, Komise v. Maďarsko, C-179/14, EU:C:2016:108, bod 116.

26 – Srov. stanovisko generálního advokáta P. Cruz Villalóna ve věci Rina Services a Rina, C-593/13, EU:C:2015:159, bod 34 a násl., se stanoviskem generálního advokáta Y. Bota ve věci De Clercq, C-179/14, EU:C:2015:619, bod 153 a násl.

27 – Srov. Barnard, C., op. cit., poznámka pod čarou 21, s. 364 a 365 s pracemi citovanými v poznámce pod čarou 57 stanoviska generálního advokáta Y. Bota ve věci De Clercq, C-179/14, EU:C:2015:619.

28 – Viz bod 67 tohoto stanoviska výše.

29 – Kurzivou zvýraznil autor stanoviska. Ačkoli ustanovení není vždy v různých jazykových zněních směrnice formulováno totožně, nenalezl jsem žádné znění, které by v této záležitosti naznačovalo méně přísný přístup.

30 – Rozsudek ze dne 16. června 2015, Rina Services a další, C-593/13, EU:C:2015:399, bod 28.

75. Kromě toho, pokud by normotvůrce hodlal pouze uvést výčet příkladů vnitrostátních požadavků, které jsou stejně jako vnitrostátní požadavky upravené obecnými pravidly stanovenými v odstavcích 1 a 3 článku 16 v zásadě zakázány, ale mohou být odůvodněny, pravděpodobně by v úvodní větě čl. 16 odst. 2 směrnice o službách uvedl výrazy jako „zejména“ nebo „mimo jiné“, jak učinil v jiných ustanoveních téže směrnice [31]. „Uzavřená“ povaha výčtu uvedeného v čl. 16 odst. 2 tudíž naznačuje, že se jedná o výčet neodůvodnitelných požadavků, které se tudíž liší od požadavků podléhajících (obecným) pravidlům odstavců 1 a 3.

76. Kromě toho jsou požadavky uvedené v čl. 16 odst. 2 směrnice o službách patrně inspirovány judikaturou Soudního dvora, která je shledala zvláště škodlivými pro volný pohyb služeb [32]. Skutečně není snadné si představit situace, v nichž by členský stát mohl platně tvrdit, že musel tyto druhy požadavků uplatnit.

77. A v neposlední řadě je důležité, že požadavky, které podle čl. 16 odst. 2 směrnice o službách nesmí být ukládány, v písmenu g) zahrnují „omezení volného pohybu služeb uvedená v článku 19“ téže směrnice. Posledně uvedené ustanovení se, jak uvádí bod 64 výše, týká vnitrostátních požadavků, které omezují právo příjemců využívat služeb dodavatelů usazených v zahraničí. Mám za to, že odůvodnění, které použil Soudní dvůr ve věci Rina Services, pokud jde o rozhodnutí, že požadavky uvedené v článku 14 směrnice o službách nemohou být nijak odůvodněny, je třeba použít i ve vztahu k článku 19 téže směrnice. Stejně jako prvně uvedené ustanovení, i toto druhé ustanovení je nadepsáno „zakázaná omezení“ a neobsahuje žádnou formulaci ve smyslu, který by členským státům umožňoval tato omezení odůvodnit [33].

78. Lze připustit, že článek 19 směrnice o službách uvádí výčet pouze dvou kategorií požadavků a jasně tento výčet označuje za neúplný. Bylo by tedy možné mít za to, že z otevřené povahy tohoto ustanovení vyplývá, že uvedená omezení nejsou sama o sobě zakázána. Tato úvaha však podle mého názoru není dostačující ke zpochybnění skutečnosti, že účelem článku 19 je zakázat jakékoli omezení uvalené členským státem na příjemce služeb. Je třeba mít na paměti, že právní předpisy členských států jen zřídkakdy omezují možnost domácích objednatelů využívat služeb poskytovatelů usazených v zahraničí. Oblast působnosti článku 19 je tudíž spíše omezená.

79. V souladu s tím, pokud článek 19 směrnice o službách představuje černou listinu, čl. 16 odst. 2 téže směrnice, který na něj výslovně odkazuje, musí být ustanovením stejné povahy.

80. Ve světle výše uvedeného docházím k názoru, že vnitrostátní opatření, která omezují práva poskytovatelů služeb, lze v zásadě odůvodnit pouze na základě a za podmínek stanovených v čl. 16 odst. 1 a 3 směrnice o službách, nebo je „zachránit“ na základě výjimek, které stanoví články 17 a 18 téže směrnice [34]. Vnitrostátní opatření odpovídající opatřením uvedeným v čl. 16 odst. 2 směrnice o službách však lze zavést nebo zachovat pouze v případě, že spadají do oblasti působnosti článků 17 a 18 směrnice. Naopak podle článku 19 směrnice o službách v zásadě nelze odůvodnit vnitrostátní opatření, která omezují práva příjemců služeb.

b) Závěry

81. Ve světle výše uvedeného jsem toho názoru, že takové opatření, jakým je sporné opatření, není slučitelné s články 16 a 19 směrnice o službách.

31 – Viz například články 17 a 19. Pro úplnost musím upozornit, že italské znění čl. 16 odst. 2 před výčtem zakázaných požadavků skutečně uvádí výraz „*in particolare*“; tento výraz jsem však nenalezl v žádném z ostatních znění směrnice, do nichž jsem nahlížel.

32 – Viz stanovisko generálního advokáta Y. Bota ve věci Komise v. Maďarsko, C-179/14, EU:C:2015:619, body 153 a 154 a citovaná judikatura.

33 – Rozsudek ze dne 16. června 2015, Rina Services a další, C-593/13, EU:C:2015:399, bod 30.

34 – Tato ustanovení upravují „Další výjimky z volného pohybu služeb“ (například služby obecného hospodářského zájmu poskytované v jiném členském státě mimo jiné v poštovním odvětví nebo v odvětvích elektřiny, distribuce vody a zpracování odpadů), resp. „Individuální výjimky“ (pokud jde o opatření týkající se bezpečnosti služeb).

82. Z důvodů vysvětlených v bodech 36 a 37 výše sporné opatření rovněž představuje omezení příjemce služeb, a v důsledku toho spadá pod zákazy stanovené v čl. 16 odst. 2 písm. g) a v článku 19 směrnice o službách. Jak jsem však již vysvětlil, pokud jde o požadavky uvedené v těchto ustanoveních, není v zásadě přípustné žádné odůvodnění.

83. Na základě výše uvedeného docházím k závěru, že na položené otázky je třeba odpovědět, že články 16 a 19 směrnice o službách brání členskému státu nařídit příjemci služeb, aby pozastavil platby a složil jistotu ve výši neuhrazené částky za službu, kterou prostřednictvím vyslaných pracovníků poskytl poskytovatel usazený v jiném členském státě, je-li účelem sporného opatření zajistit platbu možné pokuty, kterou by poskytovateli mohl následně uložit hostitelský členský stát za porušení pracovněprávních předpisů tohoto státu.

2. Článek 56 SFEU

84. Podle mého názoru by se odpověď na otázky položené v řízení o předběžné otázce nijak nelišila, ani kdyby měl Soudní dvůr považovat ustanovení směrnice o službách za nepoužitelná v původním řízení, a v důsledku toho zkoumat slučitelnost takového opatření, jakým je sporné opatření, s článkem 56 SFEU.

a) Existence omezení

85. Podle ustálené judikatury článek 56 SFEU nevyžaduje pouze vyloučení jakékoliv diskriminace poskytovatele služeb usazeného v jiném členském státě z důvodu jeho státní příslušnosti, ale rovněž odstranění jakéhokoliv omezení volného pohybu služeb, i když se toto omezení použije bez rozdílu na vnitrostátní poskytovatele i na poskytovatele z jiných členských států, pokud může znemožnit, ztížit nebo učinit méně atraktivní činnost poskytovatele usazeného v jiném členském státě, ve kterém legálně poskytuje podobné služby [35].

86. Jak je vysvětleno v bodech 36 až 38 výše, sporné opatření je schopno omezit práva poskytovatelů a příjemců služeb odvozená z článku 56 SFEU.

87. Zbývá proto posoudit, zda může být toto omezení *odůvodněno*.

b) Možné odůvodnění

88. V tomto ohledu je třeba mít na paměti, že volný pohyb služeb představuje jednu ze základních unijních zásad, a tudíž může být omezení této svobody připuštěno pouze tehdy, jestliže sleduje legitimní cíl slučitelný se Smlouvami a je odůvodněno naléhavými důvody obecného zájmu, a pokud tomu tak je, musí být způsobilé zaručit uskutečnění sledovaného cíle a nesmí překračovat meze toho, co je pro dosažení tohoto cíle nezbytné [36].

89. V této souvislosti bych nejprve poukázal na to, že cíl toho, že je vnitrostátním orgánům umožněno ověřovat a vymáhat dodržování vnitrostátních pracovněprávních předpisů na ochranu zaměstnanců a k předcházení nekalé hospodářské soutěži a sociálnímu dumpingu – což je odůvodnění, které použila rakouská vláda – představuje *naléhavý důvod* obecného zájmu, jenž může odůvodnit omezení volného pohybu služeb [37].

35 – Mimo jiné viz rozsudky ze dne 18. července 2013, Citroën Belux, C-265/12, EU:C:2013:498, bod 35, a ze dne 11. června 2015, Berlington Hungary a další, C-98/14, EU:C:2015:386, bod 35.

36 – Viz mimo jiné rozsudek ze dne 18. prosince 2007, Laval un Partneri, C-341/05, EU:C:2007:809, bod 101 a citovaná judikatura.

37 – V tomto smyslu viz rozsudky ze dne 12. října 2004, Wolff & Müller, C-60/03, EU:C:2004:610, body 35 a 41, a ze dne 19. prosince 2012, Komise v. Belgie, C-577/10, EU:C:2012:814, bod 45.

90. Pokud jde o to, jak je takové opatření, jakým je sporné opatření, vhodné k tomu, aby bylo zajištěno dosažení uvedeného cíle, chtěl bych uvést následující zjištění. Tím, že ztěžuje podnikatelům vyhýbání se platbě sankcí, jež jim mohou být uloženy za porušení určitých pracovněprávních pravidel, může sporné opatření opravdu podporovat dodržování těchto pravidel.

91. Lze však pochybovat o tom, zda sporné opatření *skutečně* a *důsledně* prosazuje cíl, který rakouská vláda uvádí. Sporné opatření je ve skutečnosti ukládáno proto, aby zajistilo platbu sankcí za porušení předpisů, která mohou být i čistě formální povahy a jejichž škodlivé důsledky mohou být dosti omezené, přičemž sporné opatření není použitelné (chápu-li je správně) ve vztahu k porušením pracovněprávních předpisů, která mají pro zaměstnance závažnější důsledky: například nerespektování práv na volno z důvodu nemoci nebo na mateřskou dovolenou, placenou roční dovolenou, minimální doby odpočinku, nerespektování mzdových tarifů nebo nedodržování povinných zdravotních, bezpečnostních a hygienických norem na pracovišti.

92. Nicméně, i bez ohledu na uvedený aspekt mám za to, že sporné opatření v žádném případě není přiměřené, neboť *překračuje* meze toho, co je pro dosažení uvedeného cíle nezbytné. Můj názor má několik důvodů.

c) Přiměřenost

93. Zaprvé je třeba mít na paměti, že ustálená judikatura uvádí, že pokud se členský stát dovolává naléhavých důvodů obecného zájmu k odůvodnění právní úpravy, která může narušit výkon volného pohybu služeb, musí být toto odůvodnění vykládáno v souladu s obecnými zásadami unijního práva, a zejména základními právy, která jsou nyní zaručena Listinou. Výjimky se mohou na vnitrostátní právní úpravu vztahovat pouze tehdy, je-li v souladu se základními právy, jejichž dodržování zajišťuje Soudní dvůr [38].

94. Jsem přesvědčen, že v dané věci jsou relevantní zvláště dvě ustanovení Listiny: článek 47 („Právo na účinnou právní ochranu a spravedlivý proces“) a článek 48 („Presumpce neviny a právo na obhajobu“). Sporné opatření se jeví problematickým ve světle obou článků.

95. Na jedné straně podle článku 48 Listiny, pokud vnitrostátní orgány jednají v oblasti působnosti unijního práva, musí být adresátovi nepříznivého rozhodnutí dána možnost předložit před přijetím rozhodnutí své vyjádření, tak aby mohl příslušný správní orgán účinně zohlednit veškeré relevantní informace. Adresát musí mít zejména možnost opravit chybu, které se orgán dopustil, nebo předložit informace, které mohou svědčit ve prospěch přijetí nebo nepřijetí rozhodnutí nebo ve prospěch konkrétního obsahu rozhodnutí. Toto právo musí být zaručeno, i pokud použitelné vnitrostátní právní předpisy v tomto smyslu výslovně nestanoví žádný konkrétní procesní požadavek [39].

96. V projednávané věci byl formálním adresátem sporného opatření M. Vavti. Je však nepopiratelné, že opatření přímo i bezprostředně ovlivnilo také právní postavení společnosti Čepelnik tím, že závažně omezilo její práva plynoucí ze smlouvy uzavřené s M. Vavtim. Přesto nebyla společnost Čepelnik před přijetím sporného opatření nikdy vyslechnuta.

38 – Viz mimo jiné rozsudek ze dne 30. dubna 2014, Pfleger a další, C-390/12, EU:C:2014:281, bod 35 a citovaná judikatura.

39 – Viz zejména rozsudek ze dne 19. února 2009, Kamino International Logistics, C-376/07, EU:C:2009:105, body 37 až 39.

97. Na druhé straně sporné opatření zřejmě porušuje i požadavky vyplývající z článku 47 Listiny, podle nichž musí být každé rozhodnutí přijaté správními orgány napadnutelné u soudu, který může přezkoumat skutkové a právní otázky, které navrhovatel předloží. Zejména musí mít každá osoba právo podat návrh na zahájení řízení u vnitrostátních soudů, a napadnout tak zákonnost jakéhokoli rozhodnutí nebo jiného vnitrostátního opatření, které se týká použití unijních pravidel vůči takové osobě [40].

98. V tomto ohledu připomínám, že je nejasné, zda má podnik, který se nachází v postavení společnosti Čepelnik, právo podat u rakouského soudu žalobu na neplatnost sporného opatření. Předkládací rozhodnutí naznačuje, že to není možné, a tento názor podpořila i společnost Čepelnik, zatímco rakouská vláda tvrdí, že to možné je [41]. Situace je tudíž přinejmenším nejednoznačná. V každém případě nenacházím způsob, jak by mohla být smysluplně uplatněna účinná právní ochrana, pokud – jak se stalo v případě společnosti Čepelnik – rakouský správní orgán poskytovatele služeb ani neprodleně nevyrozumí o přijetí sporného opatření.

99. To, že sporné opatření mohl napadnout příjemce služeb, samozřejmě není dostačující. Vzhledem k tomu, že složením jistoty zaniká jeho dluh vůči poskytovateli služeb, nemusí mít objednatel ve skutečnosti často zájem na zahájení řízení, které by jej stálo peníze, čas a energii.

100. Za druhé je třeba zdůraznit, že podle předkládajícího soudu bylo sporné opatření uloženo pouze na základě skutečnosti, že společnost Čepelnik není usazena v Rakousku, a správní orgán tudíž měl za to, že vymáhání sankce, kterou by mohl v budoucnosti tomuto podniku uložit, bude nemožné nebo nepřiměřeně obtížné.

101. Proto – přinejmenším v této věci – bylo výchozí stanovisko rakouských orgánů takové, že pouhá skutečnost, že je podnik usazen v zahraničí, odůvodňuje přijetí sporného opatření. Nevím však, jak by bylo možné odůvodnit přijetí omezujícího opatření *na obecném a preventivním základě* vůči (potenciálně) kterémukoli poskytovateli služeb, který není usazen v Rakousku [42]. Automatické a nepodmíněné použití tohoto opatření neumožňuje přiměřeně zohlednit individuální okolnosti činnosti každého poskytovatele, a to i přes zjevnou skutečnost, že ne všichni poskytovatelé registrovaní v zahraničí se nacházejí v podobné situaci. Zejména nelze předpokládat, že by se všichni tito poskytovatelé mohli pokusit využít správních překážek, které vyplývají z přeshraničního vymáhání sankce, aby takové sankci unikli [43]. Jistě budou existovat zahraniční společnosti, které z důvodu své velikosti, pověsti, finanční situace a v neposlední řadě zákaznické základny v Rakousku raději uhradí jim uloženou sankci, než by se pokoušely rakouské právo obejít. Poskytovatel služeb nemá možnost domněnku vnitrostátních orgánů vyvrátit, zejména proto, že o přijetí sporného opatření není ani informován, a v každém případě není jasné, zda a kdy by mohl vystoupit před správními orgány nebo věcně příslušným vnitrostátním soudem.

102. Nebylo možné ani předpokládat, že pokud by vznikla nutnost vymáhat sankci přeshraničně, nebyly by slovinské orgány ochotny poskytnout svým rakouským kolegům potřebnou součinnost.

40 – V tomto smyslu viz rozsudek ze dne 27. února 2018, Associação Sindical dos Juízes Portugueses, C-64/16, EU:C:2018:117, bod 31 a citovaná judikatura.

41 – Upozorňuji, že rakouská vláda mohla na podporu svého argumentu citovat pouze jednu věc, kdy odvolací soud uznal poskytovatele služeb za účastníka řízení a zrušil rozhodnutí soudu prvního stupně, který mu toto postavení upřel. Společnost Čepelnik však citovala jinou věc, kdy bylo obdobné stanovisko zamítnuto jiným odvolacím soudem, a věc (dosud projednávanou), v níž rakouský správní orgán tvrdil, že poskytovatel služeb nemá právo napadnout opatření, jakým je sporné opatření. Konkrétněji řečeno, společnost Čepelnik informovala soud, že jakkoli již lhůta uplynula, příslušný vnitrostátní soud v její věci dosud nevydal rozhodnutí, zda tomuto podniku jeho postavení umožňuje podat návrh na zahájení řízení ve věci sporného opatření.

42 – Obdobně viz rozsudek ze dne 9. listopadu 2006, Komise v. Belgie, C-433/04, EU:C:2006:702, body 35 až 38.

43 – V tomto smyslu viz rozsudky ze dne 11. března 2004, de Lasteyrie du Saillant, C-9/02, EU:C:2004:138, body 51 a 52; ze dne 7. září 2017, Eqiom a Enka, C-6/16, EU:C:2017:641, bod 31, a ze dne 20. prosince 2017, Deister Holding a Juhler Holding, C-504/16 a C-613/16, EU:C:2017:1009, bod 61.

103. To platí tím spíše, uvážíme-li, že ani ne tři měsíce po použití opatření sporného v původním řízení měla uplynout lhůta k provedení směrnice 2014/67 do vnitrostátního práva a že přestupky, za které byla společnosti Čepelnik uložena pokuta, spadají do věcné působnosti uvedené směrnice. Podle čl. 9 odst. 1 směrnice 2014/67 správní požadavky a kontrolní opatření nezbytné pro zajištění účinného sledování dodržování povinností stanovených v uvedené směrnici a ve směrnici 96/71, které členské státy mohou stanovit – jsou-li odůvodněné a přiměřené podle unijního práva – skutečně zahrnují požadavky na poskytovatele služeb, aby oznámil začátek poskytování služeb a uchovával výplatní pásky v jednom z úředních jazyků hostitelského členského státu nebo v jiných jazycích uznávaných tímto státem.

104. Rakouské orgány by tudíž brzy mohly využít postupů a mechanismů, které stanoví směrnice 2014/67, k vymáhání sankce, která – což je dobré znovu zdůraznit – v době složení jistoty dosud nebyla uložena. Konkrétně články 13 až 19 směrnice 2014/67 (kapitola VI týkající se „přeshraničního vymáhání peněžitých správních sankcí nebo pokut“) vyžadují, aby si členské státy poskytovaly vzájemnou pomoc při prosazování vnitrostátních pravidel přijatých při uplatňování směrnice, z čehož vyplývá povinnost vzájemně uznávat pokuty a poskytovat součinnost při vymáhání správních sankcí nebo pokut. Uvedené články za tímto účelem také uvádějí některá konkrétní ustanovení.

105. Kromě toho je třeba zdůraznit, že sporné opatření bylo *zachováno* i poté, co uplynula lhůta k provedení směrnice 2014/67 do vnitrostátního práva a Rakousko toto provedení oznámilo Komisi.

106. Podle mého názoru je proto zbytečné určovat, zda by postupy stanovené v rámcovém rozhodnutí Rady 2005/214/SVV ze dne 24. února 2005 o uplatňování zásady vzájemného uznávání peněžitých trestů a pokut [44] byly v projednávané věci použitelné, jak argumentovali někteří zúčastnění, kteří v tomto řízení předložili vyjádření. Zdá se mi, že Soudní dvůr v této záležitosti nemá dostatečné informace. Zejména není jasné, zda rozhodnutí, kterým rakouská státní správa ukládá finanční sankce za taková porušení AVRAG, jakým je porušení, z něhož je obviněna společnost Čepelnik, přijímá některý z orgánů uvedených v čl. 1 písm. a) rámcového rozhodnutí 2005/214.

107. A konečně zatřetí podotýkám, že sankce, jejichž výběr má sporné opatření zajistit, jsou mimořádně přísné, zvláště pak za porušení předpisů, která se jeví spíše jako formální (například pouhé neposkytnutí mzdových dokladů v jazyce hostitelského členského státu [45]). To dokládá i skutečnost, že – jak uvádí předkládající soud – sankce, které může společnost Čepelnik čelit, by mohla dosáhnout částky až 90 000 EUR. To je velmi významná částka, uvážíme-li velikost a obrat společnosti Čepelnik a celkovou hodnotu prací, které tato firma v Rakousku provedla.

108. V této souvislosti je třeba mít na paměti, že podle ustálené judikatury jsou v případě, že chybí společná pravidla upravující konkrétní záležitost, členské státy nadále oprávněny ukládat sankce za porušení povinností vyplývajících z vnitrostátních právních předpisů. Členské státy však nesmí uložit sankci, která bude tak nepřiměřená závažnosti protiprávního jednání, že se stane překážkou svobod zakotvených ve Smlouvách [46].

109. V projednávané věci se kombinace přísných sankcí a složení takové jistoty, jaká je předmětem sporu, podstatným způsobem dotýká využívání volného pohybu služeb, který zaručují Smlouvy. Zejména, posuzujeme-li je společně, tato opatření významnou měrou mění jemnou rovnováhu mezi různými (a občas konkurenčními) zájmy, které sleduje směrnice 96/71: podpořit nadnárodní poskytování služeb a současně zajistit spravedlivou hospodářskou soutěž a zaručit dodržování práv zaměstnanců v hostitelském i domovském členském státě [47].

44 – Úř. věst. 2005, L 76, s. 16.

45 – Podle předkládajícího soudu byly chybějící mzdové doklady předloženy brzy po kontrole, kterou orgán dohledu provedl.

46 – V tomto smyslu viz mimo jiné rozsudky ze dne 29. února 1996, Skanavi a Chryssanthakopoulos, C-193/94, EU:C:1996:70, bod 36, a ze dne 7. července 1976, Watson a Belmann, 118/75, EU:C:1976:106, bod 21.

47 – Viz zejména bod 5 odůvodnění směrnice 96/71.

110. Ve světle výše uvedeného docházím k názoru, že opatření, jakým je sporné opatření, zakládá omezení ve smyslu článku 56 SFEU, jež nelze odůvodnit, neboť překračuje rámec toho, co je nezbytné pro dosažení cíle sledovaného vnitrostátními právními předpisy.

IV. Závěry

111. Závěrem navrhuji, aby Soudní dvůr na předběžné otázky položené Bezirksgericht Bleiburg/Okrajno sodišče Pliberk (okresní soud v Bleiburgu, Rakousko) odpověděl takto:

„Články 16 a 19 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2006/123/ES ze dne 12. prosince 2006 o službách na vnitřním trhu brání členskému státu nařídit příjemci služeb, aby pozastavil platby a složil jistotu ve výši neuhrazené částky za službu, kterou prostřednictvím vyslaných pracovníků poskytl poskytovatel usazený v jiném členském státě, je-li účelem sporného opatření zajistit platbu případné pokuty, kterou by poskytovateli mohl následně uložit hostitelský členský stát za porušení pracovněprávních předpisů tohoto státu.“