Zbierka súdnych rozhodnutí

NÁVRHY GENERÁLNEHO ADVOKÁTA
MANUEL CAMPOS SÁNCHEZ-BORDONA
prednesené 28. mája 2020[1]

Vec C-620/18

Maďarsko
proti
Európskemu parlamentu
a

Rade Európskej únie

„Žaloba o neplatnosť – Smernica (EÚ) 2018/957 – Smernica 96/71/ES – Vysielanie pracovníkov v rámci poskytovania služieb – Pravidlá týkajúce sa pracovných podmienok, ochrany zdravia a bezpečnosti pracovníkov – Nevhodný právny základ – Zneužitie právomoci – Diskriminačné, nepotrebné alebo neprimerané obmedzenia – Porušenie zásady slobodného poskytovania služieb – Odmeňovanie vyslaných pracovníkov – Pracovníci vyslaní na dlhú dobu – Porušenie nariadenia (ES) č. 593/2008 o rozhodnom práve pre zmluvné záväzky – Porušenie zásady právnej istoty a zásady jasnosti právnych predpisov – Kolektívne akcie pracovníkov – Cestná doprava“

1. Maďarsko v prvom rade navrhuje, aby Súdny dvor zrušil smernicu (EÚ) 2018/957[2], ktorou sa mení smernica 96/71/ES[3] o vysielaní pracovníkov v rámci poskytovania služieb. Subsidiárne navrhuje zrušiť viaceré ustanovenia smernice 2018/957.

I. Právny rámec

A. Smernica 96/71

2. Smernica 96/71 bola prijatá na základe článku 57 ods. 2 a článku 66 Zmluvy ES (súčasný článok 53 ods. 1 a článok 62 ZFEÚ).

3. Podľa článku 3 ods. 1 tejto smernice bolo jej cieľom zaručiť pracovníkom vyslaným na územie členských štátov pracovné podmienky vzťahujúce sa na oblasti, ktoré v nej boli stanovené a ktoré boli v členskom štáte vykonávania práce zakotvené v zákonoch, iných právnych predpisoch alebo správnych opatreniach alebo v kolektívnych zmluvách alebo v arbitrážnych nálezoch vyhlásených za všeobecne uplatniteľné.

4. Medzi oblasťami upravenými smernicou 96/71 boli v článku 3 ods. 1 písm. c) tejto smernice uvedené minimálne mzdové tarify vrátane sadzby za nadčasy.

1 Jazyk prednesu: španielčina.

2 Smernica Európskeho parlamentu a Rady z 28. júna 2018, ktorou sa mení smernica 96/71/ES o vysielaní pracovníkov v rámci poskytovania služieb (Ú. v. ES L 173, 2018, s. 16; ďalej len „smernica 2018/957“).

3 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; ďalej len „smernica 96/71“).

B. Smernica 2018/957

5. Právny základ smernice 2018/957 tvorí článok 53 ods. 1 ZFEÚ a článok 62 ZFEÚ.

6. Článkom 1 ods. 1 písm. b) smernice 2018/957 boli do článku 1 smernice 96/71 vložené tieto odseky:

„1. Touto smernicou sa zabezpečuje ochrana vyslaných pracovníkov počas ich vyslania v súvislosti so slobodou poskytovať služby stanovením záväzných ustanovení týkajúcich sa pracovných podmienok a ochrany zdravia a bezpečnosti pracovníkov, ktoré sa musia dodržiavať.

1a. Touto smernicou sa nijakým spôsobom neovplyvňuje výkon základných práv uznaných v členských štátoch a na úrovni Únie vrátane práva na štrajk alebo slobody štrajkovať alebo prijímať iné opatrenia patriace do rozsahu pôsobnosti osobitných systémov pracovnoprávnych vzťahov v členských štátoch v súlade s vnútroštátnym právom a/alebo praxou. Touto smernicou tiež nie je dotknuté právo vyjednávať, uzatvárať a presadzovať kolektívne zmluvy alebo právo na kolektívne akcie v súlade s vnútroštátnym právom a/alebo praxou.“

7. Článkom 1 ods. 2 písm. a) smernice 2018/957 sa mení článok 3 ods. 1 smernice 96/71, ktorý sa nahrádza takto:

„1. Členské štáty zabezpečia bez ohľadu na to, ktorý právny poriadok sa uplatňuje na pracovnoprávny vzťah, aby podniky uvedené v článku 1 ods. 1 zaručili na základe rovnakého zaobchádzania pracovníkom, ktorí sú vyslaní na ich územie, pracovné podmienky vzťahujúce sa na tieto oblasti, ktoré sú v členskom štáte výkonu práce stanovené:

– v zákonoch, iných právnych predpisoch alebo správnych opatreniach, a/alebo

– v kolektívnych zmluvách alebo v arbitrážnych nálezoch, ktoré boli vyhlásené za všeobecne uplatniteľné alebo sa inak uplatňujú v súlade s odsekom 8:

  a) maximálna dĺžka pracovného času a minimálna doba odpočinku,

  b) minimálna ročná dĺžka platenej dovolenky,

  c) odmeňovanie vrátane sadzby za nadčasy; toto sa nevzťahuje na zamestnanecké systémy doplnkového dôchodkového poistenia,

  d) podmienky prenajímania pracovníkov, najmä dodanie pracovníkov dočasnými zamestnávateľmi,

  e) zdravie, bezpečnosť a hygiena pri práci,

  f) ochranné opatrenia, pokiaľ ide o pracovné podmienky tehotných žien alebo žien, ktoré nedávno porodili, detí a mladistvých,

  g) rovnaké zaobchádzanie s mužmi a ženami a iné protidiskriminačné ustanovenia,

  h) podmienky ubytovania pracovníkov, ktoré zamestnávateľ poskytuje pracovníkom, ktorí sú mimo svojho obvyklého miesta výkonu práce,

  i) prídavky alebo náhrada cestovných nákladov, stravných a ubytovacích nákladov pre pracovníkov mimo domova z pracovných dôvodov.

Písmeno i) sa uplatňuje výlučne na cestovné náklady, stravné a ubytovacie náklady, ktoré vynakladajú vyslaní pracovníci vtedy, keď sa od nich požaduje, aby cestovali do svojho obvyklého miesta výkonu práce a zo svojho obvyklého miesta výkonu práce v členskom štáte, na ktorého územie boli vyslaní, alebo keď sú ich zamestnávateľom dočasne vyslaní z uvedeného obvyklého miesta výkonu práce na iné miesto výkonu práce.

Na účely tejto smernice sa pojem ‚odmeňovanie' vymedzuje vnútroštátnym právom a/alebo praxou členského štátu, na ktorého územie je pracovník vyslaný, a zahŕňa všetky zložky odmeňovania, ktoré sa stali povinnými podľa vnútroštátnych zákonov, iných právnych predpisov alebo správnych opatrení, alebo podľa kolektívnych zmlúv alebo arbitrážnych nálezov, ktoré boli v tomto členskom štáte vyhlásené za všeobecne uplatniteľné alebo sa inak uplatňujú v súlade s odsekom 8.

…"

8. Článkom 1 ods. 2 písm. b) smernice 2018/957 bol do článku 3 smernice 96/71 vložený odsek 1a, ktorý znie takto:

„1a. Ak skutočné trvanie vyslania presahuje 12 mesiacov, členské štáty zabezpečia, aby bez ohľadu na to, ktorý právny poriadok sa uplatňuje na pracovnoprávny vzťah, podniky uvedené v článku 1 ods. 1 zaručili na základe rovnakého zaobchádzania pracovníkom vyslaným na ich územie okrem pracovných podmienok uvedených v odseku 1 tohto článku aj všetky uplatniteľné pracovné podmienky, ktoré sú v členskom štáte výkonu práce stanovené:

– v zákonoch, iných právnych predpisoch alebo správnych opatreniach, a/alebo

– v kolektívnych zmluvách alebo v arbitrážnych nálezoch, ktoré boli vyhlásené za všeobecne uplatniteľné alebo sa inak uplatňujú v súlade s odsekom 8.

Prvý pododsek tohto odseku sa nevzťahuje na tieto záležitosti:

a) postupy, formality a podmienky uzatvárania a skončenia pracovnoprávneho vzťahu vrátane doložiek o zákaze konkurencie,

b) zamestnanecké systémy doplnkového dôchodkového poistenia.

Ak poskytovateľ služieb podá oznámenie obsahujúce odôvodnenie, členský štát, v ktorom sa služba poskytuje, predĺži obdobie uvedené v prvom pododseku na 18 mesiacov.

Ak podnik uvedený v článku 1 ods. 1 nahrádza vyslaného pracovníka iným vyslaným pracovníkom vykonávajúcim tú istú úlohu na tom istom mieste, trvanie vyslania je na účely tohto odseku súhrnné trvanie období vyslania dotknutých jednotlivých vyslaných pracovníkov.

Pojem ‚tá istá úloha na tom istom mieste' uvedený v štvrtom pododseku tohto odseku sa okrem iného vymedzuje s ohľadom na povahu služby, ktorá sa má poskytnúť, prácu, ktorá sa má vykonať, a adresu/adresy miesta výkonu práce."

9. V súlade s článkom 1 ods. 2 písm. c) smernice 2018/957 má článok 3 ods. 7 smernice 96/71 v súčasnosti toto znenie:

„7. Odseky 1 až 6 nebránia uplatneniu pracovných podmienok, ktoré sú výhodnejšie pre pracovníka.

Prídavky, ktoré sa špecificky vzťahujú na vysielanie, sa považujú za súčasť odmeny, pokiaľ sa nevyplácajú ako náhrada skutočne vynaložených nákladov spojených s vyslaním, ako sú cestovné náklady, stravné a ubytovacie náklady. Zamestnávateľ bez toho, aby bol dotknutý odsek 1 prvý pododsek písm. h), nahradí vyslanému pracovníkovi takéto náklady v súlade s vnútroštátnym právom a/alebo praxou, ktoré sa vzťahujú na pracovnoprávny vzťah.

Ak pracovné podmienky uplatniteľné na pracovnoprávny vzťah neurčujú, či a ktoré zložky prídavku, ktorý sa špecificky vzťahuje na vysielanie, sú vyplácané ako náhrada skutočne vynaložených nákladov spojených s vyslaním alebo ktoré sú súčasťou odmeny, potom sa celý prídavok považuje za vyplácaný ako náhrada nákladov.“

10. Podľa článku 3 ods. 3 smernice 2018/957:

„Táto smernica sa uplatňuje na odvetvie cestnej dopravy odo dňa uplatňovania legislatívneho aktu, ktorým sa mení smernica 2006/22/ES, pokiaľ ide o požiadavky na presadzovanie a stanovenie osobitných pravidiel vo vzťahu k smernici 96/71/ES a smernici [Európskeho parlamentu a Rady 2014/67/EÚ 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 (‚nariadenie o IMI‘) (Ú. v. EÚ L 159, 2014, s. 11)] pre vysielanie vodičov v odvetví cestnej dopravy.“

II. Konanie na Súdnom dvore a návrhy účastníkov konania

11. Maďarská vláda navrhuje, aby Súdny dvor zrušil smernicu 2018/957 ako celok. Subsidiárne navrhuje zrušiť len:

– ustanovenia článku 1 bodu 2 písm. a) smernice 2018/957, ktorými sa stanovuje písmeno c) a tretí pododsek nového článku 3 ods. 1 smernice 96/71,

– ustanovenia článku 1 bodu 2 písm. b) smernice 2018/957, ktorými sa do článku 3 smernice 96/71 vkladá odsek 1a,

– článok 1 bod 2 písm. c) smernice 2018/957,

– článok 3 ods. 3 smernice 2018/957.

12. Maďarská vláda tiež navrhuje zaviazať Európsky parlament a Radu Európskej únie na náhradu trov konania.

13. Európsky parlament a Rada navrhujú, aby Súdny dvor zamietol žalobu a zaviazal Maďarsko na náhradu trov konania.

14. Nemecku, Francúzsku, Holandsku a Komisii bol povolený vstup do konania ako vedľajším účastníkom na podporu návrhov Parlamentu a Rady. Všetci títo účastníci predložili písomné pripomienky, hoci Holandsko sa obmedzilo iba na podporu tvrdení Rady a Európskeho parlamentu.

15. Maďarská vláda v súlade s článkom 16 tretím odsekom Štatútu Súdneho dvora požiadala, aby bola vec pridelená na rozhodovanie veľkej komore.

16. Na pojednávaní konanom 3. marca 2020 sa zúčastnili Rada, Parlament, Komisia a maďarská, nemecká, francúzska a holandská vláda.

III. Úvodné úvahy

17. Vysielanie pracovníkov [4] v rámci nadnárodného poskytovania služieb medzi členskými štátmi bolo vždy citlivou otázkou v rámci Európskej únie. Napriek jeho relatívne malému hospodárskemu významu [5] jeho právna úprava vyvolala spory, lebo sa v nej spájajú dva protichodné prístupy:

– na jednej strane prístup založený na slobodnom poskytovaní služieb na vnútornom trhu. V súlade s ním sa musia odstrániť obmedzenia, ktoré bránia podniku z jedného členského štátu s nízkymi nákladmi na pracovnú silu, aby vyslal svojich pracovníkov na účely poskytovania služieb do iného členského štátu s vyššími nákladmi na pracovnú silu. Štáty pôvodu uvedených podnikov kladú dôraz na potrebu uľahčiť slobodné poskytovanie služieb. Preto navrhujú, aby sa na vyslaných pracovníkov dočasne vzťahovali právne predpisy štátu pôvodu a aby sa na nich uplatnilo čo najmenej predpisov štátu určenia,

– na druhej strane prístup založený na ochrane pracovných a sociálnych podmienok dočasne vyslaných pracovníkov. Štáty určenia žiadajú, aby sa na uvedených pracovníkov vzťahovali rovnaké pracovnoprávne predpisy ako na ostatných pracovníkov, ktorí pracujú na ich území (pričom za rovnakú prácu v tomto štáte majú dostávať rovnakú mzdu). Podniky, ktoré vysielajú pracovníkov, by tak nemohli nekalým spôsobom konkurovať podnikom so sídlom na území uvedeného štátu a zabránilo by sa takzvanému *sociálnemu dumpingu*, pričom by zároveň bola zabezpečená lepšia ochrana vyslaných pracovníkov.

18. Ťažkosti, ktoré vznikajú pri úprave nadnárodného vysielania pracovníkov, vyplývajú v podstate z toho, že Únia nemá právomoc na harmonizáciu pracovných podmienok. Túto právomoc majú členské štáty, čo sa prejavuje v značných rozdieloch medzi pracovnými a mzdovými podmienkami v každom z nich. [6]

19. Nadnárodné vysielanie pracovníkov sa riadi – okrem pracovnoprávnych predpisov dotknutých štátov a predpisov Únie týkajúcich sa slobodného poskytovania služieb – predpismi Únie týkajúcimi sa medzinárodného práva súkromného (o rozhodnom práve pre zmluvné záväzky), predpismi Únie a dotknutých členských štátov, ktoré sa týkajú sociálneho zabezpečenia, a predpismi daňovej povahy. Toto uplatnenie viacerých súborov predpisov umocňuje ťažkosti spojené s úpravou nadnárodného vysielania pracovníkov.

4 V zmysle článku 2 smernice 96/71 „‚vyslaný pracovník' znamená pracovníka, ktorý počas vymedzeného obdobia vykonáva prácu na území iného členského štátu, než [je] štát, v ktorom bežne pracuje".
Podľa judikatúry Súdneho dvora „dochádza k vysielaniu pracovníkov ich pridelením v zmysle článku 1 ods. 3 písm. c) smernice 96/71, ak sú splnené tri podmienky. Po prvé pridelenie pracovníkov je službou poskytnutou za odplatu, pričom pracovník zostáva v pracovnoprávnom vzťahu s podnikom – poskytovateľom služby bez toho, aby bola uzatvorená akákoľvek pracovná zmluva s užívateľským podnikom. Po druhé to[t]o pridelenie sa vyznačuje skutočnosťou, že premiestnenie pracovníka do hostiteľského členského štátu predstavuje samotný cieľ služby poskytnutej zo strany podniku poskytovateľa. Po tretie v rámci takého pridelenia pracovník vykonáva svoje úlohy pod dohľadom a vedením užívateľského podniku" (rozsudky zo 14. novembra 2018, Danieli & C. Officine Meccaniche a i., C-18/17, EU:C:2018:904, bod 27; a z 18. júna 2015, Martin Meat, C-586/13, EU:C:2015:405, bod 33 a citovaná judikatúra).

5 Podľa posledných dostupných štatistík sa v roku 2017 uskutočnilo 2,8 milióna nadnárodných vyslaní pracovníkov s priemernou dobou trvania menej než štyri mesiace na vyslanie, čo po sčítaní predstavuje len 0,2 % celkového počtu osôb zamestnaných v Únii. Pozri DE WISPELAERE, F., PACOLET, J.: *Posting of workers Report on A1 Portable Documents issued in 2017*, HIVA-KU Leuven, október 2018, s. 9, https://www.etk.fi/wp-content/uploads/Komissio-tilastoraportti-Posting-of-workers-2017.pdf. Zo štatistík však vyplýva, že od roku 2010 do roku 2017 sa počet vyslaných pracovníkov zvýšil o 83 %. Rozdelenie týchto pracovníkov podľa hospodárskych odvetví je takéto: stavebníctvo (46,5 %), iné služby (26,7 %), priemysel (25,9 %) a poľnohospodárstvo (0,9 %).

6 Všeobecným trendom je, že štáty s nižšími nákladmi na pracovnú silu *poskytujú* vyslaných pracovníkov, zatiaľ čo štáty s lepšími pracovnými podmienkami ich prijímajú. Pozri údaje uvedené v BRADLEY, H., TUGRAN, T., MARKOWSKA, A., FRIES-TERSCH, E., *2018 Annual Report on intra-EU Labor Mobility*, 2019,
https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/2c170ce2-4c55-11e9-a8ed-01aa75ed71a1/language-en/format-PDF. Z tejto správy vyplýva, že *poskytujúcimi* štátmi sú Poľsko, Maďarsko alebo Litva a *prijímajúcimi* štátmi sú Nemecko, Francúzsko alebo Holandsko.

A. Judikatúra Súdneho dvora týkajúca sa pracovníkov vyslaných v rámci nadnárodného poskytovania služieb

20. Skôr než došlo k harmonizácii právnych predpisov v tejto oblasti, Súdny dvor musel rozhodnúť, ktorý právny poriadok sa má uplatniť na vyslaných pracovníkov.[7] Ak by štát určenia automaticky vyžadoval dodržiavanie svojich pracovnoprávnych predpisov, sťažilo by to poskytovanie služieb podnikom z iných štátov, ktoré by chceli využiť takých pracovníkov.

21. Súdny dvor použil v súvislosti s vnútroštátnymi opatreniami prístup, ktorý obvykle používa v oblasti slobodného poskytovania služieb. Po prvé určí, či vnútroštátny predpis sťažuje nadnárodné poskytovanie služieb s vyslaním pracovníkov, a ak je to tak, použije test proporcionality s cieľom posúdiť, či je toto opatrenie odôvodnené naliehavou požiadavkou, teda dôvodom všeobecného záujmu, ktorý je hodný ochrany.

22. Podľa ustálenej judikatúry článok 56 ZFEÚ vyžaduje nielen vylúčenie akejkoľvek diskriminácie voči poskytovateľovi služieb so sídlom v inom členskom štáte z dôvodu jeho štátnej príslušnosti, ale aj odstránenie všetkých obmedzení, i keď sa uplatňujú bez rozdielu na vnútroštátnych poskytovateľov a poskytovateľov z iných členských štátov, pokiaľ môžu zakázať činnosti poskytovateľa so sídlom v inom členskom štáte, brániť im alebo ich robiť menej atraktívnymi.[8]

23. Súdny dvor považoval za obmedzujúce vnútroštátne opatrenia, ktoré ukladali zamestnávateľom povinnosť platiť v hostiteľskom štáte časť príspevkov na sociálne zabezpečenie, ktorú mal platiť zamestnávateľ, za vyslaných pracovníkov[9] alebo povinnosť platiť príspevky z „vernostných známok“ a „známok za zlé počasie“, ak platili podobné príspevky vo svojom štáte pôvodu[10].

24. Tiež rozhodol, že vnútroštátny predpis, ktorý v rámci vyslania pracovníkov stanovuje povinnosť vyhotoviť a viesť dokumenty sociálneho zabezpečenia a pracovné dokumenty v hostiteľskom členskom štáte, môže viesť k dodatočným nákladom, ako aj administratívnemu a finančnému zaťaženiu pre podniky usadené v inom členskom štáte, a preto predstavuje obmedzenie slobodného poskytovania služieb.[11]

25. Obmedzujúce vnútroštátne opatrenia však môžu byť odôvodnené, ak zodpovedajú naliehavému dôvodu všeobecného záujmu, pokiaľ: a) tento záujem nechránia predpisy, ktoré platia pre poskytovateľa služieb v členskom štáte, v ktorom má sídlo, a b) uvedené predpisy sú vhodné na zabezpečenie uskutočnenia cieľa, ktorý sledujú, a nejdú nad rámec toho, čo je potrebné na jeho dosiahnutie (teda sú primerané).[12]

7 Pozri napríklad rozsudky zo 17. decembra 1981, Webb (279/80, EU:C:1981:314); z 3. februára 1982, Seco a Desquenne & Giral (62/81 a 63/81, EU:C:1982:34; ďalej len „rozsudok Seco a Desquenne & Giral“), a z 27. marca 1990, Rush Portuguesa (C-113/89, EU:C:1990:142).

8 Rozsudky z 28. marca 1996, Guiot (C-272/94, EU:C:1996:147; ďalej len „rozsudok Guiot“, bod 10); z 23. novembra 1999, Arblade a i. (C-369/96 a C-376/96, EU:C:1999:575; ďalej len „rozsudok Arblade a i.“, bod 33), a z 15. marca 2001, Mazzoleni a ISA (C-165/98, EU:C:2001:162; ďalej len „rozsudok Mazzoleni a ISA“, bod 22). Pozri nedávno rozsudky z 12. septembra 2019, Maksimović a i. (C-64/18, C-140/18, C-146/18 a C-148/18, EU:C:2019:723; ďalej len „rozsudok Maksimović a i.“, body 30 a 31), a z 13. novembra 2018, Čepelnik (C-33/17, EU:C:2018:896; ďalej len „rozsudok Čepelnik“, body 37 a 38).

9 Rozsudok Seco a Desquenne & Giral.

10 Rozsudok Guiot.

11 Rozsudky Arblade a i., body 58 a 59, a Maksimović a i., bod 31.

12 Rozsudky Arblade a i., body 34 a 35; z 24. januára 2002, Portugaia Construções (C-164/99, EU:C:2002:40; ďalej len „rozsudok Portugaia Construções“, bod 19), a z 21. septembra 2006, Komisia/Rakúsko (C-168/04, EU:C:2006:595, bod 37).

26. K naliehavým dôvodom všeobecného záujmu, ktoré Súdny dvor uznal ako odôvodnenie uplatňovania pracovnoprávnych opatrení štátu určenia na vyslaných pracovníkov, patria: a) ochrana pracovníkov,[13] b) „sociálne zabezpečenie pracovníkov“,[14] c) „sociálna ochrana pracovníkov v stavebnom priemysle“,[15] d) predchádzanie nekalej súťaži zo strany podnikov, ktoré vyplácajú svojim vyslaným pracovníkom nižšiu mzdu, ako je minimálna mzda, vzhľadom na to, že tento cieľ zahŕňa cieľ týkajúci sa ochrany pracovníkov prostredníctvom boja proti sociálnemu „dumpingu“,[16] a e) boj proti podvodom.

27. Súdny dvor v rozsudku Seco a Desquenne & Giral[17] rozhodol, že pokiaľ nedošlo k harmonizácii, členské štáty môžu poskytovateľom služieb zamestnávajúcim pracovníkov vyslaných na účely poskytovania služieb uložiť napríklad povinnosť, aby takým pracovníkom vyplácali minimálnu odmenu platnú v hostiteľskom členskom štáte aj v prípade, že títo pracovníci vykonávajú činnosť na území hostiteľského členského štátu len dočasne, a bez ohľadu na krajinu, v ktorej sa nachádza sídlo zamestnávateľa. Členské štáty tiež môžu vyžadovať dodržiavanie uvedených pracovnoprávnych predpisov.[18]

28. Prijatie smernice 96/71 malo za následok zníženie počtu, no nie zánik sporov, v ktorých Súdny dvor posudzoval zlučiteľnosť vnútroštátnych opatrení, ktoré obmedzovali vysielanie pracovníkov, s článkom 56 ZFEÚ.

29. Keďže smernica 96/71 neobsahovala ustanovenia na vymoženie dodržiavania jej hmotnoprávnych ustanovení, Súdny dvor pri rozhodovaní o vnútroštátnych obmedzeniach uložených v tejto oblasti naďalej využíval článok 56 ZFEÚ. Táto situácia sa zmenila nadobudnutím účinnosti smernice 2014/67.

30. Pri preskúmavaní doplňujúcich administratívnych pravidiel určených na to, aby umožnili preverenie dodržiavania pracovných podmienok, ktoré sa vzťahujú na vyslaných pracovníkov, sa konkrétne naďalej používal článok 56 ZFEÚ:[19]

– podľa rozsudku Čepelnik článok 56 ZFEÚ bráni tomu, aby príslušné orgány hostiteľského štátu mohli uložiť osobe usadenej v tomto členskom štáte, ktorá si objednala dielo, povinnosť pozastaviť platby svojmu zmluvnému partnerovi so sídlom v inom členskom štáte (členskom štáte pôvodu) alebo dokonca poskytnúť zábezpeku vo výške rovnajúcej sa cene diela, ktorá je stále splatná, aby zabezpečili zaplatenie prípadnej pokuty, ktorá by mohla byť uložená tomuto zmluvnému partnerovi v prípade preukázaného porušenia pracovného práva hostiteľského štátu,[20]

– v tom istom zmysle vyznieva rozsudok Maksimović a i.,[21]

– čo sa týka vysielania pracovníkov, ktorí sú štátnymi príslušníkmi tretích štátov, podnikom poskytujúcim služby so sídlom v členskom štáte, Súdny dvor konštatoval, že podmienenie poskytovania služieb na vnútroštátnom území podnikom so sídlom v inom členskom štáte vydaním administratívneho povolenia predstavuje obmedzenie v zmysle článku 56 ZFEÚ.[22] To isté

13 Rozsudok Arblade a i., bod 80. Pozri napríklad rozsudky Mazzoleni a ISA, bod 27; z 25. októbra 2001, Finalarte a i. (C-49/98, C-50/98, C-52/98 až C-54/98 a C-68/98 a C-71/98, EU:C:2001:564, bod 33); Portugaia Construções, bod 20, a z 12. októbra 2004, Wolff & Müller (C-60/03, EU:C:2004:610; ďalej len „rozsudok Wolff & Muller“, bod 35).

14 Pozri rozsudok Seco a Desquenne & Giral, bod 10.

15 Pozri rozsudky Guiot, bod 15, a Arblade a i., bod 51.

16 Rozsudok Wolff & Müller, body 35, 36 a 41.

17 Bod 14.

18 Rozsudok z 3. decembra 2014, De Clercq a i. (C-315/13, EU:C:2014:2408; ďalej len „rozsudok z Clercq a i.“, bod 66 a citovaná judikatúra).

19 Rozsudky Maksimović a i., bod 26, a De Clercq a i., bod 47.

20 Bod 50.

21 Bod 50.

22 Rozsudok zo 14. novembra 2018, Danieli & C. Officine Meccaniche a i. (C-18/17, EU:C:2018:904, bod 44 a citovaná judikatúra).

platí v prípade, ak sa tomuto podniku uloží povinnosť získať pracovné povolenia na vyslanie svojich pracovníkov, ktorí sú štátnymi príslušníkmi tretích štátov a legálne sa zdržiavajú a pracujú v tomto inom členskom štáte.[23]

B. Harmonizácia právnych predpisov prostredníctvom smerníc

1. Smernica 96/71 a jej zmeny do roku 2018

31. Vzhľadom na pochybnosti o tom, dodržiavanie ktorých pracovnoprávnych predpisov sa mohlo vyžadovať od podnikov, ktoré vysielali svojich pracovníkov, členské štáty vyzvali normotvorcu Únie, aby harmonizoval tieto predpisy.

32. Smernica 96/71 upravuje tri typy vysielania: a) priame poskytovanie služieb podnikom v rámci zmluvy o poskytovaní služieb,[24] b) vysielanie v kontexte organizačnej zložky alebo podniku, ktorý patrí do tej istej skupiny („vysielanie v rámci skupiny“), a c) vysielanie prostredníctvom prenajatia pracovníka agentúrou dočasného zamestnávania so sídlom v inom členskom štáte.

33. Smernica 96/71 sa usilovala podporiť nadnárodné poskytovanie služieb vytvorením primeraného konkurenčného prostredia a prostredníctvom opatrení zaručujúcich rešpektovanie práv vyslaných pracovníkov.

34. Jej cieľom bolo teda upraviť pracovné podmienky platné v pracovnoprávnom vzťahu, ktorý sa realizuje v nadnárodnom kontexte. S týmto zámerom sa usilovala koordinovať právne úpravy členských štátov, „aby sa vytvorilo jadro *záväzných pravidiel o minimálnej požadovanej ochrane*, ktoré majú dodržiavať zamestnávatelia vysielajúci pracovníkov na dočasnú prácu na území členského štátu, v ktorom poskytujú služby“.[25]

35. Uvedené ciele sú vyjadrené v článku 3 ods. 1 prvom pododseku smernice 96/71:

– na jednej strane má toto ustanovenie zabezpečiť poctivú hospodársku súťaž medzi vnútroštátnymi podnikmi a podnikmi poskytujúcimi nadnárodné služby: tieto posledné uvedené podniky musia priznať svojim pracovníkom v hostiteľskom členskom štáte, pokiaľ ide o vymedzený zoznam oblastí, pracovné podmienky a podmienky zamestnania stanovené v hostiteľskom členskom štáte;

– na druhej strane sa toto ustanovenie usiluje zabezpečiť uplatnenie pravidiel minimálnej ochrany hostiteľského členského štátu na vyslaných pracovníkov, pokiaľ ide o pracovné podmienky a podmienky zamestnania týkajúce sa uvedených oblastí počas ich dočasného výkonu práce na jeho území.[26]

23 Rozsudok z 21. októbra 2004, Komisia/Luxembursko (C-445/03, EU:C:2004:655, bod 24).

24 Toto je najčastejší prípad: podnik usadený v členskom štáte vyšle v rámci nadnárodného poskytovania služieb pracovníkov na vlastný účet a pod svojím vedením na územie iného členského štátu. Uzavrie sa zmluva medzi vysielajúcim podnikom a subjektom, ktorému je určené poskytovanie služieb, ktorý vykonáva činnosť v inom členskom štáte, pokiaľ existuje pracovnoprávny vzťah medzi týmto podnikom a pracovníkom počas obdobia vyslania. Pozri rozsudky z 3. apríla 2008, Rüffert (C-346/06, EU:C:2008:189; ďalej len „rozsudok Rüffert“, bod 19), a z 19. decembra 2019, Dobersberger (C-16/18, EU:C:2019:1110; ďalej len „rozsudok Dobersberger“, bod 29).

25 Odôvodnenie 13. Kurzívou zvýraznil generálny advokát.

26 Rozsudky z 12. februára 2015, Sähköalojen ammattiliitto (C-396/13, EU:C:2015:86; ďalej len rozsudok „Sähköalojen ammattiliitto“, bod 28), a z 8. decembra 2007, Laval un Partneri (C-341/05, EU:C:2007:809; ďalej len „rozsudok Laval un Partneri“, body 74 a 76).

36. Praktické uplatňovanie smernice 96/71 bolo z dôvodu nejednoznačnosti a nepresnosti niektorých jej ustanovení a podmienok uplatňovania už od začiatku zložité.[27]

37. Súdny dvor sa pokúsil objasniť niektoré z najdôležitejších pojmov v tejto oblasti:

– pokiaľ ide o „minimálne mzdové tarify“, stanovenie podstatných zložiek tohto pojmu prináleží právu členského štátu vyslania, avšak len v takom rozsahu, v akom táto definícia (ktorá môže vyplývať z právnych predpisov alebo z relevantných vnútroštátnych kolektívnych zmlúv, alebo z výkladu, ktorý podávajú vnútroštátne súdy) neobmedzuje voľné poskytovanie služieb medzi členskými štátmi,

– Súdny dvor musel v konkrétnych prípadoch spresniť, ktoré zložky mali (alebo nemali) byť súčasťou uvedených minimálnych mzdových taríf, osobitne v rozsudkoch Komisia/Nemecko, Isbir a Sähköalojen ammattiliitto.[28]

38. Osobitný význam mal rozsudok Laval un Partneri, lebo: a) na jednej strane sa v ňom konštatovalo, že členské štáty sú povinné poskytnúť vyslaným pracovníkom minimálnu úroveň ochrany, ktorá je stanovená v ich vnútroštátnych právnych predpisoch, a b) na druhej strane sa v ňom rozhodlo, že s výhradou možnosti podnikov usadených v iných členských štátoch pristúpiť dobrovoľne v hostiteľskom členskom štáte k prípadne výhodnejšej kolektívnej pracovnej zmluve, najmä v rámci záväzku prevzatého voči svojim vyslaným pracovníkom, úroveň ochrany, ktorá musí byť zaručená vyslaným pracovníkom na území hostiteľského členského štátu, je v zásade ohraničená na úroveň stanovenú článkom 3 ods. 1 prvým pododsekom písm. a) až g) smernice 96/71.[29]

39. Súdny dvor navyše v spomenutom rozsudku konštatoval, že článok 3 smernice 96/71 – spolu s článkom 56 ZFEÚ – sa majú vykladať v tom zmysle, že bránia tomu, aby sa odborová organizácia mohla snažiť prinútiť poskytovateľa služieb usadeného v inom členskom štáte prostredníctvom kolektívnej akcie vo forme znemožnenia prístupu na stavenisko, aby s ňou začal vyjednávať o mzdových tarifách, ktoré sa majú vyplácať vyslaným pracovníkom, a tiež sa usilovala prinútiť ho, aby pristúpil ku kolektívnej zmluve, ktorej ustanovenia pre niektoré z uvedených oblastí stanovujú výhodnejšie podmienky ako podmienky vyplývajúce z relevantných zákonných ustanovení, zatiaľ čo ďalšie ustanovenia sa týkajú oblastí neuvedených v článku 3 tejto smernice.[30]

40. Rozsudku Laval un Partneri predchádzal rozsudok International Transport Workers' Federation a Finnish Seamen's Union[31] a po ňom nasledovali rozsudky Rüffert a Komisia/Luxembursko[32], v ktorých boli určité opatrenia na ochranu pracovníkov, ktoré obmedzovali slobodné poskytovanie služieb alebo slobodu usadiť sa, označené za neodôvodnené.

27 V tejto súvislosti odkazujem na VOSS, E., FAIOLI, M., LHERNOULD, J.-P., IUDICONE, F.: *Posting of Workers Directive – current situation and challenges*, European Parliament, 2016, http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2016/579001/IPOL_STU(2016)579001_EN.pdf; a FOTONOPOULOU BASURKO, O.: Reflexiones en torno a la noción de habitualidad vs. temporalidad en las normas de derecho internacional privado del trabajo europeas. In: FOTONOPOULOU BASURKO, O. (ed.): *El desplazamiento de trabajadores en el marco de la Unión europea: presente y futuro*. Barcelona: Atelier, 2018, s. 258 až 262.

28 Rozsudky zo 14. apríla 2005, Komisia/Nemecko (C-341/02, EU:C:2005:220, body 25 až 43); zo 7. novembra 2013, Isbir (C-522/12, EU:C:2013:711; ďalej len „rozsudok Isbir“, body 39 až 45), a Sähköalojen ammattiliitto, body 38 až 70.

29 Rozsudok Laval un Partneri, najmä body 80 a 81.

30 Tamže, bod 111.

31 Rozsudok z 11. decembra 2007 (C-438/05, EU:C:2007:772).

32 Rozsudok z 19. júna 2008 (C-319/06, EU:C:2008:350).

41. Táto judikatúra mala podľa názoru odborov nepriaznivý vplyv na záujmy vyslaných pracovníkov [33] a bola predmetom kritiky, lebo sa zdalo, že v dôsledku nej sa smernica 96/71 zmenila na predpis, ktorý určuje hornú hranicu práv, ktoré mohol hostiteľský členský štát priznať vyslaným pracovníkom a ktorých dodržiavanie mohol vyžadovať od podnikov, ktoré vyslali týchto pracovníkov [34]. Nie je prekvapujúce, že viedla k požiadavke, aby bola smernica 96/71 novelizovaná. [35]

42. K vyššie uvedenému sa pripojil vplyv rozšírení Únie v rokoch 2004 a 2007, teda pristúpenie nových členských štátov so značným potenciálom vývozu vyslaných pracovníkov. Hospodárska kríza v roku 2008 tiež ovplyvnila uplatňovanie smernice 96/71, keďže podporila nadnárodné vysielanie pracovníkov a prispela k rozvoju podvodných praktík (fiktívne firmy alebo *letter box companies*, nepravé samostatne zárobkovo činné osoby) [36] s cieľom vyhnúť sa „minimálnej“ ochrane, ktorú táto smernica poskytovala vyslaným pracovníkom.

43. Prvým pokrokom v procese novelizácie bolo schválenie smernice 2014/67, ktorej účelom bolo zabezpečiť dodržiavanie smernice 96/71 prostredníctvom stanovenia nových a posilnených nástrojov na boj proti akémukoľvek zneužívaniu, obchádzaniu alebo podvodu v prípadoch nadnárodného vysielania pracovníkov a ich sankcionovanie. [37]

44. Smernica 2014/67 obsahuje aj ustanovenia na zlepšenie administratívnej spolupráce medzi vnútroštátnymi orgánmi zodpovednými za oblasť vysielania. Upravuje kontrolné opatrenia, ktoré môžu členské štáty uplatňovať, keď vykonávajú dohľad nad dodržiavaním pracovných podmienok vyslaných pracovníkov. Okrem toho vyžaduje zavedenie vhodných a účinných kontrol a mechanizmov monitorovania, ako aj inšpekcií, ktoré majú vykonávať vnútroštátne orgány, na zabezpečenie dohľadu nad dodržiavaním smernice 96/71.

2. Smernica 2018/957

45. Členské štáty boli povinné prebrať smernicu 2014/67 do svojho vnútroštátneho právneho poriadku do 18. júna 2016. [38] Pred uplynutím uvedenej lehoty Komisia 8. marca 2016 predložila návrh zmeny smernice 96/71. [39]

46. Pri prerokúvaní tohto návrhu sa dostal do popredia spor medzi členskými štátmi, ktoré boli *poskytovateľmi* a *príjemcami* vyslaných pracovníkov:

– Nemecko, Rakúsko, Belgicko, Francúzsko, Luxembursko, Holandsko a Švédsko v spoločnom liste vyjadrili podporu modernizácii smernice 96/71 s cieľom zaviesť zásadu „rovnakej odmeny za rovnakú prácu na rovnakom mieste“. Navrhli zmeniť ustanovenia uvedenej smernice týkajúce sa

33 Rozsudok zo 17. novembra 2015, RegioPost (C-115/14, EU:C:2015:760, bod 66), viedol k určitej zmene smerovania, keďže sa v ňom konštatovalo, že „z výkladu článku 26 smernice 2004/18 v spojení so smernicou 96/71 vyplýva, že členskému štátu sa umožňuje sta[no]viť v rámci zadania verejnej zákazy záväzné pravidlo minimálnej ochrany upravené v článku 3 ods. 1 prvom pododseku písm. c) tejto smernice, akým je pravidlo dotknuté vo veci samej, ktoré ukladá podnikom so sídlom v iných členských štátoch povinnosť dodržiavať určitú úroveň minimálnej mzdy v prospech svojich pracovníkov vyslaných na územie hostiteľského členského štátu na účely vykonania tejto verejnej zákazky. Takéto pravidlo je totiž súčasťou úrovne ochrany, ktorá musí byť zaručená uvedeným pracovníkom“.

34 KILPATRICK, C.: Laval's regulatory conundrum: collective standard-setting and the Court's new approach to posted workers. In: *European Law Review*, č. 6, 2009, s. 848; ROCCA, M.: *Posting of Workers and Collective Labour Law: There and Back Again. Between Internal Markets and Fundamental Rights*. Antwerpen: Intersentia, 2015, s. 181 až 204.

35 Pozri analýzu VAN NUFFEL, P., AFANASJEVA, S.: The Posting Workers Directive revised: enhancing the protection of workers in the cross-border provision of services. In: *European Papers*, 2018, č. 3, s. 1411 až 1413.

36 PERDISINI, M., PALLINI, M.: *Exploring the fraudulent contracting of work in the European Unio*n. Eurofound, 2016, s. 9 až 18.

37 Smernica 2014/67 riešila problémy spojené s takzvanými „schránkovými firmami“ a posilnila schopnosť členských štátov dohliadať na pracovné podmienky a zabezpečovať dodržiavanie uplatniteľných predpisov. Sú v nej okrem iného vymenované kritériá, ktoré preukazujú existenciu skutočnej väzby medzi zamestnávateľom a členským štátom sídla, ktoré sa uplatnia aj pri rozhodovaní o tom, či určitá osoba spĺňa definíciu vysланého pracovníka.

38 Pozri MARCHAL ESCALONA, N.: El desplazamiento de trabajadores en el marco de una prestación transnacional de servicios: hacia un marco normativo europeo más seguro, justo y especializado. In: *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, 2019, č. 1, s. 91 až 95.

39 COM(2016) 128 final z 18. marca 2016, návrh smernice Európskeho parlamentu a Rady, ktorou sa mení smernica 96/71.

pracovných a sociálnych podmienok platných pre vyslaných pracovníkov predovšetkým v oblasti odmeňovania; stanovenie maximálnej dĺžky vyslania, najmä s cieľom harmonizovať tieto ustanovenia s nariadením Únie o koordinácii systémov sociálneho zabezpečenia, ako aj objasnenie podmienok vzťahujúcich sa na odvetvie cestnej dopravy;

– Bulharsko, Česká republika, Slovensko, Estónsko, Maďarsko, Lotyšsko, Litva, Poľsko a Rumunsko naopak v inom spoločnom liste tvrdili, že revízia smernice 96/71 je predčasná a že sa má odložiť, kým neuplynie lehota na prebratie smernice 2014/67 a jej účinky nebudú podrobne vyhodnotené. Uvedené členské štáty vyjadrili obavu, že zásada „rovnakej odmeny za rovnakú prácu na rovnakom mieste“ môže vyvolať prekážky na jednotnom trhu, keďže mzdové rozdiely sú oprávneným faktorom, ktorý je pre poskytovateľov služieb konkurenčnou výhodou. Navyše sa domnievali, že na vyslaných pracovníkov sa z dôvodov sociálneho zabezpečenia majú naďalej vzťahovať právne predpisy členského štátu pôvodu a že vzťah medzi vysielaním pracovníkov a koordináciou systémov sociálneho zabezpečenia sa nemá meniť.

47. Štrnásť národných parlamentov zaslalo Komisii v lehote stanovenej v článku 6 protokolu č. 2 odôvodnené stanoviská, v ktorých tieto parlamenty uviedli, že návrh z 8. marca 2016 nie je v súlade so zásadou subsidiarity. Tým začali postup stanovený v článku 7 ods. 2 protokolu č. 2 k Zmluve o uplatňovaní zásad subsidiarity a proporcionality.

48. Právnym základom návrhu Komisie boli ustanovenia týkajúce sa vnútorného trhu, konkrétne článok 53 ods. 1 a článok 62 ZFEÚ. Po analýze jeho obsahu Komisia dospela k záveru, že revízia smernice 96/71 je v súlade so zásadou subsidiarity zakotvenou v článku 5 ods. 3 ZEÚ a že stiahnutie alebo zmena uvedenej revízie nie sú potrebné.[40]

49. Po zložitých rokovaniach na pôde Rady a Európskeho parlamentu[41] bola revízia smernice 96/71 28. júna 2018 schválená prijatím smernice 2018/957, ktorej článok 3 stanovuje lehotu na prebratie do 30. júla 2020 a ktorej uplatňovanie na služby cestnej dopravy závisí od prijatia osobitného právneho aktu.

50. Poľsko a Maďarsko hlasovali proti prijatiu smernice 2018/957 a Chorvátsko, Litva, Lotyšsko a Spojené kráľovstvo sa zdržali hlasovania.

51. Na záver treba uviesť, že so zmenou smernice 96/71 prostredníctvom prijatia smernice 2018/957 bol spojený návrh na novelizáciu nariadenia (ES) č. 883/2004[42] a zriadenie Európskeho orgánu práce[43], ktorého cieľom je pomáhať členským štátom a Komisii pri účinnom uplatňovaní a presadzovaní práva Únie v oblasti mobility pracovnej sily v rámci Únie (vrátane smernice 96/71), ako aj pri koordinácii systémov sociálneho zabezpečenia v rámci Únie.

40 COM(2016) 505 final z 20. júla 2016, oznámenie Komisie Európskemu parlamentu, Rade a národným parlamentom týkajúce sa návrhu smernice, ktorou sa mení smernica o vysielaní pracovníkov, s ohľadom na zásadu subsidiarity, v súlade s protokolom č. 2.

41 Pozri analýzu VAN NUFFEL, P., AFANASJEVA, S.: The Posting Workers Directive revised: enhancing the protection of workers in the cross-border provision of services. In: *European Papers*, 2018, č. 3, s. 1414 až 1416.

42 COM(2016) 815 final z 13. decembra 2016, návrh nariadenia Európskeho parlamentu a Rady, ktorým sa mení nariadenie (ES) č. 883/2004 o koordinácii systémov sociálneho zabezpečenia a nariadenie (ES) č. 987/2009, ktorým sa stanovuje postup vykonávania nariadenia (ES) č. 883/2004.

43 Nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) 2019/1149 z 20. júna 2019, ktorým sa zriaďuje Európsky orgán práce a ktorým sa menia nariadenia (ES) č. 883/2004, (EÚ) č. 492/2011 a (EÚ) 2016/589 a ktorým sa zrušuje rozhodnutie (EÚ) 2016/344 (Ú. v. EÚ L 186, 2019, s. 21).

IV. Prvý žalobný dôvod: nesprávna voľba právneho základu smernice 2018/957

A. Tvrdenia

52. Podľa maďarskej vlády článok 53 ods. 1 a článok 62 ZFEÚ, ktoré stanovujú aproximáciu právnych predpisov v oblasti slobodného poskytovania služieb, nie sú vhodným právnym základom pre smernicu 2018/957. Uvedená smernica sa vzhľadom svoj účel a obsah zameriava výlučne alebo prevažne na ochranu pracovníkov, a preto ju normotvorca Únie mal prijať na základe článku 153 ZFEÚ alebo aspoň primárne na základe tohto posledného uvedeného právneho základu v oblasti sociálnej politiky.

53. Táto vláda zastáva názor, že smernica 2018/957 neodstraňuje obmedzenia slobodného poskytovania služieb, ale vyvoláva prekážky pre podniky, ktoré poskytujú nadnárodné služby s vysielaním pracovníkov, lebo zavádza opatrenia na ochranu vyslaných pracovníkov. Jej hlavným cieľom je rovnaké zaobchádzanie s pracovníkmi, najmä rozšírenie rovnosti odmeňovania (rovnaká mzda za rovnakú prácu na rovnakom pracovnom mieste).

54. Ak sú pracovníci vyslaní v rámci nadnárodného poskytovania služieb na obdobie dlhšie než 12 mesiacov (alebo výnimočne 18 mesiacov), smernica vyžaduje, aby sa na nich uplatnili rovnaké pracovné podmienky ako na pracovníkov hostiteľskej krajiny. Pokiaľ ide o kratšie obdobia, maďarská vláda sa domnieva, že smernica posilňuje *tvrdé jadro* povinných predpisov, ktoré týmto pracovníkom zaručujú minimálnu ochranu počas ich vyslania do hostiteľského štátu.

55. Maďarská vláda sa domnieva, že smernica 2018/957 by nemala mať rovnaký právny základ ako smernica 96/71: obsah smernice z roku 2018 je obmedzený na ochranu vyslaných pracovníkov, pričom táto smernica neobsahuje ustanovenia zamerané na liberalizáciu poskytovania služieb.

56. Maďarská vláda sa tiež odvoláva na judikatúru týkajúcu sa prednosti konkrétnejšieho právneho základu. Pri prijímaní smernice 96/71 bol použitý všeobecný základ aproximácie právnych predpisov v oblasti slobodného poskytovania služieb, lebo neexistoval iný, konkrétnejší základ. V čase prijatia smernice 2018/957 už existoval tento konkrétnejší základ (článok 153 ZFEÚ), ktorý mal normotvorca Únie použiť.

57. Komisia, Rada, Európsky parlament a vlády členských štátov, ktoré vstúpili do konania, sa domnievajú, že právny základ smernice 2018/957 (článok 53 ods. 1 a článok 62 ZFEÚ) je správny.

B. Posúdenie

58. Judikatúra Súdneho dvora týkajúca sa voľby právneho základu bola zhrnutá v rozsudku Česká republika/Parlament a Rada [44] v podobe nasledujúcich konštatovaní:

– „voľba právneho základu aktu Únie [musí] vychádzať z objektívnych skutočností, ktoré môžu byť predmetom súdneho preskúmania, medzi ktoré patrí cieľ a obsah tohto aktu. Ak preskúmanie dotknutého aktu preukáže, že sleduje dvojaký cieľ alebo že obsahuje dve zložky, a ak jeden z nich možno označiť za hlavný alebo prevažujúci, zatiaľ čo druhý je len doplňujúci, musí sa tento akt založiť iba na jedinom právnom základe, a to na tom, ktorý si vyžaduje hlavný alebo prevažujúci cieľ alebo zložka“; [45]

44 Rozsudok z 3. decembra 2019 (C-482/17, EU:C:2019:1035; ďalej len „rozsudok Česká republika/Parlament a Rada“).

45 Tamže, bod 31.

– „navyše… na účely určenia vhodného právneho základu možno zohľadniť právny kontext, do ktorého patrí nová právna úprava, najmä v rozsahu, v akom je takýto kontext spôsobilý objasniť cieľ uvedenej právnej úpravy“;[46]

– „pokiaľ ide o právnu úpravu, ktorá mení existujúcu právnu úpravu, treba na účely identifikácie jej právneho základu zohľadniť aj existujúcu právnu úpravu, ktorú mení, a najmä jej cieľ a obsah“;[47]

– z ustálenej judikatúry tiež vyplýva, že po prijatí harmonizačného predpisu „normotvorca Únie nemôže byť zbavený možnosti prispôsobiť tento akt každej zmene okolností alebo vývoju poznatkov s ohľadom na jeho úlohu dbať na ochranu všeobecných záujmov uznaných Zmluvou“.[48]

59. V súlade s touto judikatúrou teda overím, či zmena smernice 96/71 spadá do rámca voľnej úvahy inštitúcií Únie, čo si vyžaduje: i) určiť hlavný cieľ smernice 2018/957, ii) preskúmať jej obsah[49] a iii) rozobrať kontext, v ktorom bola prijatá.

1. Cieľ smernice 2018/957

60. Pri určovaní *hlavného cieľa* tejto smernice je nevyhnutné mať na zreteli odôvodnenia tejto smernice a ustanovenia, ktoré sú jej súčasťou, ako celok.[50]

61. V odôvodneniach smernice 2018/957 sa zdôrazňuje, že jej cieľom je dosiahnuť – nie vždy ľahkú – rovnováhu medzi dvoma záujmami, ktoré sa nevyhnutne nezhodujú:[51]

– na jednej strane záruka, aby podniky z členských štátov mohli uskutočňovať nadnárodné poskytovanie služieb[52] tak, že – bez neodôvodnených obmedzení – budú vysielať pracovníkov zo štátu, v ktorom majú sídlo, aby mohli využiť svoju konkurenčnú výhodu v prípade, ak majú nižšie mzdové náklady,

– na druhej strane ochrana práv vyslaných pracovníkov[53], ktorí musia mať v štáte určenia podobné pracovnoprávne postavenie ako pracovníci uvedeného štátu.

62. Zmienky o uvedenej rovnováhe (medzi záujmami podnikov poskytujúcich služby a sociálnou ochranou vyslaných pracovníkov) sa opakovane objavujú v odôvodneniach smernice 2018/957.[54] Napríklad v odôvodnení 10 tejto smernice, v ktorom sa konštatuje, že „zabezpečenie väčšej ochrany pracovníkov je nevyhnutné na zaručenie slobody poskytovať služby spravodlivým spôsobom, a to v krátkodobom aj dlhodobom horizonte, najmä tým, že sa zabráni zneužívaniu práv zaručených zmluvami“, sa naopak ďalej uvádza, že „pravidlá, ktorými sa zaručuje takáto ochrana pracovníkov,… nemôžu mať vplyv na právo podnikov vysielajúcich pracovníkov na územie iného členského štátu odvolávať sa na slobodu poskytovať služby“.

46 Tamže, bod 32.

47 Tamže, bod 42.

48 Tamže, bod 38.

49 Rozsudok z 21 júna 2018, Poľsko/Parlament a Rada (C-5/16, EU:C:2018:483, bod 49).

50 Rozsudok z 27. januára 2000, DIR International Film a i./Komisia (C-164/98 P, EU:C:2000:48, bod 26).

51 Pozri odôvodnenie 1: „… zaručiť rovnaké podmienky pre podniky a dodržiavanie práv pracovníkov“. Tieto dva záujmy sú spomenuté aj v odôvodnení 4: cieľom smernice 2018/957 je overiť, či smernica 96/71 „stále zabezpečuje správnu rovnováhu medzi potrebou podporiť slobodu poskytovať služby a zabezpečiť rovnaké podmienky na jednej strane a potrebou chrániť práva vyslaných pracovníkov na strane druhej“.

52 V odôvodnení 2 sa uvádza: „Sloboda poskytovať služby zahŕňa právo podnikov poskytovať služby na území iného členského štátu a dočasne vysielať svojich vlastných pracovníkov na územie takého členského štátu na uvedený účel.“

53 V odôvodnení 3 je potvrdený cieľ týkajúci sa sociálnej spravodlivosti a ochrany, ktorý má chrániť vyslaných pracovníkov. Odôvodnenia 5 až 9 majú tiež vplyv na ochranu vyslaných pracovníkov.

54 Potvrdzuje to odôvodnenie 24: „Touto smernicou sa v súvislosti so slobodou poskytovať služby a ochranou vyslaných pracovníkov zavádza vyvážený rámec, ktorý je nediskriminačný, transparentný a primeraný, pričom súčasne rešpektuje rôznorodosť vnútroštátnych pracovnoprávnych vzťahov. Táto smernica nebráni uplatňovaniu pracovných podmienok, ktoré sú výhodnejšie pre vyslaných pracovníkov.“

63. Primeraná rovnováha medzi dvoma uvedenými záujmami musí navyše zaručiť spravodlivú hospodársku súťaž medzi podnikmi, ktoré vysielajú pracovníkov, a podnikmi so sídlom v štáte určenia.

64. Je pravda, že väčšina odôvodnení smernice 2018/957 sa týka osobitne ochrany vyslaných pracovníkov. Uvedené opakovanie je odôvodnené tým, že cieľom novelizácie smernice 96/71 z roku 2018 bolo práve zmeniť rovnováhu nastolenú v tejto druhej smernici a poskytnúť vyslaným pracovníkom väčšiu ochranu. Normotvorca Únie považoval uvedenú zmenu za nevyhnutnú vzhľadom na vývoj pracovných trhov Únie po jednotlivých rozšíreniach a v dôsledku hospodárskej krízy v roku 2008.

2. Obsah smernice 2018/957

65. Obsah tejto smernice je v súlade s cieľmi, ktoré sú uvedené v jej odôvodneniach. Nové znenie článku 1 ods. 1 smernice 96/71 kladie väčší dôraz na ochranu práv vyslaných pracovníkov, zatiaľ čo predchádzajúce znenie kládlo väčší dôraz na podniky, ktoré ich zamestnávajú.

66. Pripomínam, že zmeny v smernici 96/71 vykonané smernicou 2018/957 sú zamerané na zlepšenie pracovných podmienok vyslaných pracovníkov a ich priblíženie k pracovným podmienkam pracovníkov hostiteľského štátu. Konkrétne:

– maximálna doba vyslania sa stanovuje na jeden rok (alebo výnimočne na 18 mesiacov). Po uplynutí tejto doby sa vyslaný pracovník zmení na *dlhodobého pracovníka* [55], na ktorého sa v zásade vzťahujú rovnaké pracovné podmienky ako na pracovníkov hostiteľského štátu;

– pokiaľ ide o pracovníkov vyslaných na dobu kratšiu než jeden rok (alebo výnimočne 18 mesiacov), rozširujú sa oblasti, na ktoré sa vzťahuje povinnosť rovnakého zaobchádzania vo vzťahu k vnútroštátnym pracovníkom. [56] Výraz „minimálne mzdové tarify“ sa konkrétne nahrádza výrazom „odmeňovanie“;

– zlepšujú sa pracovné podmienky pracovníkov vyslaných sprostredkovateľskými agentúrami alebo agentúrami dočasného zamestnávania. Členské štáty v súčasnosti musia zaručiť (predtým to bolo dobrovoľné), aby tieto subjekty zaručili uvedeným pracovníkom pracovné podmienky, ktoré sa uplatňujú podľa článku 5 smernice 2008/104/ES [57] na dočasných agentúrnych pracovníkov prenajatých agentúrami dočasného zamestnávania so sídlom v hostiteľskom členskom štáte.

67. Okrem týchto zmien smernica 2018/957 zavádza ďalšie zmeny súvisiace s monitorovaním, kontrolou a presadzovaním, pokiaľ ide o uplatňovanie smernice 96/71, vyvolané prijatím smernice 2014/67.

68. Z celkového pohľadu sa obsah smernice 2018/957 teda zameriava na zvýšenie ochrany práv vyslaných pracovníkov, ale stále v kontexte nadnárodného poskytovania služieb, ktoré uskutočňuje podnik.

55 Toto označenie používa MARCHAL ESCALONA, N.: El desplazamiento de trabajadores en el marco de una prestación transnacional de servicios: hacia un marco normativo europeo más seguro, justo y especializado. In: *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, 2019, č. 1, s. 96 až 98.

56 V jeho písmene h) sú zahrnuté „podmienky ubytovania pracovníkov, ktoré zamestnávateľ poskytuje pracovníkom, ktorí sú mimo svojho obvyklého miesta výkonu práce“, a v jeho písmene i) „prídavky alebo náhrada cestovných nákladov, stravných a ubytovacích nákladov pre pracovníkov mimo domova z pracovných dôvodov“.

57 Smernica Európskeho parlamentu a Rady 2008/104/ES z 19. novembra 2008 o dočasnej agentúrnej práci (Ú. v. EÚ L 327, 2008, s. 9).

3. Kontext, v ktorom bola prijatá smernica 2018/957

69. Ako som už vysvetlil, proces prijímania smernice 96/71 bol zložitý. Jej cieľom bolo podporiť a uľahčiť cezhraničné poskytovanie služieb, chrániť vyslaných pracovníkov a zaručiť spravodlivú hospodársku súťaž medzi podnikmi zo štátu pôvodu a podnikmi z členských štátov určenia.

70. *Status quo*, ktorý sa dosiahol v roku 1996, sa zmenil rozšíreniami Únie v rokoch 2004 a 2007 za podmienok, ktoré boli opísané vyššie.[58] Nadnárodné vysielanie pracovníkov sa zvýšilo vzhľadom na uvedenú skutočnosť, ku ktorej sa pripojila hospodárska kríza v roku 2008.

71. Za uvedených okolností politické inštitúcie Únie – ktoré takto postupovali aj vzhľadom na nejednoznačnosť niektorých jej pojmov – považovali za nevyhnutné novelizovať smernicu 96/71, čo sa uskutočnilo v dvoch fázach: a) smernica 2014/67, ktorou – bez toho, aby bola smernica 96/71 zmenená – boli zavedené mechanizmy na zlepšenie jej uplatňovania vzhľadom na výskyt mnohých podvodov pri nadnárodnom vysielaní pracovníkov a b) prijatie smernice 2018/957, ktorou sa zavádzajú vyššie opísané zmeny.

72. Už spomenuté ťažkosti, na ktoré Komisia, Rada a Európsky parlament narazili pri realizácii tejto novelizácie, poukázali na veľký rozpor medzi záujmami štátov pôvodu podnikov a hostiteľských štátov. Prejednávaná žaloba o neplatnosť a žaloba o neplatnosť, ktorú podalo Poľsko (vec C-626/18) proti smernici 2018/957, svedčia o intenzite rozporov medzi členskými štátmi.

4. Môj názor na právny základ

73. Po rozbore účelu, obsahu a kontextu smernice 2018/957 treba objasniť, či je právny základ použitý na jej prijatie (článok 53 ods. 1 a článok 62 ZFEÚ) správny, ako to tvrdí Európsky parlament, Rada, Komisia a nemecká, francúzska a holandská vláda, alebo či právnym základom pri prijímaní tejto smernice mal byť naopak článok 153 ZFEÚ, ako to tvrdí Maďarsko.

74. Súhlasím s Maďarskom v tom, že ciele a obsah smernice 2018/957 sú zamerané prevažne na ochranu práv vyslaných pracovníkov. Táto okolnosť však neumožňuje dospieť k záveru, že základ tejto smernice treba nevyhnutne hľadať v článku 153 ZFEÚ.

75. Predovšetkým pripomínam, že smernicou 2018/957 sa vykonáva podstatná, ale obmedzená zmena smernice 96/71. Podľa judikatúry Súdneho dvora akt, ktorým sa mení iný skorší akt, má spravidla rovnaký právny základ[59], čo sa mi zdá logické. Preto článok 53 ods. 1 a článok 62 ZFEÚ môžu byť vhodným právnym základom pre smernicu 2018/957, tak ako boli v minulosti vhodným právnym základom pre smernicu 96/71, ktorá sa uvedenou smernicou mení.

76. Smernicou 2018/957 sa legislatívne riešenie vyplývajúce zo smernice 96/71 prispôsobuje fenoménu (rastúceho) nadnárodného vysielania pracovníkov s cieľom uľahčiť slobodné poskytovanie služieb podnikmi, ktoré využívajú tento spôsob presunu pracovnej sily.

77. Pripomínam, že toto prispôsobenie bolo nevyhnutné vzhľadom na vývoj pracovných trhov Únie a bolo zamerané na väčšiu ochranu pracovných podmienok vyslaných pracovníkov. Je možné, že v niektorých prípadoch spôsobí zodpovedajúce zníženie konkurencieschopnosti podnikov pri poskytovaní služieb v iných členských štátov s využitím tohto nástroja, ale európsky normotvorca sa (legitímne) rozhodol práve pre toto riešenie.

58 Body 41 až 44 týchto návrhov.

59 Rozsudok Česká republika/Parlament a Rada, bod 42.

78. Ako som uviedol pri rozbore judikatúry Súdneho dvora v tejto oblasti, keď normotvorca Únie prijme harmonizačný predpis, nemôže byť zbavený možnosti prispôsobiť tento akt každej zmene okolností alebo vývoju poznatkov s ohľadom na jeho úlohu dbať na ochranu všeobecných záujmov uznaných Zmluvou. [60]

79. Práve to bolo dôsledkom prijatia smernice 2018/957. Normotvorca Únie zaviedol zmeny v smernici 96/17 s cieľom prispôsobiť rovnováhu záujmov vyjadrenú v tejto smernici novej situácii vyvolanej cezhraničným pohybom pracovníkov. Sporné záujmy sú stále rovnaké, ale ťažisko a bod, v ktorom sú vyvážené, sa presunuli smerom k väčšej ochrane pracovných práv týchto pracovníkov. Toto opätovné nastolenie rovnováhy neodôvodňuje zmenu právneho základu v porovnaní so smernicou 96/71.

80. Maďarsko uvádza judikatúru Súdneho dvora týkajúcu sa voľby konkrétnejšieho právneho základu v prípade, ak existujú viaceré právne základy na prijatie právneho aktu Únie. [61] Domnieva sa, že článok 153 ZFEÚ je konkrétnejší než článok 53 ods. 1 a článok 62 ZFEÚ na účely prijatia smernice 2018/957, lebo sa zameriava na ochranu práv pracovníkov, a nie na odstránenie prekážok slobodného poskytovania služieb.

81. S touto argumentáciou nesúhlasím. Článok 153 ods. 2 ZFEÚ obsahuje dva rôzne právne základy:

– v písmene a) stanovuje prijímanie opatrení na podporu spolupráce medzi členskými štátmi v sociálnej oblasti s vylúčením akéhokoľvek druhu harmonizácie,

– v písmene b) upravuje možnosť prijímať v určitých sociálnych oblastiach „minimálne požiadavky na ich postupné uskutočňovanie“ so zreteľom na podmienky v každom členskom štáte.

82. Žiadny z týchto dvoch právnych základov nie je vhodný ako základ smernice 2018/957. Pokiaľ ide o pracovníkov vyslaných v rámci nadnárodného poskytovania služieb, treba objasniť – a uvedená smernica to objasňuje –, ktoré pracovnoprávne predpisy sa na nich budú vzťahovať počas ich vyslania do hostiteľského štátu. Na tento účel je spolupráca medzi členskými štátmi, ktorá je uvedená v článku 153 ods. 2 písm. a) ZFEÚ, nedostatočná, a to najmä vzhľadom na to, že záujmy členského štátu pôvodu a členského štátu určenia sa nemusia zhodovať, o čom svedčí tento spor.

83. Na určenie právneho poriadku, ktorým sa budú spravovať pracovnoprávne vzťahy (pokiaľ ide o niektoré z ich aspektov) počas vyslania do hostiteľského štátu, tiež nie je potrebné vypracovať európske predpisy, ktoré stanovujú minimálnu harmonizáciu, spomenuté v článku 153 ods. 2 písm. b) ZFEÚ. Keďže úplná harmonizácia všetkých pracovných podmienok v Únii nie je možná, naďalej budú existovať rozdiely medzi pracovnoprávnymi predpismi štátu pôvodu a pracovnoprávnymi predpismi hostiteľského štátu.

84. Vychádzajúc z tohto predpokladu, smernica 2018/957 len stanovuje, ktoré predpisy hostiteľského štátu sa vzťahujú na vyslaného pracovníka počas obdobia, v ktorom jeho podnik uskutočňuje nadnárodné poskytovanie služieb. V tomto zmysle sa podobá *kolíznej norme*, podľa ktorej sa určuje rozhodné právo, na uľahčenie slobodného poskytovania služieb a zároveň zabezpečenie primeranej sociálnej ochrany vyslaných pracovníkov. Právne základy uvedené v článku 153 ods. 2 ZFEÚ neupravujú takéto prípady ani nie sú pre ne určené.

60 Tamže, body 38 a 39.

61 Rozsudok z 12. februára 2015, Parlament/Rada (C-48/14, EU:C:2015:91, bod 36 a citovaná judikatúra).

85. Článok 153 ZFEÚ teda – v rozsahu relevantnom pre prejednávanú vec – nie je *konkrétnejším* právnym základom než článok 53 ods. 1 a článok 62 ZFEÚ. Tieto dva posledné uvedené články boli právnym základom na prijatie smernice 96/71 a musia plniť rovnakú funkciu pri jej zmene, ktorá bola vykonaná smernicou 2018/957. Pokiaľ z tejto smernice vyplýva opätovné nastolenie rovnováhy záujmov, ktorú normotvorca Únie nastolil v roku 1996, jej právny základ je rovnaký ako právny základ smernice 96/71, aj keď zohľadňuje zmeny v cezhraničnom pohybe pracovníkov, ku ktorým odvtedy došlo.

V. Druhý žalobný dôvod: porušenie článku 153 ods. 5 ZFEÚ

A. Tvrdenia

86. Maďarská vláda tvrdí, že smernica 2018/957 je v rozpore s článkom 153 ods. 5 ZFEÚ, keďže toto ustanovenie vylučuje legislatívnu právomoc Únie v oblasti odmeňovania v rámci pracovnoprávnych vzťahov.

87. Podľa jej názoru normotvorca Únie tým, že stanovil, že odmeňovanie pracovníkov sa musí prispôsobiť právnej úprave platnej v hostiteľskom členskom štáte, prijal smernicu, ktorá sa týka predovšetkým odmeny za prácu. Právne základy, ktoré sú uvedené v smernici 2018/957, si vybral preto, lebo vzhľadom na neexistenciu právomoci Únie to bola jediná možnosť, ako upraviť odmenu za prácu, ktorá je jedným z podstatných prvkov uvedenej smernice. Maďarská vláda sa domnieva, že normotvorca Únie sa týmto postupom dopustil zneužitia právomoci.

88. Komisia, Rada, Európsky parlament a vlády členských štátov, ktoré vstúpili do konania, zastávajú názor, že tento druhý žalobný dôvod je nedôvodný.

B. Posúdenie

89. Vzhľadom na môj názor na prvý žalobný dôvod by bolo zbytočné, aby sa som sa vyjadroval k druhému žalobnému dôvodu. Budem sa ním teda zaoberať len subsidiárne.

90. Podľa Súdneho dvora vzhľadom na to, že článok 153 ods. 5 ZFEÚ (článok 137 ods. 5 ES) predstavuje výnimku vo vzťahu k odsekom 1 až 4 toho istého článku, je potrebné vykladať ho striktne, aby sa neoprávnene nezasiahlo do pôsobnosti uvedených odsekov 1 až 4 a nespochybnili sa ciele článku 151 ZFEÚ.

91. Výnimku týkajúcu sa „odmeny“ (čo je pojem, ktorý je použitý v článku 153 ods. 5 ZFEÚ) odôvodňuje skutočnosť, že stanovenie výšky mzdy patrí do zmluvnej autonómie sociálnych partnerov na celoštátnej úrovni a zodpovedá právomoci členských štátov v danej oblasti. Pri súčasnom stave práva Únie bola odmena vylúčená z harmonizácie (podľa článku 151 a nasl. ZFEÚ, ktoré sa týkajú sociálnej politiky Únie). [62]

92. Uvedená výnimka sa vzťahuje na opatrenia, ktoré by viedli k priamemu zasahovaniu normotvorcu Únie do určovania odmien za prácu. Tak by to bolo v prípade, ak by cieľom bolo zjednotenie všetkých alebo niektorých zložiek tvoriacich mzdy alebo ich úrovne v členských štátoch.

62 Rozsudky z 15. apríla 2008, Impact (C-268/06, EU:C:2008:223, body 123 a 124), a z 13. septembra 2007, Del Cerro Alonso (C-307/05, EU:C:2007:509, body 39 a 40).

93. Túto výnimku však nie je možné rozšíriť na každú otázku *akokoľvek súvisiacu* s odmeňovaním. Taký výklad by narúšal podstatu iných oblastí uvedených v článku 153 ods. 1 ZFEÚ. [63]

94. Smernica 2018/957 sa obmedzuje na koordináciu uplatňovania a určenie pracovnoprávnych predpisov, ktoré sa uplatnia na vyslaných pracovníkov (pracovnoprávne predpisy hostiteľského štátu alebo pracovnoprávne predpisy štátu pôvodu). V nijakom prípade nestanovuje výšku miezd, ktoré sa majú vyplácať, čo – pripomínam – patrí do právomoci hostiteľského štátu a štátu pôvodu na území každého z týchto štátov.

95. Výnimku stanovenú v článku 153 ods. 5 ZFEÚ nemožno uplatniť na smernicu, o ktorú ide v prejednávanej veci, a uvedená výnimka tiež nemôže brániť prijatiu tejto smernice. Potvrdzuje to odôvodnenie 17 smernice 2018/957 [64], v ktorom sa konštatuje, že členské štáty majú výlučnú právomoc, pokiaľ ide o odmenu za prácu.

96. V tom istom zmysle *nový* článok 3 ods. 1 tretí pododsek smernice 96/71 výslovne stanovuje, že „… pojem ‚odmeňovanie' [sa] vymedzuje vnútroštátnym právom a/alebo praxou členského štátu, na ktorého územie je pracovník vyslaný…".

97. Smernicou 2018/957 sa upravuje a spresňuje predchádzajúce znenie smernice 96/71, v ktorom sa hovorilo o „minimálnych mzdových tarifách". Súdny dvor pritom už uviedol, že článok 3 ods. 1 druhý pododsek smernice 96/71:

– „… výslovne odkazuje na vnútroštátne právne predpisy alebo prax členského štátu, na území ktorého je pracovník vyslaný, na vymedzenie minimálnej mzdovej tarify uvedenej v prvom pododseku toho istého odseku 1";

– „v tomto kontexte je potrebné konštatovať, že smernica 96/71 sama osebe nijako vecne nevymedzuje minimálnu mzdu. Stanovenie toho, aké sú podstatné zložky minimálnej mzdy na účely uplatnenia tejto smernice, teda prináleží právu dotknutého členského štátu, avšak len v takom rozsahu, v akom táto definícia, ako vyplýva z právnych predpisov alebo z relevantných vnútroštátnych kolektívnych zmlúv alebo z výkladu, ktorý podávajú vnútroštátne súdy, nemá za následok obmedzenie voľného poskytovania služieb medzi členskými štátmi". [65]

98. Uvedené konštatovania možno uplatniť aj na novelizáciu smernice 96/71. V dôsledku toho možno zamietnuť tvrdenie, že smernicou 2018/957 sa z hmotnoprávneho hľadiska harmonizujú odmeny vyslaných pracovníkov, a preto táto smernica neporušuje článok 153 ods. 5 ZFEÚ.

99. Maďarská vláda sa domnieva, že normotvorca Únie sa pri výbere právnych základov smernice 2018/957 dopustil zneužitia právomoci, čo je názor, s ktorým vzhľadom na to, čo bolo uvedené vyššie, nesúhlasím. Maďarská vláda navyše neuvádza túto okolnosť ako osobitný dôvod neplatnosti, pričom sa domnieva, že normotvorca Únie porušil článok 153 ods. 5 ZFEÚ, bez toho, aby špecifikovala, či by jeho konanie bolo v rozpore s osobitným legislatívnym postupom upraveným v článku 153 ods. 2 treťom pododseku ZFEÚ. [66]

63 Rozsudky z 19. júna 2014, Specht a i. (C-501/12 až C-506/12, C-540/12 a C-541/12, EU:C:2014:2005, bod 33); z 15. apríla 2008, Impact (C-268/06, EU:C:2008:223, bod 125), a z 13. septembra 2007, Del Cerro Alonso (C-307/05, EU:C:2007:509, bod 41).

64 „Je v kompetencii členských štátov stanovovať pravidlá o odmeňovaní v súlade s vnútroštátnym právom a/alebo praxou. Stanovenie miezd patrí do výlučnej právomoci členských štátov a sociálnych partnerov. Osobitná pozornosť by sa mala venovať tomu, aby sa neoslabovali vnútroštátne systémy stanovovania miezd alebo sloboda zúčastnených strán."

65 Rozsudok Isbir, body 36 a 37.

66 Akt je postihnutý vadami vyplývajúcimi zo zneužitia právomoci vtedy, ak z objektívnych, relevantných a zhodujúcich sa dôkazov vyplýva, že bol prijatý s iným výlučným alebo prinajmenšom rozhodujúcim cieľom, ako sú ciele, na ktorých dosiahnutie bola priznaná predmetná právomoc, alebo na vyhnutie sa postupu osobitne stanovenému ZFEÚ na riešenie okolností daného prípadu (rozsudky z 5. mája 2015, Španielsko/Parlament a Rada, C-146/13, EU:C:2015:298, bod 56, a zo 16. apríla 2013, Španielsko a Taliansko/Rada, C-274/11 a C-295/11, EU:C:2013:240, bod 33).

100. Druhý žalobný dôvod treba preto zamietnuť.

VI. Tretí žalobný dôvod: porušenie článku 56 ZFEÚ

101. Podľa maďarskej vlády smernica 2018/957 odporuje článku 56 ZFEÚ, ktorý zakotvuje slobodu poskytovať služby. Táto vláda zastáva názor, že povinnosti a obmedzenia, ktoré uvedená smernica ukladá podnikom so sídlom v jednom členskom štáte pri vysielaní pracovníkov do iného členského štátu v rámci poskytovania služieb, sú diskriminačné, nepotrebné a neprimerané vo vzťahu k cieľu, ktorý sledujú. Ustanovenia tejto smernice týkajúce sa dopravy sú navyše v rozpore s článkom 58 ods. 1 ZFEÚ.

102. Námietky maďarskej vlády sa zameriavajú na tri prvky smernice 2018/957, a to:

– článok 1 bod 2 písm. a), ktorým sa pojem „minimálne mzdové tarify“ v článku 3 ods. 1 prvom pododseku písm. c) smernice 96/71 nahrádza pojmom „odmeňovanie“,

– článok 1 bod 2 písm. b), ktorým sa do článku 3 smernice 96/71 dopĺňa odsek 1a, podľa ktorého sa na pracovníka vyslaného na viac ako 12 mesiacov vzťahujú takmer všetky pracovné podmienky platné v hostiteľskom štáte, a

– článok 3 ods. 3, ktorý sa týka odvetvia cestnej dopravy.

103. Komisia, Rada, Európsky parlament a vlády členských štátov, ktoré vstúpili do konania, sa domnievajú, že tento tretí žalobný dôvod je nedôvodný.

A. Úvodná úvaha: článok 56 ZFEÚ a harmonizačné smernice týkajúce sa vyslaných pracovníkov

104. Skôr než začnem s rozborom tohto žalobného dôvodu, uvediem jednu úvodnú úvahu týkajúcu sa uplatnenia článku 56 ZFEÚ na smernicu 2018/957.

105. Ako poznamenáva Európsky parlament, článok 56 ZFEÚ sa uplatní na harmonizačný predpis Únie iným spôsobom, než je ten, akým sa používa pri skúmaní vnútroštátnych opatrení, ktoré obmedzujú uvedenú základnú slobodu.

106. Je pravda, že zákaz obmedzení slobodného poskytovania služieb sa vzťahuje nielen na vnútroštátne opatrenia, ale aj na opatrenia prijaté inštitúciami Únie.[67] Netreba však zabúdať na to, že normotvorca Únie prijíma harmonizačné normy práve na uľahčenie slobody poskytovať služieb, pričom zároveň zaručuje ochranu základných sociálnych záujmov, ktoré môže ovplyvniť.[68]

107. Judikatúra Súdneho dvora týkajúca sa *vnútroštátnych predpisov* obmedzujúcich pohyb vyslaných pracovníkov v rámci nadnárodného poskytovania služieb sa nedá automaticky uplatniť na *predpisy Únie*, ktorých cieľom je harmonizovať tento jav, ako je smernica 2018/957.

67 Rozsudky z 2. septembra 2015, Groupe Steria (C-386/14, EU:C:2015:524, bod 39); z 26. októbra 2010, Schmelz (C-97/09, EU:C:2010:632, bod 50), a z 18. septembra 2003, Bosal (C-168/01, EU:C:2003:479, body 25 a 26). Pozri analogicky, pokiaľ ide o voľný pohyb tovaru, rozsudky z 25. júna 1997, Kieffer a Thill (C-114/96, EU:C:1997:316, bod 27), a z 12. júla 2012, Association Kokopelli (C-59/11, EU:C:2012:447, bod 80).

68 Rozsudok z 13. mája 1997, Nemecko/Parlament a Rada (C-233/94, EU:C:1997:231, bod 17): „… členské štáty môžu za určitých okolností prijať alebo ponechať v platnosti opatrenia, ktoré bránia voľnému pohybu. Práve to sú prekážky, ktoré článok 57 ods. 2 Zmluvy dovoľuje Spoločenstvu odstrániť prostredníctvom koordinácie ustanovení zákonov, iných právnych predpisov a správnych opatrení členských štátov týkajúcich sa začatia a vykonávania činností samostatne zárobkovo činných osôb. Vzhľadom na to, že ide o koordinačné opatrenia, Spoločenstvo berie do úvahy všeobecný záujem, ktorý sledujú jednotlivé členské štáty, a stanoví úroveň ochrany tohto záujmu, ktorá sa zdá prijateľná v Spoločenstve.“

108. Ako som už vysvetlil, normotvorca Únie v smernici 96/71 prostredníctvom formulácie, ktorá nie je sporná, spojil tri ciele, ktoré je ťažké zosúladiť: podporu a uľahčenie cezhraničného poskytovania služieb, ochranu vyslaných pracovníkov a zabezpečenie spravodlivej hospodárskej súťaže medzi zahraničnými a miestnymi súťažiteľmi. Na prispôsobenie tejto smernice zmenám, ktoré nastali, musel normotvorca Únie upraviť uvedenú rovnováhu prostredníctvom smernice 2018/957, ktorá kladie dôraz na jeden z uvedených cieľov (zlepšenie ochrany práv vyslaných pracovníkov).

109. Preskúmanie, ktoré môže Súdny dvor vykonať v súvislosti s platnosťou harmonizačnej smernice v konaní o žalobe o neplatnosť, vyžaduje posúdiť, či bola dodržaná zásada proporcionality, ale nedovoľuje nahradiť základné politické rozhodnutia, o ktoré sa opiera obsah tejto smernice. Zásada proporcionality – ako všeobecná zásada práva Únie – „vyžaduje, aby prostriedky stanovené v ustanovení práva Únie boli primerané na dosiahnutie legitímnych cieľov sledovaných dotknutou právnou úpravou a nešli nad rámec toho, čo je potrebné na ich dosiahnutie“. [69]

110. Pripomeniem, že – pokiaľ ide o súdne preskúmanie splnenia uvedených podmienok – Súdny dvor stanovil tieto kritériá:

– „… priznal normotvorcovi Únie v rámci výkonu právomocí, ktorými disponuje, širokú mieru voľnej úvahy v oblasti, kde si jeho konanie vyžaduje výber tak politickej, ako aj hospodárskej alebo sociálnej povahy, a kde má povinnosť vykonať komplexné posúdenie a hodnotenie. Nejde preto o to, či prijaté opatrenie v tejto oblasti bolo jedinou alebo najlepšou možnosťou, pretože zákonnosť tohto opatrenia môže ovplyvniť len jeho zjavne neprimeraná povaha vo vzťahu k cieľu, ktorý príslušné inštitúcie sledujú“; [70]

– „… široká miera voľnej úvahy normotvorcu Únie, s ktorou sa spája obmedzené súdne preskúmanie jej výkonu, sa nevzťahuje len na povahu a dosah prijímaných predpisov, ale v určitej miere aj na určenie základných údajov“; [71]

– „normotvorca Únie… je povinný oprieť svoje rozhodnutie o objektívne kritériá a zisťovať, či môžu ciele sledované zvoleným opatrením odôvodniť značné negatívne hospodárske dôsledky pre niektoré hospodárske subjekty“; [72]

– „aj keď má takéto súdne preskúmanie obmedzenú pôsobnosť, je potrebné, aby boli inštitúcie Únie, autori predmetného aktu, schopné Súdnemu dvoru preukázať, že akt bol prijatý na základe efektívneho výkonu ich voľnej úvahy, čo predpokladá zohľadnenie všetkých relevantných skutočností a okolností situácie, ktorú mal tento akt upravovať. Z toho vyplýva, že tieto inštitúcie musia mať prinajmenšom možnosť jasným a jednoznačným spôsobom predložiť a vysvetliť základné údaje, ktoré sa musia zohľadniť pri odôvodnení napadnutých opatrení uvedeného aktu a od ktorých závisí výkon ich voľnej úvahy“. [73]

111. Normotvorca Únie mal vzhľadom na tieto kritériá v takej komplexnej oblasti, akou je úprava nadnárodného vysielania pracovníkov, širokú mieru voľnej úvahy. Treba objasniť, či tým, že zavedením zmien vyplývajúcich zo smernice 2018/957 zmenil rovnováhu záujmov, ktorú nastolil v smernici 96/71, použil túto voľnú úvahu *zjavne* neprimerane.

69 Rozsudok Česká republika/Parlament a Rada, bod 76.

70 Tamže, bod 77 a citovaná judikatúra.

71 Tamže, bod 77 a citovaná judikatúra.

72 Tamže, bod 78 a citovaná judikatúra. Podľa článku 5 protokolu (č. 2) o uplatňovaní zásad subsidiarity a proporcionality, ktorý je prílohou ZEÚ a ZFEÚ, návrhy legislatívnych aktov zohľadnia potrebu udržať akúkoľvek záťaž hospodárskych subjektov na čo najnižšej úrovni, primeranej sledovanému cieľu.

73 Tamže, bod 81 a citovaná judikatúra.

B. Prvá časť tretieho žalobného dôvodu: dostatočná ochrana vyslaných pracovníkov predpismi štátu pôvodu podniku poskytujúceho služby

1. Tvrdenia

112. Podľa maďarskej vlády smernica 2018/957 porušuje článok 56 ZFEÚ, lebo vzhľadom na to, že stanovuje, že na vyslaných pracovníkov sa uplatnia pracovné podmienky platné v hostiteľskom štáte, nerešpektuje použitie zásady vzájomného uznávania. Domnieva sa, že ochranu práv týchto pracovníkov dostatočne zaručujú právne predpisy štátu pôvodu. Uplatnenie právnych predpisov hostiteľského štátu na týchto pracovníkov odporuje zásade vzájomného uznávania a spôsobuje prekážku slobodného poskytovania služieb.[74] Smernica 2006/123/ES[75] tiež ukladá povinnosť uznávať pracovné podmienky stanovené iným členským štátom v súlade s právom Únie.

113. Maďarská vláda najmä zastáva názor, že zrovnoprávnenie vyslaných pracovníkov a miestnych pracovníkov hostiteľského štátu, pokiaľ ide o mzdy, ako aj takmer úplné zrovnoprávnenie pracovníkov vyslaných na dlhú dobu a miestnych pracovníkov hostiteľského štátu, spochybňuje spôsobilosť minimálnej mzdy platnej v hostiteľskom štáte zabezpečiť vyslaným pracovníkom primerané živobytie a obmedzuje komparatívnu výhodu určitých „nových členských štátov“ s nižšími mzdovými nákladmi. Komisia navyše vo svojom posúdení vplyvu neuviedla údaje, ktoré by odôvodňovali potrebu zmien zavedených smernicou 2018/957.

114. Maďarská vláda napokon poukazuje na rozdiel medzi uplatňovaním pracovnoprávnych predpisov hostiteľského štátu, ktoré vyžaduje smernica 2018/957, a pravidlami sociálneho zabezpečenia, ktoré sa vzťahujú na vyslaných pracovníkov, upravenými nariadením (ES) č. 883/2004.[76] Toto nariadenie stanovuje, že na vysланého pracovníka sa vzťahujú a uplatnia predpisy sociálneho zabezpečenia štátu pôvodu, lebo sú najvhodnejšie na zabezpečenie ochrany jeho práv.

115. Komisia, Rada, Európsky parlament a vlády členských štátov, ktoré vstúpili do konania, sa domnievajú, že táto časť tretieho žalobného dôvodu je nedôvodná.

2. Posúdenie

116. Zastávam názor, že tvrdeniam maďarskej vlády bránia viaceré dôvody.

74 V rozsudku z 9. augusta 1994, Vander Elst (C-43/93, EU:C:1994:310, bod 16), sa konštatuje, že „… slobodné poskytovanie služieb ako základná zásada Zmluvy môže byť obmedzené len právnou úpravou odôvodnenou naliehavými dôvodmi všeobecného záujmu, ktorá sa uplatní na každú osobu alebo podnik, ktorý vykonáva činnosť v štáte určenia, v rozsahu, v akom tento záujem nie je zabezpečený predpismi, ktoré sa na poskytovateľa vzťahujú v členskom štáte, v ktorom má sídlo…“.

75 Smernica Európskeho parlamentu a Rady z 12. decembra 2006 o službách na vnútornom trhu (Ú. v. EÚ L 376, 2006, s. 36).

76 Nariadenie Európskeho parlamentu a Rady z 29. apríla 2004 o koordinácii systémov sociálneho zabezpečenia (Ú. v. EÚ L 166, 2004, s. 1; Mim. vyd. 05/005, s. 72), zmenené nariadením Európskeho parlamentu a Rady (ES) č. 987/2009 zo 16. septembra 2009, ktorým sa stanovuje postup vykonávania nariadenia č. 883/2004 (Ú. v. EÚ L 284, 2009, s. 1), a nariadením Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) č. 465/2012 z 22. mája 2012 (Ú. v. EÚ L 149, 2012, s. 4).

117. V prvom rade na smernicu 2006/123 sa nemožno odvolávať s cieľom uplatniť na vyslaných pracovníkov predpisy štátu pôvodu. Uvedená smernica neovplyvňuje pracovné právo[77] ani právne predpisy členských štátov o sociálnom zabezpečení[78]. Okrem toho v článku 3 ods. 1 písm. a) tejto smernice sa konštatuje, že smernica 96/71 má prednosť pred smernicou 2006/123 v prípade rozporu, pokiaľ ide o „osobitné aspekty prístupu k činnosti v oblasti služieb alebo jej výkonu v osobitných oblastiach alebo v osobitných povolaniach“.[79]

118. V druhom rade počiatočná judikatúra Súdneho dvora týkajúca sa zlučiteľnosti vnútroštátnych opatrení, ktoré obmedzujú vysielanie pracovníkov, s článkom 56 ZFEÚ zohľadňovala podmienky ochrany týchto pracovníkov v štáte pôvodu ich podniku.[80] Toto smerovanie zostalo zachované aj v judikatúre vydanej po prijatí smernice 96/71, pokiaľ ide o obmedzenia, ktoré nepatrili do jej pôsobnosti.[81] Súdny dvor však neberie do úvahy predpisy štátu pôvodu, ak ide o uplatnenie článku 3 smernice 96/71 na pracovné podmienky pracovníkov, keďže by to zbavilo tento predpis potrebného účinku.[82]

119. V treťom rade posúdenie vplyvu vypracované Komisiou[83] obsahovalo dostatok údajov a skutočností na podporu návrhu právneho predpisu, na základe ktorého bola prijatá smernica 2018/957. Je pravda, že – ako uznáva samotná Komisia – údaje o cezhraničnom pohybe pracovníkov neboli úplne presné, keďže pochádzali z informácií, ktoré vnútroštátne orgány sociálneho zabezpečenia poskytli na základe vystavenia formulárov A1. Mzdové rozdiely medzi jednotlivými krajinami Komisia tiež posúdila v kontexte približných údajov.

120. Súdny dvor vo svojej judikatúre však priznáva normotvorcovi Únie širokú mieru voľnej úvahy pri overovaní základných údajov, ktoré sú potrebné na prijatie normatívneho aktu. Súdne preskúmanie tejto úvahy musí byť obmedzené.[84] V dokumente Komisie o posúdení vplyvu sa pritom nachádzal dostatok údajov na odôvodnenie prijatia smernice 2018/957. Počas legislatívneho postupu uvedené údaje neboli spochybnené a Komisia na základe nich preskúmala viaceré alternatívy a odôvodnene vybrala tú, ktorá znamenala posilnenie ochrany pracovníkov.

121. V štvrtom rade nepovažujem za vhodné preniesť právnu úpravu sociálneho zabezpečenia vyslaných pracovníkov (nariadenie č. 883/2004) na ich pracovné podmienky.

122. Logika predpisov Únie, ktoré koordinujú vnútroštátne systémy sociálneho zabezpečenia, je navrhnutá – ako uvádza Rada – pre vzťah medzi osobou, ktorá je nositeľom práv a povinností, a štátom, ktorý poskytuje podporu. Článok 11 ods. 1 nariadenia č. 883/2004 preto stanovuje základnú zásadu, že osoby podliehajú právnym predpisom len jedného členského štátu, ktorým bude spravidla členský štát skutočného výkonu práce, v súlade so zásadou *lex loci laboris*.

77 Podľa článku 1 ods. 6 tejto smernice pracovné právo znamená „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]“.

78 Rozsudok Čepelnik, body 29 až 36.

79 Odôvodnenie 86 smernice 2006/123 tiež potvrdzuje, že tento všeobecný harmonizačný predpis v oblasti predaja služieb na vnútornom trhu sa nevzťahuje na podmienky zamestnávania, ktoré sa podľa smernice 96/71 vzťahujú na pracovníkov vyslaných na účely poskytovania služby na územie iného členského štátu.

80 Rozsudok Arblade a i., bod 34.

81 Rozsudky De Clercq a i., body 45 až 47, a zo 7. októbra 2010, Santos Palhota a i. (C-515/08, EU:C:2010:589, body 25 až 27 a 45).

82 Rozsudok Laval un Partneri, bod 80.

83 SWD(2016) 52 final, 8.3.2016, Commission Staff Working Document. Impact Assessment accompanying the document Proposal for a Directive of the European Parliament and the Council amending Directive 96/71/EC concerning the posting of workers in the framework of the provision of services.

84 Rozsudok Česká republika/Parlament a Rada, bod 77.

123. Existujú však výnimky z uvedenej všeobecnej zásady. Spomedzi nich treba poukázať na zachovanie výlučnej väzby pracovníka so systémom sociálneho zabezpečenia štátu pôvodu (teda štátu, v ktorom podnik, ktorý je zamestnávateľom, spravidla vykonáva svoju činnosť), ak podnik vyslal uvedeného pracovníka do iného členského štátu na časovo obmedzené obdobie, ktoré nepresahuje 24 mesiacov, pokiaľ sú splnené podmienky stanovené v článku 12 nariadenia č. 883/2004. [85]

124. Uvedenú výnimku nemožno rozšíriť na pracovné podmienky vyslaných pracovníkov, lebo ide o právne vzťahy medzi slabšou stranou (zamestnancom) a druhou stranou, ktorá je silnejšia (zamestnávajúcim podnikom). V záujme väčšej ochrany slabšej strany je potrebné spojiť uplatnenie pracovnoprávnych predpisov štátu pôvodu s inými predpismi hostiteľského štátu.

125. Smernica 96/71 zodpovedá tomuto princípu, keďže zaručuje vyslaným pracovníkom uplatnenie základného súboru pracovných podmienok platných v hostiteľskom štáte (ktorý bol rozšírený smernicou 2018/957) a zároveň umožňuje, aby sa iné prvky pracovnoprávneho vzťahu riadili právnym poriadkom štátu pôvodu týchto pracovníkov. V tomto smere je v súlade s nariadením Rím I [86], ktoré spomeniem neskôr.

126. Stručne povedané, riešenie použité v nariadení č. 883/2004 v súvislosti so sociálnym zabezpečením vyslaných pracovníkov (uplatnenie predpisov štátu pôvodu) nemožno preniesť na ich pracovné podmienky, na ktoré sa musia čiastočne uplatniť právne predpisy hostiteľského štátu spolu s právnymi predpismi ich štátu pôvodu. [87]

127. Napokon neprináleží Súdnemu dvoru, aby posúdenie normotvorcu Únie nahradil vlastným posúdením. Ako som už pripomenul, jeho úlohou je len overiť, či normotvorca Únie jednoznačne prekročil širokú mieru voľnej úvahy, ktorú má, pokiaľ ide o komplexné posúdenia a hodnotenia, ktoré musel vykonať.

128. Domnievam sa, že normotvorca Únie sa v tomto prípade nerozhodol pre opatrenia, ktoré sú „zjavne neprimeran[é]“ vo vzťahu k sledovanému cieľu. [88] V tomto zmysle neprekročil širokú mieru voľnej úvahy, ktorú mal pri zmene predchádzajúcej právnej úpravy v takej komplexnej oblasti, akou je nadnárodné vysielanie pracovníkov.

C. Druhá časť tretieho žalobného dôvodu: porušenie zásady zákazu diskriminácie

1. Tvrdenia

129. Podľa maďarskej vlády smernica 2018/957 porušuje zásadu zákazu diskriminácie, ktorá zakazuje uplatňovať odlišné pravidlá na porovnateľné situácie alebo rovnaké pravidlá na odlišné situácie. [89]

85 Táto výnimka vychádza zo želania podporovať v najväčšej možnej miere slobodné poskytovanie služieb a vyhnúť sa zbytočným a nákladným administratívnym a iným komplikáciám, ktoré by neboli v záujme pracovníkov, podnikov ani orgánov správy sociálneho zabezpečenia.

86 Nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (ES) č. 593/2008 zo 17. júna 2008 o rozhodnom práve pre zmluvné záväzky (Rím I) (Ú. v. EÚ L 177, 2008, s. 6).

87 Jediná výnimka z tohto pravidla je stanovená v článku 3 ods. 7 smernice 96/71, v ktorom sa uvádza, že uplatnenie pracovnoprávnych predpisov hostiteľského štátu nebráni uplatneniu pracovných podmienok, ktoré sú výhodnejšie pre pracovníka. To znamená, že na vyslaného pracovníka sa môžu naďalej vzťahovať pracovnoprávne predpisy a pracovné podmienky platné v krajine pôvodu, ak sú priaznivejšie než pracovnoprávne predpisy a pracovné podmienky platné v hostiteľskom štáte. Za týchto okolností musí hostiteľský štát uznať oprávnenosť uplatňovania právnych predpisov štátu pôvodu a nemôže stanovovať dodatočné prekážky vysielania pracovníkov na účely uskutočňovania nadnárodného poskytovania služieb.

88 Rozsudok Česká republika/Parlament a Rada, bod 77.

89 Rozsudky z 22. marca 2007, Talotta (C-383/05, EU:C:2007:181, bod 18), a Laval un Partneri, bod 115.

130. V prvom rade nahradenie povinnosti vyplácať vyslaným pracovníkom minimálnu mzdu s cieľom zabezpečiť im rovnakú odmenu ako miestnym pracovníkom vyvoláva diskrimináciu na úkor podnikov poskytujúcich služby, ktoré vysielajú svojich pracovníkov, v porovnaní s miestnymi podnikmi. Diskriminácia spočíva v tom, že podniky hostiteľského štátu sú povinné vyplácať svojim zamestnancom len minimálne mzdové tarify stanovené vnútroštátnym právom, zatiaľ čo podniky z iných členských štátov, ktoré vysielajú pracovníkov, im musia vyplácať odmenu, ktorá sa určí podľa vnútroštátnej praxe a ktorá podľa názoru maďarskej vlády bude nevyhnutne vyššia než minimálna mzdová tarifa.

131. V druhom rade maďarská vláda tvrdí, že uplatňovanie rovnakých predpisov na pracovníkov vyslaných na dlhú dobu a na miestnych pracovníkov na základe článku 3 ods. 1a smernice 96/71 je nezlučiteľné so zásadou zákazu diskriminácie, lebo obe kategórie sa nenachádzajú v porovnateľnej situácii.

132. Zásadu zákazu diskriminácie porušuje aj povinnosť podnikov, ktoré vysielajú pracovníkov, preplácať im cestovné náklady, stravné alebo ubytovacie náklady (nový článok 3 ods. 7 smernice 96/71).

133. Komisia, Rada, Európsky parlament a vlády členských štátov, ktoré vstúpili do konania, sa domnievajú, že táto časť tretieho žalobného dôvodu je nedôvodná.

2. Posúdenie

134. Podľa smernice 96/71 – v znení zmenenom smernicou 2018/957 – sa situácia vyslaných pracovníkov a situácia miestnych pracovníkov hostiteľského štátu nepovažujú za úplne rovnaké.

135. Preto sú v článku 3 ods. 1 tejto smernice taxatívne vymenované oblasti, v ktorých sa na vyslaných pracovníkov uplatňujú právne predpisy hostiteľského štátu, s cieľom zaručiť rovnaké zaobchádzanie v porovnaní s miestnymi pracovníkmi.[90] V ostatných oblastiach sa nevyžaduje rovnaké zaobchádzanie s vyslanými pracovníkmi a miestnymi pracovníkmi.

136. Nahradenie pojmu „minimálne mzdové tarify“ pojmom „odmeňovanie“, ku ktorému sa vyjadrím neskôr, nespôsobuje diskrimináciu na úkor podnikov, ktoré vysielajú pracovníkov, namietanú Maďarskom.

137. Podľa nového článku 3 ods. 1 tretieho pododseku sa totiž „pojem ‚odmeňovanie‘ vymedzuje vnútroštátnym právom a/alebo praxou členského štátu, na ktorého územie je pracovník vyslaný, a zahŕňa všetky zložky odmeňovania, ktoré sa stali *povinnými*[91] podľa vnútroštátnych zákonov, iných právnych predpisov alebo správnych opatrení, alebo podľa kolektívnych zmlúv alebo arbitrážnych nálezov, ktoré boli v tomto členskom štáte vyhlásené za všeobecne uplatniteľné alebo sa inak uplatňujú v súlade s odsekom 8“.

138. Podniky ktoré vysielajú pracovníkov, im preto musia vyplácať len odmenu, ktorá zahŕňa minimálnu mzdu spolu s akýmikoľvek ďalšími zložkami, ktoré sú v hostiteľskom štáte povinné. Takto vymedzené zložky odmeňovania sa vzťahujú aj na miestnych pracovníkov, keďže sú povinné podľa vnútroštátneho práva hostiteľského štátu, a musia ich vyplácať podniky so sídlom v tomto štáte, pričom nedochádza k nijakému rozdielu v zaobchádzaní. Samozrejme, smernica 2018/957 nespresňuje, ktoré zložky odmeňovania sú povinné, a túto otázku upravuje právo hostiteľského štátu.

90 Ide o jadro kogentných pravidiel minimálnej ochrany, ktoré platia v oblastiach, v ktorých hostiteľský štát môže vyžadovať dodržiavanie svojho vnútroštátneho práva (rozsudky Laval un Partneri, bod 59, a z 19. júna 2008, Komisia/Luxembursko, C-319/06, EU:C:2008:350, bod 26).

91 Kurzívou zvýraznil generálny advokát.

139. V smernici 2018/957 bola vylúčená – ako vyplýva z posúdenia vplyvu, ktoré vykonala Komisia – povinnosť *úplne zrovnoprávniť* vyslaných pracovníkov a miestnych pracovníkov v oblasti odmeňovania. [92]

140. Pokiaľ ide o údajnú diskrimináciu v dôsledku uplatňovania rovnakých predpisov na pracovníkov vyslaných na dlhú dobu a na miestnych pracovníkov, len pripomeniem, že článok 3 ods. 1a smernice 96/71 nestanovuje rovnaké zaobchádzanie pre obe kategórie pracovníkov. Toto ustanovenie *približuje* pravidlá vzťahujúce sa na pracovníkov vyslaných na dlhú dobu pravidlám, ktoré platia pre miestnych pracovníkov, ale *nezrovnoprávňuje* ich práve preto, lebo sa nachádzajú v odlišnej situácii.

141. Povinnosť podnikov, ktoré vysielajú pracovníkov, preplácať im cestovné náklady, stravné alebo ubytovacie náklady tiež nepovažujem za diskriminačnú. Ide o výdavky spôsobené samotným vyslaním, ktoré musí zamestnávateľ preplatiť pracovníkovi podľa vnútroštátnych právnych predpisov alebo praxe, ktoré sa vzťahujú na pracovnoprávny vzťah, teda ktoré platia v krajine pôvodu. V zodpovedajúcom ustanovení smernice sa uvádza, podľa ktorého vnútroštátneho právneho poriadku sa musia preplácať výdavky spôsobené vyslaním, pričom toto ustanovenie stanovuje, že členské štáty sú oprávnené upraviť ich vo svojom vnútroštátnom práve. [93] Nie je mi jasné, aký typ diskriminácie môže toto pravidlo vyvolať.

D. Tretia časť tretieho žalobného dôvodu: porušenie zásady proporcionality

1. Tvrdenia

142. Podľa maďarskej vlády smernica 2018/957 sťažuje a bráni nadnárodnému poskytovaniu služieb s vysielaním pracovníkov na vnútornom trhu, lebo sa obmedzuje na zvýšenie ochrany vyslaných pracovníkov. Preto nie je vhodná na dosiahnutie cieľov, ktoré sleduje, a porušuje zásadu proporcionality.

143. Komisia, Rada, Európsky parlament a vlády členských štátov, ktoré vstúpili do konania, sa domnievajú, že táto časť tretieho žalobného dôvodu je nedôvodná.

2. Posúdenie

144. Zásada proporcionality vyžaduje, aby akty inštitúcií Únie boli vhodné na dosiahnutie legitímnych cieľov sledovaných dotknutou právnou úpravou a nešli nad rámec toho, čo je potrebné na ich dosiahnutie. [94]

145. Ak inštitúcie Únie musia urobiť rozhodnutia technickej povahy a uskutočniť komplexné prognózy a posúdenia, majú širokú mieru voľnej úvahy. Súdny dvor len overuje, či normotvorca Únie *zjavne* prekročil túto širokú mieru voľnej úvahy tým, že si zvolil opatrenia, ktoré sú zjavne nevhodné alebo neprimerané vo vzťahu k sledovanému cieľu. [95]

146. Súhlasím s Radou a Parlamentom v tom, že normotvorca Únie pri prijímaní smernice 2018/957 dodržal požiadavky zásady proporcionality.

92 Bod 4.5.2 dokumentu SWD(2016) 52 final z 8. marca 2016.

93 Pozri odôvodnenie 19 smernice 2018/957.

94 Rozsudky z 8. júna 2010, Vodafone a i. (C-58/08, EU:C:2010:321, bod 51); z 12. júla 2012, Association Kokopelli (C-59/11, EU:C:2012:447, bod 38), a zo 16. júna 2015, Gauweiler a i. (C-62/14, EU:C:2015:400, bod 67).

95 Rozsudky Česká republika/Parlament a Rada, bod 78, a z 8. júla 2010, Afton Chemical (C-343/09, EU:C:2010:419, bod 46).

147. Aby som sa vyhol opakovaniu, tvrdenia maďarskej vlády týkajúce sa neprimeranosti ustanovení o pracovníkoch vyslaných na dlhú dobu preskúmam v štvrtej časti tohto tretieho žalobného dôvodu.

148. Pokiaľ ide o odmeňovanie vyslaných pracovníkov, nahradenie pojmu „minimálne mzdové tarify“ pojmom „odmeňovanie“, vykonané smernicou 2018/957, bolo v posúdení vplyvu zverejnenom Komisiou odôvodnené ťažkosťami, ktoré pri uplatňovaní smernice 96/71 spôsobovalo použitie prvého z týchto pojmov.

149. S cieľom napraviť túto situáciu Komisia preskúmala možné riešenia a ich ekonomické dôsledky. Vybrala si riešenie, ktoré považovala za najvhodnejšie, spočívajúce v obmedzenej novelizácii smernice 96/71 v podobe prijatia smernice 2018/957, pričom odmietla zverejnenie výkladového oznámenia alebo nevykonanie zmeny smernice 96/71. [96]

150. Podľa môjho názoru uvedené riešenie nie je v rozpore so zásadou proporcionality a nestanovuje obmedzenie nezlučiteľné s článkom 56 ZFEÚ. Potvrdzujú to viaceré argumenty.

151. V prvom rade pojem „minimálne mzdové tarify“ vyvolával praktické ťažkosti [97], o čom svedčí judikatúra Súdneho dvora a najmä jeho rozsudok Sähköalojen ammattiliitto [98]. Súdny dvor v ňom uznal extenzívny výklad, ktorý zahŕňa:

– možnosť výpočtu minimálnej hodinovej alebo úkolovej mzdy na základe zaradenia pracovníkov do platových tried, ako je stanovené v relevantných kolektívnych zmluvách hostiteľského členského štátu, pod podmienkou, že tento výpočet a toto zaradenie sú vykonané podľa záväzných a transparentných pravidiel, čo prislúcha overiť vnútroštátnemu súdu,

– denné diéty za podmienok zhodných s podmienkami, akým podlieha zahrnutie týchto prídavkov do minimálnej mzdy vyplácanej miestnym pracovníkom pri príležitosti ich vyslania v rámci hostiteľského členského štátu,

– náhradu za stratu času stráveného cestovaním, ktorá sa vypláca pracovníkom pod podmienkou, že každodenná cesta, ktorú vykonávajú, aby sa dostavili na pracovisko a vrátili sa z neho, trvá viac ako jednu hodinu,

– náhradu mzdy za dovolenku, ktorú treba poskytnúť za minimálnu ročnú dĺžku platenej dovolenky.

152. Normotvorca Únie tým, že prijal smernicu 2018/957 a vložil do článku 3 ods. 1 a 7 smernice 91/76 pojem odmeňovanie, zohľadnil uvedené výkladové ťažkosti, ako aj extenzívny výklad, ku ktorému sa priklonil Súdny dvor.

153. Uvedená zmena navyše umožňuje obmedziť prax podnikov, ktoré pri vysielaní svojich pracovníkov mohli byť motivované vyplácať týmto pracovníkom bez ohľadu na ich kategóriu, funkciu, odbornú kvalifikáciu a počet odpracovaných rokov minimálnu mzdu, čo viedlo k rozdielnemu odmeňovaniu v porovnaní s miestnymi pracovníkmi v podobnej situácii. [99]

96 Dokument SWD(2016) 52 final z 8. marca 2016, s. 23 a nasl.

97 Francúzska vláda na pojednávaní poukázala na tieto praktické ťažkosti, pričom uviedla, že vo Francúzsku sa rozlišovala minimálna mzda (SMIC) a „minimálne mzdové tarify“ v zmysle smernice 96/71. Tieto tarify zahŕňajú okrem minimálnej mzdy aj príplatky za nočnú prácu alebo rizikové príplatky, ktoré sa musia vyplácať aj vyslaným pracovníkom.

98 Body 38 až 70.

99 Dokument SWD(2016) 52 final z 8. marca 2016, s. 10 a 11.

154. Na pojednávaní Komisia zopakovala to, čo už bolo uvedené v jej posúdení vplyvu: stotožnenie „minimálnych mzdových taríf" v zmysle smernice 96/71 s minimálnou mzdou stanovenou zákonom vo vnútroštátnych právnych predpisoch hostiteľského štátu spôsobilo v praxi rozdiel v mzdách miestnych pracovníkov a vyslaných pracovníkov, a to najmä v odvetviach, ako je stavebné odvetvie.

155. V druhom rade minimálne mzdové tarify musia na základe článku 3 ods. 1 druhého pododseku smernice 96/71 stanoviť vnútroštátne právne predpisy alebo prax hostiteľského členského štátu.[100] Spôsob výpočtu uvedených taríf a kritériá stanovené vo vzťahu k nim musí tiež stanoviť tento členský štát.[101] Vnútroštátne právne predpisy alebo prax, ktoré sa týkajú výpočtu minimálnej mzdy, sú v členských štátoch Únie veľmi odlišné (a nie vždy transparentné), čo sťažuje vysielanie pracovníkov za spravodlivých pracovných podmienok, ktoré sú porovnateľné s pracovnými podmienkami miestnych pracovníkov.[102]

156. Komisia vo svojom posúdení vplyvu vysvetlila, že pojem *odmeňovanie* umožňuje napraviť tieto nedostatky a zlepšiť ochranu vyslaných pracovníkov, pričom sa vytvoria spravodlivejšie podmienky hospodárskej súťaže medzi miestnymi podnikmi a podnikmi, ktoré vysielajú pracovníkov na poskytovanie služieb, osobitne v odvetviach, v ktorých je potrebný veľký počet pracovníkov.[103]

157. Z vyššie uvedeného možno vyvodiť, že normotvorca Únie tým, že si zvolil opatrenie (zavedenie pojmu odmeňovanie), ktoré je vhodné na dosiahnutie sledovaných cieľov, dodržal požiadavky zásady proporcionality, pričom *zjavne* neprekročil svoju širokú mieru voľnej úvahy v technickej a komplexnej oblasti, akou je táto. Uvedené opatrenie prirodzene uľahčuje zlepšenie ochrany vyslaných pracovníkov a zabezpečenie spravodlivých podmienok hospodárskej súťaže medzi miestnymi podnikmi a podnikmi, ktoré vysielajú svojich pracovníkov.

E. Štvrtá časť tretieho žalobného dôvodu: porušenie slobody poskytovať služby spôsobené pravidlami týkajúcimi sa pracovníkov vyslaných na dlhú dobu

1. Tvrdenia

158. Maďarská vláda uvádza, že osobitné pravidlá týkajúce sa pracovníkov vyslaných na dlhú dobu (nový článok 3 ods. 1a smernice 96/71) sú nezlučiteľné s článkom 56 ZFEÚ.

159. Tieto pravidlá neprimerane a neodôvodnene obmedzujú činnosť podnikov, ktoré vysielajú pracovníkov v rámci nadnárodného poskytovania služieb, keďže menia právny poriadok, ktorý sa uplatní na pracovníka vyslaného na dlhú dobu, a stanovujú, že na tohto pracovníka sa vzťahujú všetky pracovné podmienky platné v hostiteľskom členskom štáte. To spôsobuje aj stieranie hraníc medzi slobodou poskytovať služby a voľným pohybom pracovníkov.

160. Inštitúcie Únie a vlády členských štátov, ktoré vstúpili do konania, sa domnievajú, že nové pravidlá týkajúce sa pracovníkov vyslaných na dlhú dobu sú odôvodnené, sú v súlade so zásadou proporcionality a neodporujú článku 56 ZFEÚ.

100 „Stanovenie toho, aké sú podstatné zložky pojmu minimálnej mzdy na účely uplatnenia tejto smernice,... prináleží právu členského štátu vyslania, avšak len v takom rozsahu, v akom táto definícia, ako vyplýva z právnych predpisov alebo z relevantných vnútroštátnych kolektívnych zmlúv, alebo z výkladu, ktorý podávajú vnútroštátne súdy, nemá za následok obmedzenie voľného poskytovania služieb medzi členskými štátmi". Rozsudky Sähköalojen ammattiliitto, bod 34, a Isbir, bod 37.

101 Rozsudok Sähköalojen ammattiliitto, bod 39.

102 Pozri Fondazione Giacomo Brodolini (FGB), *Study on wage setting systems and minimum rates of pay applicable to posted workers in accordance with Directive 97/71/EC in a selected number of Member States and sectors*, Final report, November 2015; SCHIEK, OLIVER, FORDE, ALBERTI: *EU Social and Labour Rights and EU Internal Market Law*, Study for the EMPL Committee, European Parliament, September 2015 (http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2015/563457/IPOL_STU%282015%29563457_EN.pdf);

103 Dokument SWD(2016) 52 final z 8. marca 2016, s. 11 až 14.

2. Posúdenie

161. Nová kategória pracovníkov vyslaných na dlhú dobu sa odlišuje od kategórie „bežných“ vyslaných pracovníkov. Rozlišovacím kritériom je skutočná doba vyslania: ak je dlhšia než 12 (výnimočne 18) mesiacov, z *bežného* vyslaného pracovníka sa stane pracovník vyslaný *na dlhú dobu*.

162. Po uplynutí uvedenej lehoty sa na vyslaného pracovníka (ktorý je už pracovníkom vyslaným na dlhú dobu) vzťahuje odlišná právna úprava: okrem pracovných podmienok uvedených v článku 3 ods. 1 sa neho uplatnia aj pracovné podmienky platné v členskom štáte výkonu práce.

163. Ako však vyplýva z jej odôvodnenia 9[104], smernica 2018/957 nespôsobuje, že pracovníci vyslaní na dlhú dobu majú úplne rovnaké postavenie ako miestni pracovníci (vnútroštátni pracovníci alebo pracovníci z iných členských štátov, ktorí uplatnili svoje právo na voľný pohyb).

164. Ako sa uvádza v odôvodnení 10 smernice 2018/957[105], pracovníci vyslaní na dlhú dobu majú naďalej právne postavenie, ktoré je založené na slobode poskytovať služby, resp. na ktoré sa vzťahuje sloboda poskytovať služby.

165. V rozpore s názorom, ktorý zastáva maďarská vláda, nový článok 3 ods. 1a smernice 2018/957 nestavia pracovníkov vyslaných na dlhú dobu úplne na roveň miestnych pracovníkov, keďže

– podľa uvedeného ustanovenia „prvý pododsek tohto odseku sa nevzťahuje na tieto záležitosti: a) postupy, formality a podmienky uzatvárania a skončenia pracovnoprávneho vzťahu vrátane doložiek o zákaze konkurencie, b) zamestnanecké systémy doplnkového dôchodkového poistenia“;

– v zmysle článku 3 ods. 1a sa „všetky uplatniteľné pracovné podmienky, ktoré sú v členskom štáte výkonu práce stanovené“, uplatnia na pracovníkov vyslaných na dlhú dobu „bez ohľadu na to, ktorý právny poriadok sa uplatňuje na pracovnoprávny vzťah“. To znamená, že pre uvedenú kategóriu vyslaných pracovníkov sa nemení – ako Európsky parlament uvádza vo svojich pripomienkach – medzinárodné právo súkromné, na ktorom spočíva ich právny vzťah;[106]

– pracovníci vyslaní na dlhú dobu získavajú rovnaké postavenie ako miestni pracovníci, pokiaľ ide o „všetky uplatniteľné pracovné podmienky, ktoré sú v členskom štáte výkonu práce stanovené“. Pod takými podmienkami sa majú rozumieť „pracovn[é] podmien[ky] a ochran[a] zdravia a bezpečnosti pracovníkov“, ktoré podľa nového článku 1 ods. 1 smernice 96/71 upravuje táto smernica. Rozdiely v oblastiach, ako je sociálne zabezpečenie alebo zdaňovanie, teda zostávajú zachované.

104 „Vysielanie pracovníkov je dočasnej povahy. Vyslaní pracovníci sa zvyčajne vracajú do členského štátu, z ktorého boli vyslaní, po ukončení práce, pre ktorú boli vyslaní. Avšak vzhľadom na dlhé trvanie niektorých prípadov vyslania a so zreteľom na väzbu medzi trhom práce hostiteľského členského štátu a pracovníkmi vyslanými na takéto dlhé obdobia, ak vyslanie trvá dlhšie ako 12 mesiacov, hostiteľské členské štáty by mali zabezpečiť, aby podniky vysielajúce pracovníkov na ich územie zaručili uvedeným pracovníkom dodatočný súbor pracovných podmienok, ktoré sú povinne uplatniteľné na pracovníkov v členskom štáte, v ktorom sa práca vykonáva. Toto obdobie by sa malo predĺžiť, ak poskytovateľ služieb podá oznámenie obsahujúce odôvodnenie.“

105 „Zabezpečenie väčšej ochrany pracovníkov je nevyhnutné na zaručenie slobody poskytovať služby spravodlivým spôsobom, a to v krátkodobom aj dlhodobom horizonte, najmä tým, že sa zabráni zneužívaniu práv zaručených zmluvami. Pravidlá, ktorými sa zaručuje takáto ochrana pracovníkov, však nemôžu mať vplyv na právo podnikov vysielajúcich pracovníkov na územie iného členského štátu odvolávať sa na slobodu poskytovať služby ani v prípadoch, keď vyslanie trvá dlhšie ako 12 mesiacov, alebo prípadne dlhšie ako 18 mesiacov. Akékoľvek ustanovenie uplatniteľné na vyslaných pracovníkov v súvislosti s vyslaním presahujúcim obdobie 12 mesiacov alebo prípadne presahujúcim obdobie 18 mesiacov preto musí byť v súlade s touto slobodou. Podľa ustálenej judikatúry sú obmedzenia slobody poskytovať služby prípustné len vtedy, ak sú opodstatnené na základe závažných dôvodov vo verejnom záujme a ak sú primerané a nevyhnutné.“

106 Komisia navrhla zmeniť právnu úpravu týkajúcu sa individuálnej pracovnej zmluvy v prípade pracovníkov vyslaných na dlhú dobu, pričom odporučila, aby sa na nich uplatnili pracovnoprávne predpisy hostiteľskej krajiny. Pozri článok 2a návrhu Komisie COM(2016) 128 a posúdenie vplyvu SWD(2016) 52 final, s. 25.

166. Podľa môjho názoru je úprava tejto novej kategórie pracovníkov vyslaných na dlhú dobu odôvodnená a obmedzenia, ktoré z nej vyplývajú, sú primerané vo vzťahu k slobode poskytovať služby a zlučiteľné s článkom 56 ZFEÚ.

167. Stanovenie lehoty v dĺžke 12 mesiacov (výnimočne 18 mesiacov) odstraňuje neistotu, ktorá existovala v pôvodnom znení smernice 96/71, ktorá v článku 2 ods. 1 stanovovala, že za vyslaného pracovníka sa považuje pracovník, ktorý vykonáva prácu v inej krajine, než je jeho štát pôvodu, „počas vymedzeného obdobia“. Poukazujem na to, že nové pravidlo rozptyľuje túto neistotu, keďže spresňuje, že za pracovníka vyslaného na dlhú dobu sa považuje pracovník, ktorý je vyslaný na dobu dlhšiu než 12 (alebo 18) mesiacov.

168. Postavenie pracovníka vyslaného na dlhú dobu je podľa môjho názoru tiež primerané, keďže sa prispôsobuje situácii pracovníkov, ktorí bývajú v hostiteľskom štáte dlhú dobu, a preto vo väčšej miere vystupujú na trhu práce tohto štátu. Je logické (a primerané), aby sa na nich za týchto okolností uplatnil väčší počet pracovnoprávnych predpisov štátu určenia, pričom zároveň zostane zachovaná ich väzba so štátom pôvodu, v ktorom má sídlo podnik, pre ktorý pracujú.

169. S uvedenou zmenou je v novom článku 3 ods. 1a treťom pododseku spojené nasledujúce spresnenie: „Ak podnik uvedený v článku 1 ods. 1 nahrádza vyslaného pracovníka iným vyslaným pracovníkom vykonávajúcim tú istú úlohu na tom istom mieste, trvanie vyslania je na účely tohto odseku súhrnné trvanie období vyslania dotknutých jednotlivých vyslaných pracovníkov.“ Odhliadnuc od toho, že toto ustanovenie môže v praxi vyvolávať určité ťažkosti, domnievam sa, že zo všeobecného hľadiska je vhodné na to, aby sa zabránilo vyhýbaniu sa smernici a jej zneužívaniu tým, že vyslaní pracovníci budú na tom istom pracovnom mieste nahradení inými vyslanými pracovníkmi.

F. Piata časť tretieho žalobného dôvodu: porušenie článku 58 ods. 1 ZFEÚ

1. Tvrdenia

170. Maďarská vláda tvrdí, že nový článok 3 ods. 3 smernice 2018/957, porušuje článok 58 ods. 1 ZFEÚ v rozsahu, v akom rozširuje uplatňovanie ustanovení uvedenej smernice o vysielaní pracovníkov na odvetvie dopravy.

171. Komisia, Rada, Európsky parlament a vlády členských štátov, ktoré vstúpili do konania, sa domnievajú, že táto časť tretieho žalobného dôvodu je neúčinná alebo nedôvodná.

2. Posúdenie

172. Sloboda poskytovať služby v oblasti dopravy nie je upravená článkom 56 ZFEÚ, ktorý sa týka slobodného poskytovania služieb vo všeobecnosti, ale je upravená osobitným ustanovením článku 58 ods. 1 ZFEÚ. Podľa tohto ustanovenia „slobodu poskytovať služby v oblasti dopravy upravujú ustanovenia hlavy o doprave“ [107], teda články 90 až 100 ZFEÚ.

173. Hoci jej právny základ tvoria výlučne ustanovenia týkajúce sa slobody poskytovať služby (článok 53 ods. 1 a článok 62 ZFEÚ), a nie ustanovenia týkajúce sa spoločnej dopravnej politiky (článok 91 ZFEÚ), možno tvrdiť, že smernica 96/71 sa vzťahuje na dopravné služby. [108]

107 Rozsudok Dobersberger, bod 24, a rozsudok z 22. decembra 2010, Yellow Cab Verkehrsbetrieb (C-338/09, EU:C:2010:814, bod 29).

108 Pozri návrhy, ktoré predniesol generálny advokát Szpunar 29. júla 2019 vo veci Dobersberger (C-16/18, EU:C:2019:638, bod 36).

174. Smernica 96/71 vylučuje zo svojej pôsobnosti „podniky obchodného morského [námorného – *neoficiálny preklad*] loďstva, pokiaľ ide o ich pracovníkov vysielaných na more“ [109], z čoho sa dá vyvodiť, že normotvorca si želá, aby sa uplatňovala na ostatné služby v oblasti dopravy. Potvrdzuje to zmienka o „mobilných pracovníko[ch] v odvetví dopravy“ [110] v smernici 2014/67, ako aj zmienky o uplatnení smernice 96/71 na kabotážnu prepravu v iných právnych aktoch Únie [111].

175. Podľa článku 3 ods. 3 smernice 2018/957 sa táto smernica vzťahuje aj „na odvetvie cestnej dopravy odo dňa uplatňovania legislatívneho aktu, ktorým sa mení smernica 2006/22/ES, pokiaľ ide o požiadavky na presadzovanie a stanovenie osobitných pravidiel vo vzťahu k smernici 96/71/ES a smernici 2014/67/EÚ pre vysielanie vodičov v odvetví cestnej dopravy“.

176. Ako potvrdzuje odôvodnenie 15 [112] smernice 2018/957, zmeny smernice 96/71 vykonané smernicou 2018/957 sa teda uplatnia na odvetvie cestnej dopravy až v budúcnosti a nie bezpodmienečne, ale vtedy, keď sa prijme legislatívny akt, ktorým sa zmení smernica 2006/22 a ktorý bude zahŕňať osobitné pravidlá vo vzťahu k smerniciam 96/71 a 2014/67.

177. Ak je to tak, nový článok 3 ods. 3 smernice 2018/957 v skutočnosti neobsahuje nijakú hmotnoprávnu úpravu týkajúcu sa vysielania pracovníkov v odvetví dopravy ani nijako nemení pravidlá uplatňovania smernice 96/71 na toto odvetvie. [113]

178. Uvedené predpisy budú obsiahnuté v novom legislatívnom akte, ktorý Komisia už navrhla. [114] Nič nebráni tomu, aby právnym základom uvedeného aktu bol tiež článok 91 ZFEÚ.

179. V konečnom dôsledku sa domnievam, že článok 3 ods. 3 smernice 2018/957, neporušuje článok 58 ods. 1 ZFEÚ.

180. Na základe predchádzajúcich úvah navrhujem v celom rozsahu zamietnuť tretí žalobný dôvod.

109 Pozri článok 1 ods. 2 smernice 96/71.

110 Pozri článok 9 ods. 1 písm. b) smernice 2014/67. V spoločnom vyhlásení pripojenom k zápisnici zo zasadnutia Rady pre oblasť práce a sociálnych vecí z 24. septembra 1996 (dokument 10048/96 add. 1 z 20. septembra 1996, príloha C.1) sa uvádza, že mobilní pracovníci v železničnej, cestnej, leteckej alebo vnútrozemskej vodnej doprave sú vyňatí z pôsobnosti smernice 96/71 len v prípade, ak nedochádza k nadnárodnému poskytovaniu služby s vyslaním pracovníka.

111 Odôvodnenie 11 nariadenia Európskeho parlamentu a Rady (ES) č. 1072/2009 z 21. októbra 2009 o spoločných pravidlách prístupu nákladnej cestnej dopravy na medzinárodný trh (Ú. v. EÚ L 300, 2009, s. 72) a odôvodnenie 17 nariadenia Európskeho parlamentu a Rady (ES) č. 1073/2009 z 21. októbra 2009 o spoločných pravidlách prístupu na medzinárodný trh autokarovej a autobusovej dopravy a o zmene a doplnení nariadenia (ES) č. 561/2006 (Ú. v. EÚ L 300, 2009, s. 88).

112 „Z dôvodu vysoko mobilného charakteru práce v medzinárodnej cestnej doprave vyvoláva vykonávanie tejto smernice v uvedenom odvetví určité právne otázky a ťažkosti, ktoré sa majú v rámci balíka v oblasti mobility riešiť prostredníctvom osobitných pravidiel pre cestnú dopravu, ktorými sa posilní aj boj proti podvodom a zneužívaniu.“

113 Uplatňovanie smernice 96/71 na vyslaných pracovníkov v odvetví cestnej dopravy sa analyzuje vo veci C-815/18, Federatie Nederlandse Vakbeweging, ktorú prejednáva veľká komora.

114 COM(2017) 278 final z 31. mája 2017, návrh smernice Európskeho parlamentu a Rady, ktorou sa mení smernica 2006/22/ES, pokiaľ ide o požiadavky týkajúce sa dodržiavania predpisov, a ktorou sa stanovujú konkrétne pravidlá vzhľadom na smernicu 96/71/ES a smernicu 2014/67/EÚ v oblasti vysielania vodičov v odvetví cestnej dopravy.

VII. Štvrtý žalobný dôvod: porušenie článku 56 ZFEÚ z dôvodu vylúčenia kolektívnych akcií pracovníkov z pôsobnosti smernice 96/71

A. Tvrdenia

181. Podľa maďarskej vlády článok 1 ods. 1a, ktorý bol do smernice 96/71 vložený smernicou 2018/957, porušuje článok 56 ZFEÚ, lebo vylučuje z jej pôsobnosti výkon práva na štrajk a iných opatrení stanovených v systémoch pracovnoprávnych vzťahov členských štátov, ako aj činnosti súvisiace s výkonom práva vyjednávať, uzatvárať a presadzovať kolektívne zmluvy a tiež práva na kolektívne akcie.

182. Toto vylúčenie je podľa maďarskej vlády v rozpore s judikatúrou Laval un Partneri a umožňuje výkon práva na štrajk a na kolektívne vyjednávanie v súlade s vnútroštátnymi právnymi poriadkami bez uplatnenia požiadaviek práva Únie. V tomto zmysle umožňuje obmedzovanie slobodného poskytovania služieb podnikmi z iných štátov prostredníctvom vysielania pracovníkov.

183. Komisia, Rada, Európsky parlament a vlády členských štátov, ktoré vstúpili do konania, sa domnievajú, že tento štvrtý žalobný dôvod je nedôvodný.

B. Posúdenie

184. Nový článok 1 ods. 1a objasňuje rozsah pôsobnosti smernice 96/71. Zatiaľ čo táto smernica všeobecne stanovuje „záväzn[é] ustanoven[ia] týkajúc[e] sa pracovných podmienok a ochrany zdravia a bezpečnosti“ vyslaných pracovníkov, odsek 1a vylučuje z jej pôsobnosti okrem iného „práv[o] na štrajk alebo slobod[u] štrajkovať alebo prijímať iné opatrenia patriace do rozsahu pôsobnosti osobitných systémov pracovnoprávnych vzťahov v členských štátoch v súlade s vnútroštátnym právom a/alebo praxou. Touto smernicou tiež nie je dotknuté právo vyjednávať, uzatvárať a presadzovať kolektívne zmluvy alebo právo na kolektívne akcie v súlade s vnútroštátnym právom a/alebo praxou“.

185. Smernica 2018/957 nijako nenovelizuje smernicu 96/71, pokiaľ ide o kolektívne akcie. V odôvodnení 22 tejto druhej smernice sa výslovne uvádza, že táto smernica „platí bez toho, aby boli dotknuté ustanovenia právnych noriem členských štátov týkajúce sa kolektívneho konania na ochranu obchodných a profesijných záujmov“.

186. Výklad tohto ustanovenia, ktorý podáva maďarská vláda, podľa môjho názoru vychádza z výkladového pochybenia. Neuplatnenie smernice 96/71 na práva pracovníkov na kolektívne akcie neznamená, že na jeho výkon sa neuplatnia ostatné vnútroštátne predpisy a predpisy Únie. V úvode spomenutého článku 1 ods. 1a sa uvádza, že „touto smernicou sa nijakým spôsobom neovplyvňuje výkon základných práv uznaných v členských štátoch a na úrovni Únie vrátane…“.

187. Toto ustanovenie teda nebráni tomu, aby sa v prípadoch vysielania pracovníkov uplatnil článok 28 Charty alebo skoršia judikatúra Súdneho dvora týkajúca sa výkonu kolektívnych práv pracovníkov a ich vplyvu na slobodné poskytovanie služieb.

188. Preto sa domnievam, že nový článok 1 ods. 1a smernice 96/71 neobmedzuje slobodu poskytovať služby, a navrhujem tento žalobný dôvod zamietnuť.

VIII. Piaty žalobný dôvod: porušenie zásady právnej istoty v dôsledku nezlučiteľnosti smernice 2018/957 s nariadením č. 593/2008 (Rím I)

A. Tvrdenia

189. Piaty žalobný dôvod sa v skutočnosti skladá z dvoch rôznych častí, ktoré spolu príliš nesúvisia:

– po prvé maďarská vláda tvrdí, že smernica 2018/957 odporuje nariadeniu č. 593/2008, ako aj zásade právnej istoty a zásade jasnosti právnych predpisov, lebo mení uplatňovanie tohto nariadenia bez zmeny jeho znenia, čo vyvoláva značnú právnu neistotu, pokiaľ ide o jeho správne uplatňovanie,

– po druhé uvádza, že nepresnosť pojmu „odmeňovanie“ vyvoláva neistotu, čo porušuje zásadu jednoznačnosti právnych predpisov, a tým aj zásadu právnej istoty.

190. Komisia, Rada, Európsky parlament a vlády členských štátov, ktoré vstúpili do konania, sa domnievajú, že tento piaty žalobný dôvod je nedôvodný.

B. Posúdenie prvej časti piateho žalobného dôvodu: vzťah medzi smernicou 2018/957 a nariadením č. 593/2008 (Rím I)

191. Článok 8 ods. 1 nariadenia Rím I všeobecne stanovuje kolíznu normu, ktorá sa uplatní na individuálne pracovné zmluvy a ktorou je právny poriadok zvolený (za podmienok uvedených v tomto ustanovení) zmluvnými stranami. Pokiaľ nedošlo k tejto voľbe, „zmluva sa spravuje právnym poriadkom krajiny, v ktorej zamestnanec obvykle vykonáva prácu na základe zmluvy, alebo ak tomu tak nie je, právnym poriadkom krajiny, z ktorej takúto prácu vykonáva. Za zmenu krajiny obvyklého miesta výkonu práce sa nepovažuje, ak zamestnanec dočasne pracuje v inej krajine“ (odsek 2).

192. Článok 23 nariadenia Rím I stanovuje výnimku z uplatniteľnosti jeho kolíznych noriem: dovoľuje, aby v prípade, ak ustanovenia práva Únie stanovujú kolízne normy pre zmluvné záväzky týkajúce sa určitých vecí, tieto normy mali prednosť. [115]

193. Namiesto všeobecných noriem o voľbe práva, ktoré sú stanovené v nariadení Rím I, sa teda uplatnia osobitné normy, ktoré sú v tejto súvislosti stanovené v osobitných ustanoveniach práva Únie. [116]

194. V rozpore s tým, čo tvrdí maďarská vláda, sa domnievam, že článok 3 ods. 1 smernice 96/71 (týkajúci sa bežných vyslaných pracovníkov) a nový článok 3 ods. 1a (týkajúci sa pracovníkov vyslaných na dlhú dobu) predstavujú *osobitné* kolízne *normy* [117], ktoré sa majú uplatňovať v spojení s normami nariadenia Rím I [118].

115 Podľa článku 23 nariadenia Rím I „… toto nariadenie nemá vplyv na uplatňovanie ustanovení práva Spoločenstva, ktoré v osobitných veciach ustanovujú kolízne normy pre zmluvné záväzky“.

116 Pozri analýzu VAN HOEK, A.: Re-embedding the transnational employment relationship: a tale about the limitations of (EU) law? In: *Common Market Law Review*, 2018, č. 3, s. 455 až 460.

117 Pozri návrhy, ktoré predniesol generálny advokát Wahl vo veci Sähköalojen ammattiliitto (C-396/13, EU:C:2014:2236, body 47 až 53).

118 Smernica 96/71 sa v skutočnosti neuplatní namiesto nariadenia Rím I, ale vyžaduje, aby sa oba predpisy zosúladili. Podľa článku 3 ods. 1 a článku 3 ods. 1a „členské štáty zabezpečia bez ohľadu na to, ktorý právny poriadok sa uplatňuje na pracovnoprávny vzťah“, aby sa uplatnil určitý súbor pracovných podmienok platných v hostiteľskej krajine. To znamená, že rozhodné právo pre pracovnú zmluvu sa určí v súlade s článkom 8 nariadenia Rím I, ale jeho dôsledky sú obmedzené, keďže článok 3 ods. 1 a článok 3 ods. 1a smernice 96/71 vyžadujú, aby sa na pracovnú zmluvu v každom prípade uplatnili určité pracovné podmienky upravené v predpisoch hostiteľského štátu.

195. Tieto dve ustanovenia smernice 96/71 – popri právnom poriadku, ktorý sa uplatní podľa bežných kolíznych noriem – stanovujú uplatnenie nasledujúcich ustanovení právneho poriadku hostiteľského štátu:

– na bežných vyslaných pracovníkov sa uplatnia ustanovenia týkajúce sa podmienok (pracovných podmienok a ochrany bezpečnosti a zdravia pracovníkov), ktoré sú taxatívne vymenované v článku 3 ods. 1,

– na pracovníkov vyslaných na dlhú dobu sa okrem uvedených podmienok uplatnia aj ostatné podmienky platné v hostiteľskom štáte, a to za vyššie uvedených podmienok (článok 3 ods. 1a).

196. Ako Rada uvádza vo svojich pripomienkach, proces prípravy nariadenia Rím I svedčí o tom, že článok 23 sa uplatní na výnimku stanovenú v smernici 96/71, lebo návrh Komisie obsahoval prílohu s osobitnými normami, ktoré sa nachádzali v iných ustanoveniach práva Únie, a k nim patrili ustanovenia smernice 96/71. [119]

197. Odôvodnenie 11 smernice 96/71 potvrdzuje uvedené tvrdenie, keďže sa v ňom konštatuje, že Dohovor (nahradený nariadením Rím I) „neovplyvňuje uplatňovanie tých pravidiel o voľbe práva vo vzťahu k zmluvným záväzkom, ktoré sú alebo budú obsiahnuté v aktoch orgánov Európskych spoločenstiev alebo vo vnútroštátnych zákonoch, ktoré boli vzhľadom na tieto akty zosúladené“.

198. To isté možno vyvodiť z odôvodnenia 40 nariadenia Rím I, podľa ktorého „… toto nariadenie by však nemalo vylučovať, aby právo Spoločenstva v osobitných veciach obsahovalo kolízne normy týkajúce sa zmluvných záväzkov“.

199. Zásada právnej istoty teda – v rozpore s tým, čo tvrdí Maďarsko – nevyžaduje, aby zmenu smernice 96/71, vykonanú smernicou 2018/957, sprevádzala zmena nariadenia Rím I.

200. Článok 23 tohto nariadenia dovoľuje, aby – pokiaľ ide o zmluvy vyslaných pracovníkov – popri sebe existovali osobitné normy smernice 96/71 spolu so všeobecnými normami uvedenými v článku 8 uvedeného nariadenia. Vzťah medzi oboma druhmi noriem je dostatočne jasný, predvídateľný a presný, a preto je zásada právnej istoty dodržaná. [120]

201. Tomuto konštatovaniu neodporuje – ako tvrdí Maďarsko – skutočnosť, že nový článok 3 ods. 1a tretí pododsek smernice 96/71 stanovuje normu na zabránenie podvodom pre prípady náhradného vyslania, ktorú som spomenul vyššie. [121] V tomto prípade sa zmluva každého pracovníka, ktorý sa podieľa na nahradení, môže spravovať právnymi predpismi inej krajiny a toto ustanovenie stanovuje len ďalšiu podmienku na zabránenie podvodom, pokiaľ ide o vzťah medzi smernicou 96/71 a nariadením Rím I.

C. Posúdenie druhej časti piateho žalobného dôvodu: neurčitosť pojmu „odmeňovanie“ zavedeného smernicou 2018/957

202. Podľa maďarskej vlády je neurčitosť a nejednoznačnosť nového pojmu „odmeňovanie“, ktorým bol nahradený predchádzajúci pojem „minimálne mzdové tarify“, nezlučiteľná s jasnosťou právnych predpisov, ktorú vyžaduje zásada právnej istoty.

119 Pozri dokument KOM(2005) 650 v konečnom znení z 15. decembra 2005, s. 24.

120 Podľa ustálenej judikatúry zásada právnej istoty vyžaduje, aby boli právne pravidlá jasné a presné a predvídateľné, pokiaľ ide o ich účinky, s cieľom umožniť dotknutým osobám orientáciu v situáciách a právnych vzťahoch v pôsobnosti právneho poriadku Únie (rozsudok z 5. mája 2015, Španielsko/Rada, C-147/13, EU:C:2015:299, bod 79).

121 „Ak podnik… nahrádza vyslaného pracovníka iným vyslaným pracovníkom vykonávajúcim tú istú úlohu na tom istom mieste, trvanie vyslania je na účely tohto odseku súhrnné trvanie období vyslania dotknutých jednotlivých vyslaných pracovníkov.“

203. Táto časť piateho žalobného dôvodu sa prekrýva s druhým žalobným dôvodom, ktorý som už navrhol zamietnuť.

204. Je paradoxné, že maďarská vláda neuvádza tú istú námietku (právna neistota) vo vzťahu k predchádzajúcemu pojmu použitému v smernici 96/71[122], ktorého výklad vyvolal určité ťažkosti, a naopak ju uvádza vo vzťahu k predpisu, ktorý má za cieľ odstrániť tieto výkladové ťažkosti.

205. Je rovnako paradoxné namietať, že právnu istotu ohrozuje sekundárny právny akt, ak pojem, proti ktorému táto námietka smeruje, je ako taký uvedený v článku 153 ods. 5 ZFEÚ.

206. Pojem *odmeňovanie* použitý v novom článku 3 ods. 1 treťom pododseku smernice 96/71 je viazaný na to, čo stanovuje vnútroštátne právo alebo prax členského štátu, na ktorého územie je pracovník vyslaný. Pokiaľ ide o jeho obsah, zahŕňa všetky zložky, ktoré sa stali povinnými podľa vnútroštátnych zákonov, iných právnych predpisov alebo správnych opatrení, alebo podľa kolektívnych zmlúv alebo arbitrážnych nálezov, ktoré boli v tomto členskom štáte vyhlásené za všeobecne uplatniteľné alebo sa inak uplatňujú v súlade s odsekom 8.

207. Odôvodnenie 17 smernice 2018/957 pripomína, že stanovovanie pravidiel o odmeňovaní patrí do výlučnej právomoci členských štátov. Členským štátom alebo sociálnym partnerom tiež prináleží stanovovať mzdy. Potvrdzuje to článok 153 ods. 5 ZFEÚ, keďže vylučuje odmenu z harmonizačnej právomoci inštitúcií Únie v oblasti sociálnej politiky.

208. Rozdielom medzi predpismi uplatniteľnými na mzdy vyslaných pracovníkov sa preto nedá zabrániť, kým Únia nebude mať právomoc harmonizovať ich. Ako som už uviedol, to isté platilo pre pojem „minimálne mzdové tarify“ použitý v pôvodnom znení smernice 96/71, ktorý musel Súdny dvor objasniť.

209. Je nesporné, že pojem „odmeňovanie“ si vyžaduje – tak ako väčšina pojmov použitých v tejto oblasti – výklad, ktorým sa spresnia jeho črty. Tento znak, ktorým sa vyznačujú mnohé iné podobné pojmy, však ešte neumožňuje tvrdiť – ako uvádza maďarská vláda –, že pojem zavedený smernicou 2018/957 je taký neurčitý, že porušuje zásadu právnej istoty.

210. Navyše pripomínam, že na zmiernenie problémov, ktorým môžu čeliť vyslaní pracovníci a ich podniky, nový článok 3 ods. 1 štvrtý a piaty pododsek smernice 96/71 ukladá členským štátom povinnosť transparentnosti, na základe ktorej musia na webovej stránke sprístupniť relevantné, presné a aktualizované informácie týkajúce sa okrem iného „zložiek odmeňovania podľa tretieho pododseku tohto odseku a všetk[ých] pracovn[ých]podmien[ok] v súlade s odsekom 1a tohto článku“.

IX. Návrh

211. Vzhľadom na vyššie uvedené navrhujem, aby Súdny dvor:

1. zamietol žalobu, ktorú podalo Maďarsko, v celom rozsahu;

2. rozhodol, že Maďarsko znáša vlastné trovy konania a je povinné nahradiť trovy konania, ktoré vznikli Európskemu parlamentu a Rade Európskej únie;

3. rozhodol, že Európska komisia a francúzska, nemecká a holandská vláda znášajú vlastné trovy konania.

122 Uviedla to na pojednávaní.