ROZSUDOK SÚDNEHO DVORA (tretia komora)

z 21. januára 2010 *

Vo veci C-546/07,

ktorej predmetom je žaloba o nesplnenie povinnosti podľa článku 226 ES, podaná 5. decembra 2007,

Európska komisia, v zastúpení: E. Traversa a P. Dejmek, splnomocnení zástupcovia, s adresou na doručovanie v Luxemburgu,

žalobkyňa,

ktorú v konaní podporuje:

Poľská republika, v zastúpení: M. Dowgielewicz, splnomocnený zástupca,

vedľajší účastník konania,

* Jazyk konania: nemčina.

proti

Spolkovej republike Nemecko, v zastúpení: J. Möller, M. Lumma a C. Blaschke, splnomocnení zástupcovia, s adresou na doručovanie v Luxemburgu,

žalovanej,

SÚDNY DVOR (tretia komora),

v zložení: predseda druhej komory J. N. Cunha Rodrigues (spravodajca), vykonávajúci funkciu predsedu tretej komory, sudcovia A. Rosas, U. Lõhmus, A. Ó Caoimh a A. Arabadjiev,

generálny advokát: J. Mazák,
tajomník: R. Grass,

po vypočutí návrhov generálneho advokáta na pojednávaní 30. septembra 2009,

vyhlásil tento

Rozsudok

1 Komisia Európskych spoločenstiev vo svojej žalobe žiada Súdny dvor, aby určil, že Spolková republika Nemecko si tým, že:

— vo svojej správnej praxi vykladá pojem „podnik druhej strany“, použitý v článku 1 ods. 1 dohody medzi vládou Spolkovej republiky Nemecko a vládou Poľskej republiky z 31. januára 1990 o vysielaní pracovníkov poľských podnikov na vykonávanie zmlúv o dielo, zmenenej a doplnenej 1. marca a 30. apríla 1993 (BGBl. 1993 II, s. 1125, ďalej len „nemecko-poľská dohoda“), vo význame „nemecký podnik“, a

— prostredníctvom doložky o ochrane trhu práce obsiahnutej v obežníku 16a Spolkovej agentúry pre zamestnanosť s názvom „Zamestnávanie zahraničných pracovníkov z nových členských štátov EÚ na základe zmlúv o dielo v Spolkovej republike Nemecko“ (Merkblatt 16a, „Beschäftigung ausländischer Arbeitnehmer aus den neuen Mitgliedstaaten der EU im Rahmen von Werkverträgen in der Bundesrepublik Deutschland“, ďalej len „obežník 16a“) rozšírila regionálne obmedzenia prístupu na trh práce po 16. apríli 2003, to znamená po dni podpisu aktu o pristúpení Poľskej republiky k Európskej únii (Ú. v. EÚ L 236, s. 17; ďalej len „zmluva o pristúpení“).

nesplnila povinnosti, ktoré jej vyplývajú z článku 49 ES a porušila doložku o zachovaní *status quo* zakotvenú v bode 13 kapitoly 2 prílohy XII aktu o podmienkach pristúpenia Českej republiky, Estónskej republiky, Cyperskej republiky, Lotyšskej republiky, Litovskej republiky, Maďarskej republiky, Maltskej republiky, Poľskej republiky, Slovinskej republiky a Slovenskej republiky a o úpravách zmlúv, na ktorých je založená Európska únia (Ú. v. EÚ L 236, 2003, s. 33; ďalej len „akt o pristúpení“).

Právny rámec

Právna úprava Spoločenstva

Akt o pristúpení

2 Článok 24 aktu o pristúpení stanovuje:

„Opatrenia uvedené v prílohách V, VI, VII, VIII, IX, X, XI, XII, XIII a XIV k tomuto aktu sa budú vo vzťahu k novým členským štátom uplatňovať za podmienok stanovených v týchto prílohách.“

3 Príloha XII aktu o pristúpení má nadpis „Zoznam uvedený v článku 24 aktu o pristúpení: Poľsko“. Kapitola 2 tejto prílohy s nadpisom „Sloboda pohybu osôb“ obsahuje bod 13, v ktorom sa uvádza:

„S cieľom čeliť závažnému narušeniu trhu práce členských štátov v určitých citlivých odvetviach služieb alebo jeho ohrozeniu, ktoré môže vzniknúť v niektorých regiónoch ako dôsledok nadnárodného poskytovania služieb v zmysle článku 1 smernice 96/71/ES, sú Nemecko a Rakúsko, pokiaľ na základe vyššie uvedených prechodných opatrení uplatňujú na voľný pohyb poľských pracovníkov vnútroštátne opatrenia alebo opatrenia vyplývajúce z dvojstranných dohôd, oprávnené po upovedomení Komisie sa odchýliť v oblasti poskytovania služieb obchodnými spoločnosťami usadenými v Poľsku od prvého odseku článku 49 zmluvy o ES na účely obmedzenia dočasného pohybu pracovníkov, ktorých právo prijať prácu v Nemecku alebo Rakúsku podlieha vnútroštátnym opatreniam.

…

Uplatňovanie tohto odseku nesmie viesť k sprísneniu podmienok dočasného pohybu pracovníkov v súvislosti s nadnárodným poskytovaním služieb medzi Nemeckom alebo Rakúskom a Poľskom oproti podmienkam ku dňu podpisu zmluvy o pristúpení.“

Nemecko-poľská dohoda

4 Podľa článku 1 ods. 1 nemecko-poľskej dohody:

„Pracovné povolenia budú vydávané poľským pracovníkom, ktorí sú vyslaní na dočasné zamestnanie na základe zmluvy o dielo uzavretej medzi poľským zamestnávateľom a podnikom druhej strany (zmluvní pracovníci), bez ohľadu na situáciu a predpokladaný vývoj na trhu práce."

5 Článok 2 ods. 5 tejto dohody stanovuje:

„Pri vykonávaní tejto dohody Spolkový úrad pre zamestnanosť Spolkovej republiky Nemecko v spolupráci s Ministerstvom práce a sociálnych vecí Poľskej republiky zabezpečí, aby v určitom regióne alebo sektore nevznikla koncentrácia zamestnaných zmluvných pracovníkov. Táto dohoda sa nevzťahuje na pracovníkov v sektore ohňovzdorných konštrukcií a stavby komínov."

Pokyny Spolkového úradu pre zamestnanosť Spolkovej republiky Nemecko

6 Vykonávacie pokyny, ktoré prijala Spolková agentúra pre zamestnanosť Spolkovej republiky Nemecko, zahŕňajú pokyny v obežníku 16a, ktorého predmetom je zamestnávanie zahraničných pracovníkov z nových členských štátov Únie na základe zmlúv o dielo v Spolkovej republike Nemecko a ktorý obsahuje doložku o ochrane trhu

práce. Podľa tejto doložky sú zmluvy o dielo zahrnujúce zahraničných pracovníkov v zásade zakázané, ak má byť práca vykonávaná v obvodoch uvedenej agentúry, v ktorých je priemerná miera nezamestnanosti za posledných šesť mesiacov najmenej o 30 % vyššia ako celoštátna miera nezamestnanosti v Spolkovej republike Nemecko. Zoznam obvodov, na ktoré sa vzťahuje toto ustanovenie, sa štvrťročne aktualizuje.

Konanie pred podaním žaloby

7 Komisia vo svojej výzve z 3. apríla 1996 upriamila pozornosť Spolkovej republiky Nemecko na nezlučiteľnosť nemeckej správnej praxe týkajúcej sa aplikácie nemecko-poľskej dohody s článkom 49 ES, ktorá spočíva v tom, že príslušné nemecké orgány vykladajú pojem „podnik druhej strany“ uvedený v článku 1 ods. 1 tejto dohody tak, že sa vzťahuje len na nemecké podniky. Z dôvodu tejto praxe nemôžu na rozdiel od uvedených podnikov podniky z iných členských štátov ako zo Spolkovej republiky Nemecko, ktoré poskytujú služby v sektore stavebníctva v Spolkovej republike Nemecko, uzatvárať zmluvy o dielo s poľskými podnikmi.

8 Listom z 28. júna 1996 Spolková republika Nemecko oznámila Komisii, že sa nestotožňuje s jej názorom vyjadreným v liste z 3. apríla 1996.

9 Dňa 12. novembra 1997 Komisia adresovala Spolkovej republike Nemecko odôvodnené stanovisko, v ktorom zopakovala tento názor a vyzvala ju na prijatie opatrení potrebných na dosiahnutie súladu s týmto stanoviskom.

10 Po stretnutí zástupcov Komisie so zástupcami Spolkovej republiky Nemecko, ktoré sa uskutočnilo 5. mája 1998, tento členský štát v liste z 19. júla 1998 uviedol, že vyvíja úsilie, aby sa našlo politické riešenie v kontexte Európskej dohody o pridružení medzi Európskymi spoločenstvami a ich členskými štátmi na jednej strane a Poľskou republikou na strane druhej, podpísanej 16. decembra 1991. Toto úsilie však neprinieslo žiadne výsledky.

11 V odpovedi na žiadosť Komisie z 15. júna 2004 nemecká spolková vláda v liste zo 6. decembra 2004 uviedla, že sa naďalej pridŕža svojej výkladovej praxe, pokiaľ ide o výklad nemecko-poľskej dohody, a že vzhľadom na takmer sedemročnú nečinnosť Komisie legitímne predpokladá, že v konaní o nesplnení povinnosti sa nebude pokračovať.

12 V doplňujúcej formálnej výzve z 10. apríla 2006 Komisia upozornila Spolkovú republiku Nemecko, že trvá na svojom tvrdení o porušovaní článku 49 ES. Okrem toho tvrdila, že uvedený členský štát porušuje aj doložku o zachovaní *status quo* zakotvenú v bode 13 kapitoly 2 prílohy XII aktu o pristúpení (ďalej len „doložka *status quo*“), keďže rozšírenie regionálnych obmedzení na základe doložky o ochrane trhu práce, vychádzajúce z článku 2 ods. 5 nemecko-poľskej dohody a obsiahnuté v obežníku 16a, porušuje zákaz rozširovania obmedzení existujúcich v čase podpisu aktu o pristúpení.

13 Listom z 8. júna 2006 Spolková republika Nemecko v odpovedi na prvú výhradu oznámila Komisii, že rozšírenie uplatňovania nemecko-poľskej dohody na všetky členské štáty a ich podniky by bolo neprimerané. Okrem iného sa oprela o výhradu verejného poriadku zakotvenú v článku 46 ES a tvrdila, že je potrebné zabezpečiť správnu aplikáciu tejto dohody, ako aj nevyhnutnú kontrolu dodržiavania platných noriem a účinné stíhanie ich porušovania. Rýchle a spoľahlivé vymáhanie pohľadávok na sociálnom zabezpečení voči podnikom usadeným v iných členských štátoch je pritom nemožné. Pokiaľ ide o druhú výhradu, Spolková republika Nemecko tvrdila, že rozšírenie regionálnych obmedzení na základe doložky o ochrane trhu práce na oblasti nezahrnuté v apríli 2003, neporušuje doložku *status quo,* keďže aktualizácia zoznamu

regionálnych obmedzení založených na článku 2 ods. 5 uvedenej dohody nepredstavuje zmenu právnej úpravy ako takej, ale jednoducho vyplýva z vývoja zaznamenaného na regionálnych trhoch práce.

14 Komisia v doplňujúcom odôvodnenom stanovisku z 15. decembra 2006 zopakovala svoje výhrady a Spolková republika Nemecko zase v liste z 19. februára 2007 zotrvala na svojom postoji.

15 Za týchto podmienok sa Komisia rozhodla podať predmetnú žalobu.

O žalobe

O prípustnosti

Argumentácia účastníkov konania

16 Spolková republika Nemecko tvrdí, že žalobu treba vyhlásiť za neprípustnú, prinajmenšom pokiaľ ide o výhradu založenú na údajnom porušení článku 49 ES.

17 Tento členský štát v tomto ohľade tvrdí, že sa mohol oprávnene domnievať, že nečinnosť Komisie v období od novembra 1997 do júna 2004, t. j. počas takmer siedmich rokov, znamená, že Komisia od tejto výhrady upustila. Táto legitímna dôvera nemeckých orgánov, že od výhrady bolo upustené, bola oprávnená o to viac, že podľa listu člena Komisie pána Montiho, ktorý bol nemeckým orgánom zaslaný v júli 1998, Komisia nevnímala priaznivo prípadné zrušenie nemecko-poľskej dohody a chcela počkať do novembra 1998, či sa nenájde iné riešenie. Keďže Komisia po tomto dátume nekonala, nemecké orgány mali právo domnievať sa, že táto inštitúcia upustila od svojej výhrady týkajúcej sa porušenia článku 49 ES.

18 Až po podpise zmluvy o pristúpení, to znamená v čase, keď už Spolková republika Nemecko nemohla vypovedať poľsko-nemeckú dohodu bez toho, aby porušilo doložku *status quo*, Komisia bezdôvodne prijala ďalšie procesné opatrenia, hoci práve na jej žiadosť sa tento členský štát vzdal vypovedania dohody.

19 Komisia namieta, že hoci za určitých okolností môže neprimerane dlhé trvanie konania pred podaním žaloby upraveného v článku 226 ES dotknutému členskému štátu sťažiť vyvracanie argumentov Komisie, a teda porušiť jeho právo na obhajobu, v prejednávanej veci to tak nebolo. Okrem toho, skutočnosť, že v nadväznosti na odôvodnené stanovisko neboli okamžite alebo v krátkej dobe prijaté ďalšie kroky, nemôže vzbudiť legitímnu dôveru dotknutého členského štátu, že konanie bolo zastavené.

20 Komisia dopĺňa, že list pána Montiho uvedený v bode 17 tohto rozsudku výslovne uvádzal, že vzhľadom na pravidlá vnútorného trhu zastavenie konania neprichádza do úvahy a že v žiadnej chvíli táto inštitúcia nemohla vzbudiť dojem, že upúšťa od prvej výhrady.

Posúdenie Súdnym dvorom

21 Podľa ustálenej judikatúry prináleží Komisii, aby zvolila okamih, v ktorom podá žalobu o nesplnenie povinnosti, pričom úvahy, ktoré túto voľbu determinujú, nemôžu mať vplyv na prípustnosť žaloby (pozri najmä rozsudok z 1. júna 1994, Komisia/Nemecko, C-317/92, Zb. s. I-2039, bod 4).

22 Právne normy obsiahnuté v článku 226 ES sa musia uplatňovať bez toho, aby Komisia mala povinnosť dodržať určitú lehotu, pokiaľ nejde o prípad, v ktorom by neprimeraná dĺžka konania pred podaním žaloby, upraveného v tomto článku, mohla dotknutému členskému štátu sťažiť vyvracanie argumentov Komisie, a tým porušiť právo na obhajobu. Je úlohou dotknutého členského štátu, aby preukázal, že ide o tento prípad (pozri najmä rozsudok z 18. júla 2007, Komisia/Nemecko, C-490/04, Zb. s. I-6095, bod 26).

23 V predmetnej veci Spolková republika Nemecko nepreukázala, že neobvyklá doba trvania konania mala vplyv na spôsob, akým si pripravila svoju obhajobu.

24 Ako uviedol generálny advokát v bode 21 svojich návrhov, skutočnosť, že doložka *status quo* nadobudla platnosť počas priebehu konania pred podaním žaloby — čo podľa Spolkovej republiky Nemecko spôsobilo, že už nemohla vypovedať nemecko-poľskú dohodu — nemohla sama osebe tomuto členskému štátu sťažiť vyvracanie argumentov, ktoré Komisia uviedla v rámci výhrady týkajúcej sa porušenia článku 49 ES. Ako uvádza Komisia, k tomu ešte treba prirátať skutočnosť, že 10. apríla 2006 Komisia vydala doplňujúcu formálnu výzvu a 15. decembra 2006 doplňujúce odôvodnené stanovisko,

ktorých hlavným cieľom bolo zopakovať uvedenú výhradu, takže Spolkovej republike Nemecko bolo umožnené pri plnej znalosti veci vysvetliť dôvody, pre ktoré nesúhlasí s touto výhradou.

25 Okrem toho, konanie o nesplnení povinnosti spočíva na objektívnom zistení, že členský štát nedodržal záväzky, ktoré mu vyplývajú z práva Spoločenstva, a preto sa v takom prípade, o aký ide v prejednávanej veci, členský štát nemôže odvolávať na zásadu rešpektovania legitímnej dôvery v snahe zabrániť takémuto určeniu, lebo prijatie takéhoto odôvodnenia by bolo v rozpore s cieľom, ktorý sleduje konanie podľa článku 226 ES (pozri najmä rozsudok z 24. apríla 2007, Komisia/Holandsko, C-523/04, Zb. s. I-3267, bod 28).

26 Z judikatúry Súdneho dvora totiž vyplýva, že skutočnosť, že Komisia v nadväznosti na odôvodnené stanovisko okamžite alebo v krátkej dobe neprijala ďalšie kroky, nemôže u dotknutého členského štátu vzbudiť legitímnu dôveru, že konanie bolo zastavené (pozri najmä rozsudok z 1. júna 1994, Komisia/Nemecko, už citovaný, bod 4). To platí tým väčšmi v prípade, keď je rovnako ako v prejednávanej veci nesporné, že počas obdobia údajnej nečinnosti bolo vyvinuté úsilie — konkrétne v rámci asociačnej dohody uvedenej v bode 10 tohto rozsudku — s cieľom nájsť riešenie na ukončenie uvádzaného neplnenia povinností.

27 Napokon, vzhľadom na to, že Komisia vôbec nezaujala postoj, z ktorého by sa dalo vyvodiť, že sa chystá zastaviť začaté konanie o nesplnení povinnosti, či už v liste pána Montiho spomenutom v bodoch 17 a 20 tohto rozsudku, alebo v ktoromkoľvek inom štádiu konania — čo Spolková republika Nemecko nepopiera — tento členský štát nemôže uspieť s tvrdením, že Komisia porušila zásadu legitímnej dôvery tým, že nezastavila uvedené konanie.

28 Je preto potrebné zamietnuť námietku neprípustnosti vznesenú Spolkovou republikou Nemecko a vyhlásiť žalobu Komisie za prípustnú.

O veci samej

O prvej výhrade

— Argumentácia účastníkov konania

29 Komisia tvrdí, že nemecké orgány tým, že vykladajú pojem „podnik druhej strany“, použitý v článku 1 ods. 1 nemecko-poľskej dohody, v tom zmysle, že sa vzťahuje len na nemecké podniky, bránia podnikom z iných členských štátov, ktoré chcú vykonávať práce v Nemecku, v uzatváraní zmlúv s poľskými podnikateľmi, ibaže by si podniky z týchto členských štátov v Nemecku založili dcérsku spoločnosť. Takýto výklad, ktorý nie je nevyhnutný, odrádza tieto podniky od výkonu ich práva na slobodné poskytovanie služieb, ktoré im zaručuje článok 49 ES, s cieľom uzavrieť v súlade s nemecko-poľskou dohodou zmluvy o dielo na realizáciu prác v Nemecku s využitím kvót poľských pracovníkov stanovených touto dohodou.

30 Komisia tvrdí, že takýto výklad článku 1 ods. 1 nemecko-poľskej dohody predstavuje priamu diskrimináciu založenú na štátnej príslušnosti podniku alebo na mieste jeho sídla, ktorú nemožno odôvodniť inak ako dôvodmi verejného poriadku, verejnej bezpečnosti alebo verejného zdravia. Predpokladom použitia takýchto dôvodov je, že zachovanie diskriminačného opatrenia je potrebné na to, aby sa predišlo skutočnej a dostatočne závažnej hrozbe, ktorou je dotknutý niektorý zo základných záujmov spoločnosti. V prejednávanej veci však o takýto prípad nejde.

31 Len samotná skutočnosť, že podniky, ktoré si želajú uzavrieť zmluvu o dielo s poľským podnikateľom, nie sú usadené v Nemecku, totiž nebráni v kontrole riadneho uplatňovania nemecko-poľskej dohody. Pokiaľ ide o potrebu zabezpečiť efektívne vyvodzovanie zodpovednosti podniku v prípade neplatenia poistného na sociálne poistenie, Komisia konštatuje, že úvahy čisto administratívnej povahy nepredstavujú imperatívnu požiadavku všeobecného záujmu, a preto nemôžu odôvodniť obmedzenia základnej slobody, ktorá je garantovaná Zmluvou. Navyše v protiklade s tvrdením

Spolkovej republiky Nemecko neexistuje dôvod obávať sa, že rozšírenie uplatňovania nemecko-poľskej dohody na podniky iných členských štátov by so sebou prinieslo nevhodnú aplikáciu alebo obchádzanie prechodných ustanovení zmluvy o pristúpení, prípadne, že by pre ne vytváralo priaznivé podmienky; okrem toho, takáto obava by v žiadnom prípade neznamenala dostatočne závažnú a reálnu hrozbu pre verejný poriadok alebo verejnú bezpečnosť, ktorá by odôvodňovala diskriminačné obmedzenie slobodného poskytovania služieb.

32 Komisia napokon zdôrazňuje, že ak členský štát uzavrie dvojstrannú zmluvu s treťou krajinou, základná zásada rovnosti zaobchádzania tomuto členskému štátu ukladá, aby štátnym príslušníkom iných členských štátov priznal rovnaké výhody, aké na základe tejto zmluvy poskytuje svojim vlastným štátnym príslušníkom, ibaže by vedel uviesť objektívny dôvod na odopretie poskytnutia takýchto výhod. Komisia sa v tejto súvislosti odvoláva najmä na rozsudok z 15. januára 2002, Gottardo (C-55/00, Zb. s. I-413, bod 34). V prejednávanej veci však o takýto prípad nejde.

33 Poľská republika, ako vedľajší účastník konania na podporu návrhov Komisie, okrem iného tvrdí, že z dôvodu výkladu článku 1 ods. 1 nemecko-poľskej dohody, ktorý zaviedla nemecká správna prax, nemôžu poľské podniky na nemeckom území plniť zmluvy, ktoré uzavreli s podnikmi z iných členských štátov ako zo Spolkovej republiky Nemecko, a takisto podniky usadené v týchto štátoch a poskytujúce služby v Nemecku nemôžu využiť služby poľských podnikov ako subdodávateľov. Podobne ako Komisia, aj Poľská republika zastáva názor, že táto prax predstavuje porušenie zásady národného zaobchádzania, ktoré nemožno odôvodniť žiadnym z dôvodov uvedených v článku 46 ES, a že nič nebráni tomu, aby výhody vyplývajúce z uvedenej dohody boli rozšírené aj na podniky z iných členských štátov ako zo Spolkovej republiky Nemecko.

34 Spolková republika Nemecko tvrdí, že sporný výklad je v súlade so znením nemecko-poľskej dohody. Skutočnosť, že táto dohoda priznáva práva iba nemeckým podnikom, nepredstavuje obmedzenie zakázané podľa článku 49 ES. Podnikatelia z iných

členských štátov majú v zásade právo poskytovať služby v Nemecku, akurát sa nemôžu odvolávať na článok 1 ods. 1 uvedenej dohody s cieľom zapojiť do plnenia objednávky poľské podniky.

35 Okrem toho, nemeckými podnikmi, ktoré sa môžu odvolávať na nemecko-poľskú dohodu, sú všetky podniky usadené v Nemecku, vrátane pobočiek podnikov z iných členských štátov.

36 Podľa tohto členského štátu sa navyše nemecké podniky a zahraničné podniky nenachádzajú v porovnateľnej situácii, čo *a priori* vylučuje existenciu zakázanej diskriminácie. Nemecko-poľská dohoda je dohoda charakterizovaná rovnováhou a založená na vzájomnosti, pričom z nej nemožno jednoducho vyčleniť konkrétne práva a umožniť ich požívanie štátnymi príslušníkmi členského štátu, ktorý nie je stranou dohody. V súvislosti s týmito dvoma argumentmi Spolková republika Nemecko odkazuje najmä na rozsudok z 5. júla 2005, D. (C-376/03, Zb. s. I-5821, bod 61 a nasl.).

37 Navyše, rozširujúci výklad článku 49 ES by úplne zbavil obsahu prechodné ustanovenia aktu o pristúpení, ktoré boli prijaté v kontexte a s cieľom zabrzdiť neblahé následky vyplývajúce z rozdielnych podmienok súťaže v sektoroch, ktoré sú výrazne orientované na služby, a zabrániť narušeniam trhu práce.

38 V každom prípade, ak by bol výklad článku 1 ods. 1 nemecko-poľskej dohody, ako ho zaviedla nemecká správna prax, považovaný za obmedzenie v zmysle článku 49 ES, takéto obmedzenie by bolo odôvodnené na základe článku 55 ES v spojení s článkom 46 ES, keďže po rozšírení výhod z tejto dohody na podniky, ktoré nie sú usadené v Nemecku, by už nebolo možné zaručiť primeranú kontrolu riadneho uplatňovania tejto dohody, ibaže by boli vynaložené neprimerané administratívne náklady, ani zabezpečiť účinné vyvodzovanie zodpovednosti voči podniku, ktorý poľskému

subdodávateľskému podniku zveril vykonanie prác, v prípade neplatenia poistného na sociálne poistenie zo strany poľského podniku.

— Posúdenie Súdnym dvorom

39 Z ustálenej judikatúry vyplýva, že predpokladom slobodného poskytovania služieb je najmä odstránenie akejkoľvek diskriminácie voči poskytovateľom služieb z dôvodu štátnej príslušnosti alebo okolnosti, že je usadený v inom členskom štáte, než v ktorom poskytuje služby (pozri najmä rozsudok z 18. júla 2007, Komisia/Nemecko, už citovaný, bod 83 a citovanú judikatúru). Podmienka, že si podnik musí zriadiť stálu prevádzkareň alebo založiť dcérsku spoločnosť v členskom štáte poskytovania služby, je v priamom rozpore so slobodným poskytovaním služieb, keďže znemožňuje poskytovanie služieb v tomto členskom štáte podnikmi usadenými v iných členských štátoch (pozri v tomto zmysle najmä rozsudky zo 4. decembra 1986, Komisia/Nemecko, 205/84, Zb. s. 3755, bod 52; zo 7. februára 2002, Komisia/Taliansko, C-279/00, Zb. s. I-1425, bod 17, a z 11. marca 2004, Komisia/Francúzsko, C-496/01, Zb. s. I-2351, bod 65).

40 V tejto súvislosti je potrebné konštatovať, že článok 1 ods. 1 nemecko-poľskej dohody, ako ho vykladá nemecká správna prax, zavádza voči poskytovateľom služieb usadeným v iných členských štátoch ako v Spolkovej republike Nemecko, ktorí chcú uzavrieť zmluvu o dielo s poľským podnikom na účely poskytnutia služieb v Nemecku, priamu diskrimináciu, ktorá je v rozpore s článkom 49 ES.

41 Podľa výkladu tohto článku, ktorý používa nemecká správna prax, totiž iba podniky, ktoré majú sídlo alebo trvalú prevádzkareň v Nemecku, môžu uzatvárať zmluvy o dielo

s poľskými podnikmi a týmto spôsobom pri poskytovaní služieb v Nemecku využívať kvóty poľských pracovníkov garantované nemecko-poľskou dohodou bez ohľadu na prechodné ustanovenia aktu o pristúpení.

42 Pokiaľ Spolková republika Nemecko tvrdí, že sporná správna prax je odôvodnená skutočnosťou, že ide o ustanovenie obsiahnuté v dvojstrannej medzinárodnej dohode, je potrebné zdôrazniť, že členské štáty pri plnení záväzkov prijatých v zmysle medzinárodných dohôd — bez ohľadu na to, či ide o dohodu medzi členskými štátmi alebo medzi členským štátom a jedným alebo viacerými tretími štátmi — musia s výhradou ustanovení článku 307 ES rešpektovať záväzky, ktoré im vyplývajú z práva Spoločenstva (pozri najmä rozsudok Gottardo, už citovaný, bod 33).

43 Iste, Súdny dvor rozhodol, že narušenie rovnováhy a vzájomnosti dvojstrannej medzinárodnej dohody uzavretej medzi členským štátom a tretím štátom môže byť objektívnym dôvodom na to, aby tento členský štát odmietol rozšíriť výhody z tejto dohody, ktoré požívajú jeho vlastní štátni príslušníci, na štátnych príslušníkov ostatných členských štátov (pozri najmä rozsudky z 21. septembra 1999, Saint-Gobain ZN, C-307/97, Zb. s. I-6161, bod 60, a Gottardo, už citovaný, bod 36).

44 No na rozdiel od situácií, o ktoré išlo v uvedených veciach a vo veci, v ktorej bol vydaný už citovaný rozsudok D., o ktorý sa opiera Spolková republika Nemecko, uplatňovanie dohody sa od pristúpenia Poľskej republiky k Únii týka dvoch členských štátov, takže jej ustanovenia sa vo vzťahoch medzi týmito členskými štátmi môžu uplatňovať, len ak je dodržané právo Spoločenstva, najmä pravidlá Zmluvy v oblasti slobodného poskytovania služieb (pozri analogicky najmä rozsudky z 27. septembra 1988, Matteucci, 235/87, Zb. s. 5589, body 16 a 19 až 21, ako aj z 8. septembra 2009, Budějovický Budvar, C-478/07, Zb. s. I-7721, body 97 a 98).

45 Ako správne uviedla Poľská republika, k tomu ešte treba prirátať skutočnosť, že rozšírenie práva uzatvárať zmluvy o dielo s poľskými subdodávateľskými podnikmi na

podniky usadené v iných štátoch ako v Spolkovej republike Nemecko, nemôže samo osebe ovplyvniť kvótu stanovenú na základe článku 2 ods. 5 nemecko-poľskej dohody.

46 Na rozdiel od tvrdení Spolkovej republiky Nemecko takisto nič neumožňuje domnievať sa, že podnik usadený v inom členskom štáte sa nachádza v inej situácii ako podniky usadené v Spolkovej republike Nemecko, pokiaľ ide o možnosť uzatvárať zmluvy o dielo s poľskými podnikmi na účely poskytovania služieb v Nemecku.

47 Navyše z judikatúry Súdneho dvora vyplýva, že také ustanovenia, o aké ide v nemecko-poľskej dohode, sú zlučiteľné s právom Spoločenstva len vtedy, ak sa na ne môže vzťahovať niektoré z ustanovení výslovne zakotvujúcich odchýlku, ako napríklad článok 46 ES, na ktorý odkazuje článok 55 ES (pozri najmä rozsudok z 18. júla 2007, Komisia/Nemecko, už citovaný, bod 86).

48 Z článku 46 ES, ktorý treba vykladať zužujúco, vyplýva, že diskriminačné opatrenia môžu byť odôvodnené záujmami verejného poriadku, verejnej bezpečnosti alebo verejného zdravia (pozri najmä rozsudok z 18. júla 2007, Komisia/Nemecko, už citovaný, bod 86).

49 Použitie takéhoto odôvodnenia však predpokladá existenciu reálnej a dostatočne závažnej hrozby, ktorou je dotknutý niektorý zo základných záujmov spoločnosti (pozri v tomto zmysle najmä rozsudky z 29. októbra 1998, Komisia/Španielsko, C-114/97, Zb. s. I-6717, bod 46, a z 1. októbra 2009, Woningstichting Sint Servatius, C-567/07, Zb. s. I-9021, bod 28).

50 Na odôvodnenie zákazu vysielania poľských pracovníkov poľskými podnikmi v rámci zmlúv o dielo uzavretých s podnikmi, ktoré nemajú sídlo alebo stálu prevádzkareň v Nemecku, Spolková republika Nemecko uvádza najmä potrebu zabezpečiť efektívnu

kontrolu riadneho uplatňovania nemecko-poľskej dohody, ktorú podľa jej názoru nemožno zabezpečiť voči podnikom usadeným v iných členských štátoch inak ako pri vynaložení dodatočných nadmerných administratívnych nákladov, ako aj prípadné problémy v súvislosti s vymáhaním pohľadávok na sociálnom zabezpečení od podnikov zodpovedných za úhradu súm zodpovedajúcim týmto pohľadávkam na základe nemeckej právnej úpravy, ak tieto podniky nemajú stálu prevádzkareň v Nemecku.

51 Spolková republika Nemecko tak neuviedla žiadnu presvedčivú okolnosť, ktorá by mohla spadať pod niektorý z dôvodov uvedených v článku 46 ES, keďže úvahy ekonomickej povahy a praktické ťažkosti pri vykonávaní nemecko-poľskej dohody v žiadnom prípade nemôžu oprávňovať na obmedzenie základnej slobody (pozri analogicky najmä rozsudok z 26. januára 1999, Terhoeve, C-18/95, Zb. s. I-345, bod 45), a tým menej na odchýlku na základe článku 46 ES, ktorej predpokladom je existencia reálnej a dostatočne závažnej hrozby, ktorou je dotknutý niektorý zo základných záujmov spoločnosti.

52 Napokon, pokiaľ ide o údajné riziko obchádzania prechodných ustanovení zvýhodňujúcich Spolkovú republiku Nemecko, ktoré boli zahrnuté do aktu o pristúpení s cieľom predísť závažným narušeniam nemeckého trhu práce, stačí zdôrazniť, že rozšírenie práva uzatvárať zmluvy o dielo s poľskými podnikmi na podniky usadené v iných členských štátoch, aby mohli využívať kvóty poľských pracovníkov stanovené na základe článku 2 ods. 5 nemecko-poľskej dohody, nemôže takéto účinky vyvolať, pretože počet pracovných povolení vydaných poľským pracovníkom sa takýmto rozšírením v prospech podnikov usadených v týchto iných členských štátoch v žiadnom prípade nemení.

53 Za takýchto okolností treba prvej výhrade vyhovieť.

O druhej výhrade

— Argumentácia účastníkov konania

54 Komisia tvrdí, že doložka o ochrane trhu práce obsiahnutá v obežníku 16a okrem toho, že existujú pochybnosti, či môže byť založená na článku 2 ods. 5 nemecko-poľskej dohody, porušuje doložku *status quo.*

55 V zmysle tejto doložky *status quo* akékoľvek sprísnenie obmedzení existujúcich v čase podpisu zmluvy o pristúpení, t. j. 16. apríla 2003, je zakázané, či už by bolo založené na aplikácii existujúcej právnej úpravy alebo právnej úpravy prijatej po tomto dátume, inak by uvedená doložka prišla o potrebný účinok. Pritom po 16. apríli 2003 boli na zoznam obvodov, na ktoré sa vzťahuje doložka o ochrane trhu práce obsiahnutá v obežníku 16a, doplnené nové obvody, okrem iného Bremerhaven, Bochum, Dortmund, Duisburg, Essen, Wuppertal, Drážďany, Kolín n./Rýnom, Oberhausen a Recklinghausen. Uplatnenie uvedenej doložky teda spôsobilo skutočné zhoršenie prístupu poľských robotníkov na nemecký trh práce v porovnaní so situáciou, ktorá existovala pred dátumom podpisu zmluvy o pristúpení, čo je v zjavnom rozpore s doložkou *status quo*.

56 Poľská republika najmä konštatuje, že doložka o ochrane trhu práce obsiahnutá v obežníku 16a nevykonáva článok 2 ods. 5 nemecko-poľskej dohody, keďže táto doložka sa nesnaží podmieniť počet pracovníkov v konkrétnom obvode tým, či už je v ňom koncentrácia zamestnaných zmluvných pracovníkov, ale vylučuje v ňom akékoľvek uzatváranie zmlúv o dielo. Navyše, zápis obvodu na zoznam zostavený Spolkovým úradom pre zamestnanosť Spolkovej republiky Nemecko závisí od toho, aká je v obvode miera nezamestnanosti, a nie od koncentrácie poľských pracovníkov, ktorí sú doň vyslaní na vykonávanie zmlúv o dielo.

57 Spolková republika Nemecko namieta, že hoci je pri posudzovaní situácie z hľadiska práva Spoločenstva irelevantné, či bol článok 2 ods. 5 nemecko-poľskej dohody správne vykonaný doložkou o ochrane trhu práce obsiahnutou v obežníku 16a, v skutočnosti to tak je.

58 Navyše, táto doložka o ochrane trhu práce neporušuje doložku *status quo*. Z hľadiska dodržania tejto doložky je dôležité len to, či od podpisu zmluvy o pristúpení nenastali v právnej situácii alebo správnej praxi negatívne zmeny. Spolková republika Nemecko sa v tejto súvislosti odvoláva na rozsudky z 11. mája 2000, Savas (C-37/98, Zb. s. I-2927, bod 69); z 20. septembra 2007, Tum a Dari (C-16/05, Zb. s. I-7415, bod 49); z 21. októbra 2003, Abatay a i. (C-317/01 a C-369/01, Zb. s. I-12301, bod 81); z 1. júna 1999, Konle (C-302/97, Zb. s. I-3099, bod 52 a nasl.), ako aj z 24. mája 2007, Holböck (C-157/05, Zb. s. I-4051, bod 41).

59 Aplikácia uvedenej doložky na ochranu trhu práce, ktorej znenie sa od 4. januára 1993 nezmenilo, pritom neviedla k nepriaznivej zmene právnej situácie, ani k zmene správnej praxe vo vzťahu k Poľskej republike. Situácia na trhu práce v Nemecku bola jedinou okolnosťou, ktorá zaznamenala vývoj od dátumu nadobudnutia platnosti doložky *status quo.* Ak tak ako v prejednávanej veci správne orgány aplikujú ustanovenie, ktoré nebolo zmenené, rovnakým spôsobom ako v minulosti, porušenie takejto doložky neprichádza do úvahy.

— Posúdenie Súdnym dvorom

60 V zmysle doložky o ochrane trhu práce obsiahnutej v obežníku 16a, o ktorej platí, že jej obsah sa nezmenil od roku 1993, sú zmluvy o dielo, v ktorých sa využíva zahraničná pracovná sila, v zásade zakázané, ak majú byť vykonávané v obvode Spolkovej agentúry pre zamestnanosť Spolkovej republiky Nemecko, v ktorom je priemerná miera nezamestnanosti za posledných šesť mesiacov najmenej o 30 % vyššia ako celoštátna

miera nezamestnanosti v Spolkovej republike Nemecko. Zoznam obvodov, na ktoré sa vzťahuje tento zákaz, sa štvrťročne aktualizuje.

61 Ako správne zdôraznila Spolková republika Nemecko, Súdny dvor nemá v rámci tejto výhrady posúdiť, či táto doložka a jej aplikácia nemeckými správnymi orgánmi predstavuje správne vykonanie článku 2 ods. 5 nemecko-poľskej dohody, ale má preskúmať — ako tvrdí Komisia —, či táto doložka, tak ako ju aplikujú nemecké správne orgány, porušuje doložku *status quo*.

62 Kapitola 2 bod 13 prílohy XII aktu o pristúpení dovoľuje Spolkovej republike Nemecko odchýliť sa od článku 49 prvého odseku ES s cieľom obmedziť v kontexte poskytovania služieb podnikmi usadenými v Poľsku dočasný pohyb pracovníkov, ktorých právo prijať prácu v Nemecku alebo Rakúsku podlieha vnútroštátnym opatreniam. Táto odchýlka má Spolkovej republike Nemecko umožniť čeliť závažným narušeniam alebo hrozbe závažného narušenia v niektorých citlivých sektoroch služieb jej trhu práce, ktoré by mohli vzniknúť v určitých regiónoch v nadväznosti na cezhraničné poskytovanie služieb, a to do času, kým tento členský štát uplatňuje na voľný pohyb poľských pracovníkov na základe prechodných ustanovení vnútroštátne opatrenia alebo opatrenia vyplývajúce z dvojstranných dohôd.

63 Uvedený bod 13 navyše obsahuje doložku *status quo*, podľa ktorej uplatňovanie tohto ustanovenia nesmie viesť k sprísneniu podmienok dočasného pohybu pracovníkov v súvislosti s nadnárodným poskytovaním služieb medzi Nemeckom a Poľskom oproti podmienkam existujúcim v čase podpisu zmluvy o pristúpení.

64 Na rozdiel od toho, čo tvrdí Komisia, skutočnosť, že po tomto dátume boli na zoznam obvodov, v ktorých nie sú dovolené zmluvy o dielo na základe nemecko-poľskej dohody, doplnené nové obvody, nepredstavuje porušenie doložky *status quo*.

65 Táto doložka totiž stanovuje zákaz vytvárania „prísnejších podmienok“ dočasného pohybu pracovníkov v porovnaní s podmienkami existujúcimi v čase podpisu zmluvy o pristúpení. O taký prípad však zjavne nejde vtedy, ak zníženie počtu poľských pracovníkov, ktorí by mohli byť v rámci poskytovania služieb vyslaní do Nemecka, je len dôsledkom toho, že doložka, ktorej znenie sa nezmenilo, sa po tomto dátume uplatní na skutkovú situáciu na trhu práce, ktorá prešla vývojom. Ako správne uviedla Spolková republika Nemecko, štvrťročne aktualizovaný zoznam obvodov, ktoré podliehajú zákazu vyplývajúcemu z doložky o ochrane trhu práce obsiahnutej v obežníku 16a, má v tomto kontexte rýdzo deklaratórnu povahu, keďže nedošlo k zhoršeniu právnej situácie, ani k nepriaznivej zmene nemeckej správnej praxe.

66 Tento výklad je potvrdený účelom takýchto doložiek *status quo*, ktorým je zabrániť členskému štátu v prijímaní nových opatrení, ktoré by mali za cieľ alebo ktoré by spôsobili vytvorenie prísnejších podmienok, než aké platili do času, keď tieto doložky nadobudli účinok (pozri v tomto zmysle najmä rozsudky Savas, už citovaný, bod 69, a zo 17. septembra 2009, Sahin, C-242/06, Zb. s. I-8465, bod 63).

67 Za týchto okolností treba druhú výhradu zamietnuť ako nedôvodnú.

68 Vzhľadom na všetky uvedené okolnosti treba konštatovať, že Spolková republika Nemecko si tým, že vo svojej správnej praxi vykladá pojem „podnik druhej strany“, použitý v článku 1 ods. 1 nemecko-poľskej dohody, vo význame „nemecký podnik“, nesplnila povinnosti, ktoré jej vyplývajú z článku 49 ES.

O trovách

69 Podľa článku 69 ods. 2 rokovacieho poriadku účastník konania, ktorý vo veci nemal úspech, je povinný nahradiť trovy konania, ak to bolo v tomto zmysle navrhnuté. Na základe článku 69 ods. 3 tohto rokovacieho poriadku môže Súdny dvor rozdeliť náhradu trov konania medzi účastníkov konania alebo rozhodnúť, že každý z účastníkov konania znáša svoje vlastné trovy konania, ak účastníci konania nemali úspech aspoň v jednej časti predmetu konania alebo vo viacerých častiach predmetu konania, alebo z výnimočných dôvodov.

70 V predmetnej veci je namieste rozhodnúť, že Komisia a Spolková republika Nemecko znášajú svoje vlastné trovy konania.

71 V súlade s článkom 69 ods. 4 rokovacieho poriadku Poľská republika znáša svoje vlastné trovy konania.

Z týchto dôvodov Súdny dvor (tretia komora) rozhodol a vyhlásil:

1. **Spolková republika Nemecko si tým, že vo svojej správnej praxi vykladá pojem „podnik druhej strany“, použitý v článku 1 ods. 1 dohody medzi vládou Spolkovej republiky Nemecko a vládou Poľskej republiky z 31. januára 1990 o vysielaní pracovníkov poľských podnikov na vykonanie zmlúv o dielo, zmenenej a doplnenej 1. marca a 30. apríla 1993, vo význame „nemecký podnik“, nesplnila povinnosti, ktoré jej vyplývajú z článku 49 ES.**

2. **V zostávajúcej časti sa žaloba zamieta.**

3. **Európska komisia a Spolková republika Nemecko znášajú svoje vlastné trovy konania.**

4. **Poľská republika znáša svoje vlastné trovy konania.**

Podpisy