

## NÁVRHY GENERÁLNEJ ADVOKÁTKY

VERICA TRSTENJAK

prednesené 13. septembra 2007<sup>1</sup>

## Obsah

I	— Úvod .....	I - 4331
II	— Právny rámec .....	I - 4331
	A — Právna úprava Spoločenstva .....	I - 4331
	B — Vnútroštátna právna úprava .....	I - 4333
III	— Konanie pred podaním žaloby .....	I - 4337
IV	— Konanie pred Súdnyim dvorom a návrhy účastníkov konania .....	I - 4338
V	— Hlavné tvrdenia účastníkov konania .....	I - 4339
	A — O prvej výhrade: nesprávne prebratie článku 3 ods. 1 a 10 smernice 96/71 ...	I - 4340
	— Požiadavky týkajúce sa písomnej zmluvy alebo dokumentu vydaného podľa smernice 91/533/EHS (článok 1 ods. 1 bod zákona z 20. decembra 2002) .....	I - 4340
	— Automatická úprava odmeny v závislosti od vývoja životných nákladov (článok 1 ods. 1 bod 2 zákona z 20. decembra 2002) .....	I - 4340
	— Dodržiavanie právnej úpravy práce na kratší pracovný čas a práce na dobu určitú (článok 1 ods. 1 bod 8 zákona z 20. decembra 2002) .....	I - 4340
	— Dodržiavanie kolektívnych pracovných zmlúv (článok 1 ods. 1 bod 11 zákona z 20. decembra 2002) .....	I - 4341
	B — O druhej výhrade: neúplné prebratie článku 3 ods. 1 písm. a) smernice 96/71 ..	I - 4341
	C — O tretej výhrade: nedostatok jasnosti, pokiaľ ide o spôsoby kontroly .....	I - 4341

1 — Jazyk prednesu: nemčina.

D — O štvrtej výhrade: požiadavka mandatóra ad hoc .....	I - 4342
VI — Posúdenie .....	I - 4342
A — Úvodné poznámky .....	I - 4342
1. <i>Ratio legis</i> smernice 96/71 .....	I - 4342
2. Právny rámec posúdenia .....	I - 4343
B — Skúmanie žalobných dôvodov .....	I - 4345
O prvej výhrade .....	I - 4345
1. Pojem politiky verejného poriadku uvedený v článku 3 ods. 10 smernice 96/71 .....	I - 4345
2. Ustanovenia článku 1 ods. 1 body 1, 2, 8 a 11 zákona z 20. decembra 2002 .....	I - 4348
— Požiadavky týkajúce sa písomnej zmluvy alebo dokumentu vydaného podľa smernice 91/533 .....	I - 4348
— Automatická úprava odmeny v závislosti od vývoja životných nákladov .....	I - 4350
— Dodržiavanie právnej úpravy práce na kratší pracovný čas a práce na dobu určitú .....	I - 4350
— Dodržiavanie kolektívnych pracovných zmlúv .....	I - 4352
O druhej výhrade .....	I - 4354
O tretej výhrade .....	I - 4355
O štvrtej výhrade .....	I - 4359
VII — O trovách .....	I - 4362
VIII — Návrh .....	I - 4392

## I — Úvod

1. Predmetom tohto konania je žaloba o nesplnenie povinnosti podaná zo strany Komisie podľa článku 226 ES, ktorou sa Komisia domáha, aby Súdny dvor určil, že Luxemburské veľkovoľvodstvo porušilo povinnosti, ktoré mu vyplývajú z článku 3 ods. 1 a 10 smernice Európskeho parlamentu a Rady 96/71/ES zo 16. decembra 1996 o vysielaní pracovníkov v rámci poskytovania služieb<sup>2</sup> (ďalej len „smernica 96/71“), ako aj článkov 49 ES a 50 ES, a to tým, že uložilo podmienky podnikom, ktoré majú sídlo v inom členskom štáte a ktoré vysielajú do Luxemburska pracovníkov v rámci poskytovania služieb.

ných v štáte Spoločenstva inom, ako je štát, v ktorom sa nachádza adresát poskytnutej služby.

3. Článok 50 ods. 1 ES definuje tieto služby ako plnenia poskytnuté bežne za odplatu, pokiaľ sa na ne nevzťahujú ustanovenia týkajúce sa voľného pohybu tovaru, kapitálu alebo osôb. Podľa posledného odseku článku 50 ES poskytovateľ služieb môže na účely poskytnutia svojej služby dočasne vykonávať svoju činnosť v štáte, v ktorom sa služba poskytuje, za rovnakých podmienok, aké tento štát ukladá svojim vlastným štátnym príslušníkom.

4. Článok 3 ods. 1 a 10 smernice 96/71 pod názvom „Vzťahy a podmienky zamestnania“ stanovuje:

## II — Právny rámec

### A — Právna úprava Spoločenstva

2. Podľa článku 49 ods. 1 ES sú obmedzenia slobodného poskytovania služieb v rámci Spoločenstva zakázané, pokiaľ ide o štátnych príslušníkov členských štátov usade-

„1. Členské štáty zabezpečia, aby podniky podľa článku 1 ods. 1, bez ohľadu na rozhodné právo pre pracovnoprávne vzťahy, zaručili pracovníkom, vyslaným na územie členských štátov, nasledujúce pracovné podmienky, platné v členskom štáte vykonávania práce a zakotvené:

— v zákonoch, iných právnych predpisoch alebo správnych opatreniach

2 — Ú. v. ES L 18, s. 1; Mim. vyd. 05/002, s. 41.

a/alebo

f) ochranné opatrenia, týkajúce sa podmienok zamestnávania tehotných žien alebo žien, ktoré nedávno porodili, detí a mladistvých;

— v kolektívnych zmluvách alebo v arbitrážnych nálezoch vyhlásených za všeobecne uplatniteľné v zmysle odseku 8, pokiaľ sa týkajú činností uvádzaných v prílohe:

g) rovnaké zaobchádzanie medzi mužmi a ženami a iné protidiskriminačné ustanovenia.

a) maximálna dĺžka pracovného času a minimálna doba odpočinku;

Na účely tejto smernice je termín „minimálne mzdové tarify“ v odseku 1 [v druhej zarážke — *neoficiálny preklad*] písm. c) definovaný podľa vnútroštátnych právnych predpisov a/alebo praxe členského štátu, na území ktorého je pracovník vyslaný.

b) minimálna ročná dĺžka platenej dovolenky [minimálna dĺžka platenej dovolenky za rok — *neoficiálny preklad*];

c) minimálne mzdové tarify vrátane sadzby za nadčasy; toto sa nevzťahuje na zamestnanecké systémy doplnkového dôchodkového poistenia;

...

d) podmienky prenájmu pracovníkov, najmä dodanie pracovníkov podnikmi pre dočasné zamestnávanie;

10. Táto smernica nevyklučuje, aby členské štáty v súlade so zmluvou a na základe rovnosti zaobchádzania uplatňovali pre vnútroštátne podniky a na podniky ostatných štátov nasledujúce:

e) zdravie, bezpečnosť a hygiena pri práci;

— pracovné podmienky v záležitostiach iných, než sú uvádzané v prvom pododseku odseku 1, pokiaľ ide o ustanovenia politiky verejného poriadku,

- pracovné podmienky, ktoré boli zakotvené v kolektívnych zmluvách alebo arbitrážnych nálezov v zmysle odseku 8 a týkajú sa iných činností, než sú uvedené v prílohe.“

5. Pri prijímaní smernice bolo prijaté vyhlásenie (vyhlásenie č. 10), podľa ktorého „slová ‚ustanovenia politiky verejného poriadku‘ sa musia považovať za také, že sa týkajú tých kogentných ustanovení, z ktorých nemožno poskytnúť výnimku a ktoré z hľadiska svojej povahy a cieľa zodpovedajú požiadavkám verejného záujmu. Tieto ustanovenia môžu zahŕňať najmä zákaz nútenej práce alebo účasť verejných orgánov na kontrole dodržiavania právnej úpravy týkajúcej sa pracovných podmienok“ [*neoficiálny preklad*].<sup>3</sup>

## B — Vnútroštátna právna úprava

6. Článok 1 luxemburského zákona z 20. decembra 2002, týkajúceho sa prebratia smernice 96/71 a kontroly uplatňovania pracovného práva (ďalej len „zákon z 20. decembra 2002“),<sup>4</sup> stanovuje:

3 — Vyhlásenie č. 10 nebolo uverejnené v úradnom vestníku. Jeho obsah však bol prebratý v oznámení Komisie Rade, Európskemu parlamentu, Hospodárskemu a sociálnemu výboru a Výboru regiónov z 25. júla 2003, KOM(2003) 458 v konečnom znení, s. 13.

4 — Zákon z 20. decembra 2002, ktorým sa preberá smernica Európskeho parlamentu a Rady 96/71/ES zo 16. decembra 1996 o vysielaní pracovníkov v rámci poskytovania služieb a ktorým sa stanovuje právna úprava kontroly uplatňovania pracovného práva (*Mémorial A* — č. 154 z 31. decembra 2002, s. 3722).

„1. Za kogentné ustanovenia vnútroštátneho práva, pokiaľ ide najmä o ustanovenia dohôd alebo zmlúv v súlade s podmienkami zákona z 27. marca 1986 o schválení Rímskeho dohovoru z 19. júna 1980 o rozhodnom práve pre zmluvné záväzky, ktoré sú ako také uplatniteľné na všetkých pracovníkov vykonávajúcich činnosť na území Luxemburského veľkovejvodstva, vrátane tých, ktorí sú vyslaní dočasne, bez ohľadu na dĺžku alebo povahu vyslania, sa považujú všetky zákony, iné právne predpisy a správne opatrenia, ako aj tie ustanovenia, ktoré vyplývajú z kolektívnych zmlúv, v prípade ktorých bola vyhlásená ich všeobecná záväznosť, alebo z rozhodcovských nálezov, ktoré majú rovnakú uplatniteľnosť ako všeobecne záväzná kolektívne zmluvy, týkajúce sa:

- (1) písomnej pracovnej zmluvy alebo dokumentu vydanému podľa smernice 91/533/EHS zo 14. októbra 1991 o povinnosti zamestnávateľa informovať zamestnancov o podmienkach vzťahujúcich sa na zmluvu alebo na pracovnoprávny vzťah;
- (2) minimálnej mzdy a automatickej úpravy odmeny v závislosti od vývoja životných nákladov;
- (3) pracovnej doby a odpočinku za týždeň;

- (4) platenej dovolenky;
- (5) podnikových prázdnin;
- (6) zákonom stanovených sviatkov;
- (7) právnej úpravy dočasnej práce a poskytovania pracovníkov iným subjektom;
- (8) právnej úpravy práce na kratší pracovný čas a práce na dobu určitú;
- (9) ochranných opatrení vzťahujúcich sa na pracovné podmienky a zamestnávanie detí a mladistvých, tehotných žien a žien po pôrode;
- (10) nediskriminácie;
- (11) kolektívnych pracovných zmlúv;
- (12) povinnej nečinnosti v súlade s právnou úpravou o nezamestnanosti spôsobenej klimatickými udalosťami a technickými podmienkami;
- (13) protiprávnej práce a práce na čierno, vrátane ustanovení týkajúcich sa pracovných povolení pre pracovníkov, ktorí nie sú štátnymi príslušníkmi členského štátu Európskeho hospodárskeho priestoru;
- (14) bezpečnosti a zdravia pracovníkov na mieste výkonu práce všeobecne a konkrétne predpisov predchádzania úrazom v rámci úrazového poistenia podnikov (Association d'assurance contre les accidents) podľa článku 154 zákona o sociálnom poistení, ako aj minimálnych požiadaviek na bezpečnosť a ochranu zdravia, ktoré boli na základe článku 14 zmeneného a doplneného zákona zo 17. júna 1994 o bezpečnosti a ochrane zdravia na pracovisku stanovené veľkovojsvodským nariadením, v prípade ktorého je potrebné, aby k nemu zaujala stanovisko štátna rada (Conseil d'État) a aby s ním súhlasila konferencia predsedov poslaneckej snemovne.
2. Ustanovenia prvého odseku tohto článku sa uplatňujú na pracovníkov bez ohľadu na ich štátnu príslušnosť, ktorí pracujú pre akýkoľvek podnik, pričom tým nie je dotknutá štátna príslušnosť a formálne alebo skutočné sídlo podniku.“
7. Článok 2 toho istého zákona stanovuje:
- „1. Ustanovenia článku 1 tohto zákona sa vzťahujú aj na podniky, s výnimkou

mobilných pracovníkov obchodného loďstva, ktoré v rámci poskytovania cezhraničných služieb vysielajú pracovníkov na územie Luxemburského veľkovejvodstva.

(3) vysielanie pracovníka, bez toho, aby tým bolo dotknuté uplatnenie zákona z 19. mája 1994 o úprave dočasnej práce a dočasnom požíčaní pracovných síl, zo strany podniku vykonávajúceho dočasnú prácu alebo v rámci požičania pracovných síl, do podniku, v ktorom má byť využitý, zriadeného alebo vykonávajúceho svoju činnosť na území Luxemburského veľkovejvodstva, a to aj na krátku alebo vopred určenú dobu.

2. Pojem ‚vysielanie‘ v zmysle odseku 1 vyššie znamená nasledujúce činnosti vykonávané predmetnými podnikmi, ak medzi vysielajúcim podnikom a jeho pracovníkom existuje počas doby vyslania pracovnoprávny vzťah:

(1) vysielanie pracovníka, hoci aj na krátku alebo vopred určenú dobu, na účet a pod vedením podnikov uvedených v odseku (1) tohto článku, na území Luxemburského veľkovejvodstva v rámci zmluvy uzavretej medzi vysielajúcim podnikom a adresátom poskytovania služieb usadeným alebo vykonávajúcim svoju činnosť v Luxembursku;

3. Za vyslaného pracovníka sa považuje akýkoľvek pracovník pracujúci zvyčajne v zahraničí, ktorý vykonáva svoju prácu počas obmedzenej doby na území Luxemburského veľkovejvodstva.

4. Pojem pracovného vzťahu je definovaný podľa luxemburského práva.“

8. Článok 7 zákona z 20. decembra 2002 stanovuje:

(2) vysielanie pracovníka, hoci aj na krátku alebo vopred určenú dobu, na území Luxemburského veľkovejvodstva do zariadenia patriaceho vysielajúcemu podniku alebo do podniku patriaceho do skupiny, ktorej súčasťou je vysielajúci podnik;

„1. Na účely uplatnenia tohto zákona podnik, vrátane toho, ktorého sídlo je zriadené mimo územia Luxemburského veľkovejvodstva alebo ktorý vykonáva prácu zvyčajne mimo luxemburského územia a ktorého jeden alebo viac pracovníkov vykonáva činnosť v Luxembursku, vrátane tých, ktorí sú dočasne vysielaní v súlade s ustanoveniami článkov 1 a 2 tohto zákona, musí

pred začatím prác sprístupniť Inšpekcii práce a baní na základe žiadosti a v čo najkratšej možnej lehote podstatné informácie nevyhnutné na kontrolu a najmä:

- priezviská, mená, dátum a miesto narodenia, občiansky stav, štátnu príslušnosť a povolanie pracovníkov;
- presnú kvalifikáciu pracovníkov;
- pracovné miesto, aké v podniku majú, a činnosť, ktorú zvyčajne vykonávajú;
- trvalé bydlisko a prípadne zvyčajné bydlisko pracovníkov;
- ak je to potrebné, povolenie na pobyt alebo pracovné povolenie;
- miesto alebo miesta práce v Luxembursku a dĺžku trvania prác;
- kópiu tlačiva E 101 alebo prípadne presnú informáciu o organizácii sociálneho zabezpečenia, do ktorej sú prira-

dení pracovníci počas ich pobytu na luxemburskom území;

- kópiu pracovnej zmluvy alebo dokumentu vydaného podľa smernice 91/533/EHS zo 14. októbra 1991 o povinnosti zamestnávateľa informovať zamestnancov o podmienkach vzťahujúcich sa na zmluvu alebo na pracovnoprávny vzťah.

2. Nariadením veľkovojsvodstva sa môže spresniť uplatnenie tohto článku.“

9. Článok 8 toho istého zákona stanovuje:

„Ktorýkoľvek podnik všeobecne, zriadený a majúci sídlo v zahraničí alebo ktorý nemá stálu prevádzkareň v Luxembursku v zmysle daňového zákona, ktorého jeden alebo viacerí pracovníci vykonávajú z akéhokoľvek dôvodu činnosť v Luxembursku, je povinný uchovávať v Luxembursku u mandatára *ad hoc*, ktorý tam má bydlisko, dokumenty potrebné na kontrolu povinností, ktoré mu vyplývajú na základe tohto zákona, a najmä vyššie uvedeného článku 7. Uvedené dokumenty musia byť predložené v čo najkratšej lehote Inšpekcii práce a baní na základe jej žiadosti. Inšpekcia práce a baní musí byť vopred informovaná o presnom mieste uchovania dokumentov, a to doporučeným listom poslaným poštou s potvrdením prevzatia, a to samotným podnikom alebo jeho mandatárom uvedeným v predchádzajúcom



ustanovení, najneskôr do začatia plánovanej platenej činnosti.“

— článok 7 zákona z 20. decembra 2002, ktorý stanovil povinnosť podnikom, ktorých pracovník vykonáva trvalú alebo dočasnú činnosť v Luxembursku, aby sprístupnili Inšpekcii práce a baní „pred začatím prác“, „na základe žiadosti“ a „v čo najkratšej možnej lehote“ podstatné informácie nevyhnutné na kontrolu, nie je dostatočne jasný na to, aby umožnil zabezpečenie právnej istoty,

### III — Konanie pred podaním žaloby

10. Výzvou z 1. apríla 2004 Komisia upozornila luxemburskú vládu na existenciu určitých nezhôd v zákone z 20. decembra 2002, ktorým bola prebratá smernica 96/71. Komisia uviedla nasledujúce výhrady v rámci prípadného porušenia smernice 96/71, ako aj článkov 49 ES a 50 ES:

— zákon z 20. decembra 2002 uložil podnikom, ktoré majú sídlo v inom členskom štáte a ktoré vysielajú do Luxemburska pracovníkov v rámci poskytovania služieb, aby dodržiavali podmienky práce a zamestnávania, ktoré prekračujú to, čo je stanovené v článku 3 ods. 1 a 10 smernice 96/71,

— zákon z 20. decembra 2002 prebral smernicu 96/71 neúplne v tom zmysle, že vnútroštátne právo obmedzilo pojem „minimálna doba odpočinku“ iba na odpočinok za týždeň, a nezahŕňa iné doby odpočinku, ako denný odpočinok alebo prestávky pri práci,

— článok 8 zákona z 20. decembra 2002 obmedzil slobodné poskytovanie služieb tým, že stanovil každému podniku povinnosť určiť mandatára *ad hoc* s bydliskom v Luxembursku, povereného uchovávaním dokumentov potrebných na kontrolu povinností stanovených uvedeným podnikom.

11. V odpovedi z 30. augusta 2004 luxemburská vláda vyhlásila, že právne ustanovenia kritizované Komisiou, týkajúce sa uplatňovania podmienok práce a zamestnávania, predstavujú ustanovenia politiky verejného poriadku v zmysle článku 3 ods. 10 smernice 96/71.

12. Pokiaľ ide o druhú výhradu, luxemburská vláda uznala, že prebratie smernice 96/71 nebolo úplné.

13. Pokiaľ ide o tretiu a štvrtú výhradu Komisie, luxemburská vláda uviedla, že sa domnieva, že ustanovenia článku 7 zákona z 20. decembra 2002 sú v súlade s právom Spoločenstva, pretože povinnosť určiť mandatára *ad hoc* s bydliskom v Luxembursku, povereného uchovávaním dokumentov potrebných na kontrolu povinností stanovených uvedeným podnikom, nie je ani požiadavkou podania predbežného vyhlásenia, ani diskriminačnou povinnosťou. Práve naopak, ide o opatrenia, bez ktorých by príslušné vnútroštátne orgány nemohli splniť svoju kontrolnú funkciu.

— stanovila v článku 7 ods. 1 tohto zákona podmienky formulované spôsobom, ktorý nebol dostatočne jasný na to, aby umožnil zabezpečenie právnej istoty,

— stanovila v článku 8 tohto zákona povinnosť uchovávať v Luxembursku u mandatára *ad hoc*, ktorý tam má bydlisko, dokumenty potrebné na kontrolu.

14. Komisia tvrdí, že táto odpoveď nebola dostatočná, a preto sa rozhodla zaslať 18. októbra 2005 luxemburskej vláde odôvodnené stanovisko, v ktorom jej vytýka, že si nespĺnila povinnosti, ktoré jej vyplývajú z článku 3 ods. 1 a 10 smernice 96/71, ako aj článkov 49 ES a 50 ES, a to tým, že:

— vyhlásila, že ustanovenia bodov 1, 2, 8 a 11 prvého odseku článku 1 zákona z 20. decembra 2002 predstavujú ustanovenia politiky „vnútroštátneho verejného poriadku“,

15. Okrem toho Komisia vyzvala Luxemburské veľkovojsvodstvo, aby prijalo v lehote dvoch mesiacov opatrenia potrebné na dosiahnutie súladu s odôvodneným stanoviskom.

16. Listom z 22. decembra 2005 luxemburská vláda požiadala o predĺženie tejto lehoty, aby mohla vyjadriť svoje stanovisko. K odôvodnenému stanovisku Komisie sa však nevyjadrila. Z tohto dôvodu Komisia podala žalobu.

#### **IV — Konanie pred Súdny dvorom a návrhy účastníkov konania**

— neprebrala úplne ustanovenia článku 3 ods. 1 písm. a) smernice 96/71 v článku 1 ods. 1 bode 3 tohto zákona,

17. V žalobe zapísanej do registra kancelárie Súdneho dvora 20. júla 2006 Komisia navrhla, aby Súdny dvor:

- určil, že Luxemburské veľkovojsvodstvo si tým, že:
- zaviazal Luxemburské veľkovojsvodstvo na náhradu trov konania.

1. vyhlásilo, že ustanovenia bodov 1, 2, 8 a 11 prvého odseku článku 1 zákona z 20. decembra 2002 predstavujú ustanovenia politiky „vnútroštátneho verejného poriadku“;

18. Luxemburská vláda vo vyjadrení k žalobe z 5. októbra 2006 navrhla, aby Súdny dvor zamietol žalobu ako nedôvodnú a zaviazal Komisiu na náhradu trov konania.

2. neprebralo úplne ustanovenia článku 3 ods. 1 písm. a) smernice 96/71/ES v článku 1 ods. 1 bode 3 tohto zákona;

19. Po doručení repliky Komisie z 10. novembra 2006 a dupliky luxemburskej vlády z 12. januára 2007 sa skončila písomná časť konania. Pojednávanie sa nekonalo.

3. stanovilo v článku 7 ods. 1 tohto zákona podmienky formulované spôsobom, ktorý nebol dostatočne jasný na to, aby umožnil zabezpečenie právnej istoty;

## V — Hlavné tvrdenia účastníkov konania

4. stanovilo v článku 8 tohto zákona povinnosť uchovávať v Luxembursku u mandatára *ad hoc*, ktorý tam má bydlisko, dokumenty potrebné na kontrolu, nesplnilo povinnosti, ktoré mu vyplývajú z článku 3 ods. 1 a 10 smernice 96/71/ES, ako aj článkov 49 ES a 50 ES;

20. Komisia založila svoju žalobu na štyroch výhradách proti luxemburskej právnej úprave, ktorá predstavuje prebratie.

A — *O prvej výhrade: nesprávne prebratie článku 3 ods. 1 a 10 smernice 96/71*

leží výlučne orgánom štátu usadenia, ktorý prebral smernicu, a nie orgánom hostiteľského štátu.

21. Komisia vytýka Luxemburskému veľkovejvodstvu, že nesprávne vykonalo prebratie smernice 96/71, a táto prvá výhrada sa týka konkrétne štyroch ustanovení zákona z 20. decembra 2002. Podľa Komisie Luxembursko tým, že neprávom vyhlásilo, že všetky vnútroštátne ustanovenia predstavujú ustanovenia politiky verejného poriadku, uložilo povinnosti podnikom vysielajúcim pracovníkov do veľkovejvodstva, ktoré presahujú to, čo stanovuje smernica 96/71. Podľa nej sa prebratie zakladá na príliš širokom výklade pojmu „ustanovenia politiky verejného poriadku“ uvedeného v článku 3 ods. 10 smernice 96/71. Takéto ustanovenia je potrebné posudzovať vzhľadom na vyhlásenie č. 10 k smernici 96/71, ktoré spresňuje tento pojem.

— Automatická úprava odmeny v závislosti od vývoja životných nákladov (článok 1 ods. 1 bod 2 zákona z 20. decembra 2002)

23. Komisia tvrdí, že luxemburská právna úprava tým, že vyžaduje automatickú úpravu odmeny v závislosti od vývoja životných nákladov, je v rozpore so smernicou 96/71, ktorá stanovuje iba úpravu minimálnej mzdy zo strany vysielajúceho štátu.

— Požiadavky týkajúce sa písomnej zmluvy alebo dokumentu vydaného podľa smernice 91/533/EHS (článok 1 ods. 1 bod zákona z 20. decembra 2002)

— Dodržiavanie právnej úpravy práce na kratší pracovný čas a práce na dobu určitú (článok 1 ods. 1 bod 8 zákona z 20. decembra 2002)

22. Táto kritika sa týka v prvom rade právnej povinnosti, podľa ktorej možno vysielat len pracovníkov, ktorí majú s podnikom uzavretú písomnú zmluvu alebo im bol vydaný dokument podľa smernice 91/533. Komisia tvrdí, že v prípade vysielania kontrola dodržiavania ustanovení smernice 91/533 priná-

24. Podľa Komisie hostiteľský štát nemá právo podľa smernice 96/71 zaväzovať svojou právnou úpravou v oblasti práce na kratší pracovný čas a práce na dobu určitú podniky, ktoré vysielajú pracovníkov.

— Dodržiavanie kolektívnych pracovných zmlúv (článok 1 ods. 1 bod 11 zákona z 20. decembra 2002)

B — *O druhej výhrade: neúplné prebratie článku 3 ods. 1 písm. a) smernice 96/71*

25. Komisia uvádza, že kolektívne pracovné zmluvy nemôžu byť pravidlami správneho práva, ktoré sa považujú za ustanovenia „vnútroštátneho verejného poriadku“ nezávisle od ich vecného obsahu.

27. Luxemburská vláda uznáva neúplné prebratie smernice 96/71 a odkazuje na zmenu a doplnenie zákona z 19. mája 2006.

26. Luxemburská vláda odkazuje vo veľkej miere na to, čo uviedla vo svojej odpovedi z 30. augusta 2004 na odôvodnené stanovisko, podľa ktorého ustanovenia článku 1 zákona z 20. decembra 2002 predstavujú pravidlá politiky verejného poriadku, pretože ich cieľom je chrániť pracovníkov. Luxemburská vláda tvrdí, že hoci odkaz Komisie na vyhlásenie č. 10 smernice 96/71 je v zásade správny, pripomína, že uvedené vyhlásenie nebolo uverejnené v Úradnom vestníku, a preto nemôže byť výkladovým prvkom. V každom prípade luxemburská vláda tvrdí, že ustanovenia uvedené v článku 1 zákona z 20. decembra 2002 sú odôvodnené naliehavými dôvodmi všeobecného záujmu. Napokon s cieľom podporiť svoje tvrdenie odkazuje na legislatívny postup, ktorý viedol k návrhu Komisie týkajúcemu sa smernice o službách na vnútornom trhu.<sup>5</sup>

28. Komisia tvrdí, že jej v tejto súvislosti nebola poskytnutá žiadna informácia.

C — *O tretej výhrade: nedostatok jasnosti, pokiaľ ide o spôsoby kontroly*

29. Podľa Komisie článok 7 ods. 1 zákona z 20. decembra 2002 nie je formulovaný spôsobom, ktorý by bol dostatočne jasný na zabezpečenie nevyhnutnej právnej istoty podnikom, ktoré chcú vyslať pracovníkov do Luxemburska. Keďže toto ustanovenie zvyšuje riziko podnikov, že porušia zákon, predstavuje neodôvodnené obmedzenie slobodného poskytovania služieb. V každom prípade povinnosť pred začatím prác sprístupniť inšpekciu práce na základe žiadosti a v čo najkratšej možnej lehote podstatné informácie nevyhnutné na kontrolu predstavuje povinnosť predbežného vyhlásenia, ktorá nie je zlučiteľná s článkom 49 ES.

5 — Zmenený a doplnený návrh smernice Európskeho parlamentu a Rady o službách na vnútornom trhu zo 4. apríla 2006, KOM(2006) 160 v konečnom znení.

30. Na druhej strane luxemburská vláda tvrdí, že legislatívny text je dostatočne jasný. V každom prípade znenie článku 7 ods. 1 zákona z 20. decembra 2002 nepredstavuje podľa nej povinnosť predbežného vyhlásenia.

sa vyžaduje len v samotný deň začatia prác, bez ohľadu na moment vyslania.

D — O štvrtej výhrade: požiadavka mandátára *ad hoc*

31. Komisia tvrdí, že určenie mandátára *ad hoc*, stanovené v článku 8 zákona z 20. decembra 2002, s bydliskom v Luxembursku, povereného uchovávaním dokumentov potrebných na kontrolu povinností stanovených uvedeným podnikom počas obdobia presahujúceho dokonca poskytovanie služieb predstavuje obmedzenie slobodného poskytovania služieb. Táto povinnosť nie je nadbytočná len vzhľadom na organizovaný systém spolupráce alebo výmeny informácií uvedený v článku 4 smernice 96/71, ale takisto aj z dôvodu vynaložených nákladov zo strany predmetných podnikov.

32. Luxemburská vláda tvrdí, že organizovaný systém spolupráce alebo výmeny informácií, na ktorý odkazuje Komisia, neumožňuje príslušným orgánom vykonávať kontroly s požadovanou účinnosťou. Okrem toho zákon z 20. decembra 2002 nestanovuje nijakú osobitnú právnu formu na výkon funkcie mandátára *ad hoc*. Napokon uloženie potrebných dokumentov u mandátára *ad hoc*

## VI — Posúdenie

A — Úvodné poznámky

### 1. *Ratio legis* smernice 96/71

33. Smernica 96/71 stanovuje, že v prípade vyslaných pracovníkov sa majú uplatňovať určité kogentné podmienky práce a zamestnávania hostiteľského štátu. Prijatie týchto minimálnych podmienok práce a zamestnávania sleduje realizáciu troch rôznych cieľov: zabrániť skreslovaniu hospodárskej súťaže, zaručiť práva vyslaných pracovníkov a odstrániť prekážky a nejasnosti ovplyvňujúce slobodné poskytovanie služieb.

34. V tejto súvislosti východiskovým bodom úvah Komisie a Rady je slobodné poskytovanie služieb uvedené v článku 49 EŠ, ktorý vyzýva podniky k vysielaniu pracovníkov na dočasný výkon práce na území členského štátu iného, ako je štát, na ktorého území zvyčajne vykonávajú prácu. Podľa úvah normotvorcu podpora poskytovania služieb

si vyžaduje lojalnú hospodársku súťaž a opatrenia zaručujúce rešpektovanie práv pracovníkov.<sup>6</sup> Vzhľadom na rozdiely existujúce medzi členskými štátmi, pokiaľ ide o obsah pracovných podmienok, ktoré je potrebné dodržiavať, ako aj tých, ktoré sa môžu uplatňovať v hostiteľskom štáte, sa môže zdať, že vyslaní pracovníci dostávajú nižšie odmeny a podliehajú iným pracovným podmienkam, ako sú tie, ktoré sa uplatňujú v hostiteľskom štáte. To by malo dopad na lojalnú hospodársku súťaž medzi podnikmi a zásadu rovnosti zaobchádzania medzi vnútroštátnymi a zahraničnými podnikmi, čo by sa považovalo za neprijateľné zo spoločenského hľadiska. Skutočnosť, že by sa uplatnilo „trvalé jadro“ pracovného práva hostiteľského štátu na zahraničné podniky, by umožnilo vyhnúť sa takýmto skresleniam hospodárskej súťaže.

35. Okrem toho problému, ktoré spôsobuje internacionalizácia pracovnoprávného vzťahu, pokiaľ ide o uplatniteľné právo na tento pracovnoprávny vzťah, je nutné riešiť.<sup>7</sup> Keďže smernica definuje, ktoré vnútroštátne ustanovenia sú také, že sa musia uplatniť v oblasti vysielania pracovníkov, a sú kogentnými ustanoveniami v zmysle článku 7 Rímskeho dohovoru o rozhodnom práve pre zmluvné záväzky (ďalej len „Rímsky dohovor“), jej cieľom je umožniť stanoviť

uplatniteľné pracovné podmienky a tak zvýšiť právnu istotu.<sup>8</sup>

## 2. Právny rámec posúdenia

36. Pokiaľ ide o právne a skutkové rámce, vzhľadom na ktoré Súdny dvor rozhodoval o zlučiteľnosti sporných luxemburských ustanovení s právom Spoločenstva, poznamenávam, že smernica 96/71 vykonala iba čiastočnú harmonizáciu v oblasti vysielania pracovníkov.<sup>9</sup> V prvom rade smernica 96/71 sa má pokladať za kolíznú právnu úpravu

8 — Odôvodnenia č. 7 až 11 smernice 96/71 skúmajú existujúcu spojitosť medzi Rímskym dohovorom, ktorého článok 6 sa týka pracovných zmlúv a individuálnych pracovnoprávných vzťahov. Podľa týchto ustanovení je rozhodné kritérium na výber uplatniteľného práva ako práva na zmluvu „právny poriadok štátu, kde zamestnanec obvyčajne vykonáva prácu na základe zmluvy, aj keď prechodne pracuje v inom štáte“ [článok 6 ods. 2 písm. a) Rímskeho dohovoru]. Toto ustanovenie bolo zmenené a doplnené smernicou 96/71 v tom zmysle, že právo miesta výkonu práce sa uplatňuje na podmienky práce a zamestnávania uvedené v smernici, keď právo miesta výkonu práce určené článkom 6 Rímskeho dohovoru nestanovuje priaznivejšie podmienky. Podľa Jayme, E., Kohler, C.: *Europäisches Kollisionsrecht 1997 — Vergemeinschaftung durch „Säulenwechsel“*. In: *Praxis des internationalen Privat- und Verfahrensrechts*. 17. ročník, č. 6, 1997, s. 400, je možné sa domnievať, že smernica o vysielaní predstavuje konkretizáciu „kogentných pravidiel“ v zmysle článku 7 Rímskeho dohovoru, pretože odôvodnenie č. 10 naň výslovne odkazuje.

9 — Pozri návrhy, ktoré predniesol generálny advokát Léger 23. februára 2006 vo veci Komisia/Rakúsko, C-168/04 (rozsudok z 21. septembra 2006, Zb. s. I-9041, bod 28). Oblasť vysielania pracovníkov ešte nebola predmetom harmonizácie. Podľa odôvodnenia č. 86 smernice 2006/123/EHS z 12. decembra 2006 o službách na vnútornom trhu (Ú. v. EÚ L 376, s. 36) je táto oblasť výslovne vylúčená. Návrh Komisie týkajúci sa odstránenia administratívnych prekážok a povinnosti členských štátov spolupracovať v rámci vysielania pracovníkov a/alebo vysielania štátnych príslušníkov tretích krajín bol vylúčený z návrhu smernice pred iniciatívou Európskeho parlamentu a Rady. Pozri v tejto súvislosti zmenený a doplnený návrh smernice Európskeho parlamentu a Rady zo 4. apríla 2006, KOM(2006) 160 v konečnom znení, s. 15 a 16.

6 — Pozri odôvodnenie č. 5.

7 — Pozri odôvodnenie č. 6.

pracovného práva Spoločenstva, ktorá sa týka podrobnosti a podmienok pracovnoprávneho vzťahu vyslaných pracovníkov.<sup>10</sup> V druhom rade normatívnym cieľom smernice 96/71 nie je otázka vstupu a pobytu na území hostiteľského členského štátu,<sup>11</sup> takže obmedzenia slobodného poskytovania služieb v oblasti cezhraničného vysielania pracovníkov v zásade musia byť posúdené vzhľadom na relevantné ustanovenia Zmluvy ES, a teda najprv článku 49 ES.

37. Pokiaľ ide o súdne preskúmanie zákonnosti vnútroštátneho opatrenia vzhľadom na právo Spoločenstva v rámci konania o nesplnenie povinnosti na základe článku 226 ES, z toho vyplýva, že je potrebné skúmať, či údajné nesplnenie povinnosti sa týka výlučne smernice 96/71, alebo priamo článku 49 ES. Ak sú vnútroštátne právne úpravy týkajúce sa cezhraničného vykonávania práce v rozpore so smernicou, uplatniteľnosť Zmluvy je vylúčená, hoci, keďže Zmluva predstavuje právny základ smernice, každé porušenie smernice implikuje v konečnom dôsledku porušenie Zmluvy. Ak tieto úpravy porušujú priamo Zmluvu a unikajú tak podrobnej právnej úprave smernice, ktorá vykonáva Zmluvu, jediným možným referenčným bodom je samotná Zmluva.<sup>12</sup>

10 — Schmidt, M.: *Das Arbeitsrecht der Europäischen Gemeinschaft*. Baden-Baden 2001, s. 254 a 259, uvádza, že smernica o vysielaní neharmonizuje podmienky práce, ale obmedzuje slobodu výberu kolíznych pravidiel. Däubler, W.: Die Entsende-Richtlinie und ihre Umsetzung in das deutsche Recht. In: *Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht*, 1997, s. 614, zdôrazňuje, že smernica 96/71 vychádza najmä z článku 57 ods. 2 Zmluvy ES (zmenený, teraz článok 47 ods. 2 ES) a článku 66 Zmluvy ES (zmenený, teraz článok 55 ES). Článok 66 Zmluvy ES odkazuje na možnosti úprav a obmedzení v oblasti slobody usadiť sa a nariaďuje ich uplatnenie na poskytovanie služieb. Podľa článku 57 ods. 2 ES Rada prijíma smernice sledujúce zámer koordinácie zákonov, iných právnych predpisov a správnych opatrení členských štátov s cieľom zjednotenia výkonu základných slobôd (právo usadiť sa a/alebo poskytovanie služieb). K tomu došlo v prípade tohto ustanovenia. Smernica koordinuje podmienky pracovného práva, ktoré musí poskytovateľ služieb dodržať. Forgó, K.: Aktuelles zur Entsenderichtlinie. In: *ecollex*, 1996, s. 818, vysvetľuje, že rozdiely vyplývajúce z rôznych kolíznych pravidiel boli zrušené smernicou 96/71. Na druhej strane rozdiely vyplývajúce z rôznych vnútroštátnych právnych úprav práce boli zachované aj po nadobudnutí platnosti smernice 96/71, pretože smernica nestanovila žiadnu harmonizáciu obsahu. Borgmann, B.: Kollisionsrechtliche Aspekte des Arbeitnehmer-Entsendegesetzes. In: *Praxis des internationalen Privat- und Verfahrensrechts*, 1996, s. 319, uvádza, že smernica 96/71 predstavuje koordináciu medzinárodných kogentných pravidiel v oblasti pracovného práva. V bode 58 návrhov z 23. mája 2007 vo veci v konaní na Súdnom dvore Laval un Partneri (C-341/05) generálny advokát Mengozzi uvádza, že cieľom smernice 96/71 bolo koordinovať kolízne pravidlá právnych poriadkov členských štátov, aby sa určilo vnútroštátne právo uplatniteľné na cezhraničné poskytovanie služieb v situácii dočasného vysielania pracovníkov v rámci Spoločenstva bez toho, aby sa harmonizovali hmotnoprávne pravidlá členských štátov týkajúce sa pracovného práva a podmienok práce a zamestnávania, najmä výšky mzdy, alebo právo kolektívnej akcie.

11 — Pozri návrhy, ktoré predniesol generálny advokát Geelhoed 15. septembra 2005 vo veci Komisia/Nemecko, C-244/04 (rozsudok z 19. januára 2006, Zb. s. I-885, bod 6).

38. Pokiaľ ide o rozdelenie dôkazného bremena, je potrebné uviesť, že v rámci konania o nesplnenie povinnosti prináleží Komisii, aby dokázala existenciu údajného nesplnenia povinnosti. Okrem toho Komisia musí poskytnúť Súdnu dvoru potrebné podklady, na základe ktorých môže Súdny dvor preskúmať existenciu takéhoto porušenia bez toho, aby sa Komisia mohla opierať o domnienky.<sup>13</sup> V tejto súvislosti prináleží napadnutému členskému štátu, aby vecne

12 — Pozri v tomto zmysle takisto bod 28 návrhov, ktoré predniesol generálny advokát Ruiz-Jarabo Colomer 14. decembra 2006 vo veci Komisia/Nemecko, C-490/04 (rozsudok z 18. júla 2007, Zb. s. I-6095), ako aj body 144 až 163 návrhov prednesených vo veci Laval un Partneri, už citovanej v poznámke pod čiarou 10.

13 — Rozsudky z 12. mája 2005, Komisia/Belgicko, C-287/03, Zb. s. I-3761, bod 27; zo 14. apríla 2005, Komisia/Nemecko, C-341/02, Zb. s. I-2733, bod 35; z 29. mája 2001, Komisia/Taliano, C-263/99, Zb. s. I-4195, bod 27; z 8. marca 2001, Komisia/Nemecko, C-68/99, Zb. s. I-1865, bod 38; z 23. októbra 1997, Komisia/Francúzsko, C-159/94, Zb. s. I-5815, bod 102, a z 25. mája 1982, Komisia/Holandsko, 96/81, Zb. s. 1791, bod 6.



a podrobne vyvrátil poskytnuté informácie a dôsledky z toho vyplývajúce.<sup>14</sup>

politiky verejného poriadku.<sup>15</sup> Takisto umožňuje rozšíriť podmienky práce a zamestnávania stanovené vo všeobecne záväzných kolektívnych zmluvách a v arbitrážnych rozhodnutiach na iné činnosti, ako sú stavebné práce uvedené v prílohe.

## B — Skúmanie žalobných dôvodov

### O prvej výhrade

39. Keďže Komisia vytýka nesprávne prebratie článku 3 ods. 1 a 10 smernice 96/71, hlavným predmetom tejto výhrady je porušenie pravidla sekundárneho práva.

#### 1. Pojem politiky verejného poriadku uvedený v článku 3 ods. 10 smernice 96/71

40. Luxemburská vláda uvádza, že tým, že vyhlásila všetky ustanovenia upravujúce oblasti uvedené v článku 1 ods. 1 zákona z 20. decembra 2002 za kogentné ustanovenia vnútroštátneho práva, vykonala povolenie uvedené v článku 3 ods. 1 a 10 smernice 96/71. Toto ustanovenie umožňuje členským štátom rozšíriť podmienky práce a zamestnávania na iné oblasti, ak tieto dodatočné podmienky predstavujú pravidlá

41. Členské štáty však nemôžu používať toto poverenie neobmedzene, musia v tejto súvislosti zohľadniť najmä základné slobody, ako aj účel smernice.<sup>16</sup> To vyplýva tak z primárnosti slobodného poskytovania služieb, ktorého výkon je súčasťou cieľov, ku ktorým chce smernica 96/71 prispieť v súlade so svojim odôvodnením č. 100, ako aj zo zásady reštriktívneho výkladu ustanovení predstavi-

15 — Počas rokovaní v Rade sa Spojené kráľovstvo, Írsko a Portugalsko vyslovili proti existencii otvoreného zoznamu, pretože to by bolo v rozpore s cieľom smernice, ktorej úlohou bolo záležitosti objasniť a poskytnúť právnu istotu (Agence Europe, 43. ročník, č. 6449 z 27. a 28. marca 1995).

16 — Pozri takisto Fuchs, M., Marhold, F.: *Europäisches Arbeitsrecht*. 2. vydanie. Wien 2006, s. 322. Borgman, B.: *Kollisionsrechtliche Aspekte des Arbeitnehmer-Entsendegesetzes*, c. d., s. 316, sa domnieva, že hoci je pravda, že členské štáty môžu oslabiť neželanú konkurenciu podnikov usadených v štátoch, ktoré majú nízke mzdové náklady prostredníctvom „prिवrdenia“ svojich kogentných medzinárodných ustanovení, sú povinné dodržiavať pravidlá práva Spoločenstva. Görres, S.: *Grenzüberschreitende Arbeitnehmerentsendung in der EU*. Wien/Graz 2003, s. 122, uvádza, že odkaz na článok 3 ods. 10 smernice 96/71 implikuje, že sporné podmienky práce a zamestnávania členských štátov pozostávajú z úprav politiky verejného poriadku, ktoré neporušujú pravidlá Zmluvy ES. Autori uznávajú, tak ako v prípade odkazu na článok 3 ods. 10 smernice 96/71, že musia byť dodržané určité podmienky a medzi ne nevyhnutne patrí tak realizácia voľného pohybu služieb, ako aj presné ciele európskeho normotvorcu. Generálny advokát Mengozzi v bode 212 svojich návrhov z 23. mája 2007, prednesených vo veci Laval un Parteneri (C-341/05), uvádza, že ako vyplýva z článku 3 ods. 10 smernice 96/71 a judikatúry týkajúcej sa článku 49 ES, príslušnosť vnútroštátnych pravidiel do kategórie ustanovení politiky verejného poriadku alebo kogentných ustanovení ich nezbujuje povinnosti dodržiavať ustanovenia Zmluvy.

14 — Rozsudok z 22. septembra 1988, Komisia/Grécko, 272/86, Zb. s. 4875, bod 21.

júcich výnimky zo základných slobôd.<sup>17</sup> Toto stanovisko bolo zdôraznené viackrát a explicitne zo strany Súdneho dvora v spojitosti s výnimkou politiky verejného poriadku.<sup>18</sup>

následne preskúmali orgány Spoločenstva.<sup>20</sup> To však nevylučuje, aby špecifické okolnosti neumožnili odvolať sa na pojem politiky verejného poriadku, takže v určitých prípadoch treba priznať príslušným vnútroštátnym orgánom mieru voľnej úvahy v hraniciach stanovených Zmluvou.<sup>21</sup>

42. Pojem politiky verejného poriadku predstavuje autonómny pojem práva Spoločenstva, ktorý sa podieľa na vymedzení pôsobnosti základných slobôd a ktorý v dôsledku toho musí byť definovaný autonómne, a nie inšpirujú sa vnútroštátnym právnym poriadkom alebo viacerými z nich.<sup>19</sup> Ako taký podlieha výkladu Súdneho dvora, takže je zakázané, aby členské štáty definovali jeho rozsah jednostranne, bez toho, aby to

43. Bez ohľadu na tieto všeobecné zásady pojem politiky verejného poriadku môže mať však rôzne významy v závislosti od postavenia v rámci právneho poriadku Spoločenstva a funkcie predmetnej normy.<sup>22</sup> V danom prípade pojem politiky verejného poriadku vo vyjadrení, aké má v článku 3 ods. 10 smernice 96/71, pôsobí ako výnimka, pretože stanovuje rozšírenie trvalého jadra pravidiel minimálnej ochrany stanovených v článku 3 ods. 1 smernice 96/71 len za určitých podmienok.

17 — Pokiaľ ide o obmedzenia slobodného poskytovania služieb a práva usadiť sa, pozri bod 53 návrhov, ktoré predniesol generálny advokát Ruiz-Jarabo Colomer 16. mája 2006 v spojených veciach Placanica, Palazzese a Sorrichio, C-338/04, C-359/04 a C-360/04 (rozsudok zo 6. marca 2007, Zb. s. I-1891). Georgiadis, N.: *Derogation clauses: the protection of national interests in EC law*. Bruxelles 2006, s. 72, zdôrazňuje, že všetky výnimky, a najmä výnimka politiky verejného záujmu, podliehajú zásade reštriktívneho výkladu. Podľa Wichmann, J.: *Dienstleistungsfreiheit und grenzüberschreitende Entsendung von Arbeitnehmern*. Frankfurt am Main 1998, s. 104 a 105, systematické úvahy svedčia proti rozširujúcemu výkladu. Z ich pozície ako výnimočných zmluvných ustanovení totiž vyplýva, že ustanovenie politiky verejného poriadku musí byť vykladané doslovne. Preto odkaz na politiku verejného poriadku implikuje, že podstatné zvrchované záujmy členského štátu sú v danom prípade dotknuté.

18 — Súdny dvor vždy zdôrazňoval, že výnimka politiky verejného poriadku predstavuje výnimku zo základnej zásady voľného pohybu osôb, ktorú je potrebné vnímať striktnie a ktorej rozsah nemôže byť určený jednostranne členskými štátmi. Pozri rozsudky z 26. februára 1975, Bonsignore, 67/74, Zb. s. 297, bod 6; z 28. októbra 1975, Rutili, 36/75, Zb. s. 1219, bod 27; z 27. októbra 1977, Bouchereau, 30/57, Zb. s. 1999, bod 33; z 19. januára 1999, Calfa, C-348/96, Zb. s. I-11, bod 23; z 29. apríla 2004, Orfanopoulos a Oliveri, C-482/01 a C-493/01, Zb. s. I-5257, body 64 a 65; z 21. januára 2006, Komisia/Španielsko, C-503/03, Zb. s. I-1097, bod 45; z 27. apríla 2006, Komisia/Nemecko, C-441/02, Zb. s. I-3449, bod 34, a zo 7. januára 2007, Komisia/Holandsko, C-50/06, Zb. s. I-4383, bod 42.

19 — Rozsudky z 2. apríla 1998, EMU Tabac, C-296/05, Zb. s. I-1605, bod 30, a z 23. marca 1982, 53/81, Zb. s. 1035, body 10 až 12.

20 — Podľa ustálenej judikatúry odvolanie sa na pojem verejného poriadku vnútroštátnymi orgánmi v každom prípade vyžaduje, aby popri spoločenskom probléme, ktorým je každé porušenie zákona, existovalo aj skutočné a dostatočne závažné ohrozenie základného záujmu spoločnosti (rozsudky Rutili, už citovaný v poznámke pod čiarou 18, bod 28; Bouchereau, už citovaný v poznámke pod čiarou 18, bod 35; Orfanopoulos a Oliveri, už citovaný v poznámke pod čiarou 18, bod 66; Komisia/Španielsko, už citovaný v poznámke pod čiarou 18, bod 46; Komisia/Nemecko, už citovaný v poznámke pod čiarou 18, bod 35, a Komisia/Holandsko, už citovaný v poznámke pod čiarou 18, bod 43).

21 — Pozri rozsudok zo 14. decembra 1974, Van Duyn, 41/74, Zb. s. 1337, body 18 a 19.

22 — V práve Spoločenstva existuje veľa ustanovení — najmä v primárnom práve článku 30 ES, 39 ods. 3 ES, 46 ES, 55 ES a 58 ods. 1 písm. b) ES, ktoré sa stali významnými ako „hranice základných slobôd“ —, ktoré za určitých podmienok umožňujú obmedzenia slobôd schválených primárnym právom v oblasti pohybu osôb, tovarov, služieb a kapitálu. Okrem toho pojem politiky verejného poriadku sa uplatňuje v sekundárnom práve buď ako výnimka, alebo ako interpretácie a spresňujúce sekundárne právo (pozri v tejto súvislosti Schneider, H.: *Die öffentliche Ordnung als Schranke der Grundfreiheiten im EG-Vertrag*. Baden-Baden 1998, s. 53).

44. Pokiaľ ide o presné podmienky používania tohto povolenia, pojem politiky verejného poriadku bol spresnený pri prijímaní smernice 96/71 vyhlásením č. 10 Rady a Komisie v tom zmysle, že „ustanovenia politiky verejného poriadku [sa] musia považovať za také, že sa týkajú tých kogentných ustanovení, z ktorých nemožno poskytnúť výnimku a ktoré z hľadiska svojej povahy a cieľa zodpovedajú požiadavkám verejného záujmu [*neoficiálny preklad*]“.

45. Domnievam sa, že nič nebráni výkladu článku 3 ods. 10 smernice 96/71 vo svetle tohto vyhlásenia. Pokiaľ ide o možnosť odvolávať sa na vyhlásenia týkajúce sa výkladu sekundárneho práva, ktoré sa nachádzajú v zápisnici zo stretnutia, Súdny dvor rozhodol, že spochybňovať ich je možné, iba ak obsah vyhlásenia nemá nijaký súvis so znením predmetného ustanovenia, a preto nemá právny dosah.<sup>23</sup> V tejto súvislosti je potrebné poznamenať, že vyhlásenie č. 10 nie je v protiklade s pojmom politiky verejného poriadku, ale naopak, prispieva k určaniu obsahu výnimky. Keďže „odkazuje na požiadavky verejného záujmu“, je takisto v súlade s judikatúrou týkajúcou sa vlastných obmedzení základných slobôd, ktorú Súdny dvor poskytol takisto v prípade cezhraničného vysielania. Na rozdiel od tvrdení luxemburskej vlády to, že vyhlásenie č. 10 nebolo uverejnené v Úradnom vestníku, neovplyvňuje jeho právnu relevantnosť, lebo luxemburská vláda musí uznať, že ako ústavný

zástupca členského štátu zastúpeného v Rade vedela o výkladovom vyhlásení, ktoré vydala tá istá inštitúcia v rámci legislatívneho postupu.<sup>24</sup> V dôsledku toho je možné sa odvolávať na vyhlásenie č. 10 ako výkladovú pomôcku.

46. Vzhľadom na vyššie uvedené úvahy zastávam názor, že členské štáty nemôžu svojvoľne vyžadovať od poskytovateľov služieb usadených v inom členskom štáte dodržiavanie všetkých záväzných ustanovení ich pracovného práva.<sup>25</sup> V záujme čo najširšej možnej realizácie voľného pohybu služieb treba dať za pravdu Komisii v tom zmysle, že možno zohľadniť iba tie podmienky práce a zamestnávania ustanovené zákonom, ktoré sú nevyhnutné z hľadiska právneho poriadku

23 — Rozsudky z 23. februára 1988, Komisia/Taliansko, 429/85, Zb. s. 843, bod 9; z 26. apríla 1991, Antonissen, C-292/89, Zb. s. I-745, bod 18; z 29. mája 1997, VAG Sverige, C-329/95, Zb. s. I-2675, bod 23, a z 3. decembra 1998, Generics (UK) a i., C-368/96, Zb. s. I-7967, body 25 až 28.

24 — Akákoľvek výhrada proti obsahu tohto vyhlásenia č. 10, hoci by aj pochádzala z Rady ako inštitúcie, a teda najmä od luxemburskej vlády, by bola v rozpore s právnou zásadou *venire contra factum proprium nemini licet*, podľa ktorej nikto nemôže namietat proti svojmu vlastnému správaniu.

25 — Pozri najmä rozsudky z 24. januára 2002, Portugaia Construções (C-164/99, Zb. s. I-787, bod 17), a z 15. marca 2001, Mazzoleni (C-165/98, Zb. s. I-2189, bod 23), v ktorých Súdny dvor konkrétne rozhodol, že členský štát nemôže podriaďiť realizáciu poskytovania služieb na svojom území dodržiavaniu všetkých podmienok vyžadovaných v prípade usadenia sa, pretože inak by zbavil ustanovenia Zmluvy určené práve na zabezpečenie slobodného poskytovania služieb akéhokoľvek potrebného účinku.

členských štátov.<sup>26</sup> Je potrebné skúmať podrobnejšie, či je táto požiadavka v prípade sporných ustanovení dodržaná.

1 ods. 1 bode 1 zákona z 20. decembra 2002, je potrebné odpovedať Komisii, že hostiteľský štát v zásade nie je povinný zabezpečiť kontrolu dodržiavania ustanovení smernice 91/533.

2. Ustanovenia článku 1 ods. 1 body 1, 2, 8 a 11 zákona z 20. decembra 2002

— Požiadavky týkajúce sa písomnej zmluvy alebo dokumentu vydaného podľa smernice 91/533

47. Pokiaľ ide o dodržiavanie formy písomnej zmluvy alebo dokumentu vydaného podľa smernice 91/533, stanovenej v článku

48. Cieľom smernice 91/533 je harmonizácia ustanovení týkajúcich sa formy pracovných zmlúv, ktoré niektoré členské štáty prijali vzhľadom na množenie sa typov pracovnoprávných vzťahov s cieľom ochrany pracovníkov pracujúcich za mzdu proti prípadnému porušovaniu ich práv a na zabezpečenie transparentnej organizácie pracovnoprávných vzťahov.<sup>27</sup> To sa týka takisto dôkazu uvádzaného účastníkmi konania, pokiaľ ide o dodržanie povinnosti zamestnávateľa podľa ustanovení článku 2 ods. 1 v spojení s článkom 3 ods. 1 smernice 91/533 oznámiť písomne pracovníkovi pracujúcemu za mzdu podstatné prvky zmluvy alebo pracovnoprávneho vzťahu, ako aj podmienky jeho vysielania do cudziny podľa článku 4 ods. 1 smernice 91/533. Zamestnávateľ dodrží svoju dôkaznú povinnosť, keď vypracuje dokumenty obsahujúce potrebné infor-

26 — Wolfgruber, C.: *Die grenzüberschreitende Entsendung von Arbeitnehmern*. Wien 2001, s. 42, neuvádza vyhlásenie č. 10. Tento autor však tvrdí, že pojem politiky verejného poriadku uvedený v článku 3 ods. 10 smernice 96/71 musí byť vykladaný úzko v spojení s judikatúrou Súdneho dvora týkajúcou sa článku 46 ods. 1 ES. Takto teda je možné rozšírenie podmienok práce a zamestnávania hostiteľského štátu iba s podmienkou, že „existovalo aj skutočné a dostatočne závažné ohrozenie základného záujmu spoločnosti“. Däubler, W.: *Die Entsende-Richtlinie und ihre Umsetzung in das deutsche Recht*, c. d., s. 615, zdôrazňuje, že celok kolektívnych zmlúv uplatniteľných na domáce podniky sa v žiadnom prípade nevzťahuje na poskytovateľov služieb pochádzajúcich z iných členských štátov. Ide skôr o minimálnu mzdu a minimálnu dĺžku dovolenky, takže vyššie platy kvalifikovaných pracovníkov, zvyčajné príplatky, ako aj dôchodkové zabezpečenie atď. nehrajú rolu. Z toho možno vyvodíť, že hoci je pravda, že cieľom smernice 96/71 je zriadiť jadro ustanovení minimálnej ochrany, takisto sa snaží vyhnúť sa obmedzeniam slobodného poskytovania služieb založených na argumentoch týkajúcich sa politiky verejného poriadku.

27 — Smernica 91/533 má za cieľ tiež prebrať bod 9 Charty základných sociálnych práv pracovníkov spoločenstva, podľa ktorého pracovné podmienky každého pracovníka Európskeho spoločenstva sa ustanovia zákonmi, kolektívnou zmluvou alebo pracovnou zmluvou podľa úpravy, ktorá sa uplatňuje v každej krajine.

mácie a odovzdá ich pracovníkovi pred jeho odchodom.<sup>28</sup>

49. Podľa posledného odôvodnenia „členské štáty musia schváliť zákony, iné právne predpisy a správne opatrenia potrebné na dosiahnutie súladu s touto smernicou alebo zaručiť, aby sociálni partneri určili potrebné ustanovenia dohodou, pričom členské štáty majú povinnosť podniknúť potrebné opatrenia, aby mohli výsledky uložené touto smernicou kedykoľvek zabezpečiť“. Ako vyplýva zo znenia tohto odôvodnenia, povinnosť prebratia, ktorú majú členské štáty, má na myslí jednoduchý legislatívny zásah na vykonanie týchto ustanovení, vrátane kontroly ich dodržiavania. Túto povinnosť majú členské štáty v prípade vysielania pracovníkov a v tejto súvislosti podľa článku 4 ods. 1 smernice 91/533 treba dbať na to, aby pracovník vopred dostal dodatočné informácie týkajúce

sa podmienok jeho vysielania. Ak vysielajúci štát už využil svoje kontrolné právomoci, potom vzhľadom na harmonizáciu stanovenú smernicou 91/533 nemôže existovať prípadná právomoc hostiteľského štátu.

50. Takúto právomoc nemožno vyvodíť ani zo smernice 91/533. Takisto nemôže byť odôvodnená tým, že Luxembursko kvalifikovalo dodržiavanie uvedených informačných povinností ako pravidiel ochrany politiky verejného poriadku. Takáto požiadavka, ako to stanovuje článok 1 ods. 1 bod 1 zákona z 20. decembra 2002, nepatrí do trvalého jadra podmienok práce a zamestnávania stanoveného v článku 3 ods. 1 smernice 96/71. Rozhodnutie normotvorcu neprebrať v tomto poslednom uvedenom ustanovení informačné povinnosti na základe smernice 91/533 treba rešpektovať.<sup>29</sup>

28 — Podľa ustanovení článku 2 ods. 1 v spojení s článkom 3 ods. 1 smernice 91/533 zamestnávateľ je povinný informovať zamestnanca o hlavných aspektoch zmluvy alebo pracovného vzťahu najneskôr dva mesiace po začatí jeho práce. Článok 2 ods. 2 tejto smernice stanovuje minimálny obsah tejto informačnej povinnosti. Okrem toho podľa článku 4 ods. 1 uvedenej smernice v prípade, že zamestnanec má pracovať v inej krajine alebo v iných krajinách, ako je členský štát, ktorého právo a/alebo prax upravuje jeho zmluvu alebo pracovnoprávny vzťah, v rámci povinnosti poskytnúť písomné informácie mu musia byť poskytnuté informácie týkajúce sa i) doby zamestnania v cudzine; ii) meny, v ktorej má byť vyplácaná odmena za prácu; iii) prípadne peňažné alebo vecné dávky spojené so zamestnaním v cudzine a podmienky návratu zamestnanca a aj v týchto prípadoch informácie týkajúce sa meny, v ktorej má byť vyplácaná odmena, ako aj výhod spojených s pobytom v cudzine môžu vyplývať z odkazu na zákony, iné právne predpisy a správne opatrenia alebo kolektívne zmluvy upravujúce uvedené záležitosti. Tieto dokumenty musí mať pracovník pred svojim odchodom. Pozri v tejto súvislosti Fuchs, M., Marhold, F.: *Europäisches Arbeitsrecht*, c. d., s. 79 a nasl.

51. Napokon tvrdenia luxemburskej vlády týkajúce sa legislatívneho postupu vedúceho k prijatiu smernice 2006/123/ES musia byť odmietnuté ako irelevantné v rámci skúmania tejto výhrady. Sporný luxemburský zákon nemá nijakú vecnú ani chronologickú spojitosť so smernicou 2006/123/ES. Práve naopak, preberá len smernicu 96/71.

29 — Pokiaľ ide o právnú spojitosť existujúcu medzi smernicou 96/71 a smernicou 2006/23, pozri úvahy uvedené v poznámke pod čiarou 9.

— Automatická úprava odmeny v závislosti od vývoja životných nákladov

52. Pokiaľ ide o automatickú úpravu „odmeny“ v závislosti od vývoja životných nákladov, stanovenú v článku 1 ods. 1 bode 2 zákona z 20. decembra 2002, luxemburská vláda uvádza, že jej cieľom je ochrana pracovníka a prispieva k udržaniu sociálneho zmiernu v Luxembursku. Dodáva, že takáto automatická úprava je implicitne zakotvená v článku 3 ods. 1 smernice 96/71.

53. Výhrada Komisie sa však netýka automatickej povahy tohto mechanizmu, ale nepopierateľne toho, že v luxemburskom práve sa stanovuje všeobecná úprava „odmeny“, ktorá sa týka tak skutočnej, ako aj minimálnej mzdy. V korešpondencii z 30. augusta 2004 luxemburská vláda už uviedla, že v luxemburskom práve minimálna mzda podlieha takisto všeobecnému mechanizmu úpravy. Podľa Komisie však toto nie je v súlade s tým, čo stanovuje článok 3 ods. 1 písm. c) smernice 96/71, ktorý uvádza výlučne „minimálne mzdové tarify“.

54. Komisia správne tvrdí, že znenie luxemburského preberacieho ustanovenia sa vzďaľuje od smernice 96/71. Pri skúmaní zlučiteľnosti ustanovenia vnútroštátneho práva s právom Spoločenstva treba zohľadniť výklad, ktorý poskytujú vnútroštátne sudy

v súvislosti s týmto ustanovením.<sup>30</sup> Znenie článku 1 ods. 1 bodu 2 zákona z 20. decembra 2002 však nie je nejednoznačné a neumožňuje výklad v rozpore s právom Spoločenstva. Keďže sa totiž zákon z 20. decembra 2002 musí vykladať podľa objektívnych kritérií v tom zmysle, že existuje všeobecné upravovanie odmeny v závislosti od vývoja životných nákladov, ktoré sa vzťahuje aj na minimálne mzdy, článok 1 ods. 1 bod 2 zákona z 20. decembra 2002 spĺňa povinnosť na úrovni Spoločenstva stanovenú v článku 3 ods. 1 písm. c) smernice 96/71. Preto je potrebné zamietnuť tvrdenie Komisie ako nedôvodné.

— Dodržiavanie právnej úpravy práce na kratší pracovný čas a práce na dobu určitú

55. Dodržiavanie právnej úpravy práce na kratší pracovný čas a práce na dobu určitú stanovenej v článku 1 ods. 1 bode 8 zákona z 20. decembra 2002 nepatrí do žiadnej

30 — Lenaerts, K., Arts, D., Maselis, I.: *Procedural Law of the European Union*. 2. vydanie. London 2006, bod 5-056, s. 162, uvádzajú, že dosah zákonov, iných právnych predpisov alebo vnútroštátnych správnych opatrení sa musí posudzovať vzhľadom na výklad, ktorý im dávajú vnútroštátne sudy. Ak vnútroštátne ustanovenie umožňuje rôzne výklady — jeden v súlade s právom Spoločenstva a druhý nie —, prináleží Komisii, aby preukázala, že vnútroštátne sudy nevykladajú predmetné ustanovenie v súlade s právom Spoločenstva. V tejto veci však znenie článku 1 ods. 1 č. 2 zákona z 20. decembra 2002 nie je nejednoznačné a neumožňuje nijaký iný výklad než ten, ktorý znamená porušenie článku 3 ods. 1 písm. c) smernice 91/533.



z kategórií uvedených v článku 3 ods. 1 smernice 96/71, ale naopak, presahuje trvalé jadro podmienok Spoločenstva týkajúcich sa práce a zamestnania. Keďže sa zakladá na oprávnení stanovenom v článku 3 ods. 10 smernice 96/71, musí podliehať skúmaniu vzhľadom na pojem politiky verejného poriadku v zmysle vyhlásenia č. 10, ktorého obsah prebral v podstate judikatúru Súdneho dvora týkajúcu sa článku 49 ES.<sup>31</sup>

56. Podľa ustálenej judikatúry článok 49 ES vyžaduje nielen elimináciu akejkoľvek diskriminácie voči poskytovateľovi služieb so sídlom v inom členskom štáte z dôvodu jeho štátnej príslušnosti, ale rovnako odstránenie všetkých obmedzení, dokonca ak sa uplatňujú bez rozdielu na vnútroštátnych poskytovateľov a poskytovateľov z iných členských štátov, pokiaľ môžu zabraňovať, sťažovať alebo robiť činnosť poskytovateľa so sídlom v inom členskom štáte, kde legálne poskytuje obdobné služby, menej atraktívnu.<sup>32</sup> Podľa tejto definície na to, aby došlo k obmedzeniu slobodného poskytovania služieb v zmysle článku 49 ES, postačuje, aby luxemburská právna úprava týkajúca sa práce na kratší pracovný čas a práce na dobu určitú bola prísnejšia ako právna úprava v platnosti vo vysielajúcom štáte a tým sa poskytovanie

služieb v Luxembursku stávalo menej atraktívnym pre zahraničné podniky.

57. Okrem toho Súdny dvor vyhlásil, že slobodné poskytovanie služieb ako jedna zo základných zásad Zmluvy môže byť obmedzené len prostredníctvom pravidiel odôvodnených naliehavými požiadavkami týkajúcimi sa verejného záujmu a uplatniteľných na všetky osoby a podniky vykonávajúce činnosť na území hostiteľského členského štátu, a to iba v takom rozsahu, v akom tento záujem nie je zabezpečený pravidlami, ktorým podlieha poskytovateľ v členskom štáte, kde je usadený.<sup>33</sup>

58. Podľa luxemburskej vlády článok 1 ods. 1 bod 8 zákona z 20. decembra 2002 zodpovedá snahe o dbanie na rovnosť zaobchádzania a odmeňovania medzi všetkými pracovníkmi, a preto toto ustanovenie zodpovedá legitímnemu cieľu sociálnej ochrany pracovníkov v práve Spoločenstva. Ako vyhlasuje luxemburská vláda, cieľom tejto právnej úpravy je ochrana práv pracovníkov, ktoré sú už garantované v právnom poriadku Spoločenstva

31 — Pozri bod 45.

32 — Rozsudky z 25. júla 1991, Säger, C-76/90, Zb. s. I-4221, bod 12; z 9. augusta 1994, Vander Elst, C-43/93, Zb. s. I-3803, bod 14; z 28. marca 1996, Guiot, C-272/94, Zb. s. I-1905, bod 10; z 12. decembra 1996, Reise Buro Brude, C-3/95, Zb. s. I-6511, bod 25; z 9. júla 1997, Parodi, C-222/95, Zb. s. I-3899; Portugaia Construções, už citovaný v poznámke pod čiarou 25, bod 16, a z 19. januára 2006, Komisia/Nemecko, C-244/04, Zb. s. I-885, bod 30.

33 — Rozsudky z 25. októbra 2001, Finalarte, C-49/98, C-50/98, C-52/98 až C-54/98 a C-68/98 až C-71/98, Zb. s. I-7131, bod 31, a z 23. novembra 1999, Arblade a i., C-369/96 a C-376/96, Zb. s. I-8453, bod 34.

smernicou 97/81/ES<sup>34</sup> a smernicou 99/70/ES.<sup>35</sup> Okrem toho toto ustanovenie len preberá zásady, ktoré pochádzajú z verejného poriadku Spoločenstva.

štátmi.<sup>36</sup> Preto právna úprava uplatňujúca sa na poskytovateľa služieb v členskom štáte, v ktorom má pobyt, už chráni jeho záujmy. Z toho vyplýva, že luxemburská vláda sa na to, aby považovala spornú vnútroštátnu právnu úpravu za ustanovenia politiky verejného poriadku, nemôže odvolávať na naliehavé dôvody verejného záujmu.

59. S týmito tvrdeniami nesúhlasím. Skutočnosť, že normotvorca Spoločenstva nezopakoval v článku 3 ods. 1 smernice 96/71 normatívny cieľ už uvedených smerníc, čiže právnu úpravu práce na kratší pracovný čas a práce na dobu určitú, je v prospech teórie, podľa ktorej táto časť pracovného práva Spoločenstva nepatrí práve do verejného poriadku Spoločenstva. Okrem toho ide v tejto súvislosti o právnu úpravu, ktorá, tak ako to pripúšťa samotná luxemburská vláda, už je predmetom smerníc 97/81/ES a 99/70/ES na úrovni Spoločenstva a v dôsledku toho musí byť prebratá všetkými členskými

— Dodržiavanie kolektívnych pracovných zmlúv

60. Pokiaľ ide o odkaz uvedený v článku 1 ods. 1 bode 11 zákona z 20. decembra 2002 na „kogentné ustanovenia vnútroštátneho práva v oblasti kolektívnych pracovných zmlúv“, otázka je taká, či táto právna úprava je zlučiteľná s článkom 3 ods. 1 a 10 smernice 96/71. Komisia má pochybnosti týkajúce sa zákonnosti prebratia a Luxembursku v podstate vytýka zvýšenie určitej kategórie aktov do radu kogentných ustanovení vnútroštátneho práva nezávisle od ich právnej

34 — Smernica Rady 97/81/ES z 15. decembra 1997 týkajúca sa rámcovej dohody o práci na kratší pracovný čas, ktorú uzavreli UNICE, CEEP a ETUC (Ú. v. ES L 14, s. 9; Mim. vyd. 05/003, s. 267). Táto smernica zaručuje pracovníkom, ktorých sa týkajú nové formy flexibility práce, také isté zaobchádzanie ako pracovníkom na plný úväzok alebo pracovníkom so zmlouvou na dobu neurčitú. Prístup k práci na kratší pracovný čas sa zjednodušil; odporúčania týkajúce sa spôsobu, ako zohľadniť želania pracovníkov, pokiaľ ide o flexibilnejšie spôsoby práce, boli adresované zamestnávateľom.

35 — Smernica Rady 99/70/ES z 28. júna 1999 o rámcovej dohode o práci na dobu určitú, ktorú uzavreli ETUC, UNICE a CEEP (Ú. v. ES L 175, s. 43; Mim. vyd. 05/003, s. 368). Táto smernica obsahuje minimálne požiadavky týkajúce sa zmlúvy na dobu určitú s cieľom zabezpečiť rovnosť zaobchádzania s pracovníkmi a vyhnúť sa zneužívaniu vyplývajúceho z používania pracovných vzťahov alebo po sebe nasledujúcich zmlúv. Vyzýva členské štáty na prijatie sankcií v prípade porušenia týchto minimálnych požiadaviek. Navyše stanovuje výnimky s cieľom obmedzenia administratívnej záťaže, ktorá by pre malé a stredné podniky mohla vyplývať z uplatňovania týchto nových ustanovení.

36 — Všeobecné medziodborové organizácie, teda Európsky zväz priemyselných a zamestnávateľských konfederácií (UNICE), Európske centrum podnikov s verejnou účasťou (CEEP) a Európska konfederácia odborových zväzov (ETUC), uzavreli 6. júna 1997 rámcovú dohodu o práci na kratší pracovný čas a 18. marca 1999 rámcovú dohodu o práci na kratší pracovný čas, ktoré mali byť vykonané smernicou 97/81 a smernicou 99/70. Ako sa zdá z odôvodnenia č. 14 smernice 97/81 a odôvodnenia č. 16 smernice 99/70, najvhodnejším aktom na vykonanie tejto rámcovej dohody je smernica v zmysle článku 249 ES, pretože tá zaväzuje členské štáty, pokiaľ ide o výsledok, ktorý sa má dosiahnuť, ale ponecháva na nich výber formy a prostriedkov.



povahy a vecného obsahu, čím sa porušuje povolenie stanovené v článku 3 ods. 10 smernice 96/71.

61. Komisia namieta teda proti dvom aspektom tejto právnej úpravy, ktoré musia byť skúmané oddelene. Je potrebné najprv dať za pravdu Komisii, že pojem „kolektívnych pracovných zmlúv“ má odlišný význam na jednej strane od prvej vety článku 1 ods. 1 zákona z 20. decembra 2002 a na druhej strane od bodu 11 tohto ustanovenia. Kým v prvom prípade ide o „kolektívne zmluvy vyhlásené za všeobecne záväzné“, bod 11 odkazuje všeobecne na „kolektívne pracovné zmluvy“. V poslednom uvedenom prípade môže ísť len o kolektívne zmluvy, ktoré neboli vyhlásené za všeobecne záväzné. Z dôvodu jasného znenia článku 3 ods. 1 druhej zarážky smernice 96/71, ktorý odkazuje iba na „kolektívne zmluvy vyhlásené za všeobecne záväzné“, však tieto nemôžu ako také patriť do pôsobnosti uvedenej smernice, čo má za následok, že tieto kolektívne zmluvy nemôžu byť považované za trvalé jadro podmienok práce a zamestnávania.<sup>37</sup>

37 — Bez toho, aby pristúpili k presnej právnej analýze vzhľadom na smernicu 96/71, Däubler, W. vo svojom článku *Die Entsende-Richtlinie und ihre Umsetzung in das deutsche Recht*, in: c. d., s. 615, a Borgmann, B. v článku *Entsendung drittstaatsangehöriger Arbeitnehmer durch EU-Unternehmen nach Deutschland*. In: *Zeitschrift für Ausländerrecht und Ausländerpolitik*, 1993, s. 122, uvádzajú, že celokolektívnych pracovných zmlúv uplatniteľných na domáce podniky sa nevzťahujú na poskytovateľov služieb pochádzajúcich z iných členských štátov. Borgmann, B. takisto tvrdí, že povinné uplatnenie kolektívnych pracovných dohôd, ktoré neboli vyhlásené za všeobecne uplatniteľné na zahraničné pracovné zmluvy, predstavuje otvorenú diskrimináciu voči zahraničným podnikom.

62. Druhý aspekt otázky sa týka toho, že určitá kategória aktov bola zaradená medzi ustanovenia politiky verejného poriadku nezávisle od ich právnej povahy a ich vecného obsahu. Domnievam sa, že na to, aby bolo možné posúdiť, či daná kolektívna právna úprava môže byť považovaná za kogentnú v zmysle vyhlásenia č. 10, je potrebné, aby dotknutý členský štát presne uviedol predmetnú kolektívnu právnu úpravu.<sup>38</sup> Na druhej strane všeobecný odkaz na „kolektívne pracovné zmluvy“ podľa článku 1 ods. 1 bodu 11 zákona z 20. decembra 2002 má charakteristiku neúplného aktu, zbaveného minima jasnosti a istoty. Táto jasnosť je absolútne nevyhnutná, lebo nemožno vylúčiť, že môžu existovať okolnosti, za ktorých môže byť uplatnenie kolektívnych zmlúv na vyslaných pracovníkov nezlučiteľné so slobodným poskytovaním služieb.<sup>39</sup> V dôsledku toho je v každom prípade potrebné skúmať, či predmetná právna úprava posudzovaná objektívne zabezpečuje ochranu vyslaných pracovníkov a či prináša predmetným pracovníkom

38 — To vyplýva ďalej zo všeobecnej povinnosti členských štátov prebrať ustanovenia smernice tak, aby boli v plnej miere vykonané v súlade s požiadavkami jasnosti a istoty právnych situácií zamýšľaných smernicou (pozri rozsudky z 1. marca 1983, Komisia/Taliano, 300/81, Zb. s. 449, bod 10, a z 2. decembra 1986, Komisia/Belgicko, 239/85, Zb. s. 3645, bod 7).

39 — Tak rozhodol Súdny dvor v rozsudku *Portugaia Construções* (už citovaný v poznámke pod čiarou 25, body 28 a 29), pokiaľ ide o uplatnenie vnútroštátnych ustanovení týkajúcich sa minimálnej mzdy poskytovateľov služieb. V dôsledku toho prináleží vnútroštátnym orgánom alebo vnútroštátnym súdom preveriť, či predmetná právna úprava posudzovaná objektívne zabezpečuje ochranu vyslaných pracovníkov a či prináša predmetným pracovníkom skutočnú výhodu, ktorá sa podstatným spôsobom podieľa na ich sociálnej ochrane. Súdny dvor jasne potvrdil, že vnútroštátne právne úpravy v oblasti podmienok práce a zamestnania, ako je minimálna mzda, ktoré sa javia byť zjavne výhodné, nemusia byť vždy výhodné pre vyslaných pracovníkov. Myslím si, že to isté platí v prípade kolektívnych úprav. V tomto zmysle pozri takisto návrhy, ktoré predniesol generálny advokát Mengozzi, bod 237, vo veci *Laval un Partneri* (už citovaný v poznámke pod čiarou 16), kde sa odkazuje na rozsudok *Portugaia Construções*.

skutočnú výhodu, ktorá sa podstatným spôsobom podieľa na ich sociálnej ochrane.

O druhej výhrade

63. Z procesného hľadiska luxemburská vláda nespĺnila svoju povinnosť brániť sa vecne a v plnom rozsahu proti uvedeným výhradám, pretože vo svojom vyjadrení k žalobe odkazuje na kolektívne pracovné zmluvy, ktoré pripojila k odpovedi v liste z 30. augusta 2004.<sup>40</sup> Ako Komisia správne zdôraznila, v tejto súvislosti ide o kolektívne pracovné zmluvy vyhlásené za všeobecne záväzné nariadením veľkovojevodstva v zmysle prvej vety článku 1 ods. 1, a nie iných sporných „kolektívnych pracovných zmlúv“, na ktoré odkazuje článok 1 ods. 1 bod 11 zákona z 20. decembra 2002.

64. V dôsledku toho článok 1 ods. 1 bod 11 zákona z 20. decembra 2002 nie je v súlade s článkom 3 ods. 1 a 10 smernice 96/71.

40 — Ide v tejto súvislosti o kolektívnu pracovnú zmluvu pre štukatérov a omietkárov (nariadenie veľkovojevodstva z 31. januára 1996, *Mémorial A* — č. 14), kolektívnu pracovnú zmluvu pre inštalatérov sanitných zariadení, kúrenia a klimatizácie (nariadenie veľkovojevodstva z 23. septembra 1996, *Mémorial A* — č. 72) a kolektívnu zmluvu pre stavebné práce (nariadenie veľkovojevodstva z 18. februára 1997, *Mémorial A* — č. 14).

65. Komisia vo svojej výzve zdôraznila, že článok 3 ods. 1 písm. a) smernice 96/71 stanovil členským štátom povinnosť dbať na to, aby podniky usadené v inom členskom štáte zaručili pracovníkom vyslaným na ich území dodržiavanie minimálnej doby práce a minimálnej doby odpočinku. Uviedla, že článok 1 ods. 1 bod 3 zákona z 20. decembra 2002 obmedzuje uplatnenie luxemburských pravidiel týkajúcich sa minimálnej doby odpočinku na týždenný odpočinok. Pojem „minimálnej doby odpočinku“ však zahŕňa nielen minimálnu dobu týždenného odpočinku, ale takisto, ako to stanovujú články 3 a 4 smernice 2003/88/ES,<sup>41</sup> aj iné doby odpočinku, ako denný odpočinok alebo prestávky pri práci.

66. Vo svojej odpovedi luxemburská vláda už uznala neúplnú prebratie smernice 96/71.<sup>42</sup>

41 — Smernica 2003/88/ES o niektorých aspektoch organizácie pracovného času (Ú. v. ES L 299, s. 9; Mim. vyd. 05/004, s. 381).

42 — Okrem toho ohlásila prípravu návrhu zákona, ktorým by článok 1 ods. 1 bod 3 zákona z 20. decembra 2002 odkazoval na denný odpočinok a prestávky pri práci. Podľa vyjadrenia k žalobe sa tak stalo článkom 4 zákona z 19. mája 2006 o prebratí smerníc 2003/88 a 96/71 [zákon z 19. mája 2006, ktorým 1. bola prebratá smernica Európskeho parlamentu a Rady 2003/88/ES zo 4. novembra 2003 o niektorých aspektoch organizácie pracovného času; 2. bol zmenený a doplnený zákon zo 7. júna 1937, ktorého cieľom bola reforma zákona z 31. októbra 1919 o právnej úprave prenájmu služieb súkromných zamestnancov; 3. bol zmenený a doplnený zákon z 9. decembra 1970 o znížení a úprave dĺžky práce robotníkov vo verejnom a súkromnom sektore hospodárstva; 4. bol zmenený a doplnený zákon zo 17. júna 1994 o zdravotníckych službách v práci; 5. bol zmenený a doplnený zákon z 20. decembra 2002 o 1) prebratí smernice Európskeho parlamentu a Rady 96/71/ES zo 16. decembra 1996 o vysielaní pracovníkov v rámci poskytovania služieb; 2) úprave kontroly uplatňovania pracovného práva (*Mémorial A* — č. 97 z 31. mája 2006, s. 1806)].

67. Luxemburská vláda teda splnila svoje povinnosti až po uplynutí lehoty dvoch mesiacov stanovenej v odôvodnenom stanovisku Komisie z 12. októbra 2005. Z ustálenej judikatúry vyplýva, že nesplnenie povinnosti sa musí posudzovať podľa situácie v členskom štáte, aká bola ku koncu lehoty stanovenej v odôvodnenom stanovisku, a Súdny dvor nemôže vziať do úvahy zmeny, ktoré nastali neskôr.<sup>43</sup> Keďže luxemburská vláda nenamieta proti oneskorenému prebratiu, výhrada je dôvodná.

#### O tretej výhrade

68. Výhrada Komisie týkajúca sa neodôvodneného obmedzenia slobodného poskytovania služieb, založená na výklade povinnosti uloženej podnikom usadeným v cudzine podľa článku 7 ods. 1 zákona z 20. decembra 2002 „pred začatím prác sprístupníť Inšpekcii práce... na základe žiadosti a v čo najkratšej možnej lehote podstatné informácie nevyhnutné pre kontrolu“ sa netýka

43 — Rozsudky z 18. júla 2006, Komisia/Taliansko, C-119/04, Zb. s. I-6885, body 27 a 28; zo 7. marca 2002, Komisia/Španielsko, C-29/01, Zb. s. I-2503, bod 11; z 15. marca 2001, Komisia/Francúzsko, C-147/00, Zb. s. I-2387, bod 26; z 21. júna 2001, Komisia/Luxembursko, C-119/00, Zb. s. I-4795, bod 14; z 30. novembra 2000, Komisia/Belgicko, C-384/99, Zb. s. I-10633, bod 16; z 3. júla 1997, Komisia/Francúzsko, C-60/96, Zb. s. I-3827, bod 15; zo 17. septembra 1996, Komisia/Taliansko, C-289/94, Zb. s. I-4405, bod 20, a z 12. decembra 1996, Komisia/Taliansko, C-302/95, Zb. s. I-6765, bod 13.

prebratia smernice 96/71, ale práve priamo článku 49 ES.

69. Ako som už vysvetlila, článok 49 ES prikazuje nielen vylúčenie diskriminácií týkajúcich sa poskytovateľov služieb usadených v inom členskom štáte z dôvodu ich štátnej príslušnosti, ale takisto zrušenie všetkých obmedzení.<sup>44</sup> Z ustálenej judikatúry vyplýva, že uplatnenie vnútroštátnej právnej úpravy hostiteľského štátu na poskytovateľov služieb môže z hľadiska svojej povahy spôsobiť zakázanie, sťaženie alebo privodenie menšej atraktívnosti činností poskytovateľa a musí v dôsledku toho byť považovaná za obmedzenie slobodného poskytovania služieb, keďže z toho vyplývajú dodatočné náklady a správne a ekonomické výdavky.<sup>45</sup>

44 — Rozsudky Säger, už citovaný v poznámke pod čiarou 32, bod 12; Vander Elst, už citovaný v poznámke pod čiarou 32, bod 14; Guiot, už citovaný v poznámke pod čiarou 32, bod 10; Reisebüro Broede, už citovaný v poznámke pod čiarou 32, bod 25; Parodi, už citovaný v poznámke pod čiarou 32, bod 18; Portugaia Construções, už citovaný v poznámke pod čiarou 39, bod 16, a Komisia/Nemecko, už citovaný v poznámke pod čiarou 32, bod 30.

45 — V rozsudku Arblade a i., už citovanom v poznámke pod čiarou 33, bod 50, Súdny dvor musel rozhodnúť o zlučiteľnosti vnútroštátnej právnej úpravy s právom Spoločenstva, ktorá stanovila zamestnávateľovi konajúcemu ako poskytovateľ služieb v zmysle Zmluvy povinnosť platiť príspevky zamestnávateľa do fondu hostiteľského členského štátu, a to popri príspevkoch, ktoré už zaplatil do fondu členského štátu, kde bol usadený. Súdny dvor sa domnieval, že išlo o obmedzenie slobodného poskytovania služieb, pretože takéto povinnosť spôsobuje dodatočné výdavky a náklady administratívneho a finančného charakteru pre podniky usadené v inom členskom štáte, takže tieto podniky nie sú v rovnoprávnom postavení z hľadiska hospodárskej súťaže so zamestnávateľmi usadenými v hostiteľskom členskom štáte a môžu tak byť odrádzané od poskytovania služieb v hostiteľskom členskom štáte. Pozri takisto rozsudok Finalarte, už citovaný v poznámke pod čiarou 33, bod 30, ktorý odkazoval na rozsudok Mazzoleni, už citovaný v poznámke pod čiarou 25, bod 24. V poslednom uvedenom rozsudku Súdny dvor rozhodol, že uplatnenie vnútroštátnych pravidiel týkajúcich sa minimálnej mzdy na poskytovateľov služieb usadených v regióne iného členského štátu, ktorý hraničí s hostiteľským členským štátom, môže spôsobiť dodatočné neproporcionálne administratívne náklady, keďže odmena pracovníkov, ktorí sú len vyslaní do hostiteľského členského štátu, sa vypočítava samostatne.

70. Právna úprava stanovená v článku 7 ods. 1 zákona z 20. decembra 2002 má za cieľ umožniť luxemburskej inšpekcii práce kontrolovať identitu a zákonnosť pobytu pracovníka v rámci vysielania. Podriaďuje podniky sú sídlom mimo územia Luxemburského veľkovojvodstva povinnému predbežnému správne konaniu, ktoré ich núti predložiť dokumenty týkajúce sa statusu podľa sociálneho a pracovného práva a právo na pobyt vyslaného pracovníka pred začatím prác, takže v každom prípade táto právna úprava implikuje pre predmetné podniky administratívne formality, ktoré môžu spôsobiť, že sa vysielanie pracovníkov do Luxemburska stane menej atraktívnym ako práca na vnútroštátnom území. Podľa rozšírenej definície judikatúry táto okolnosť postačuje na uznanie toho, že táto právna úprava je obmedzujúca.<sup>46</sup>

71. Okrem toho je potrebné takisto pripomenúť, že Súdny dvor priznal členským štátom možnosť overiť rešpektovanie vnútro-

štátnych ustanovení a ustanovení Spoločenstva v oblasti poskytovania služieb. Rovnako Súdny dvor pripustil dôvodnosť kontrolných opatrení potrebných na overenie dodržiavania samotných požiadaviek odôvodnených dôvodmi všeobecného záujmu.<sup>47</sup> Luxemburská vláda odôvodňuje ustanovenie článku 7 ods. 1 zákona z 20. decembra 2002 tak, že odkazuje na ochranu pracovníkov a takisto na potrebu vykonávať kontroly na účely boja proti zneužívaniu a cezhraničným protizákonným činnostiam. Podľa judikatúry tak sociálna ochrana pracovníkov, ako aj boj proti zneužívaniu sú považované za legitímne ciele.<sup>48</sup>

72. Súdny dvor však takisto rozhodol, že kontroly zo strany kontrolných orgánov musia dodržiavať hranice, ktoré stanovilo

46 — Pozri rozsudky Finalarte (už citovaný v poznámke pod čiarou 33, bod 36) a z 21. októbra 2004, Komisia/Luxembursko (C-445/03, Zb. s. I-10191, bod 41), v ktorom Súdny dvor uznal, že povinnosť dodržiavať administratívne formality postačuje na uznanie existencie obmedzenia voľného pohybu osôb. Generálny advokát Ruiz-Jarabo Colomer vo svojich návrhoch z 15. júla 2004, Komisia/Luxembursko, C-445/03 (rozsudok z 21. októbra 2004, Zb. s. I-10191, bod 17), zdôraznil, že poskytovatelia služieb, ktorí vykonávajú svoje právo poskytnúť služby na území iného členského štátu prostredníctvom vysielania disponibilného personálu, musia čeliť rôznym neprijemnostiam. Jedna z nich vyplýva z povinnosti získať povolenie, ktorého vydanie je nielen diskriminačné, ale takisto je ťažké ho získať a vyžaduje splnenie administratívnych formalít, ktoré sú viacmenej dlhé, komplexné alebo nákladné. Iná sa týkala povinnosti podriaďiť sa kontrolám, ktoré sa pridávajú k tým, čo vykonáva členský štát usadenia sa, alebo sa tieto kontroly opakujú. Všetky tieto formality často implikujú upustenie od poskytnutia služby alebo znevýhodňujúce oneskorenia. Vzhľadom na tieto skutočnosti je potrebné sa tejto judikatúry naďalej pridržiavať.

47 — Rozsudky z 21. septembra 2006, Komisia/Rakúsko, C-168/04, Zb. s. I-9041, bod 43; Komisia/Nemecko, už citovaný v poznámke pod čiarou 32, bod 36, a Arblade a i., už citovaný v poznámke pod čiarou 32, bod 38.

48 — Pokiaľ ide o judikatúru týkajúcu sa sociálnej ochrany pracovníkov, pozri rozsudky zo 17. decembra 1981, Webb, 279/80, Zb. s. 3305, bod 19; z 3. februára 1982, Seco, 62/81 a 63/81, Zb. s. 223, bod 10; z 27. marca 1990, Rush Portuguesa, C-113/89, Zb. s. I-1417, bod 18; Vander Elst, už citovaný v poznámke pod čiarou 32, bod 25; Guiot, už citovaný v poznámke pod čiarou 32, bod 16; Arblade a i., (už citovaný v poznámke pod čiarou 33, bod 36; Finalarte, už citovaný v poznámke pod čiarou 33, body 40 a 45; z 12. októbra 2004, Wolff & Müller, C-60/03, Zb. s. I-9553, bod 35, a Komisia/Rakúsko, už citovaný v poznámke pod čiarou 47, bod 47, ako aj bod 249 návrhov, ktoré predniesol generálny advokát Mengozzi vo veci Laval un Partneri, už citované v poznámke pod čiarou 16. Pokiaľ ide o judikatúru týkajúcu sa boja proti zneužívaniu, pozri rozsudok Komisia/Rakúsko, už citovaný v poznámke pod čiarou 47, bod 56. Odmietnutie zo strany práva Spoločenstva chrániť zneužívanie a podvodov vyplýva okrem toho z rozsudku z 2. marca 1996, Paletta II (C-206/94, Zb. s. I-2357, bod 28), v ktorom Súdny dvor rozhodol, že nie je zakázané, aby zamestnávateľ poskytol dôkazy, ktoré prípadne umožnia vnútroštátnemu súdu konštatovať existenciu zneužitia alebo podvodu vyplývajúceho z toho, že pracovník, hoci udával práceneschopnosť v zmysle článku 18 nariadenia č. 574/72, nebol chorý.

právo Spoločenstva, a nesmú spôsobovať iluzórnosť slobodného poskytovania služieb.<sup>49</sup> Musia najmä byť vhodné na zabezpečenie realizácie sledovaného cieľa a neprekračovať to, čo je nevyhnutné na jeho dosiahnutie.<sup>50</sup>

tuje žiadna povinnosť podnikateľa, aby sám predkladal orgánom vyhlásenie.

73. Čo je typické pre luxemburskú právnu úpravu, je v prvom rade právna povinnosť podnikateľov dať k dispozícii inšpekcii práce potrebné dokumenty „pred začatím prác“, čo predpokladá existenciu kontroly zneužitia, ktorá je predbežná, a to je v zásade v rozpore s právom Spoločenstva. Luxemburská vláda sa bráni tak, že skutočnosť, že podnikateľ musí dodržať svoju povinnosť oznámenia „iba na prvú žiadosť“, údajne zmäkčuje túto právnu povinnosť. Preto podľa nej neexis-

74. Podľa mňa však existujú okolnosti, ktoré umožňujú domnievať sa, že luxemburská právna úprava je vypracovaná ako predbežné kontrolné opatrenie na zamedzenie zneužitia. Článok 7 ods. 1 zákona z 20. decembra 2002 totiž treba vnímať v spojení s článkami 13 až 17 zákona zo 4. apríla 1974, týkajúceho sa reorganizácie Inšpekcie práce a baní<sup>51</sup> (ďalej len „zákon zo 4. apríla 1974“), pričom tento zákon umožňuje v prípade porušenia informačnej povinnosti zamestnávateľa nariadiť zastavenie činností vyslaného pracovníka na území veľkovojvodstva s okamžitou účinnosťou. Obnovenie práce môže povoliť inšpekcia práce až po tom, ako boli poskytnuté všetky potrebné dokumenty,<sup>52</sup> a v tejto súvislosti článok 28 zákona zo 4. apríla 1974 stanovuje za porušenia tohto príkazu tresty odňatia slobody a pokuty. Ak teda po prvé „povolenie“ je potrebné na obnovenie práce a po druhé nedodržanie informačnej povinnosti je postihované trestným právom, potom právnu úpravu stanovenú v článku 7 ods. 1 zákona z 20. decembra 2002 možno vykladať len v tom zmysle, že existuje zákaz,

49 — Rozsudky Komisia/Rakúsko, už citovaný v poznámke pod čiarou 47, bod 43, a Rush Portuguesa, už citovaný v poznámke pod čiarou 48, bod 17.

50 — Rozsudky Arblade a i., už citovaný v poznámke pod čiarou 33, bod 35; Mazzoleni, už citovaný v poznámke pod čiarou 25, bod 26, a z 12. októbra 2004, Wolff & Müller, C-60/03, Zb. s. I-9553, bod 34. Teysseie, B.: *Droit européen du travail*. 2. vydanie. Paris 2003, s. 158 a 159, uvádza, že povinnosť dodržiavania administratívnych formalít môže byť odôvodnená, len ak slúži záujmom predmetných pracovníkov. Legitímne odôvodnenie, ktorou je sociálna ochrana pracovníkov, nesmie slúžiť ako zámeška na prijatie právnych ustanovení, ktoré sú prekážkou slobody poskytovania služieb.

51 — Podľa článku 11 zákona z 20. decembra 2002 „Inšpekcia práce a baní a Správa daní a ciel, každá vo svojom odbore, sú poverené zabezpečením dozoru nad uplatňovaním ustanovení tohto zákona“. Zákon zo 4. apríla 1974 o reorganizácii Inšpekcie práce a baní (*Mémorial A* — č. 27, s. 485) je relevantný na určenie právomocí inšpekcie práce.

52 — Pozri predbežne vykonateľné uznesenie inšpekcie práce z 29. apríla 2004 adresované podniku, ktorým bolo nariadené zastavenie poskytovania práce vyslanými pracovníkmi, ktoré neboli ohlásené, pripojené v kópii v prílohe A5 žaloby.

bez predchádzajúceho rozhodnutia, poskytovať služby v Luxembursku prostredníctvom vysielania pracovníkov.<sup>53</sup>

ukladá povinnosti jednotlivcom a stanovuje sankcie v prípade porušenia.

75. Je to o to závažnejšie, že znenie tohto ustanovenia nespĺňa požiadavky právnej istoty a jasnosti. Z ustálenej judikatúry vyplýva, že členské štáty na zabezpečenie úplného uplatnenia práva Spoločenstva musia nielen dať do súladu svoje vnútroštátne právo s právom Spoločenstva, ale okrem toho zabezpečiť, aby existovala istá, jasná a transparentná situácia, aby jednotlivci mohli vedieť, aké sú všetky ich práva, a odvolávať sa na ne pred vnútroštátnymi orgánmi.<sup>54</sup> Táto zásada sa musí *a fortiori* uplatniť v prípade, keď právo predmetného členského štátu

76. Je potrebné konštatovať, že nejednoznačné znenie právnej úpravy stanovuje, že vydanie povolenia patrí vo veľkej miere do voľnej úvahy správneho orgánu a že okrem toho riziko podnikov, že im budú uložené správne alebo trestné sankcie, je bezdôvodne vysoké. Taktó, podľa dôkazných dokumentov, ktoré Komisia predložila Súdnemu dvoru, inšpekcia práce zjavne vykladá článok 7 ods. 1 zákona z 20. decembra 2002 tak, že tento článok si vyžaduje, aby sa úplné odovzdanie dokumentov vykonalo pred poskytovaním služieb,<sup>55</sup> takže na rozdiel od tvrdení luxemburskej vlády nestačí, aby dokumenty boli predložené v ten istý deň, tesne pred začatím prác. Ťažkosti s účinným prebratím článku 7 ods. 1 zákona z 20. decembra 2002 sa okrem toho môžu objaviť preto, lebo oznamovacia povinnosť a aj správne konanie samotné vznikajú v zásade až po „žiadosti“ inšpekcie práce, a v tejto súvislosti nevidno jasne, aká úloha

53 — Normotvorca však tieto určité akty (alebo niektoré projekty) nezakazuje z dôvodu, že musia byť zakázané všeobecne, ale práve preto, lebo musia byť predmetom predbežného skúmania zo strany orgánov na určenie, či v predmetnom prípade porušujú určité hmotnoprávne ustanovenia. Ak dopadne preverenie kladne a akt je v súlade s hmotnoprávnou úpravou, treba povolenie vydať. Zákaz je teda podmienený výhradou, že povolenie bude vydané, pokiaľ z konania o vydanie povolenia nevyplynú žiadne zákonné dôvody na odopretie vydania povolenia. V dôsledku toho v prípade „povolenia“ možno tiež hovoriť o „zákaze s výhradou povolenia“ (pozri v tejto súvislosti Maurer, H.: *Allgemeines Verwaltungsrecht*. 15. vydanie. München 2004, bod 51, s. 218. Obmedzujúci charakter luxemburskej právnej úpravy článku 7 ods. 1 zákona z 20. decembra 2002 je jasne spojený s existenciou takeého zákazu s výhradou povolenia. Čo sa týka vysielania pracovníkov, ktorí sú štátnymi príslušníkmi tretích štátov, podnikom so sídlom v Spoločenstve — poskytovateľom služieb, Súdny dvor totiž už konštatoval, že vnútroštátna právna úprava, ktorá podriaďuje vykonávanie poskytovania služieb podnikom so sídlom v inom členskom štáte na vnútroštátnom území vydaniu administratívneho povolenia, predstavuje prekážku slobodného poskytovania služieb v zmysle článku 49 ES. Pozri rozsudky Komisia/Rakúsko, už citovaný v poznámke pod čiarou 47, bod 40; Komisia/Luxembursko, už citovaný v poznámke pod čiarou 46, bod 24, a Vander Elst, už citovaný v poznámke pod čiarou 32, bod 15.

54 — Pozri v tomto zmysle, pokiaľ ide o smernice, rozsudky z 28. februára 1991, Komisia/Taliansko, C-360/87, Zb. s. I-791, bod 12, a z 15. júna 1995, Komisia/Luxembursko, C-220/94, Zb. s. I-1589, bod 10. Pozri okrem toho rozsudky z 18. januára 2001, Komisia/Taliansko, C-162/99, Zb. s. I-541, body 22 až 25, a zo 6. marca 2003, Komisia/Luxembursko, C-478/01, Zb. s. I-2351, bod 20.

55 — V predbežne vykonateľnom uznesení inšpekcie práce z 29. apríla 2004, ktorým bolo zakázané poskytovanie služieb pracovníkmi neuvedenými vo vyhlásení, pripojenom v prílohe A5 žaloby, inšpekcia práce uvádza, že dokumenty týkajúce sa postavenia vyslaných pracovníkov z hľadiska práva sociálneho zabezpečenia a pracovného práva musia byť uložené pred cezhraničným poskytovaním služieb a v tejto súvislosti pojem „pred“ je výrazne napísaný veľkými písmenami, s cieľom poučiť podniky zjavne konajúce nezákonným spôsobom.



prináleží podniku na začiatku tohto konania ani či podnik musí prípadne sám iniciovať túto „žiadost“. Keďže bez takejto „žiadosti“ podnik nemôže v konečnom dôsledku využívať voľný pohyb služieb bez toho, aby sa vystavil správny alebo trestným sankciám, toto obmedzenie má účinok úplného zákazu, čo vzhľadom na možnosť použiť menej obmedzujúce prostriedky nemožno považovať za nevyhnutné na zabezpečenie ochrany pracovníka.

77. Napokon je podľa mňa nevyhnutné v tejto súvislosti pripomenúť, že Súdny dvor nedávno v rozsudku Komisia/Luxembursko,<sup>56</sup> týkajúcom sa neproporcionality povolenia ako podmienky začatia zamestnania a uplatnenia menej prísnych prostriedkov, rozhodol: „Povinnosť podniku poskytujúceho služby vopred oznámiť miestnym orgánom prítomnosť jedného alebo viacerých vyslaných pracovníkov, predpokladanú dĺžku ich pobytu a službu alebo služby, ktorých poskytovanie odôvodňuje vyslanie, by pritom predstavovala rovnako účinné, avšak menej obmedzujúce opatrenie než predmetná požiadavka. Prirodzene, tieto orgány by mohli kontrolovať dodržiavanie luxemburskej právnej úpravy v sociálnej oblasti počas doby vyslania, pričom by brali do úvahy povinnosti, ktoré musí podnik splniť podľa predpisov sociálneho práva platných v členskom štáte pôvodu.“ Za týchto okolností je vhodnejšie, aby hostiteľský členský štát obmedzil svoj zásah na overenie potrebných informácií poskytnutých poskytovateľom služieb pri začatí jeho činnosti v hostiteľskom členskom štáte a prijal sankcie, až keď sa to ukáže

ako nevyhnutné.<sup>57</sup> V dôsledku toho luxemburská vláda tým, že v článku 7 ods. 1 zákona z 20. decembra 2002 stanovila *de facto* výhradu povolenia, presiahla hranice toho, čo Súdny dvor považuje za proporcionálne.

78. Z vyššie uvedených úvah vyplýva, že táto právna úprava predstavuje predbežnú kontrolu zneužitia, ktorá nie je zlučiteľná s článkom 49 ES. V dôsledku toho je táto výhrada takisto dôvodná.

#### O štvrtej výhrade

79. Medzi dodatočnými administratívnymi požiadavkami, ktorých účinkom je sťaženie vysielania pracovníkov podnikmi so sídlom v inom členskom štáte, sa nachádza aj určenie mandatória *ad hoc* s bydliskom v Luxembursku, stanovené v článku 8 zákona z 20. decembra 2002, ktoré predstavuje obmedzenie slobodného poskytovania služieb v zmysle článku 49 ES.<sup>58</sup> V dôsledku toho je

57 — V tejto súvislosti pozri takisto návrhy, ktoré predniesol generálny advokát Geelhoed 15. septembra 2005 vo veci Komisia/Nemecko, C-244/04 (rozsudok z 19. januára 2006, Zb. s. I-885, bod 28), týkajúce sa nemeckej právnej úpravy, ktorá podriaďuje vysielanie štátnych príslušníkov tretích krajín zamestnaných u poskytovateľa služieb usadeného v inom členskom štáte režimu predchádzajúceho povolenia. Podľa generálneho advokáta je opatrenie predbežnej kontroly neproporcionálne, pretože podniky, ktoré nedodržiavajú tieto vnútroštátne ustanovenia ochrany pracovníka, musia niesť zodpovednosť vysielania realizovaného za nezákonných podmienok a mohli by byť vždy sťahované. V dôsledku toho nemožno opatrenie predbežnej kontroly odôvodniť potrebou ubezpečenia sa, že toto vysielanie sa vykonáva zákonným spôsobom.

58 — To luxemburská vláda implicitne uznala na strane 5 svojej odpovede na výzvu Komisie. Uznáva tam osobitné obmedzenia spôsobené povinnosťou uloženou zahraničným podnikom určiť mandatória *ad hoc* s bydliskom v Luxembursku.

56 — Rozsudok Komisia/Luxembursko, už citovaný v poznámke pod čiarou 46, bod 31.

potrebné skúmať, či sú obmedzenia slobodného poskytovania služieb, ktoré vyplývajú z týchto vnútroštátnych ustanovení, odôvodnené cieľom všeobecného záujmu, prípadne či sú potrebné na dosiahnutie tohto cieľa, a to primeranými prostriedkami.

80. Luxemburská vláda vychádza z ochrany pracovníkov, boja proti zneužitiu, ako aj potreby účinnej kontroly. Ako som už vysvetlila, tak sociálna ochrana pracovníkov, ako aj boj proti zneužitiu sa považujú za legitímne ciele,<sup>59</sup> hoci realizácia kontrol s cieľom vykonania ochranných ustanovení vnútroštátneho práva sa považuje za zlučiteľnú s právom Spoločenstva, ak sa táto kontrola vykonáva v rámci hraníc stanovených právom Spoločenstva.<sup>60</sup>

81. Je potrebné najprv poznamenať, že členský štát predovšetkým nie je oprávnený vyžadovať pri poskytovaní služieb na svojom území dodržanie všetkých podmienok požadovaných pre podniky a pozbaviť tým ustanovenia Zmluvy zabezpečujúce slobodné poskytovanie služieb akéhokoľvek potrebného účinku.<sup>61</sup>

82. V tejto súvislosti Súdny dvor už rozhodol v rozsudku Komisia/Taliansko,<sup>62</sup> že požia-

davka, podľa ktorej podniky poskytujúce dočasnú prácu, ktoré si želajú dať k dispozícii pracovnú silu užívateľom usadeným v Taliansku, musia mať svoje sídlo alebo pobočku na vnútroštátnom území, sa nepovažuje za zlučiteľnú so slobodným poskytovaním služieb, keďže spôsobuje nemožnosť poskytovania služieb v uvedenom členskom štáte zo strany podnikov usadených v iných členských štátoch.

83. Luxemburská vláda v podstate uvádza, že v článku 8 zákona z 20. decembra 2002 nič neodkazuje na presnú charakteristiku sporného mandatára *ad hoc*. Nevyžaduje sa, aby tento mandatár bol právnickou osobou alebo fyzickou osobou, ani že musí ísť o odmeňovaný subjekt. Jediná dôležitá vec je, že inšpekcia práce musí poznať meno subjektu, u ktorého sú požadované informácie uložené. V oblasti stavebníctva mandatár *ad hoc* v zmysle tohto ustanovenia môže byť buď hlavný zadávateľ, alebo vedúci pracovník, alebo príkazca prác.

84. V tejto súvislosti je potrebné uviesť, že tento výklad vôbec nevyplýva z článku 8 zákona z 20. decembra 2002. Je dokonca v rozpore s právnymi ustanoveniami. Z ich znenia jasne vyplýva, že uvedený mandatár *ad hoc* musí mať „bydlisko“ v Luxemburskom veľkovevodstve, teda že tam musí mať centrum svojich činností a byť usadený zvyčajným spôsobom. Ako správne uvádza Komisia, táto charakteristika implikuje „trvalý pobyt“, alebo prinajmenšom pobyt presahujúci dĺžku trvania prác. Z toho vyplýva, že požiadavky článku 8 zákona

59 — Pozri bod 71.

60 — Pozri bod 72.

61 — Pozri rozsudky Säger, už citovaný v poznámke pod čiarou 32, bod 13, a Mazzoleni, už citovaný v poznámke pod čiarou 25, bod 23.

62 — Rozsudok zo 7. februára 2002, Komisia/Taliansko, C-279/00, Zb. s. I-1425, body 17 a 18.



z 20. decembra 2002 nie sú splnené, ak napríklad požadované dokumenty sú uložené u jedného z vyslaných pracovníkov.

85. Domnievam sa, že tento záver nie je v súlade s judikatúrou Súdneho dvora. V rozsudku Arblade a i.<sup>63</sup> Súdny dvor totiž rozhodol, že povinnosť mať k dispozícii a uchovávať určité dokumenty v bydlisku fyzickej osoby usadenej v hostiteľskom členskom štáte, ktorá ich uchováva ako mandatár alebo zástupca zamestnávateľa, ktorý ho určil, aj po tom, čo zamestnávateľ skončil s vysielaním pracovníkov do tohto štátu, možno považovať za zákonné, len ak orgány tohto štátu nemôžu vykonávať svoju kontrolnú úlohu účinne v dôsledku neexistencie takejto povinnosti.

86. Iste, súhlasím s tvrdením luxemburskej vlády v tom zmysle, že realizácia kontrol na mieste je nevyhnutná na zabezpečenie dodržiavania vnútroštátnych ochranných ustanovení. Vytýkam jej však, že neuviedla a dostatočným spôsobom nepreukázala, že luxemburské orgány nemohli splniť svoje kontrolné povinnosti bez účasti mandatára *ad hoc* s bydliskom v Luxembursku. Na odôvodnenie obmedzenia slobodného poskytovania služieb takého závažného, ako je obmedzenie vo veci samej, nepostačuje totiž vyjadriť bez vážnych odôvodnení pochybnosti, alebo jednoducho výhrady, pokiaľ ide o účinnosť režimu spolupráce alebo výmeny informácií medzi členskými štátmi stanoveného v článku 4 smernice

96/71.<sup>64</sup> Ako všetky ostatné členské štáty, aj Luxemburské veľkovejvodstvo je povinné podieľať sa na uvedenom systéme spolupráce s cieľom kontroly dodržiavania predmetných podmienok práce a zamestnávania. V tejto súvislosti luxemburská vláda nesplnila procesnú povinnosť týkajúcu sa dokazovania.

87. Bez ohľadu na vyššie uvedené kontrola dodržiavania právnej úpravy spojenej so sociálnou ochranou pracovníkov môže byť veľmi dobre zabezpečená menej obmedzujúcimi opatreniami. Je možné domnievať sa, že na splnenie tejto kontrolnej povinnosti postačuje určiť jedného z vyslaných pracovníkov, napríklad zástupcu, ktorý zabezpečí spojenie medzi zahraničným podnikom a inšpekciou práce a ktorý v prípade potreby dá k dispozícii potrebné dokumenty buď na stavenisku, alebo na inom jasne definovanom a prístupnom mieste na území hostiteľského členského štátu.<sup>65</sup> Takéto opatrenie sociálnej

63 — Rozsudky Arblade a i., už citovaný v poznámke pod čiarou 33, bod 76, a zo 4. decembra 1986, Komisia/Nemecko, 205/84, Zb. s. 3755, bod 54.

64 — V rozsudku Arblade a i. (už citovanom v poznámke pod čiarou 33, bode 79) Súdny dvor rozhodol, že „je potrebné zdôrazniť, že organizovaný systém spolupráce alebo výmeny informácií medzi členskými štátmi stanovený v článku 4 smernice 96/71 spôsobí v budúcnosti nadbytočnosť uchovávaní dokumentov v hostiteľskom členskom štáte po tom, ako tam zamestnávateľ skončil so zamestnávaním pracovníkov“. Podľa tohto ustanovenia sú členské štáty povinné zriadiť orgány umožňujúce úzku spoluprácu medzi členskými štátmi v oblasti podmienok práce a zamestnávania. Takto je teda stanovené najmä dať súdom členských štátov možnosť zoznámiť sa s podmienkami zamestnania na mieste práce v iných členských štátoch. Medzi tieto orgány sa zaraďujú najmä kontaktné kancelárie alebo iné kancelárie spolupráce. Spolupráca orgánov príslušných na kontrolu predmetných podmienok práce a zamestnávania uvedených v smernici má osobitný význam. Táto spolupráca spočíva v tom, že sa poskytujú odpovede na otázky orgánov iných členských štátov, ktoré sa týkajú i) cezhraničnej disponibilít pracovníkov, ii) zjavných porušení a iii) prípadov, keď existuje podozrenie z nezákonnej cezhraničnej činnosti. Vzájomná spolupráca sa musí vykonávať bez odmeny (pozri v tejto súvislosti Forgó, K.: Aktuelles zur Entsenderichtlinie, c.d., s. 817).

65 — Pozri rozsudok Arblade a i., už citovaný v poznámke pod čiarou 33, body 65 a 74, týkajúci sa sociálnej ochrany pracovníkov v oblasti výstavby.

ochrany pracovníkov, prinášajúce menšie obmedzenie voľného pohybu osôb, by bolo zlučiteľné so zásadou proporcionality.

## VII — O trovách

88. Z tohto dôvodu som dospela k záveru, že podmienky stanovené v článku 8 zákona z 20. decembra 2002 nie sú proporcionálne a porušujú článok 49 ES. V dôsledku toho je aj štvrtý žalobný dôvod dôvodný.

89. Podľa článku 69 ods. 2 rokovacieho poriadku účastník konania, ktorý vo veci nemal úspech, je povinný nahradiť trovy konania. Keďže Luxemburské veľkovevodstvo nemalo úspech v podstatnej časti svojich dôvodov, je opodstatnené zaviazat' ho na náhradu trov konania.

## VIII — Návrh

90. Vzhľadom na všetky tieto úvahy navrhujem:

— určiť, že Luxemburské veľkovevodstvo si tým, že

1. vyhlásilo, že ustanovenia bodov 1, 8 a 11 prvého odseku článku 1 zákona z 20. decembra 2002 predstavujú ustanovenia politiky „vnútroštátneho verejného poriadku“;

2. neprebralo úplne ustanovenia článku 3 ods. 1 písm. a) smernice 96/71 v článku 1 ods. 1 bode 3 tohto zákona;
  
3. stanovilo v článku 7 ods. 1 tohto zákona podmienky formulované spôsobom, ktorý nebol dostatočne jasný na to, aby umožnil zabezpečenie právnej istoty;
  
4. stanovilo v článku 8 tohto zákona povinnosť uchovávať v Luxembursku u mandatára *ad hoc*, ktorý tam má bydlisko, dokumenty potrebné na kontrolu,

nesplnilo povinnosti, ktoré mu vyplývajú z článku 3 ods. 1 a 10 smernice 96/71, ako aj z článkov 49 ES a 50 ES,

- zamietnuť žalobu v zostávajúcej časti ako nedôvodnú,
  
  
- zaviazat' Luxemburské veľkovejvodstvo na náhradu trov konania.