



Zbierka súdnych rozhodnutí

Vec C-626/18

Poľská republika
proti
Európskemu parlamentu
a
Rade Európskej únie

Rozsudok Súdneho dvora (veľká komora) z 8. decembra 2020

„Žaloba o neplatnosť – Smernica (EÚ) 2018/957 – Slobodné poskytovanie služieb – Vysielanie pracovníkov – Podmienky práce a zamestnávania – Odmeňovanie – Trvanie vyslania – Určenie právneho základu – Články 53 a 62 ZFEÚ – Zmena existujúcej smernice – Článok 9 ZFEÚ – Zásada zákazu diskriminácie – Nevyhnutnosť – Zásada proporcionality – Nariadenie (ES) č. 593/2008 – Pôsobnosť – Cestná doprava – Článok 58 ZFEÚ“

1. *Žaloba o neplatnosť – Predmet – Čiastočné zrušenie – Podmienka – Oddeliteľnosť napadnutých ustanovení – Objektívne kritérium – Nesplnená podmienka – Neprípustnosť*
[Článok 263 ZFEÚ; smernica Európskeho parlamentu a Rady 2018/957, článok 1 ods. 2 písm. a) a b); smernica Rady 96/71, článok 3 ods. 1 a ods. 1a]

(pozri body 28 – 34)

2. *Slobodné poskytovanie služieb – Obmedzenia – Vysielanie pracovníkov v rámci poskytovania služieb – Smernica 2018/957 – Zmena smernice 96/71 – Právny základ – Zohľadnenie smernice 96/71, jej cieľa a jej obsahu – Prijatie na rovnakom právnom základe ako je právny základ smernice 96/71*
(Článok 9, článok 53 ods. 1 a článok 62 ZFEÚ; smernica Európskeho parlamentu a Rady 2018/957, smernica Rady 96/71, odôvodnenia 1, 5, 13 a 14 a článok 3)

(pozri body 44 – 47, 63 – 69)

3. *Slobodné poskytovanie služieb – Ustanovenia Zmluvy – Článok 53 ods. 1 a článok 62 ZFEÚ – Ustanovenia týkajúce sa koordinácie vnútroštátnych právnych úprav, ktoré môžu brániť slobodnému poskytovaniu služieb – Zohľadnenie všeobecného záujmu a požiadaviek zakotvených v článku 9 ZFEÚ*
(Článok 9, článok 53 ods. 1 a článok 62 ZFEÚ; smernica Európskeho parlamentu a Rady 2018/957)

(pozri body 49 – 53, 88, 89)

4. *Slobodné poskytovanie služieb – Obmedzenia – Vysielanie pracovníkov v rámci poskytovania služieb – Smernica 2018/957 – Cieľ (Smernica Európskeho parlamentu a Rady 2018/957, odôvodnenia 4, 6 a 10)*

(pozri body 55 – 57, 90, 104 – 107)

5. *Právo Európskej únie – Zásady – Proporcionalita – Dosah – Voľná úvaha normotvorcu Únie – Súdne preskúmanie – Hranice*

(pozri body 94, 95, 97 – 99)

6. *Slobodné poskytovanie služieb – Obmedzenia – Vysielanie pracovníkov v rámci poskytovania služieb – Smernica 2018/957 – Zmena smernice 96/71 – Porušenie zásady rovnosti zaobchádzania – Neexistencia (Smernica Európskeho parlamentu a Rady 2018/957; odôvodnenia 4, 6 a 10; smernica Rady 96/71, článok 3 ods. 1)*

(pozri body 102 – 108, 111 – 113, 115 – 118)

7. *Slobodné poskytovanie služieb – Obmedzenia – Vysielanie pracovníkov v rámci poskytovania služieb – Smernica 2018/957 – Zmena smernice 96/71 – Porušenie zásady proporcionality – Neexistencia (Smernica Európskeho parlamentu a Rady 2018/957; smernica Rady 96/71, odôvodnenie 16 a článok 3 ods. 1 a 1a)*

(pozri body 119 – 122, 124, 125)

8. *Justičná spolupráca v občianskych veciach – Rozhodné právo pre zmluvné záväzky – Nariadenie č. 593/2008 – Vzťah k iným ustanoveniam práva Spoločenstva – Ustanovenia práva Únie, ktoré ustanovujú kolízne normy pre zmluvné záväzky – Pojem – Článok 3 ods. 1 a ods. 1a smernice 96/71, zmenenej smernicou 2018/957 – Začlenenie (Nariadenie Európskeho parlamentu a Rady č. 593/2008, odôvodnenie 40 a článok 8 ods. 1 a 2 a článok 23; smernica Európskeho parlamentu a Rady 2018/957, smernica Rady 96/71, článok 3 ods. 1 a 1a)*

(pozri body 131 – 134)

Zhrnutie

Súdny dvor zamietol žaloby o neplatnosť podané Maďarskom a Poľskom proti smernici, ktorá posilňuje práva vyslaných pracovníkov. S prihliadnutím najmä na vývoj vnútorného trhu po postupnom rozširovaní Únie normotvorca Únie mohol pristúpiť k prehodnoteniu záujmov podnikov, ktoré využívajú slobodu poskytovať služby, a záujmov ich pracovníkov vyslaných do hostiteľského členského štátu, aby sa zabezpečilo, že táto sloboda poskytovať

služby sa uskutočňuje za podmienok spravodlivej hospodárskej súťaže medzi týmito podnikmi a podnikmi so sídlom v uvedenom členskom štáte.

Smernica 96/71 o vysielaní pracovníkov v rámci poskytovania služieb¹ bola čiastočne zmenená smernicou 2018/957². Normotvorca únie mal prijatím tejto poslednej uvedenej smernice v úmysle zabezpečiť slobodu poskytovať služby na spravodlivom základe zaručením hospodárskej súťaže, ktorá nie je založená na tom, že v tom istom členskom štáte sa uplatňujú pracovné podmienky a podmienky zamestnávania na podstatne odlišnej úrovni v závislosti od toho, či zamestnávateľ je alebo nie je usadený v tomto členskom štáte, pričom poskytuje vyslaným pracovníkom väčšiu ochranu. Na tento účel je cieľom smernice 2018/957, aby boli pracovné podmienky a podmienky zamestnávania vyslaných pracovníkov čo najviac porovnateľné s podmienkami pracovníkov zamestnaných podnikmi so sídlom v hostiteľskom členskom štáte.

V tejto súvislosti smernica 2018/957 okrem iného zmenila článok 3 ods. 1 smernice 96/71 týkajúci sa pracovných podmienok a podmienok zamestnávania vyslaných pracovníkov. Tieto zmeny, ktoré sa riadia zásadou rovnosti zaobchádzania, znamenajú najmä to, že sa na týchto pracovníkov už nevzťahujú „minimálne mzdové tarify“ stanovené právnou úpravou hostiteľského členského štátu, ale „odmeňovanie“ stanovené touto právnou úpravou, ktoré je širším pojmom než pojem minimálna mzda. Okrem toho v prípade, že skutočné trvanie vyslania presahuje dvanásť mesiacov, alebo výnimočne osemnásť mesiacov, smernica 2018/957 prostredníctvom vloženia článku 3 ods. 1a do smernice 96/71 stanovuje povinnosť uplatniť takmer všetky pracovné podmienky a podmienky zamestnávania hostiteľského členského štátu.

Maďarsko (vec C-620/18) a Poľská republika (vec C-626/18) oddelene podali žalobu na zrušenie smernice 2018/957. Tieto členské štáty uviedli najmä žalobné dôvody založené na voľbe nesprávneho právneho základu na účely prijatia tejto smernice, na porušení článku 56 ZFEÚ, ktorý zaručuje slobodu poskytovať služby, ako aj na porušení nariadenia „Rím I“.³ Súdny dvor svojimi rozsudkami zamietla obe žaloby v celom rozsahu.

Posúdenie Súdnym dvorom

V prvom rade Súdny dvor uvádza, že normotvorca Únie mohol pri prijímaní smernice 2018/957 vychádzať z rovnakého právneho základu, aký použil na prijatie smernice 96/71, konkrétne z článku 53 ods. 1 a článku 62 ZFEÚ⁴, ktoré umožňujú okrem iného prijať smernice, ktorých cieľom je uľahčiť výkon slobody poskytovania služieb.

Pokiaľ ide o právnú úpravu, ktorá ako smernica 2018/957 mení existujúcu právnú úpravu, treba totiž na účely určenia jej vhodného právneho základu zohľadniť existujúcu právnú úpravu, ktorú mení, a najmä jej cieľ a obsah. Navyše, pokiaľ legislatívny akt už koordinoval právne predpisy členských štátov v určitej oblasti činnosti Únie, normotvorcovi Únie nemožno odňať možnosť prispôbiť tento akt akejkoľvek zmene okolností alebo akémukoľvek vývoju znalostí. Súdny dvor v tejto súvislosti odkazuje na postupné rozširovania Únie, ku ktorým došlo po nadobudnutí účinnosti smernice 96/71, ako aj na posúdenie vplyvu vypracované v kontexte zmeny tejto

¹ Smernica 96/71/ES Európskeho parlamentu a Rady zo 16. decembra 1996 o vysielaní pracovníkov v rámci poskytovania služieb (Ú. v. ES L 18, 1997, s. 1; Mim. vyd. 05/002, s. 431).

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

³ Nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (ES) č. 593/2008 zo 17. júna 2008 o rozhodnom práve pre zmluvné záväzky (Rím I) (Ú. v. EÚ L 177, 2008, s. 6) (ďalej len „nariadenie „Rím I““).

⁴ Smernica 96/71 bola prijatá na základe článku 57 ods. 2 a článku 66 ES, ktoré boli nahradené vyššie uvedenými článkami Zmluvy o FEÚ.

smernice. Táto analýza konštatuje, že smernica 96/71 viedla k nespravodlivým podmienkam hospodárskej súťaže medzi podnikmi so sídlom v hostiteľskom členskom štáte a podnikmi, ktoré vyslali pracovníkov do tohto členského štátu, ako aj k segmentácii pracovného trhu, z dôvodu štrukturálneho odlišovania mzdových pravidiel uplatňujúcich sa na ich pracovníkov⁵.

Súdny dvor uvádza, že skutočnosť, že článok 53 ods. 1 a článok 62 ZFEÚ oprávňujú normotvorcu Únie koordinovať vnútroštátne právne predpisy, ktoré môžu vzhľadom na ich samotnú rozdielnosť brániť slobode poskytovať služby medzi členskými štátmi, neznamená, že tento normotvorca nemusí dbať ani na dodržiavanie okrem iného prierezových úloh zakotvených v článku 9 ZFEÚ. Medzi tieto úlohy patria požiadavky spojené s podporou vysokej úrovne zamestnanosti, ako aj so zárukou primeranej sociálnej ochrany.

Na účely dosiahnutia cieľa sledovaného smernicou 96/71 v zmenenom kontexte tým najlepším spôsobom tak normotvorca Únie mohol prispôsobiť rovnováhu, na ktorej spočívala táto smernica, posilnením práv pracovníkov vyslaných do hostiteľského členského štátu tak, aby sa hospodárska súťaž medzi podnikmi vysielajúcimi pracovníkov do tohto členského štátu a podnikmi so sídlom v tomto členskom štáte rozvinula za spravodlivejších podmienok.

Súdny dvor v tomto kontexte tiež spresňuje, že článok 153 ZFEÚ, ktorý sa týka len ochrany pracovníkov a nie slobody poskytovať služby v rámci Únie, nemohol predstavovať právny základ smernice 2018/957. Keďže táto smernica neobsahuje žiadne harmonizačné opatrenie, ale obmedzuje sa na koordináciu právnych úprav členských štátov v prípade vysielania pracovníkov tým, že ukladá uplatňovanie určitých pracovných podmienok a podmienok zamestnávania stanovených záväznými pravidlami hostiteľského členského štátu, nemôže byť v rozpore s výnimkou, ktorú článok 153 ods. 5 ZFEÚ stanovuje z právomocí Únie vyplývajúcich z prvých odsekov tohto článku.

V druhom rade Súdny dvor skúma žalobný dôvod založený na porušení článku 56 ZFEÚ a konkrétne na skutočnosti, že smernica 2018/957 zrušila konkurenčnú výhodu, pokiaľ ide o náklady, z ktorej mali prospech poskytovatelia služieb so sídlom v niektorých členských štátoch. Súdny dvor uvádza, že smernica 2018/957 na účely dosiahnutia svojho cieľa obnovuje rovnováhu faktorov, z hľadiska ktorých podniky so sídlom v rôznych členských štátoch môžu vstúpiť do hospodárskej súťaže. Táto smernica však neodstránila prípadnú konkurenčnú výhodu, z ktorej by mali prospech poskytovatelia služieb z niektorých členských štátov, keďže nemá v žiadnom prípade za následok odstránenie akejkoľvek hospodárskej súťaže založenej na nákladoch. Stanovuje totiž, že pre vyslaných pracovníkov sa zabezpečí uplatňovanie súboru pracovných podmienok a podmienok zamestnávania v hostiteľskom členskom štáte, vrátane základných prvkov odmeňovania, ktoré sa v tomto štáte stali povinnými. Táto smernica teda nemá vplyv na ostatné zložky nákladov podnikov vysielajúcich takýchto pracovníkov, ako sú produktivita alebo efektívnosť týchto pracovníkov, ktoré sú uvedené v jej odôvodnení 16.

V treťom rade, pokiaľ ide o preskúmanie zákonnosti pravidiel týkajúcich sa pojmu „odmeňovanie“ v článku 3 ods. 1 prvom pododseku písm. c) zmenenej smernice 96/71 a pravidiel týkajúcich sa dlhodobého vyslania stanovených v článku 3 ods. 1a tejto smernice, Súdny dvor pripomína, že súd Únie, na ktorý bola podaná žaloba o neplatnosť legislatívneho aktu, ako je smernica 2018/957, sa musí z hľadiska vnútornej zákonnosti tohto aktu výlučne ubezpečiť, že tento akt nie je v rozpore so Zmluvami o EÚ a FEÚ alebo so všeobecnými zásadami práva Únie a že neobsahuje vady vyplývajúce zo zneužitia právomoci. Pokiaľ ide o súdne preskúmanie dodržania týchto

⁵ Pracovný dokument SWD (2016) 52 final z 8. marca 2016 s názvom „Posúdenie vplyvu týkajúce sa návrhu smernice Parlamentu a Rady, ktorou sa mení smernica 96/71“.

podmienok, normotvorca Únie disponuje širokou mierou voľnej úvahy v oblastiach ako právna úprava týkajúca sa vysielania pracovníkov, kde si jeho konanie vyžaduje výber tak politickej, ako aj hospodárskej alebo sociálnej povahy, a kde má povinnosť vykonať komplexné posúdenia a hodnotenia. Vzhľadom na túto širokú mieru voľnej úvahy Súdny dvor rozhodol, že pokiaľ ide o pravidlo týkajúce sa dlhodobého vyslania, normotvorca Únie sa mohol bez toho, aby sa dopustil zjavne nesprávneho posúdenia, domnievať, že vyslanie na obdobie presahujúce dvanásť mesiacov malo za následok značné priblíženie osobnej situácie dotknutých vyslaných pracovníkov k osobnej situácii pracovníkov zamestnaných podnikmi so sídlom v hostiteľskom členskom štáte.

V štvrtom rade Súdny dvor uvádza, že posúdenie vplyvu, ktoré normotvorca Únie zohľadnil pri závere, že ochrana vyslaných pracovníkov upravená smernicou 96/71 už nie je primeraná, odhalil najmä dve okolnosti, ktoré mohli dôvodne viesť tohto normotvorcu k záveru, že uplatnenie „minimálnych mzdových taríf“ hostiteľského členského štátu už nemohlo zabezpečiť ochranu týchto pracovníkov. Súdny dvor na jednej strane prijal extenzívny výklad tohto pojmu v rozsudku *Sähköalojen ammattiliitto*⁶, ktorý nad rámec minimálnej mzdy stanovenej právnou úpravou hostiteľského členského štátu zahrňal aj určité ďalšie zložky. V posúdení vplyvu preto bolo možné konštatovať, že pojem „minimálne mzdové tarify“, ako ho vykladá Súdny dvor, sa značne odchyľoval od rozšírenej praxe podnikov vysielajúcich pracovníkov do iného členského štátu, ktoré spočíva v tom, že sa im vypláca len minimálna mzda. Z posúdenia vplyvu na druhej strane vyplýva, že v priebehu roka 2014 došlo vo viacerých hostiteľských členských štátoch k značným rozdielom v odmeňovaní medzi pracovníkmi zamestnanými podnikmi so sídlom v týchto členských štátoch a pracovníkmi, ktorí boli do nich vyslaní.

Po piate Súdny dvor skúma údajné porušenie nariadenia „Rím I“ článkom 3 ods. 1a zmenenej smernice 96/71, ktorý stanovuje, že v prípade vyslania presahujúceho dvanásť mesiacov sa takmer všetky povinnosti vyplývajúce z právnej úpravy hostiteľského členského štátu povinne uplatňujú na vyslaných pracovníkov bez ohľadu na rozhodné právo pre pracovnoprávny vzťah. V tejto súvislosti Súdny dvor poznamenáva, že článok 8 nariadenia „Rím I“ vo svojom odseku 2 stanovuje, že pokiaľ si zmluvné strany nezvolili rozhodné právo, individuálna pracovná zmluva sa spravuje právnym poriadkom krajiny, v ktorej zamestnanec obvykle vykonáva prácu, alebo ak to tak nie je, právnym poriadkom krajiny, z ktorej takúto prácu vykonáva, pričom za zmenu tejto krajiny sa nepovažuje, ak zamestnanec dočasne pracuje z inej krajiny. Nariadenie „Rím I“ však vo svojom článku 23 stanovuje, že od kolíznych noriem, ktoré stanovuje, sa možno odchyliť, ak ustanovenia práva Únie v osobitných veciach stanovujú kolízne normy pre zmluvné záväzky. Článok 3 ods. 1a zmenenej smernice 96/71 predstavuje svojou povahou a obsahom osobitné kolízne normy v zmysle článku 23 nariadenia „Rím I“.

⁶ Rozsudok Súdneho dvora z 12. februára 2015, *Sähköalojen ammattiliitto* (C-396/13, EU:C:2015:86, body 38 až 70).