

ROZSUDOK SÚDNEHO DVORA (prvá komora)

z 18. júla 2007*

Vo veci C-490/04,

ktorej predmetom je žaloba o nesplnenie povinnosti podľa článku 226 ES, podaná 29. novembra 2004,

Komisia Európskych spoločenstiev, v zastúpení: E. Traversa, G. Braun, a H. Kreppel, splnomocnení zástupcovia, s adresou na doručovanie v Luxemburgu,

žalobkyňa,

proti

Spolkovej republike Nemecko, v zastúpení: W.-D. Plessing, M. Lumma a C. Schulze-Bahr, splnomocnení zástupcovia, za právnej pomoci T. Lübbig, Rechtsanwalt,

žalovanej,

* Jazyk konania: nemčina.

ktorú v konaní podporuje:

Francúzska republika, v zastúpení: G. de Bergues a O. Christmann, splnomocnení zástupcovia,

vedľajší účastník konania,

SÚDNY DVOR (prvá komora),

v zložení: predseda prvej komory P. Jann, sudcovia R. Schintgen, A. Tizzano (spravodajca), M. Ilešič a E. Levits,

generálny advokát: D. Ruiz-Jarabo Colomer,
tajomník: B. Fülöp, referent,

so zreteľom na písomnú časť konania a po pojednávaní z 8. novembra 2006,

po vypočutí návrhov generálneho advokáta na pojednávaní 14. decembra 2006,

vyhlásil tento

Rozsudok

- 1 Svojou žalobou Komisia Európskych spoločností žiada Súdny dvor, aby určil, že Spolková republika Nemecko si tým, že prijala právnu úpravu, na základe ktorej:
 - zahraničné podniky sú povinné odvádzať príspevky do nemeckého fondu na dovolenky aj v prípade, keď pracovníci požívajú v zásade porovnateľnú ochranu v súlade s právnou úpravou štátu, v ktorom je ich zamestnávateľ usadený [§ 1 ods. 3 zákona o vysielaní pracovníkov (Arbeitnehmer-Entsendegesetz) z 26. februára 1996 (BGBl. 1996 I, s. 227, ďalej len „AEntG“)],
 - zahraničné podniky sú povinné zabezpečiť preklad do nemeckého jazyka pracovnej zmluvy alebo dokumentov potrebných podľa práva štátu pôvodu pracovníka v zmysle smernice Rady 91/533/EHS zo 14. októbra 1991 o povinnosti zamestnávateľa informovať zamestnancov o podmienkach vzťahujúcich sa na zmluvu alebo na pracovno-právny vzťah (Ú. v. ES L 288, s. 32; Mim. vyd. 05/002, s. 3), výplatných listín, písomností dokumentujúcich pracovný čas a vyplatenie mzdy, ako aj iných dokumentov vyžadovaných nemeckými úradmi (§ 2 AEntG),
 - zahraničné podniky pre dočasné zamestnávanie sú povinné oznamovať nielen pridelenie pracovníka užívateľskému podniku v Nemecku, ale aj každé zamestnanie na stavbe, ktoré mu prideli užívateľský podnik (§ 3 ods. 2 AEntG),

nesplnila povinnosti, ktoré jej vyplývajú z článku 49 ES.

Právny rámec

Právo Spoločenstva

Zmluva o ES

2 Článok 49 ES stanovuje:

„V rámci nasledujúcich ustanovení sú zakázané obmedzenia slobody poskytovať služby v spoločenstve vo vzťahu k štátnym príslušníkom členských štátov, ktorí sa usadili v niektorom štáte spoločenstva ako príjemca služieb.

...“

Smernica 96/71/ES

3 Podľa článku 1 ods. 1 smernice 96/71/ES Európskeho parlamentu a Rady zo 16. decembra 1996 o vysielaní pracovníkov v rámci poskytovania služieb (Ú. v. ES L 18, s. 1; Mim. vyd. 05/002, s. 3) „táto smernica sa uplatňuje na podniky zriadené v členskom štáte, ktoré v rámci poskytovania nadnárodných služieb vysielajú pracovníkov... na územie členského štátu.“

4 Článok 3 tejto smernice s názvom „Vzťahy a podmienky zamestnania“ znie:

„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 a/alebo

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

...

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

...

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

...

...“

5 Článok 4 tejto smernice s názvom „Informačná spolupráca“ stanovuje:

„1. Na účely vykonávania tejto smernice členské štáty v súlade s vnútroštátnymi právnymi predpismi a/alebo praxou ustanovia jeden alebo viac styčných úradov alebo jeden či niekoľko príslušných vnútroštátnych orgánov.

2. Členské štáty ustanovia opatrenia na vzájomnú spoluprácu medzi verejnými úradmi zodpovednými podľa vnútroštátnych právnych predpisov za monitorovanie pracovných podmienok, uvedených v článku 3. Táto spolupráca bude pozostávať predovšetkým z poskytovania odpovedí na zdôvodnené žiadosti týchto úradov

o poskytnutia informácií o nadnárodnom prenajímaní pracovníkov vrátane preukázaných prípadov porušenia alebo o možných prípadoch nezákonnej nadnárodnej činnosti.

...“

Vnútroštátne právo

- 6 Pri uplynutí lehoty stanovenej v odôvodnenom stanovisku zaslanom Spolkovej republike Nemecko bolo vysielanie pracovníkov v tomto členskom štáte upravené v AEntG.
- 7 Podľa § 1 ods. 1 AEntG kolektívne zmluvy v oblasti stavebníctva, ktoré majú všeobecnú záväznosť a upravujú dobu dovolenky na zotavenie, platenú dovolenku a dodatočný dovolenkový plat, platia aj pre zamestnávateľov usadených v zahraničí, ktorí vyslali pracovníkov do Nemecka.
- 8 § 1 ods. 3 AEntG stanovuje:

„V prípade, že všeobecne záväznými kolektívnymi zmluvami je vymáhanie príspevkov a poskytovanie plnení prenesené na spoločné zariadenie zmluvných strán kolektívnej zmluvy v súvislosti s poskytovaním nárokov na dovolenku podľa ods. 1, právne normy týchto kolektívnych zmlúv sa musia uplatňovať aj na zahraničného zamestnávateľa

a na jeho zamestnancov zamestnaných v rámci územnej pôsobnosti kolektívnej zmluvy, pokiaľ v príslušných kolektívnych zmluvách alebo iným spôsobom je zabezpečené, že:

1. zahraničný zamestnávateľ nie je povinný odvádzať príspevky podľa tohto predpisu a súčasne aj príspevky porovnateľnému zariadeniu v štáte sídla jeho podniku a

2. postup spoločného zariadenia zmluvných strán kolektívnej zmluvy stanovuje započítanie plnení, ktoré zahraničný zamestnávateľ už poskytol s cieľom uspokojiť zákonné, kolektívne alebo zmluvné nároky na dovolenku svojho zamestnanca.

...“

9 § 2 ods. 3 AEntG upravuje:

„Každý zamestnávateľ so sídlom v zahraničí je povinný uchovávať v tuzemsku doklady potrebné pre kontrolu dodržiavania právnych povinností podľa § 1 ods. 1 druhej vety, § 1 ods. 2a druhej vety a § 1 ods. 3a piatej vety v nemeckom jazyku počas celej doby skutočného zamestnania pracovníka v rámci pôsobnosti tohto zákona, najmenej počas doby celkového trvania stavby, nie však dlhšie ako dva roky tak, aby tieto doklady mohli byť predložené na žiadosť kontrolných orgánov aj na stavbe.“

10 Na záver § 3 ods. 2 AEntG má takéto znenie:

„Vysielajúci podnik so sídlom v zahraničí, ktorý prideluje jedného alebo viacerých pracovníkov užívateľskému podniku v rámci pôsobnosti tohto zákona, musí písomne... pred začatím každej stavby podať príslušným orgánom colnej správy oznámenie v nemeckom jazyku s týmito údajmi:

1. priezvisko, meno a dátum narodenia pracovníkov, ktorých prideluje v rámci pôsobnosti tohto zákona;

2. začiatok a koniec pridelenia pracovníkov;

3. miesto zamestnania (stavba);

...“

Konanie pred podaním žaloby

11 V dôsledku mnohých sťažností Komisia zaslala 12. novembra 1998 nemeckým orgánom výzvu a listom zo 17. augusta 1999 doplňujúcu výzvu, ktorými upozornila nemecké orgány na nezlučiteľnosť určitých ustanovení AEntG s článkom 59 Zmluvy ES (zmenený, teraz článok 49 ES).

- 12 Pretože Komisia vysvetlenia Spolkovej republiky Nemecko v listoch z 8. marca, 4. mája a 25. októbra 1999 nepovažovala za dostatočné, zaslala 25. júla 2001 tomuto členskému štátu odôvodnené stanovisko, ktorým ho vyzvala, aby prijal opatrenia potrebné na dosiahnutie súladu s týmto stanoviskom v lehote dvoch mesiacov od jeho doručenia.
- 13 Listami z 1. októbra 2001, 10. decembra 2001, 3. februára 2003 a 4. decembra 2003 zaslala Spolková republika Nemecko Komisii svoje pripomienky k odôvodnenému stanovisku. Listom z 23. januára 2004 tento členský štát oznámil Komisii zmenené znenie AEntG v dôsledku prijatia tretieho zákona o poskytovaní moderných služieb na trhu práce (Drittes Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt) z 23. decembra 2003 (BGBl. 2003 I, s. 2848).
- 14 Konštatujúc, že novelizáciou AEntG bola odstránená len časť pôvodne vytýkaných porušení, Komisia sa rozhodla podať túto žalobu.

O žalobe

O prípustnosti

- 15 Nemecká vláda vzniesla štyri námietky neprípustnosti, ktoré sa týkajú voľby článku 49 ES ako určujúceho ustanovenia na posúdenie zlučiteľnosti AEntG s právom Spoločenstva, neprimeranej dĺžky trvania konania pred podaním žaloby, nepresnosti žaloby a zmeny predmetu prvého žalobného dôvodu Komisie.

O voľbe článku 49 ES ako určujúceho ustanovenia na posúdenie zlučiteľnosti AEntG s právom Spoločenstva

- 16 Nemecké orgány zastávajú názor, že predmetné ustanovenia AEntG by mali byť najskôr preskúmané so zreteľom na smernicu 96/71, ktorá sa špeciálne týka vysielania pracovníkov v rámci poskytovania služieb. Komisia mala najmä preukázať, že Spolková republika Nemecko nesprávne prebrala smernicu alebo že uvedené ustanovenia sa neuplatňujú v súlade s touto smernicou.
- 17 Z tohto hľadiska je potrebné pripomenúť, že smernica 96/71 má koordinovať právne predpisy členských štátov vytvorením zoznamu vnútroštátnych pravidiel, ktoré musí členský štát uplatňovať na podniky usadené v inom členskom štáte, ktoré vysielajú pracovníkov na jeho vlastné územie v rámci poskytovania nadnárodných služieb.
- 18 Článok 3 ods. 1 prvý pododsek tejto smernice stanovuje, že členské štáty zabezpečia, aby podniky bez ohľadu na rozhodné právo pre pracovnoprávne vzťahy zaručili vyslaným pracovníkom pracovné podmienky a podmienky zamestnania v oblastiach stanovených v tomto článku, ktoré sú platné v členskom štáte vykonávania práce.
- 19 Smernica 96/71 však neharmonizuje hmotno-právny obsah týchto vnútroštátnych pravidiel [pozri v tomto zmysle Oznámenie Komisie Rade, Európskemu parlamentu, Hospodárskemu a sociálnemu výboru a Výboru regiónov z 25. júla 2003, ktorým sa vykonáva smernica 96/71/ES v členských štátoch, KOM(2003) 458 v konečnom znení, s. 7 — *neoficiálny preklad*]. Tento obsah môžu členské štáty slobodne určiť za

podmienky dodržania Zmluvy a všeobecných zásad práva Spoločenstva, v tejto veci teda článku 49 ES.

- 20 Vo svojej žalobe Komisia spochybňuje súlad obsahu § 1 ods. 3, § 2 a § 3 ods. 2 AEntG so Zmluvou v rozsahu, v ktorom tieto ustanovenia spôsobujú neprípustné obmedzenia slobodnému pohybu služieb vo vnútri Spoločenstva.
- 21 Treba konštatovať, že obmedzenie tejto základnej slobody je zakázané článkom 49 ES. Komisia sa teda správne odvoláva na tento článok s cieľom spochybníť zlučiteľnosť sporných ustanovení s právom Spoločenstva.
- 22 Z uvedeného vyplýva, že prvú námietku neprípustnosti, ktorú vzniesla Spolková republika Nemecko, treba zamietnuť.

O neprimeranej dĺžke konania pred podaním žaloby

- 23 Spolková republika Nemecko tvrdí, že žaloba je neprípustná z dôvodu omeškania tohto konania o nesplnení povinnosti, ktoré treba pripísať Komisii. Hoci výzva, ktorú Komisia adresovala Spolkovej republike Nemecko, je z 12. novembra 1998, Komisia podala žalobu až 29. novembra 2004, teda po viac ako šiestich rokoch od zaslania výzvy. Nedbalosťou vyplývajúcou z tohto omeškania Komisia porušila na jednej strane svoju povinnosť rešpektovať primeranú lehotu a na druhej strane zásadu právnej istoty, ktorej sa môže dovolávať tento členský štát a pracovníci chránení prostredníctvom AEntG.

- 24 Podľa nemeckých orgánov Komisia mala a mohla urýchliť priebeh konania. Súdny dvor totiž po jeho začatí vyhlásil niekoľko rozsudkov, ktoré sa zaoberali vo všeobecnosti vysielaním pracovníkov, ako aj jeden rozsudok, ktorý sa špeciálne týkal AEntG (pozri rozsudok z 25. októbra 2001, Finalarte a i., C-49/98, C-50/98, C-52/98 až C-54/98 a C-68/98 až C-71/98, Zb. s. I-7831). Tieto rozsudky určite mohli umožniť rýchlejšie uzavrieť túto vec.
- 25 Z tohto hľadiska treba pripomenúť, že cieľom štádia pred začatím súdneho konania v zmysle článku 226 ES je poskytnúť dotknutému členskému štátu príležitosť, aby sa prispôbil svojim povinnostiam vyplývajúcim z práva Spoločenstva a aby účelne uviedol svoje dôvody obrany proti výhradám Komisie (rozsudok z 5. novembra 2002, Komisia/Rakúsko, C-475/98, Zb. s. I-9797, bod 35).
- 26 Treba uviesť, že v súlade s judikatúrou Súdneho dvora sa ustanovenia článku 226 ES uplatňujú bez toho, aby Komisia musela dodržať určitú lehotu, pokiaľ nejde o prípad, v ktorom by neprimeraná dĺžka konania pred začatím konania upraveného v tomto článku spôsobila dotknutému členskému štátu viac ťažkostí s vyvrátením argumentov Komisie, ako aj porušenie práva na obranu. Je úlohou dotknutého členského štátu preukázať, že ide o tento prípad (pozri rozsudky zo 16. mája 1991, Komisia/Holandsko, C-96/89, Zb. s. I-2461, body 15 a 16; z 21. januára 1999, Komisia/Belgicko, C-207/97, Zb. s. I-275, bod 25, a Komisia/Rakúsko, už citovaný, bod 36).
- 27 So zreteľom na rozsudky, ktoré Súdny dvor vyhlásil o vysielaní pracovníkov, nie je potrebné preskúmať, či čas od zaslania výzvy adresovanej Spolkovej republike Nemecko do podania tejto žaloby sa má považovať za neprimerane dlhý, treba však konštatovať, že tento členský štát ani neuplatňuje porušenie jeho práv na obranu na

základe dĺžky konania pred podaním žaloby, ani neuvádza iné argumenty spôsobilé preukázať takéto porušenie.

28 Na základe uvedeného treba druhú námietku vznesenú nemeckou vládou zamietnuť.

O nepresnosti žaloby

29 Nemecká vláda tvrdí, že žaloba je neprípustná, pretože jasne neuvádza žalobné dôvody, o ktorých má Súdny dvor rozhodnúť. Komisia sa najmä nevyjadrila k otázke, či sponchyňuje len ustanovenia AEntG ako také, alebo aj ich uplatňovanie správnymi a súdnymi orgánmi v konkrétnych prípadoch.

30 V tejto súvislosti treba uviesť, že článok 38 ods. 1 písm. c) rokovacieho poriadku stanovuje, že návrh (žaloba), o ktorom má Súdny dvor rozhodovať, musí okrem iného obsahovať predmet konania a zhrnutie dôvodov, na ktorých je návrh založený. Podľa toho má Komisia v každom návrhu predloženom na základe článku 226 ES uviesť výhrady presným a súdržným spôsobom, aby mohol uvedený štát vhodne pripraviť svoju obranu a aby mohol Súdny dvor preveriť existenciu vytýkaného nesplnenia povinnosti (pozri v tomto zmysle rozsudky z 13. decembra 1990, Komisia/Grécko, C-347/88, Zb. s. I-4747, bod 28, a zo 4. mája 2006, Komisia/Spojené kráľovstvo, C-98/04, Zb. s. I-4003, bod 18).

31 V tomto prípade však z odôvodnenia, ako aj z návrhov v žalobe vyplýva dostatočne jasne a presne, že žaloba Komisie sa týka zlučiteľnosti obsahu § 1 ods. 3, § 2 a § 3 ods. 2 AEntG s článkom 49 ES. Uvedená žaloba je teda jednoznačná.

32 Na základe uvedeného treba tretiu námietku nemeckej vlády o neprípustnosti zamietnuť.

O zmene predmetu prvého žalobného dôvodu

33 Nemecká vláda tvrdí, že prvý žalobný dôvod nie je prípustný v rozsahu, v ktorom predmet tohto žalobného dôvodu nebol zhodne uvedený v odôvodnenom stanovisku a v žalobe.

34 Na jednej strane Komisia vyhlásila v odôvodnenom stanovisku, že Spolková republika Nemecko si nesplnila povinnosti, ktoré jej vyplývajú z článku 49 ES, tým, že ukladá povinnosť zahraničným podnikom odvádzať príspevky do nemeckého fondu na dovolenky v stavebníctve, „aj keď sú naďalej povinní priamo vyplácať dovolenky svojim zamestnancom v členskom štáte usadenia“. Na druhej strane v žalobe Komisia prišla k záveru, že došlo k porušeniu Zmluvy, ktoré vyplýva zo skutočnosti, že zahraničné podniky sú povinné odvádzať príspevky do fondu na dovolenky aj vtedy, „keď pracovníci týchto podnikov požívajú v zásade porovnateľnú ochranu v súlade s právnou úpravou štátu usadenia...“. Komisia tým zmenila a rozšírila predmet sporu.

- 35 Komisia tvrdí, že rozdielna formulácia vo výrokovvej časti odôvodneného stanoviska a návrhov v žalobe nespôsobujú zmenu predmetu sporu.
- 36 Z tohto pohľadu je pravdou, že podľa judikatúry Súdneho dvora predmet žaloby podanej podľa článku 226 ES je vymedzený konaním pred podaním žaloby upraveným v tomto ustanovení, a preto sa odôvodnené stanovisko a žaloba musia opierať o rovnaké výhrady (pozri rozsudky zo 17. novembra 1992, Komisia/Grécko, C-105/91, Zb. s. I-5871, bod 12, a z 10. septembra 1996, Komisia/Belgicko, C-11/95, Zb. s. I-4115, bod 73).
- 37 Táto požiadavka však nemôže ísť tak ďaleko, aby v každom prípade existovala dokonalá zhoda medzi výhradami uvedenými vo výzve, výrokom odôvodneného stanoviska a návrhmi v žalobe, pokiaľ predmet sporu nebol rozšírený alebo zmenený (rozsudky z 29. septembra 1998, Komisia/Nemecko, C-191/95, Zb. s. I-5449, bod 56, a zo 6. novembra 2003, Komisia/Španielsko, C-358/01, Zb. s. I-13145, bod 28).
- 38 V tomto prípade z odôvodneného stanoviska vyplýva, že Komisia v konaní pred podaním žaloby vytýkala skutočnosť, že zahraničným podnikom uložená povinnosť v § 1 ods. 3 AEntG odvádzať príspevky do nemeckého fondu na dovolenky vedie k dvojitej náhrade odmeny za dovolenku, a to v členskom štáte usadenia a v členskom štáte vyslania, a že uvedené podniky sú oslobodené od takejto dvojitej platby iba v prípade, keď v členskom štáte usadenia existuje porovnateľné zariadenie, ako je nemecký fond na dovolenky. Rovnako v žalobe Komisia vytýka dvojité ekonomické zaťaženie zamestnávateľa, ktorý vysiela zamestnancov do Nemecka, ako aj reštriktívnu úpravu oslobodenia od povinnosti odvádzať príspevky upraveného v § 1 ods. 3 AEntG.

39 V dôsledku uvedeného treba zastávať názor, že Komisia nerozšírila ani nezmenila predmet žaloby a následne ani neporušila článok 226 ES.

40 Z uvedeného vyplýva, že je potrebné zamietnuť aj štvrtú námietku neprípustnosti vznesenú nemeckou vládou a vyhlásiť žalobu podanú Komisiou za prípustnú.

O veci samej

O povinnosti odvádzať príspevky do nemeckého fondu na platené dovolenky (§ 1 ods. 3 AEntG)

Argumentácia účastníkov konania

41 Komisia tvrdí, že oslobodenie od povinnosti odvádzať príspevky upravené v § 1 ods. 3 prvej vete AEntG je príliš reštriktívne formulované, takže pre zamestnávateľa vysielajúceho pracovníkov do Nemecka môže viesť k dvojitému ekonomickému zaťaženiu, ktoré je nezlučiteľné s článkom 49 ES. Podľa Komisie AEntG by mal zbaviť povinnosti odvádzať príspevky podniky usadené v inom členskom štáte vysielajúce pracovníkov nielen v prípade, keď je zabezpečené odvádzanie príspevkov v členskom štáte usadenia do porovnateľného režimu, ale aj vtedy, keď existuje v tomto členskom štáte právna úprava, ktorá aj keby nebola založená na príspevkoch odvádzaných zamestnávateľom, by poskytovala pracovníkom ochranu ich nárokov na platenú dovolenku rovnocennú so stanovenou nemeckou právnou úpravou.

42 Nemecká vláda uvádza, že Komisia nepredložila žiadne konkrétne dôkazy, ktoré by preukázali, že § 1 ods. 3 AEntG je v rozpore so Zmluvou. Dodáva, že toto ustanovenie uplatňujú vnútroštátne správne a súdne orgány v súlade s povinnosťami vyplývajúcimi z práva Spoločenstva.

43 S cieľom zabrániť dvojitému ekonomickému zaťaženiu podnikov usadených v inom členskom štáte Spolková republika Nemecko založila pragmatickú cezhraničnú spoluprácu s inými členskými štátmi a dokonca s niektorými z nich uzatvorila dvojstranné dohody o vzájomnom uznávaní národných systémov platených dovoleniek.

44 Okrem toho aj nemecké súdy, najmä Bundesarbeitsgericht, vždy dodržiavali zásady, ktoré Súdny dvor stanovil v oblasti vysielania pracovníkov. Nielenže skúmajú, či existuje dvojstranná dohoda, ale aj dbajú na to, aby vyslaný pracovník mal prospech z nemeckej úpravy o nárokoch na platenú dovolenku tým, že túto úpravu uplatňujú len v prípade, keď je pre pracovníka skutočne výhodnejšia, ako by bolo uplatnenie platných ustanovení štátu, z ktorého pochádza.

Posúdenie Súdny dvorom

45 Najskôr je potrebné pripomenúť, že § 1 ods. 3 prvá veta AEntG ukladá zahraničným zamestnávateľom povinnosť odvádzať príspevky do nemeckého fondu na dovolenky, pokiaľ súčasne nie sú povinní odvádzať príspevky do tohto fondu a súčasne do porovnateľného zariadenia v štáte sídla ich podniku (bod 1) a plnenia, ktoré títo zamestnávateľia už poskytli s cieľom uspokojiť zákonné, kolektívne alebo zmluvné nároky na dovolenku ich zamestnancov, sa započítavajú (bod 2).

46 Treba tiež pripomenúť, že Súdny dvor sa už vyslovil o zlučiteľnosti tohto ustanovenia AEntG so Zmluvou v už citovanom rozsudku Finalarte a i. Najmä v bodoch 45, 49 a 53 uvedeného rozsudku Súdny dvor zdôraznil, že súlad § 1 ods. 3 AEntG s právom Spoločenstva závisí od dvoch podmienok, ktorých splnenie má preskúmať vnútroštátny súd. Ten musí preskúmať, či nemecká právna úprava o platenej dovolenke poskytuje skutočnú dodatočnú ochranu pracovníkom vyslaným poskytovateľmi služieb usadenými mimo územia Nemecka a či uplatňovanie uvedenej právnej úpravy je primerané so zreteľom na dosiahnutie cieľa sociálnej ochrany týchto pracovníkov.

47 Je nepochybné, že v tomto konaní o nesplnenie povinnosti bolo úlohou Komisie preskúmať, či sú splnené tieto podmienky, a predložiť Súdnemu dvoru všetky potrebné podklady na overenie zlučiteľnosti uvedeného ustanovenia s článkom 49 ES.

48 Podľa ustálenej judikatúry je v rámci žaloby o nesplnenie povinnosti podľa článku 226 ES úlohou Komisie, aby dokázala existenciu údajného nesplnenia povinnosti. Komisia preto musí poskytnúť Súdnemu dvoru potrebné podklady, na základe ktorých môže Súdny dvor preskúmať existenciu takeého porušenia bez toho, aby sa opieral len o domnienky (pozri najmä rozsudky z 20. marca 1990, Komisia/Francúzsko, C-62/89, Zb. s. I-925, bod 37, a zo 14. apríla 2005, Komisia/Nemecko, C-341/02, Zb. s. I-2733, bod 35).

49 Okrem toho treba pripomenúť, že podľa ustálenej judikatúry Súdneho dvora rozsah vnútroštátnych zákonov, iných právnych predpisov a správnych opatrení sa má posudzovať so zohľadnením ich výkladu vnútroštátnymi súdmi (pozri najmä rozsudky z 8. júna 1994, Komisia/Spojené kráľovstvo, C-382/92, Zb. s. I-2435, bod 36, a z 29. mája 1997, Komisia/Spojené kráľovstvo, C-300/95, Zb. s. I-2649, bod 37).

50 Ďalej treba konštatovať, že Komisia v tomto prípade nepredložila potrebné podklady na preskúmanie nesúladu § 1 ods. 3 AEntG s článkom 49 ES. V skutočnosti sa totiž obmedzila na doslovný výklad bodu 1 uvedeného ustanovenia AEntG bez toho, aby sa vyjadrila k splneniu dvoch podmienok stanovených v rozsudku Finalarte a i. uvedených v bode 46 tohto rozsudku. Komisia na podporu svojej žaloby nepredniesla žiadne argumenty ani nepoukázala na vnútroštátne súdne rozhodnutia alebo iné skutočnosti, ktoré by mohli preukázať, na rozdiel od tvrdenia nemeckých orgánov, že § 1 ods. 3 AEntG sa v praxi uplatňuje alebo vykladá spôsobom, ktorý nie je v súlade s právom Spoločenstva.

51 Podľa Komisie jej doslovný výklad § 1 ods. 3 bodu 1 AEntG potvrdzuje príklad, ktorý sa týka dánskej právnej úpravy. V Dánsku nároky týkajúce sa dovolenky neprepláca pracovníkom zariadenie podobné nemeckému fondu na platené dovolenky. V prípade, že zamestnávateľ sám nevykoná takúto platbu, pracovník môže vždy platbu získať od združenia zamestnávateľov. Napriek tejto záruke zamestnávateľ usadený v Dánsku, ktorý vysiela pracovníkov do Nemecka, je predsa povinný odvádzať príspevky do tohto nemeckého fondu. Podľa Komisie tejto povinnosti odvádzať príspevky sa dá vyhnúť len vďaka administratívnej dohode o vzájomnom uznávaní národných systémov platenej dovolenky, ktorú uzatvorilo Dánske kráľovstvo a Spolková republika Nemecko. Zásada právnej istoty však zakazuje, aby práva vyplývajúce zo Zmluvy záviseli od uzatvorenia administratívnej dohody.

52 Takúto argumentáciu nie je možné prijať. Zo spisu totiž vyplýva, že v Dánsku existuje Arbejdsmarkedets Feriefond (fond na platené dovolenky), ktorý je porovnateľný s nemeckým fondom na platené dovolenky, a že § 1 ods. 3 prvá veta AEntG, tak ako sa uplatňuje na základe uvedenej administratívnej dohody, oslobodzuje dánske podniky, ktoré platia do tohto fondu, od povinnosti odvádzať príspevky do nemeckého fondu.

- 53 Aj keď je pravdou, že zásade právnej istoty odporuje skutočnosť, že práva jednotlivcov vyplývajúce z práva Spoločenstva sú pri ich výkone podriadené podmienkam a obmedzeniam, ktoré stanovujú vnútroštátne administratívne pravidlá (pozri v tomto zmysle rozsudky z 28. apríla 1993, Komisia/Taliansko, C-306/91, Zb. s. I-2133, bod 14, a z 8. júla 1999, Komisia/Francúzsko, C-354/98, Zb. s. I-4927, bod 11), treba predsa konštatovať, že v rámci nadnárodného vysielania pracovníkov problémy, ktoré môžu vzniknúť pri porovnávaní národných režimov platených dovolení, pri neexistencii harmonizácie v tejto oblasti, sa nedajú vyriešiť bez účinnej spolupráce správnych orgánov členských štátov (pozri v tomto zmysle Oznámenie Komisie Rade, Európskemu parlamentu, Hospodárskemu a sociálnemu výboru a Výboru regiónov z 25. júla 2003). Uzatvorenie administratívnej dohody, ktorá zaručuje vzájomné uznávanie týchto režimov, patrí do takejto spolupráce, a všeobecne povedané, do povinnosti lojálnej spolupráce medzi členskými štátmi v oblasti pokrytej právom Spoločenstva.
- 54 Za týchto okolností treba konštatovať, že Komisia nepreukázala, že zahraničné podniky musia odvádzať príspevky do nemeckého fondu na dovolenky aj vtedy, keď pracovníci, ktorých zamestnávajú, požívajú v podstate porovnateľnú ochranu v súlade s právom štátu usadenia týchto podnikov.
- 55 Prvý žalobný dôvod Komisie teda treba zamietnuť.

O povinnosti uchovávať určité dokumenty v nemeckom jazyku na stavbe (§ 2 ods. 3 AEntG)

Argumentácia účastníkov konania

- 56 Podľa Komisie povinnosť zahraničných podnikov zabezpečiť preklad do nemeckého jazyka všetkých dokumentov vyžadovaných na základe § 2 ods. 3 AEntG, teda

pracovnej zmluvy (alebo rovnocenného dokumentu v zmysle smernice 91/533), výplatných listín, písomností dokumentujúcich pracovný čas a vyplatenie mzdy, ako aj iných dokumentov vyžadovaných nemeckými úradmi, predstavuje neodôvodnené a neprimerané obmedzenie slobodného poskytovania služieb zaručeného článkom 49 ES.

57 Pokiaľ ide o neodôvodnenosť tohto ustanovenia AEntG, Komisia pripomína, že v rozsudku z 23. novembra 1999, *Arblade a i.* (C-369/96 a C-376/96, Zb. s. I-8453), Súdny dvor rozhodol, že povinnosť zahraničných podnikov uchovávať dokumenty na území prijímajúceho štátu nemožno odôvodniť všeobecne s cieľom uľahčiť splnenie kontrolnej funkcie úradom tohto štátu. Podľa názoru Komisie, pokiaľ sa táto povinnosť nedá odôvodniť uvedeným cieľom, potom povinnosť preložiť všetky dokumenty, rovnako obmedzujúca, je sotva odôvodnená.

58 Čo sa týka primeranosti predmetného ustanovenia, odvolaním sa opäť na už citovaný rozsudok *Arblade a i.* Komisia uplatňuje, že všeobecná povinnosť prekladať uvedené dokumenty je nadbytočná so zreteľom na systém spolupráce medzi členskými štátmi stanovený v článku 4 smernice 96/71.

59 Spolková republika Nemecko podporovaná Francúzskou republikou považuje povinnosť prekladu stanovenú v § 2 ods. 3 AEntG za zlučiteľnú s článkom 49 ES.

60 Podľa nemeckých orgánov táto povinnosť je odôvodnená potrebou umožniť účinnú kontrolu dodržiavania právnych povinností vyplývajúcich z AEntG, a teda zabezpečiť účinnú ochranu pracovníkom. Kontrolné orgány musia byť schopné prečítať pred-

metné dokumenty a porozumieť im, čo si vyžaduje ich preklad. Účinnosť kontroly nemôže závisieť od jazykových znalostí kontrolných orgánov na dotknutej stavbe.

- 61 Nemecká a francúzska vláda dodávajú, že už citovaný rozsudok *Arblade* a i. neumožňuje prevziať priame závery týkajúce sa odôvodnenia alebo primeranosti § 2 ods. 3 AEntG.
- 62 Na záver uvedené vlády zastávajú názor, že spolupráca medzi vnútroštátnymi orgánmi stanovená v článku 4 smernice 96/71 nemôže nahradiť povinnosť prekladu uloženú zahraničným zamestnávateľom.

Posúdenie Súdny dvorom

- 63 Podľa ustálenej judikatúry článok 49 ES vyžaduje nielen odstránenie akejkoľvek diskriminácie voči poskytovateľovi služieb usadenému v inom členskom štáte z dôvodu jeho štátnej príslušnosti, ale rovnako odstránenie všetkých obmedzení, dokonca aj keď sa uplatňujú bez rozdielu na vnútroštátnych poskytovateľov a poskytovateľov z iných členských štátov, pokiaľ môžu zabraňovať, sťažovať alebo robiť činnosť poskytovateľa usadenému v inom členskom štáte, kde legálne poskytuje obdobné služby, menej atraktívnu (pozri rozsudky z 25. júla 1991, *Säger*, C-76/90, Zb. s. I-4221, bod 12; z 28. marca 1996, *Guiot*, C-272/94, Zb. s. I-1905, bod 10, a z 19. januára 2006, *Komisija/Nemecko*, C-244/04, Zb. s. I-885, bod 30).
- 64 Aj v prípade neexistencie harmonizácie v tejto oblasti môže byť slobodné poskytovanie služieb, ako jedna zo základných zásad Zmluvy, obmedzené len prostredníctvom

pravidiel odôvodnených naliehavými požiadavkami verejného záujmu a uplatňovaných na všetky osoby a podniky vykonávajúce činnosť na území prijímajúceho štátu v tom rozsahu, keď tento záujem nie je chránený pravidlami, ktorým podlieha poskytovateľ služby v členskom štáte usadenia (pozri najmä rozsudky Arblade a i., už citovaný, body 34 a 35; z 24. januára 2002, Portugaia Construçãoes, C-164/99, Zb. s. I-787, bod 19, a z 21. októbra 2004, Komisia/Luxembursko, C-445/03, Zb. s. I-10191, bod 21).

65 Napokon uplatňovanie vnútroštátnej právnej úpravy členského štátu na poskytovateľov služieb usadených v inom členskom štáte musí byť vhodné na dosiahnutie cieľa, ktorý táto úprava sleduje, a nesmie ísť nad rámec toho, čo je potrebné na jeho dosiahnutie (pozri najmä rozsudky Säger, už citovaný, bod 15; z 31. marca 1993, Kraus, C-19/92, Zb. s. I-1663, bod 32, a z 30. novembra 1995, Gebhard, C-55/94, Zb. s. I-4165, bod 37).

66 V tomto prípade vyplýva z § 2 ods. 3 AEntG, že každý zamestnávateľ usadený mimo územia Nemecka, ktorý zamestnáva pracovníkov na území tohto členského štátu, je povinný uchovávať určité doklady v nemeckom jazyku počas celej doby skutočného zamestnania vyslaných pracovníkov najmenej počas doby celkového trvania stavby, nie však dlhšie ako dva roky, tak, aby tieto doklady mohli byť predložené na žiadosť kontrolných orgánov na stavbe. Ako nemecká vláda upresnila na pojednávaní bez toho, aby jej Komisia oponovala, dotknutými dokumentmi sú pracovná zmluva, výplatné listiny, písomnosti dokumentujúce pracovný čas a vyplatenie mzdy.

67 Vzhľadom na skutočnosť, že v tejto oblasti neexistujú harmonizujúce opatrenia Spoločenstva, treba na posúdenie dôvodnosti druhého žalobného dôvodu Komisie najskôr preskúmať, či požiadavky stanovené týmto ustanovením AEntG majú obmedzujúci účinok na slobodné poskytovanie služieb a potom prípadne, či v dotknutej

oblasti činnosti naliehavé požiadavky verejného záujmu odôvodňujú takéto obmedzenia slobodného poskytovania služieb. V prípade kladnej odpovede treba napokon preskúmať, či taký istý výsledok nie je možné dosiahnuť pomocou menej obmedzujúcich pravidiel.

68 Po prvé treba konštatovať, že uložením povinnosti preložiť predmetné dokumenty do nemeckého jazyka predstavuje uvedené ustanovenie obmedzenie slobodného poskytovania služieb.

69 Táto povinnosť je totiž spojená s nákladmi, ako aj dodatočným finančným a administratívnym zaťažením pre podniky usadené v inom členskom štáte, takže tieto podniky nemajú z hľadiska hospodárskej súťaže rovnaké postavenie ako zamestnávateľia usadení v prijímajúcom štáte, a to ich môže odradiť od poskytovania služieb v tomto členskom štáte.

70 Po druhé treba predsa zdôrazniť, že § 2 ods. 3 AEntG sleduje cieľ verejného záujmu spočívajúci v sociálnej ochrane pracovníkov v stavebníctve a v kontrole dodržiavania tejto ochrany. Súdny dvor už uznal, že tento cieľ patrí medzi naliehavé požiadavky, ktoré odôvodňujú takéto obmedzenie slobodného poskytovania služieb (pozri rozsudky z 3. februára 1982, *Seco a Desquenne & Giral*, 62/81 a 63/81, Zb. s. 223, bod 14; z 27. marca 1990, *Rush Portuguesa*, C-113/89, Zb. s. I-1417, bod 18; *Guiot*, už citovaný, bod 16, a *Arblade a i.*, už citovaný, bod 51).

71 Uložením povinnosti uchovávať na stavbe predmetné dokumenty v jazyku prijímajúceho členského štátu § 2 ods. 3AEntG sleduje cieľ umožniť príslušným orgánom tohto štátu vykonať potrebné kontroly na zabezpečenie dodržiavania vnútroštátnych ustanovení v oblasti ochrany pracovníkov, najmä týkajúcich sa odmeňovania

a pracovného času. Takýto druh kontroly na mieste by bol v praxi neprimerane ťažký, ak nie nemožný, pokiaľ by tieto dokumenty boli v jazyku členského štátu usadenia zamestnávateľa, ktorý úradníci prijímajúceho členského štátu nutne nepoužívajú.

72 Z uvedeného vyplýva, že povinnosť stanovená v § 2 ods. 3 AEntG je odôvodnená.

73 Tento záver nie je spochybnený už citovaným rozsudkom Arblade a i.

74 Je pravdou, že Súdny dvor v bode 76 rozsudku Arblade a i. rozhodol, že na odôvodnenie obmedzenia slobodného poskytovania služieb spočívajúceho v uložení povinnosti zahraničnému zamestnávateľovi uchovávať určité dokumenty v mieste bydliska fyzickej osoby bývajúcej v prijímajúcom členskom štáte nestačí, že dostupnosť týchto dokumentov v uvedenom štáte má vo všeobecnosti uľahčiť splnenie kontrolnej funkcie orgánov tohto štátu; tento bod rozsudku sa totiž týka povinnosti zamestnávateľa mať k dispozícii určité dokumenty pre príslušné orgány aj vtedy, keď už nezamestnáva v prijímajúcom členskom štáte žiadnych pracovníkov.

75 Tu nejde o taký prípad, pretože § 2 ods. 3 AEntG ukladá povinnosť uchovávať doklady v nemeckom jazyku počas doby skutočného zamestnania vyslaných pracovníkov v Nemecku a počas doby trvania stavby. Ako vyplýva z bodu 74 tohto rozsudku, toto ustanovenie sa neobmedzuje vo všeobecnosti na uľahčenie splnenia kontrolnej funkcie príslušných nemeckých orgánov, ale skôr ide o umožnenie v praxi uskutočniť kontrolu týmito orgánmi na stavbách.

- 76 Po tretie treba konštatovať, že uvedené ustanovenie vyžaduje preklad len štyroch dokumentov (pracovná zmluva, výplatné listiny, písomnosti dokumentujúce pracovný čas a vyplatenie mzdy), ktoré nie sú neprimerane dlhé a na ktorých vystavenie sa zvyčajne používa forma formulára. V dôsledku toho, že nespôsobujú zamestnávateľovi vysielať do Nemecka veľkú administratívnu alebo finančnú záťaž, § 2 ods. 3 AEntG nepresahuje mieru toho, čo je na dosiahnutie sledovaného cieľa sociálnej ochrany potrebné.
- 77 Napokon je potrebné zdôrazniť, že podľa súčasnej právnej situácie neexistuje menej obmedzujúce opatrenie, ktorým by bolo možné dosiahnuť uvedený cieľ.
- 78 Systém spolupráce a výmeny informácií medzi vnútroštátnymi správnyimi orgánmi stanovený v článku 4 smernice 96/71 nespôsobuje nadbytočnosť povinnosti prekladu uloženej zamestnávateľom usadeným mimo Nemecka. Zo spisu totiž vyplýva, že tieto správne orgány nedržia dokumenty vyžadované od zamestnávateľov podľa AEntG, takže ich nemôžu postúpiť spolu s prekladom v primeranej lehote príslušným orgánom iných členských štátov.
- 79 Ako uviedol generálny advokát v bode 86 svojich návrhov, v súčasnosti neexistuje žiadny normatívny nástroj Spoločenstva vyžadujúci používať viacjazyčné dokumenty v prípade nadnárodného vysielať pracovníkov.
- 80 Na základe uvedených úvah v ich celku vyplýva, že druhý žalobný dôvod Komisie treba zamietnuť.

O povinnosti zahraničných podnikov pre dočasné zamestnávanie oznamovať miesto zamestnania vyslaných pracovníkov (§ 3 ods. 2 AEntG)

Argumentácia účastníkov konania

- 81 Komisia tvrdí, že povinnosť uložená zahraničným podnikom pre dočasné zamestnávanie oznamovať príslušným orgánom nielen pridelenie pracovníka užívateľskému podniku, ale aj zmenu miesta zamestnania pracovníka z jednej stavby na druhú, zatiaľ čo podniky pre dočasné zamestnávanie usadené v Nemecku takúto dodatočnú povinnosť nemajú, predstavuje opatrenie, ktoré sťažuje nadnárodné poskytovanie služieb v porovnaní s vnútroštátnym poskytovaním služieb. Podľa Komisie pre takéto rozdielne zaobchádzanie nejestvuje žiadny prijateľný dôvod.
- 82 Spolková republika Nemecko naopak tvrdí, že oznamovacia povinnosť stanovená v § 3 ods. 2 AEntG je zlučiteľná s článkom 49 ES. Táto povinnosť je odôvodnená potrebou vykonať účinné kontroly v záujme lepšej ochrany pracovníkov. Okrem toho nespôsobuje dotknutým podnikom pre dočasné zamestnávanie neprimerané zaťaženie.

Posúdenie Súdny dvorom

- 83 Z ustálenej judikatúry vyplýva, že predpokladom slobodného poskytovania služieb je najmä odstránenie akejkoľvek diskriminácie voči poskytovateľom služieb na základe štátnej príslušnosti alebo okolnosti, že je usadený v inom členskom štáte, ako v ktorom poskytuje služby (pozri rozsudky z 25. júla 1991, *Collectieve Antennevoorziening Gouda*, C-288/89, Zb. s. I-4007, bod 10; Komisia/Holandsko, C-353/89, Zb. s. I-4069, bod 14, a zo 4. mája 1993, *Distribuidores Cinematográficos*, C-17/92, Zb. s. I-2239, bod 13).

84 Z tohto hľadiska treba konštatovať, že § 3 ods. 2 AEntG má za následok vznik diskriminácie poskytovateľov služieb usadených mimo Nemecka.

85 Toto ustanovenie totiž ukladá podnikom pre dočasné zamestnávajúce usadeným v inom členskom štáte oznamovať písomne príslušným nemeckým orgánom nielen začiatok a koniec pridelenia pracovníka užívateľskému podniku v Nemecku, ale aj miesto zamestnania tohto pracovníka a každú zmenu tohto miesta, zatiaľ čo podniky rovnakého druhu usadené v Nemecku takúto dodatočnú povinnosť, uloženú vždy užívateľským podnikom, nemajú.

86 Súdny dvor už rozhodol, že vnútroštátna právna úprava, ktorá sa neuplatňuje bez rozdielu na všetky služby bez ohľadu na ich pôvod, je zlučiteľná s právom Spoločenstva len v prípade, že spadá pod výslovne stanovené ustanovenie o výnimke ako článok 46 ES, na ktorý odkazuje článok 55 ES (pozri rozsudky Súdneho dvora z 18. júna 1991, ERT, C-260/89, Zb. s. I-2925, bod 24; Collectieve Antennevoorziening Gouda, už citovaný, bod 11, a z 21. marca 2002, Cura Anlagen, C-451/99, Zb. s. I-3193, bod 31). Z článku 46 ES, ktorý sa má úzko vykladať, vyplýva, že diskriminujúce pravidlá môžu byť odôvodnené z dôvodov verejného poriadku, verejnej bezpečnosti a verejného zdravia.

87 Z tohto hľadiska stačí pripomenúť, že v tomto prípade nemecká vláda neuviedla žiadny argument, ktorý by mohol spadať pod uvedené dôvody.

88 Z toho vyplýva, že tretí žalobný dôvod Komisie je dôvodný.

- 89 Preto treba konštatovať, že Spolková republika Nemecko si tým, že prijala také ustanovenie, aké je § 3 ods. 2 AEntG, na základe ktorého sú zahraničné podniky pre dočasné zamestnávanie povinné oznamovať nielen pridelenie pracovníka užívateľskému podniku v Nemecku, ale aj každú zmenu miesta zamestnania tohto pracovníka, nespĺnila povinnosti, ktoré jej vyplývajú z článku 49 ES.

O trovách

- 90 Podľa článku 69 ods. 2 rokovacieho poriadku účastník konania, ktorý vo veci nemal úspech, je povinný nahradiť trovy konania, ak to bolo v tomto zmysle navrhnuté. Podľa článku 69 ods. 3 toho istého rokovacieho poriadku Súdny dvor môže rozdeliť náhradu trov konania medzi účastníkov konania alebo rozhodnúť tak, že každý z účastníkov znáša svoje vlastné trovy konania, ak účastníci nemajú úspech v jednej časti alebo vo viacerých častiach predmetu konania, alebo z výnimočných dôvodov.
- 91 V tejto veci je opodstatnené zaviazať Komisiu, ktorá nemala úspech v dvoch z troch žalobných dôvodov, na náhradu dvoch tretín trov konania a Spolkovú republiku Nemecko na náhradu jednej tretiny trov konania.
- 92 V súlade s článkom 69 ods. 4 rokovacieho poriadku Francúzska republika znáša svoje vlastné trovy konania.

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

- 1. Spolková republika Nemecko si tým, že prijala také ustanovenie, aké je § 3 ods. 2 zákona o vysielaní pracovníkov (Arbeitnehmer-Entsendegesetz) z 26. februára 1996, na základe ktorého sú zahraničné podniky pre dočasné zamestnávanie povinné oznamovať nielen pridelenie pracovníka užívateľskému podniku v Nemecku, ale aj každú zmenu miesta zamestnania tohto pracovníka, nesplnila povinnosti, ktoré jej vyplývajú z článku 49 ES.**

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

- 3. Komisia Európskych spoločenstiev je povinná nahradiť dve tretiny trov konania. Spolková republika Nemecko je povinná nahradiť jednu tretinu trov konania.**

- 4. Francúzska republika znáša svoje vlastné trovy konania.**

Podpisy