

Predbežné znenie

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“

Vo veci C-626/18,

ktorej predmetom je žaloba o neplatnosť podľa článku 263 ZFEÚ, podaná 3. októbra 2018,

Poľská republika, v zastúpení: B. Majczyna a D. Lutostańska, splnomocnení zástupcovia,

žalobkyňa

proti

Európskemu parlamentu, v zastúpení: pôvodne M. Martínez Iglesias, K. Wójcik, A. Pospíšilová Padowska a L. Visaggio, neskôr M. Martínez Iglesias, K. Wójcik, L. Visaggio a A. Tamás, splnomocnení zástupcovia,

žalovanému,

ktorého v konaní podporuje:

Spolková republika Nemecko, v zastúpení: pôvodne J. Möller a T. Henze, neskôr J. Möller, splnomocnení zástupcovia,

Francúzska republika, v zastúpení: E. de Moustier, A.-L. Desjonquères a R. Coesme, splnomocnení zástupcovia,

Holandské kráľovstvo, v zastúpení: M. K. Bulterman, C. Schillemans a J. Langer, splnomocnení zástupcovia,

Európska komisia, v zastúpení: M. Kellerbauer, B.-R. Killmann, A. Szmytkowska, splnomocnení zástupcovia,

vedľajší účastníci konania,

Rade Európskej únie, v zastúpení: pôvodne E. Ambrosini, K. Adamczyk Delamarre a A. Norberg, neskôr E. Ambrosini, A. Sikora-Kalda, Z. Bodnar a M. A. Norberg, splnomocnení zástupcovia,

žalovanej,

ktorú v konaní podporuje:

Spolková republika Nemecko, v zastúpení: pôvodne J. Möller a T. Henze, neskôr J. Möller,

splnomocnení zástupcovia,

Francúzska republika, v zastúpení: E. de Moustier, A. L. Desjonquères, R. Coesme, splnomocnení zástupcovia,

Holandské kráľovstvo, v zastúpení: M. K. Bulterman, C. Schillemans a J. Langer, splnomocnení zástupcovia,

Švédske kráľovstvo, v zastúpení: pôvodne C. Meyer-Seitz, A. Falk, H. Shev, J. Lundberg a H. Eklinder, neskôr C. Meyer-Seitz, H. Shev a H. Eklinder, splnomocnené zástupkyne,

Európska komisia, v zastúpení: M. Kellerbauer, B. R. Killmann a A. Szmytkowska, splnomocnení zástupcovia,

vedúcej úradníci konania,

SÚDNY DVOR (veľká komora),

v zložení: predseda K. Lenaerts, podpredseda R. Silva de Lapuerta, predsedovia komôr J. C. Bonichot, M. Vilaras (spravodajca), E. Regan, M. Ilešič a N. Wahl, sudcovia E. Juhász, D. Šváby, S. Rodin, F. Biltgen, K. Jürimäe, C. Lycourgos, P. G. Xuereb a N. Jääskinen,

generálny advokát: M. Campos Sánchez-Bordona,

tajomník: R. Verež, referentka,

so zreteľom na písomnú časť konania a po pojednávaní z 3. marca 2020,

po vypočutí návrhov generálneho advokáta na pojednávaní 28. mája 2020,

vyhlásil tento

Rozsudok

1 Poľská republika svojou žalobou navrhuje, aby Súdny dvor v prvom rade zrušil článok 1 ods. 2 písm. a), článok 1 ods. 2 písm. b) a článok 3 ods. 3 smernice 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) (ďalej len „napadnutá smernica“), a subsidiárne zrušil túto smernicu v celom rozsahu.

I. Právny rámec

A. Zmluva o FEÚ

2 Článok 9 ZFEÚ stanovuje:

„Pri vymedzovaní a uskutočňovaní svojich politík a činností Únia prihliada na požiadavky spojené s podporou vysokej úrovne zamestnanosti, zárukou primeranej sociálnej ochrany, bojom proti sociálnemu vylúčeniu a s vysokou úrovňou vzdelávania, odbornej prípravy a ochrany ľudského zdravia.“

3 Článok 53 ZFEÚ stanovuje:

„1. S cieľom uľahčiť zriadenie a vykonávanie samostatnej zárobkovej činnosti osôb vydajú Európsky parlament a Rada [Európskej únie] v súlade s riadnym legislatívnym postupom smernice

na vzájomné uznávanie diplomov, osvedčení a iných dokladov o formálnych kvalifikáciách a na koordináciu ustanovení zákonov, iných právnych predpisov a správnych opatrení v členských štátoch týkajúcich sa zaťaženia a vykonávania činností samostatne zárobkovo činných osôb.

2. Pri lekárskejších a zdravotníckych povolaniach a farmaceutických povolaniach závisí postupné zrušenie obmedzení od koordinácie podmienok pre výkon povolania v jednotlivých členských štátoch.“

4 Podľa článku 58 ods. 1 ZFEÚ:

„Slobodu poskytovať služby v oblasti dopravy upravujú ustanovenia hlavy o doprave.“

5 Článok 62 ZFEÚ stanovuje:

„Ustanovenia článkov 51 až 54 sa použijú pre otázky upravené touto kapitolou.“

B. Právna úprava týkajúca sa vyslaných pracovníkov

1. Smernica 96/71/ES

6 Smernica Európskeho parlamentu a Rady 96/71/ES 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) bola prijatá na základe článku 57 ods. 2 a článku 66 ES (teraz článok 53 ods. 1 a článok 62 ZFEÚ).

7 Podľa článku 3 ods. 1 smernice 96/71 bolo jej cieľom zaručiť pracovníkom vyslaným na územie členských štátov pracovné podmienky a podmienky zamestnávania vzťahujúce sa na oblasti, ktoré v nej boli stanovené a ktoré boli v členskom štáte vykonávania práce zakotvené v zákonoch, iných právnych predpisoch alebo správnych opatreniach a/alebo v kolektívnych zmluvách alebo v arbitrážnych nálezoch, ktoré boli vyhlásené za všeobecne uplatniteľné.

8 Medzi oblasťami, na ktoré sa vzťahuje smernica 96/71, boli v jej článku 3 ods. 1 písm. c) uvedené oblasti týkajúce sa minimálnych mzdových taríf vrátane sadzby za nadčasy.

2. Napadnutá smernica

9 Napadnutá smernica bola prijatá na základe článku 53 ods. 1 a článku 62 ZFEÚ.

10 Odôvodnenia 1, 4, 6 a 9 až 11 napadnutej smernice stanovujú:

„(1) Sloboda pohybu pracovníkov, sloboda usadiť sa a sloboda poskytovať služby sú základné zásady vnútorného trhu zakotvené v Zmluve o fungovaní Európskej únie (ZFEÚ). Vykonávanie a presadzovanie týchto zásad Únia naďalej rozvíja a cieľom je zaručiť rovnaké podmienky pre podniky a dodržiavanie práv pracovníkov.

...

(4) Viac ako 20 rokov po prijatí smernice... 96/71... sa ukázalo, že je potrebné posúdiť, či stále zabezpečuje správnu rovnováhu medzi potrebou podporiť slobodu poskytovať služby a zabezpečiť rovnaké podmienky na jednej strane a potrebou chrániť práva vyslaných pracovníkov na strane druhej. Na zabezpečenie jednotného uplatňovania pravidiel a skutočného sociálneho zblížovania by sa popri revízii smernice 96/71... mala prioritou klásť aj na vykonávanie a presadzovanie smernice Európskeho parlamentu a Rady 2014/67/EÚ [z 15. mája 2014, o presadzovaní smernice 96/71, ktorou sa mení nariadenie (EÚ) č. 1024/2012 o administratívnej

spolupráci prostredníctvom informačného systému o vnútornom trhu („nariadenie o IMI“) (Ú. v. EÚ L 159, 2014, s. 11)].

...

(6) Zásada rovnakého zaobchádzania a zákaz akejkoľvek diskriminácie na základe štátnej príslušnosti boli zakotvené v práve Únie už zakladajúcimi zmluvami. Zásada rovnakej mzdy sa vykonáva pomocou sekundárneho práva nielen medzi ženami a mužmi, ale aj medzi pracovníkmi so zmluvami na dobu určitú a porovnateľnými stálymi pracovníkmi, medzi pracovníkmi na kratší pracovný čas a pracovníkmi na plný pracovný čas a medzi dočasnými agentúrnymi pracovníkmi a porovnateľnými pracovníkmi užívateľského podniku. Uvedené zásady zahŕňajú zákaz akýchkoľvek opatrení, ktoré by boli priamo alebo nepriamo diskriminačné na základe štátnej príslušnosti. Pri uplatňovaní uvedených zásad sa má zohľadňovať príslušná judikatúra Súdneho dvora Európskej únie.

...

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

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

(11) Ak vyslanie trvá dlhšie ako 12 mesiacov, alebo prípadne dlhšie ako 18 mesiacov, dodatočný súbor pracovných podmienok, ktoré má zaručiť podnik vysielajúci pracovníkov na územie iného členského štátu, by sa mal vzťahovať aj na pracovníkov, ktorí sú vyslaní s cieľom nahradiť iných vyslaných pracovníkov vykonávajúcich tú istú úlohu na tom istom mieste, aby sa zabezpečilo, že tieto náhrady sa nezneužijú na obchádzanie inak platných pravidiel.“

11 Odôvodnenia 16 až 19 tejto smernice znejú:

„(16) Na skutočne integrovanom a konkurenčnom vnútornom trhu podniky súťažia na základe faktorov, ako sú produktivita, efektívnosť a úroveň vzdelania a zručností pracovnej sily, ako aj kvalita ich tovaru a služieb a miera ich inovácie.

(17) Je v kompetencii členských štátov stanovovať pravidlá o odmeňovaní v súlade s vnútroštátnym právom a/alebo praxou. Stanovenie miezd patrí do výlučnej právomoci členských

štátov a sociálnych partnerov. Osobitná pozornosť by sa mala venovať tomu, aby sa neoslabovali vnútroštátne systémy stanovovania miezd alebo sloboda zúčastnených strán.

(18) Pri porovnaní odmeny vyplatennej vyslanému pracovníkovi a odmeny splatnej v súlade s vnútroštátnym právom a/alebo praxou hostiteľského členského štátu by sa mala zohľadniť hrubá výška odmeny. Mala by sa porovnať celková hrubá výška odmeny, a nie jednotlivé zložky odmeňovania, ktoré sa stali povinnými, ako sa stanovuje v tejto smernici. S cieľom zabezpečiť transparentnosť a pomôcť príslušným orgánom a subjektom pri vykonávaní overení a kontrol je však potrebné, aby sa mohli zložky odmeňovania určiť dostatočne podrobne podľa vnútroštátneho práva a/alebo praxe členského štátu, z ktorého bol pracovník vyslaný. Pokiaľ sa prídavky, ktoré sa špecificky vzťahujú na vysielanie, netýkajú skutočne vynaložených nákladov spojených s vyslaním, ako sú cestovné náklady, stravné a ubytovacie náklady, mali by sa považovať za súčasť odmeny a mali by sa zohľadniť na účely porovnania celkovej hrubej výšky odmeny.

(19) Prídavky, ktoré sa špecificky vzťahujú na vysielanie, často slúžia na viaceré účely. Pokiaľ je ich účelom náhrada nákladov vynaložených v súvislosti s vyslaním, ako sú napríklad cestovné náklady, stravné a ubytovacie náklady, nemali by sa považovať za súčasť odmeny. Je na členských štátoch, aby v súlade so svojim vnútroštátnym právom a/alebo praxou stanovili pravidlá týkajúce sa náhrady takýchto nákladov. Zamestnávateľ by mal nahradiť takéto náklady vyslaných pracovníkov v súlade s vnútroštátnym právom a/alebo praxou, ktoré sa vzťahujú na pracovnoprávny vzťah.“

12 Podľa odôvodnenia 24 uvedenej smernice:

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

13 Článok 1 ods. 1 písm. b) smernice vkladá do článku 1 smernice 96/71 odseky 1 a 1a:

„1. [Smernicou 96/71] sa zabezpečuje ochrana vyslaných pracovníkov počas ich vyslania v súvislosti so slobodou poskytovať služby stanovením záväzných ustanovení týkajúcich sa pracovných podmienok a ochrany zdravia a bezpečnosti pracovníkov, ktoré sa musia dodržiavať.

1 a. [Smernicou 96/71] sa nijakým spôsobom neovplyvňuje výkon základných práv uznaných v členských štátoch a na úrovni Únie vrátane práva na štrajk alebo slobody štrajkovať alebo prijímať iné opatrenia patriace do rozsahu pôsobnosti osobitných systémov pracovnoprávných vzťahov v členských štátoch v súlade s vnútroštátnym právom a/alebo praxou. Touto smernicou tiež nie je dotknuté právo vyjednávať, uzatvárať a presadzovať kolektívne zmluvy alebo právo na kolektívne akcie v súlade s vnútroštátnym právom a/alebo praxou.“

14 Článok 1 ods. 2 písm. a) napadnutej smernice mení článok 3 ods. 1 prvý pododsek písm. c) smernice 96/71, pridáva do tohto pododseku písmená h) a i) a vkladá do tohto článku 3 ods. 1 tretí pododsek takto:

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

- v zákonoch, iných právnych predpisoch alebo správnych opatreniach, a/alebo
- v kolektívnych zmluvách alebo v arbitrážnych nálezoch, ktoré boli vyhlásené za všeobecne uplatniteľné alebo sa inak uplatňujú v súlade s odsekom 8:

...

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

...

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

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

...

Na účely [smernice 96/71] sa pojem ‚odmeňovanie‘ vymedzuje vnútroštátnym právom a/alebo praxou členského štátu, na ktorého územie je pracovník vyslaný, a zahŕňa všetky zložky odmeňovania, ktoré sa stali povinnými podľa vnútroštátnych zákonov, iných právnych predpisov alebo správnych opatrení, alebo podľa kolektívnych zmlúv alebo arbitrážnych nálezov, ktoré boli v tomto členskom štáte vyhlásené za všeobecne uplatniteľné alebo sa inak uplatňujú v súlade s odsekom 8.“

15 Článok 1 ods. 2 písm. b) napadnutej smernice doplní odsek 1a do článku 3 smernice 96/71, ktorý znie takto:

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

- v zákonoch, iných právnych predpisoch alebo správnych opatreniach, a/alebo
- v kolektívnych zmluvách alebo v arbitrážnych nálezoch, ktoré boli vyhlásené za všeobecne uplatniteľné alebo sa inak uplatňujú v súlade s odsekom 8.

Prvý pododsek tohto odseku sa nevzťahuje na tieto záležitosti:

- a) postupy, formality a podmienky uzatvárania a skončenia pracovnoprávneho vzťahu vrátane doložiek o zákaze konkurencie,
- b) zamestnanecké systémy doplnkového dôchodkového poistenia.

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

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

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

16 Pod?a ?lánku 1 ods. 2 písm. c) napadnutej smernice ?lánok 3 ods. 7 smernice 96/71 znie takto:

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

Prídavky, ktoré sa špecificky vz?ahujú na vysielanie, sa považujú za sú?as? odmeny, pokiaľ sa nevyplácajú ako náhrada skuto?ne vynaložených nákladov spojených s vyslaním, ako sú cestovné náklady, stravné a ubytovacie náklady. Zamestnávateľ bez toho, aby bol dotknutý odsek 1 prvý pododsek písm. i), nahradí vyslanému pracovníkovi takéto náklady v súlade s vnútroštátnym právom a/alebo praxou, ktoré sa vz?ahujú na pracovnoprávny vz?ah.

Ak pracovné podmienky uplatnite?né na pracovnoprávny vz?ah neur?ujú, ?i a ktoré zložky prídavku, ktorý sa špecificky vz?ahuje na vysielanie, sú vyplácané ako náhrada skuto?ne vynaložených nákladov spojených s vyslaním alebo ktoré sú sú?as?ou odmeny, potom sa celý prídavok považuje za vyplácaný ako náhrada nákladov.“

17 ?lánok 3 ods. 3 napadnutej smernice stanovuje:

„Táto smernica sa uplat?uje na odvetvie cestnej dopravy odo d?a uplat?ovania legislatívneho aktu, ktorým sa mení smernica [Európskeho parlamentu a Rady] 2006/22/ES [o minimálnych podmienkach vykonávania nariadení Rady (EHS) ?. 3820/85 a (EHS) ?. 3821/85 o právnych predpisoch v sociálnej oblasti, ktoré sa týkajú cestnej dopravy, a o zrušení smernice Rady 88/599/EHS (Ú. v. EÚ L 102, 2006, s. 35)], pokiaľ ide o požiadavky na presadzovanie a stanovenie osobitných pravidiel vo vz?ahu k smernici 96/71... a smernici 2014/67... pre vysielanie vodičov v odvetví cestnej dopravy.“

C. Právna úprava o rozhodnom práve pre zmluvné záväzky

18 Odôvodnenie 40 nariadenia Európskeho parlamentu a Rady (ES) ?. 593/2008 zo 17. júna 2008 o rozhodnom práve pre zmluvné záväzky (Rím I) (Ú. v. EÚ L 177, 2008, s. 6) (?alej len „nariadenie „Rím I“) stanovuje:

„Malo by sa zabrániť rozptýleniu kolíznych noriem medzi viaceré právne nástroje, ako aj rozdielom medzi týmito normami. Toto nariadenie by však nemalo vylú?ovať, aby právo [Únie] v osobitných veciach obsahovalo kolízne normy týkajúce sa zmluvných záväzkov.

Toto nariadenie by nemalo brániť uplat?ovaniu iných nástrojov, ktoré ustanovujú opatrenia zamerané na prispievanie k riadnemu fungovaniu vnútorného trhu, pokiaľ sa nemôžu uplatniť v spojení s právom ur?eným týmto nariadením. ...“

19 ?lánok 8 tohto nariadenia s názvom „Individuálne pracovné zmluvy“ stanovuje:

„1. Individuálna pracovná zmluva sa spravuje právnym poriadkom zvoleným zmluvnými stranami v súlade s ?lánkom 3. Takáto voľba práva však nesmie zbaviť zamestnanca ochrany, ktorú mu poskytujú také ustanovenia, od ktorých sa nemožno odchýliť dohodou pod?a práva,

ktoré by v prípade absencie voľby bolo podľa odsekov 2, 3 a 4 tohto článku rozhodným.

2. Pokiaľ si zmluvné strany nezvolili rozhodné právo pre individuálnu pracovnú zmluvu, zmluva sa spravuje právnym poriadkom krajiny, v ktorej zamestnanec obvykle vykonáva prácu na základe zmluvy, alebo ak tomu tak nie je, právnym poriadkom krajiny, z ktorej takúto prácu vykonáva. Za zmenu krajiny obvyklého miesta výkonu práce sa nepovažuje, ak zamestnanec dočasne pracuje v inej krajine.

...

20 Podľa článku 9 uvedeného nariadenia:

„1. Imperatívne normy sú normy, ktorých dodržiavanie pokladá krajina za rozhodujúce pre ochranu svojich verejných záujmov, ako je politické, sociálne alebo hospodárske zriadenie, až do takej miery, že vyžaduje ich uplatnenie v každej situácii, na ktorú sa norma vzťahuje, bez ohľadu na právo, ktoré je inak rozhodným pre zmluvu podľa tohto nariadenia.

2. Žiadne ustanovenie tohto nariadenia neobmedzuje uplatňovanie imperatívnych noriem právneho poriadku štátu konajúceho súdu.

3. Môžu sa uplatniť imperatívne normy právneho poriadku krajiny, kde sa vykonali alebo sa musia vykonať záväzky vyplývajúce zo zmluvy, pokiaľ uvedené imperatívne normy robia plnenie zmluvy protiprávnym. Pri rozhodovaní, či sa majú uplatniť uvedené normy, sa do úvahy vezme ich povaha a účel, ako aj dôsledky ich uplatnenia alebo neuplatnenia.“

21 Článok 23 toho istého nariadenia s názvom „Vzťah k iným právnym aktom práva [Únie]“ stanovuje:

„S výnimkou článku 7 toto nariadenie nemá vplyv na uplatňovanie ustanovení práva [Únie], ktoré v osobitných veciach ustanovujú kolízne normy pre zmluvné záväzky.“

II. Návrhy účastníkov konania a konanie na Súdnom dvore

22 Poľská republika navrhuje, aby Súdny dvor:

- v prvom rade
- zrušil ustanovenie článku 1 ods. 2 písm. a) napadnutej smernice, ktorý stanovuje znenie nového článku 3 ods. 1 prvého pododseku písm. c) a nového článku 3 ods. 1 tretieho pododseku smernice 96/71,
- zrušil článok 1 ods. 2 písm. b) napadnutej smernice, ktorý stanovuje znenie článku 3 ods. 1a smernice 96/71, a
- zrušil článok 3 ods. 3 napadnutej smernice,
- subsidiárne zrušil napadnutú smernicu, ako aj
- uložil Parlamentu a Rade povinnosť nahradiť trovy konania.

23 Parlament a Rada navrhujú, aby Súdny dvor zamietol žalobu a uložil Poľskej republike povinnosť nahradiť trovy konania.

24 Rozhodnutím predsedu Súdneho dvora z 2. apríla 2019 bol Spolkovej republike Nemecko, Francúzskej republike, Holandskému kráľovstvu a Európskej komisii povolený vstup do konania

ako vedľajším účasníkom konania na podporu návrhov Parlamentu a Rady.

25 Rozhodnutím predsedu Súdneho dvora z 2. apríla 2019 bol Švédskemu kráľovstvu povolený vstup do konania ako vedľajšiemu účastníkovi konania na podporu návrhov Rady.

III. O žalobe

26 Poľská republika uvádza v prvom rade návrhy na zrušenie viacerých konkrétnych ustanovení napadnutej smernice a subsidiárne návrhy, ktorými sa domáha zrušenia tejto smernice v celom rozsahu.

27 Parlament sa domnieva, že návrhy predložené v prvom rade nie sú prípustné, keďže napadnuté ustanovenia nemožno oddeliť od ostatných ustanovení napadnutej smernice.

A. O prípustnosti návrhov predložených v prvom rade

28 Treba pripomenúť, že čiastočné zrušenie aktu Únie je možné len vtedy, ak časti, ktorých zrušenie sa navrhuje, sú oddeliteľné od ostatných častí aktu. V tejto súvislosti Súdny dvor opakovane konštatoval, že táto podmienka oddeliteľnosti nie je splnená, ak by čiastočné zrušenie aktu spôsobilo zmenu jeho podstaty (rozsudky z 12. novembra 2015, Spojené kráľovstvo/Parlament a Rada, C-121/14, EU:C:2015:749, bod 20, ako aj z 9. novembra 2017, Solar World/Rada, C-204/16 P, EU:C:2017:838, bod 36).

29 Overovanie oddeliteľnosti častí aktu Únie si tak vyžaduje preskúmanie ich dosahu, aby sa posúdilo, či by zrušenie týchto častí zmenilo účel a podstatu tohto aktu (rozsudky z 12. novembra 2015, Spojené kráľovstvo/Parlament a Rada, C-121/14, EU:C:2015:749, bod 21, ako aj z 9. novembra 2017, Solar World/Rada, C-204/16 P, EU:C:2017:838, bod 37).

30 Navyše otázka, či by čiastočné zrušenie podstatne zmenilo akt Únie, je objektívnym kritériom a nie subjektívnym kritériom, súvisiacim s politickým zámerom inštitúcie, ktorý sporný akt prijal (rozsudky z 30. marca 2006, Španielsko/Rada, C-36/04, EU:C:2006:209, bod 14, a z 29. marca 2012, Komisia/Estónsko, C-505/09 P, EU:C:2012:179, bod 121).

31 Tak článok 1 ods. 2 písm. a), ako aj článok 1 ods. 2 písm. b) napadnutej smernice menia smernicu 96/71 jednak nahradením pojmu „minimálne mzdové tarify“ pojmom „odmeňovanie“ v článku 3 ods. 1 prvom pododseku písm. c) tejto poslednej uvedenej smernice a jednak vložením článku 3 ods. 1a do uvedenej smernice, ktorý stanovuje osobitný režim pre vyslania na obdobie vo všeobecnosti presahujúce dvanásť mesiacov.

32 Dve nové pravidlá, ktoré tieto ustanovenia napadnutej smernice zavádzajú, so sebou prinášajú významné zmeny režimu vyslaných pracovníkov tak, ako bol stanovený smernicou 96/71. Ide o hlavné zmeny tohto režimu, ktoré menia pôvodne prijatú rovnováhu záujmov.

33 Zrušenie vyššie uvedených ustanovení napadnutej smernice by teda narušilo jej samotnú podstatu, keďže tieto ustanovenia možno považovať za základ nového režimu vyslania zavedeného normotvorcom Únie (pozri analogicky rozsudok z 30. marca 2006, Španielsko/Rada, C-36/04, EU:C:2006:209, bod 16).

34 Hlavné návrhy na zrušenie článku 1 ods. 2 písm. a) a článku 1 ods. 2 písm. b) napadnutej smernice preto nie sú prípustné, keďže tieto ustanovenia nie sú oddeliteľné od ostatných ustanovení tejto smernice.

35 Naopak, keďže článok 3 ods. 3 napadnutej smernice, ktorého sa tiež týkajú hlavné návrhy, sa obmedzuje na stanovenie, že táto smernica sa bude uplatňovať na odvetvie dopravy od

uverejnenia osobitného legislatívneho aktu, zrušenie tohto ustanovenia by nenarušilo podstatu tejto smernice.

36 Keže tretí žalobný dôvod, ktorý sa osobitne týka uvedeného ustanovenia, je spoločný pre návrhy predložené v prvom rade a subsidiárne predložené návrhy, bude na poskytnutá odpoveď pri preskúmaní týchto posledných uvedených návrhov.

B. O subsidiárnych návrhoch

37 Na podporu svojich návrhov Poľská republika uvádza tri žalobné dôvody založené na porušení článku 56 ZFEÚ článkom 1 ods. 2 písm. a) a b) napadnutej smernice, na voľbe nesprávneho právneho základu pri prijímaní tejto smernice a na nesprávnom zahrnutí odvetvia cestnej dopravy do pôsobnosti uvedenej smernice.

38 Najprv treba preskúmať druhý žalobný dôvod, keže sa týka voľby právneho základu napadnutej smernice, a teda ide o predbežnú otázku pred preskúmaním žalobných dôvodov týkajúcich sa jej obsahu, alej prvý žalobný dôvod a napokon tretí žalobný dôvod.

1. O druhom žalobnom dôvode založenom na voľbe nesprávneho právneho základu na účely prijatia napadnutej smernice

a) Argumentácia účastníkov konania

39 Poľská republika spochybňuje použitie článku 53 ods. 1 a článku 62 ZFEÚ ako právneho základu napadnutej smernice z dôvodu, že táto smernica na rozdiel od smernice 96/71 zavádza obmedzenia slobody poskytovania služieb podnikmi, ktoré vysielajú pracovníkov.

40 V tejto súvislosti Poľská republika tvrdí, že hlavným cieľom napadnutej smernice je ochrana vyslaných pracovníkov, a preto mala byť založená na ustanoveniach Zmluvy o FEÚ relevantných v oblasti sociálnej politiky.

41 Okrem toho tvrdí, že cieľom článku 1 ods. 2 písm. a) a b) napadnutej smernice nie je uľahčiť výkon samostatnej zárobkovej činnosti, ktorá je naopak oslabená týmito ustanoveniami. Nahradenie pojmu „minimálne mzdové tarify“ pojmom „odmeňovanie“ a nový režim uplatniteľný na vyslaných pracovníkov na obdobie presahujúce dvanásť mesiacov by viedli k neodôvodneným a neprimeraným obmedzeniam slobody poskytovania služieb. Použitie právneho základu, ktorý sa vzťahuje na harmonizáciu tejto slobody pohybu, je preto protirečivé.

42 Parlament a Rada podporovaní Spolkovou republikou Nemecko, Francúzskou republikou, Holandským kráľovstvom, Švédskym kráľovstvom a Komisiou spochybujú argumentáciu Poľskej republiky.

b) Posúdenie Súdnym dvorom

43 Na úvod treba po prvé pripomenúť, že voľba právneho základu aktu Únie musí vychádzať z objektívnych skutočností, ktoré môžu byť predmetom súdneho preskúmania, medzi ktoré patrí cieľ a obsah tohto aktu. Ak preskúmanie dotknutého aktu preukáže, že sleduje dvojaký cieľ alebo že obsahuje dve zložky, a ak jeden z nich možno označiť za hlavný alebo prevažujúci, zatiaľ čo druhý je len doplňujúci, musí sa tento akt založiť iba na jedinom právnom základe, a to na tom, ktorý si vyžaduje hlavný alebo prevažujúci cieľ alebo zložka (rozsudok z 3. decembra 2019, Poľská republika/Parlament a Rada, C-482/17, EU:C:2019:1035, bod 31, ako aj citovaná judikatúra).

44 Treba tiež uviesť, že na účely určenia vhodného právneho základu možno zohľadniť právny kontext, do ktorého patrí nová právna úprava, najmä v rozsahu, v akom je takýto kontext

spôsobilý objasniť cieľ tejto právnej úpravy (rozsudok z 3. decembra 2019, Česká republika/Parlament a Rada, C-482/17, EU:C:2019:1035, bod 32).

45 Pokiaľ teda ide o právnu úpravu, ktorá ako napadnutá smernica mení existujúcu právnu úpravu, treba na účely identifikácie jej právneho základu zohľadniť aj existujúcu právnu úpravu, ktorú mení, a najmä jej cieľ a obsah (rozsudok z 3. decembra 2019, Česká republika/Parlament a Rada, C-482/17, EU:C:2019:1035, bod 42).

46 Navyše, ak už legislatívny akt 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 vzhľadom na jeho úlohu dohliadať na ochranu všeobecných záujmov uznaných Zmluvou o FEÚ a zohľadniť prierezové úlohy Únie zakotvené v článku 9 tejto Zmluvy, medzi ktoré patria požiadavky spojené s podporou vysokej úrovne zamestnanosti a zárukou primeranej sociálnej ochrany (pozri v tomto zmysle rozsudok z 21. decembra 2016, AGET Iraklis, C-201/15, EU:C:2016:972, bod 78).

47 Normotvorca Únie totiž v takejto situácii môže riadne splniť úlohu, ktorá mu prináleží, a to dbať na ochranu svojich všeobecných záujmov a prierezových úloh Únie, len vtedy, ak mu je dovolené prispôbiť príslušnú právnu úpravu Únie takýmto zmenám a vývoju (rozsudok z 3. decembra 2019, Česká republika/Parlament a Rada, C-482/17, EU:C:2019:1035, bod 39, ako aj citovaná judikatúra).

48 Po druhé treba uviesť, že pokiaľ v Zmluvách existuje špeciálne ustanovenie, ktoré môže predstavovať právny základ pre predmetný akt, potom musí byť tento akt založený na tomto ustanovení (rozsudok z 12. februára 2015, Parlament/Rada, C-48/14, EU:C:2015:91, bod 36 a citovaná judikatúra).

49 Po tretie zo znenia článku 53 ods. 1 v spojení s článkom 62 ZFEÚ vyplýva, že normotvorca Únie má právomoc prijať smernice zamerané najmä na koordináciu zákonov, iných právnych predpisov a správnych opatrení členských štátov týkajúcich sa prístupu k činnostiam poskytovania služieb a ich výkonu s cieľom uľahčiť prístup k týmto činnostiam a ich výkon.

50 Tieto ustanovenia teda oprávňujú normotvorcu Únie koordinovať vnútroštátne právne predpisy, ktoré môžu vzhľadom na ich samotnú rozdielnosť brániť slobode poskytovať služby medzi členskými štátmi.

51 Nemožno však z toho vyvodiť, že koordináciou takýchto právnych predpisov normotvorca Únie nemusí dbať ani na dodržiavanie všeobecného záujmu sledovaného rôznymi členskými štátmi a cieľov zakotvených v článku 9 ZFEÚ, ktoré musí Únia zohľadniť pri definovaní a uskutočňovaní všetkých jej politík a činností, medzi ktoré patria požiadavky pripomenuté v bode 46 tohto rozsudku.

52 Preto ak sú podmienky na použitie článku 53 ods. 1 ZFEÚ v spojení s článkom 62 ZFEÚ ako právneho základu splnené, normotvorcovi Únie nemožno zabrániť v tom, aby sa opieral o tento právny základ z dôvodu, že zohľadnil aj takéto požiadavky (pozri v tomto zmysle rozsudky z 13. mája 1997, Nemecko/Parlament a Rada, C-233/94, EU:C:1997:231, bod 17, ako aj zo 4. mája 2016, Philip Morris Brands a i., C-547/14, EU:C:2016:325, bod 60 a citovanú judikatúru).

53 Z toho vyplýva, že cieľom koordinačných opatrení prijatých normotvorcom Únie na základe článku 53 ods. 1 ZFEÚ v spojení s článkom 62 ZFEÚ musí byť nielen uľahčenie výkonu slobody poskytovania služieb, ale aj prípadné zabezpečenie ochrany iných základných záujmov, ktoré táto sloboda môže ovplyvniť (pozri v tomto zmysle rozsudok zo 4. mája 2016, Philip Morris Brands a i., C-547/14, EU:C:2016:325, bod 60, ako aj citovanú judikatúru).

54 V prejednávanej veci treba uviesť, že vzhľadom na to, že napadnutá smernica mení niektoré ustanovenia smernice 96/71 alebo do nich vkladá nové ustanovenia, je táto smernica súčasťou právneho kontextu napadnutej smernice, ako to potvrdzujú najmä jej odôvodnenia 1 a 4, v ktorých sa po prvé uvádza, že Únia posilňuje základné zásady vnútorného trhu, ktorými sú voľný pohyb pracovníkov, sloboda usadiť sa a sloboda poskytovať služby, ktoré sú zamerané na zaručenie spravodlivej hospodárskej súťaže pre podniky a dodržiavanie práv pracovníkov a po druhé, že viac ako dvadsať rokov po jej prijatí je potrebné posúdiť, či smernica 96/71 ešte stále zabezpečuje správnu rovnováhu medzi potrebou podporiť slobodu poskytovať služby a zabezpečiť spravodlivú hospodársku súťaž na jednej strane a potrebou chrániť práva vyslaných pracovníkov na strane druhej.

55 V prvom rade, pokiaľ ide o cieľ napadnutej smernice, táto smernica v spojení so smernicou, ktorú mení, smeruje k vytvoreniu rovnováhy medzi dvoma záujmami, a to na jednej strane zaručiť podnikom zo všetkých členských štátov možnosť poskytovať služby na vnútornom trhu vysielaním pracovníkov z členského štátu, v ktorom sú usadení, do členského štátu, v ktorom poskytujú svoje služby, a na druhej strane chrániť práva vyslaných pracovníkov.

56 Na tento účel sa normotvorca Únie tým, že prijal napadnutú smernicu, snažil zabezpečiť slobodu poskytovania služieb na spravodlivom základe, teda v rámci právnej úpravy zaručujúcej hospodársku súťaž, 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, a táto ochrana predstavuje okrem iného, ako to potvrdzuje odôvodnenie 10 tejto smernice, prostriedok „na zaručenie slobody poskytovať služby spravodlivým spôsobom“.

57 Na tento účel je cieľom uvedenej smernice, aby boli pracovné podmienky a podmienky zamestnávania vyslaných pracovníkov čo najviac porovnateľné s podmienkami pracovníkov zamestnanými podnikmi so sídlom v hostiteľskom členskom štáte, a tak zabezpečiť zvýšenú ochranu pracovníkov vyslaných do tohto členského štátu.

58 V druhom rade, pokiaľ ide o obsah napadnutej smernice, smeruje najmä prostredníctvom ustanovení namietaných Poľskou republikou k väčšiemu zohľadneniu ochrany vyslaných pracovníkov, a to vždy s cieľom zabezpečiť spravodlivý výkon slobodného poskytovania služieb v hostiteľskom členskom štáte.

59 V tejto logike po prvé článok 1 tejto smernice mení článok 1 smernice 96/71 tak, že do predmetu tejto smernice jednak vkladá odsek 1, ktorý stanovuje záruku ochrany vyslaných pracovníkov počas ich vyslania, a jednak odsek 1a, ktorý spresňuje, že smernica 96/71 nijakým spôsobom nezasahuje do výkonu základných práv uznaných v členských štátoch a na úrovni Únie.

60 Po druhé článok 1 ods. 2 písm. a) napadnutej smernice mení článok 3 ods. 1 smernice 96/71, pričom odkazuje na rovnosť zaobchádzania s cieľom odôvodniť záruku, ktorú treba poskytnúť vyslaným pracovníkom v oblasti pracovných podmienok a podmienok zamestnávania. Rozširuje zoznam oblastí, na ktoré sa táto záruka vzťahuje, jednak na podmienky ubytovania pracovníkov, ak zamestnávateľ ponúka ubytovanie pracovníkom, ktorí sú vzdialení od ich

zvyčajného miesta výkonu práce, a jednak na príspevky a náhradu výdavkov s cieľom pokryť cestovné náklady, ubytovanie, ako aj stravovanie pracovníkov, ktorí sú vzdialení od svojho bydliska z pracovných dôvodov. Okrem toho v článku 3 ods. 1 prvom pododseku písm. c) smernice 96/71, zmenenej napadnutou smernicou (ale len „zmenená smernica 96/71“), pojem „odmeňovanie“ nahrádza pojem „minimálne mzdové tarify“.

61 Po tretie napadnutá smernica zavádza odstupovanie pri uplatňovaní pracovných podmienok a podmienok zamestnávania hostiteľského členského štátu tým, že prostredníctvom vloženia článku 3 ods. 1a do smernice 96/71 stanovuje uplatnenie takmer všetkých týchto podmienok, ak skutočné trvanie vyslania vo všeobecnosti presahuje dvanásť mesiacov.

62 Z vyššie uvedeného vyplýva, že na rozdiel od argumentácie Poľskej republiky je napadnutá smernica spôsobilá posilniť slobodné poskytovanie služieb na spravodlivom základe, ktorý je hlavným cieľom, ktorý sleduje, keďže zabezpečuje, aby pracovné podmienky a podmienky zamestnávania vyslaných pracovníkov boli čo najviac porovnateľné s pracovnými podmienkami a podmienkami zamestnávania pracovníkov zamestnaných podnikmi so sídlom v hostiteľskom členskom štáte, pričom týmto vyslaným pracovníkom sa poskytuje väčšia ochrana pracovných podmienok a podmienok zamestnávania v tomto členskom štáte, ako je ochrana, ktorú stanovuje smernica 96/71.

63 V treťom rade, aj keď cieľom smernice 96/71 je v jej odôvodnení 1 odstránenie prekážok voľného pohybu osôb a služieb medzi členskými štátmi, v odôvodnení 5 spresňuje, že potreba podporovať nadnárodné poskytovanie služieb si vyžaduje primerané konkurenčné prostredie a opatrenia zaručujúce rešpektovanie práv pracovníkov.

64 Práve z tohto hľadiska odôvodnenia 13 a 14 tejto smernice uvádzajú koordináciu právnych predpisov členských štátov tak, že stanovujú „základ“ kogentných pravidiel minimálnej ochrany, ktoré majú v hostiteľskom členskom štáte dodržiavať zamestnávateľia vysielajúci pracovníkov do tohto štátu.

65 Z toho vyplýva, že smernica 96/71 od svojho prijatia, pričom sledovala cieľ zlepšiť slobodu nadnárodného poskytovania služieb, už zohľadňovala potrebu zabezpečiť hospodársku súťaž, ktorá nie je založená na tom, že pracovné podmienky a podmienky zamestnávania sa v tom istom členskom štáte na podstatne odlišnej úrovni uplatňujú v závislosti od toho, či zamestnávateľ je alebo nie je usadený v tomto členskom štáte, a teda ochranu vyslaných pracovníkov. Konkrétne článok 3 tejto smernice stanovoval pracovné podmienky a podmienky zamestnávania hostiteľského členského štátu, ktoré museli byť zaručené pracovníkom vyslaným na územie tohto členského štátu zamestnávateľmi, ktorí ich vyslali, aby tam poskytovali služby.

66 Navyše treba pripomenúť, ako je uvedené v bodoch 46 a 47 tohto rozsudku, že normotvorca Únie, ktorý prijme legislatívny akt, nemôže byť zbavený možnosti prispôbiť tento akt každej zmene okolností alebo vývoju poznatkov vzhľadom na jeho úlohu dbať na ochranu všeobecných záujmov uznaných Zmluvou o FEÚ.

67 Treba pritom v rámci širšieho právneho kontextu, v ktorom bola prijatá napadnutá smernica, uviesť, že na vnútornom trhu došlo od nadobudnutia účinnosti smernice 96/71 k významnému vývoju, do ktorého patria v prvom rade postupné rozširovania Únie v priebehu rokov 2004, 2007 a 2013, ktoré mali za následok umožniť účasť podnikov členských štátov, v ktorých boli vo všeobecnosti uplatniteľné pracovné podmienky a podmienky zamestnávania, ktoré sú vzdialené od podmienok uplatniteľných v iných členských štátoch, na tomto trhu.

68 Navyše ako uviedol Parlament, Komisia vo svojom pracovnom dokumente 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“ (alej len „posúdenie vplyvu“), konštatovala, 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 pracovníkov.

69 Vzhľadom na cieľ, ktorý sledovala smernica 96/71, a to zabezpečiť slobodu nadnárodného poskytovania služieb v rámci vnútorného trhu pri primeranom konkurenčnom prostredí a zaručiť dodržiavanie práv pracovníkov, normotvorca Únie tak mohol vzhľadom na vývoj okolností a poznatkov zdôraznený v bodoch 67 a 68 tohto rozsudku pri prijímaní napadnutej smernice vychádzať z toho istého právneho základu, ako je ten, ktorý bol použitý na prijatie uvedenej smernice 96/71. Na účely dosiahnutia tohto cieľa tým najlepším spôsobom v zmenenom kontexte totiž tento normotvorca mohol považovať za nevyhnutné prispôbiť rovnováhu, na ktorej spočíva smernica 96/71, 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.

70 Za týchto podmienok treba argumentáciu Poľskej republiky, podľa ktorej ustanovenia ZFEÚ relevantné v oblasti sociálnej politiky predstavujú vhodný právny základ napadnutej smernice, zamietnuť.

71 Druhý žalobný dôvod treba preto zamietnuť.

2. O prvom žalobnom dôvode založenom na porušení článku 56 ZFEÚ článkom 1 ods. 2 písm. a) a b) napadnutej smernice

a) Argumentácia účastníkov konania

72 Poľská republika vo svojom prvom žalobnom dôvode tvrdí, že napadnutá smernica vytvára obmedzenia slobody poskytovania služieb, ktoré sú v rozpore s článkom 56 ZFEÚ, keďže do smernice 96/71 zavádza povinnosť členských štátov zaručiť vyslaným pracovníkom jednak odmenu v súlade s právnymi predpismi alebo praxou hostiteľského členského štátu a jednak všetky pracovné podmienky a podmienky zamestnávania, ktoré sú v súlade s touto právnou úpravou alebo praxou, pokiaľ skutočná dĺžka vyslania pracovníka v podstate presahuje dvanásť mesiacov.

73 V prvej časti prvého žalobného dôvodu sa Poľská republika po prvé domnieva, že nahradenie pojmu „minimálne mzdové tarify“ pojmom „odmeňovanie“ v článku 3 ods. 1 prvom pododseku písm. c) zmenenej smernice 96/71 predstavuje diskriminačné obmedzenie slobodného poskytovania služieb, keďže ukladá poskytovateľovi služieb zamestnávajúcemu vyslaných pracovníkov dodatočnú ekonomickú a administratívnu záťaž.

74 Zdôrazňuje, že toto ustanovenie zmenenej smernice 96/71 má za následok zrušenie konkurenčnej výhody poskytovateľov služieb usadených v iných členských štátoch vyplývajúcej z nižších sadzieb odmeny, ako sú sadzby v hostiteľskom členskom štáte.

75 Po druhé Poľská republika zastáva názor, že jednak sloboda poskytovania služieb zaručená v článku 56 ZFEÚ sa nezakladá na zásade rovnosti zaobchádzania, ale na zákaze diskriminácie, a jednak, že zahraniční poskytovatelia služieb sa nachádzajú v odlišnej a ťažšej situácii než poskytovatelia usadení v hostiteľskom členskom štáte najmä z dôvodu, že musia dodržiavať pravidlá svojho členského štátu pôvodu a pravidlá tohto hostiteľského členského štátu.

76 Okrem toho sa vyslaní pracovníci nachádzajú v odlišnej situácii ako pracovníci

hostiteľského členského štátu, pretože ich pobyt v tomto členskom štáte je dočasný a nie sú súčasťou jeho trhu práce, keďže si zachovávajú centrum svojich záujmov v štáte svojho bydliska. Odmena vyplácaná týmto pracovníkom by im preto mala umožniť pokryť životné náklady v tejto poslednej uvedenej krajine.

77 Po tretie sa domnieva, že zmeny zavedené napadnutou smernicou nemožno považovať za odôvodnené naliehavými požiadavkami všeobecného záujmu alebo za primerané, keďže ciele ochrany pracovníkov a predchádzania nekalej hospodárskej súťaži boli zohľadnené v smernici 96/71.

78 Ako uvádza odôvodnenie 16 napadnutej smernice a niektoré časti posúdenia vplyvu, Poľská republika uvádza, že normotvorca Únie sa domnieva, že prospech konkurenčnej výhody z dôvodu nižších nákladov na pracovnú silu teraz sám osebe predstavuje nekalú hospodársku súťaž, hoci predtým takto kvalifikovaný nebol.

79 V tejto súvislosti Poľská republika zdôrazňuje, že o nekalú konkurenčnú výhodu nemôže ísť, ak je poskytovateľ služieb povinný vyplácať pracovníkom, ktorých vysielala do členského štátu, mzdu v súlade s pravidlami platnými v tomto členskom štáte.

80 V druhej časti prvého žalobného dôvodu Poľská republika zastáva názor, že článok 3 ods. 1a zmenenej smernice 96/71 tým, že stanovuje zvýšenú úroveň ochrany pre pracovníkov vyslaných do hostiteľského členského štátu na obdobie presahujúce dvanásť mesiacov, zavádza obmedzenie slobodného poskytovania služieb, ktoré nie je odôvodnené ani primerané.

81 Toto ustanovenie spôsobuje dodatočné finančné a administratívne náklady pre poskytovateľa služieb usadeného v inom členskom štáte, ako je hostiteľský členský štát, a je v rozpore so zásadou právnej istoty vzhľadom na nejednoznačnosť vyplývajúcu z toho, že normotvorca Únie nevymenoval pravidlá hostiteľského členského štátu uplatniteľné na základe uvedeného ustanovenia.

82 Poľská republika sa domnieva, že zásada rovnosti zaobchádzania platí pre osoby, ktoré využili slobodu pohybu, teda osoby, ktoré majú stále zamestnanie v hostiteľskom členskom štáte, ale že nemožno uplatniť analogické úvahy na pracovníkov vyslaných do tohto členského štátu na obdobie presahujúce dvanásť mesiacov, pričom zdôrazňuje, že vyslaní pracovníci sa nezapájajú do trhu práce uvedeného členského štátu.

83 Poľská republika sa domnieva, že článok 3 ods. 1a zmenenej smernice 96/71 nie je v súlade s článkom 9 nariadenia „Rím I“ a že táto smernica nepredstavuje *lex specialis* v zmysle článku 23 tohto nariadenia.

84 Zastáva názor, že riešenie prijaté v článku 3 ods. 1a zmenenej smernice 96/71 je neprimerané jednak vzhľadom na skutočnosť, že veľký počet pracovných podmienok a podmienok zamestnávania už bol v rámci Únie harmonizovaný, pričom záujmy pracovníkov sú teda dostatočne chránené právnou úpravou členského štátu pôvodu, a jednak vzhľadom na skutočnosť, že mechanizmus nahrádzania vyslaného pracovníka, ktorý sa zohľadňuje pri výpočte obdobia dvanástich mesiacov, pri prekročení ktorého sa uplatnia takmer všetky pracovné podmienky a podmienky zamestnávania, nemá žiadnu súvislosť so situáciou vyslaného pracovníka.

85 Poľská republika napokon uvádza, že sčítanie dôb vyslania, ktoré môžu trvať veľký počet rokov, nie je nijako časovo obmedzené.

86 Parlament a Rada, ktorých podporuje Spolková republika Nemecko, Holandské kráľovstvo,

Švédske kráľovstvo a Komisia, spochybujú argumentáciu Poľskej republiky uvedenú na podporu dvoch častí prvého žalobného dôvodu.

b) **Posúdenie Súdnym dvorom**

1) *Úvodné pripomienky*

87 V prvom rade treba pripomenúť, že Súdny dvor rozhodol, že zákaz obmedzení slobodného poskytovania služieb sa vzťahuje nielen na vnútroštátne opatrenia, ale aj na opatrenia prijaté inštitúciami Únie (rozsudok z 26. októbra 2010, Schmelz, C-97/09, EU:C:2010:632, bod 50 a citovaná judikatúra).

88 V dôsledku toho a ako vyplýva z bodu 53 tohto rozsudku, v oblasti voľného pohybu tovaru, osôb, služieb a kapitálu opatrenia prijaté normotvorcom Únie, či už ide o opatrenia na harmonizáciu právnych predpisov členských štátov alebo opatrenia na koordináciu týchto právnych úprav, majú za cieľ nielen uľahčiť výkon jednej z týchto slobôd, ale aj prípadne zabezpečiť ochranu iných základných záujmov uznaných Úniou, ktoré táto sloboda môže ovplyvniť.

89 Je to tak najmä vtedy, ak normotvorca Únie prostredníctvom koordinačných opatrení na uľahčenie slobody poskytovať služby zohľadní všeobecný záujem, ktorý sledujú rôzne členské štáty, a stanoví úroveň ochrany tohto záujmu, ktorá sa zdá byť prijateľná v Únii (pozri analogicky rozsudok z 13. mája 1997, Nemecko/Parlament a Rada, C-233/94, EU:C:1997:231, bod 17).

90 Ako pritom bolo uvedené v bode 56 tohto rozsudku, normotvorca Únie sa tým, že prijal napadnutú smernicu, snažil zabezpečiť slobodné poskytovanie služieb na spravodlivom základe, teda v rámci právnej úpravy zaručujúcej hospodársku súťaž, 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 táto ochrana poskytuje vyslaným pracovníkom väčšiu ochranu, a táto ochrana predstavuje okrem iného, ako to potvrdzuje odôvodnenie 10 tejto smernice, prostriedok „na zaručenie slobody poskytovať služby spravodlivým spôsobom“.

91 V druhom rade sa súd Únie, na ktorý bola podaná žaloba o neplatnosť legislatívneho aktu, ktorého cieľom je koordinácia právnych predpisov členských štátov v oblasti pracovných podmienok a podmienok zamestnávania, akou je napadnutá smernica, 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.

92 Tak zásada rovnosti zaobchádzania, ako aj zásada proporcionality, na ktoré sa odvoláva Poľská republika v rámci tohto žalobného dôvodu, sú pritom súčasťou týchto všeobecných zásad.

93 Podľa ustálenej judikatúry si zásada rovnosti zaobchádzania jednak vyžaduje, aby sa s porovnateľnými situáciami nezaobchádzalo rozdielne a s rozdielnymi situáciami rovnako, pokiaľ takéto zaobchádzanie nie je objektívne odôvodnené (rozsudok z 3. decembra 2019, Česká republika/Parlament a Rada, C-482/17, EU:C:2019:1035, bod 164, ako aj citovaná judikatúra).

94 Zásada proporcionality jednak vyžaduje, aby prostriedky stanovené v ustanovení práva Únie boli primerané na dosiahnutie legitímnych cieľov sledovaných dotknutou právnou úpravou a nešli nad rámec toho, čo je potrebné na ich dosiahnutie (rozsudok z 3. decembra 2019, Česká republika/Parlament a Rada, C-482/17, EU:C:2019:1035, bod 76, ako aj citovaná judikatúra).

95 Pokiaľ ide o súdne preskúmanie dodržiavania týchto podmienok, Súdny dvor priznal normotvorcovi Únie v rámci výkonu právomocí, ktorými disponuje, širokú mieru voľnej úvahy v oblasti, kde si jeho konanie vyžaduje výber tak politickej, ako aj hospodárskej alebo sociálnej povahy, a kde má povinnosť vykonať komplexné posúdenie a hodnotenie. Nejde teda o to, či prijaté opatrenie v tejto oblasti bolo jedinou alebo najlepšou možnosťou, pretože zákonnosť tohto opatrenia môže ovplyvniť len jeho zjavne neprimeraná povaha vo vzťahu k cieľu, ktorý príslušné inštitúcie sledujú (rozsudok z 3. decembra 2019, Česká republika/Parlament a Rada, C-482/17, EU:C:2019:1035, bod 77, ako aj citovaná judikatúra).

96 Nemožno pritom spochybniť, že právna úprava na úrovni Únie týkajúca sa vysielania pracovníkov v rámci poskytovania služieb patrí do takejto oblasti.

97 Okrem toho široká miera voľnej úvahy normotvorcu Únie, s ktorou sa spája obmedzené súdne preskúmanie jej výkonu, sa nevzťahuje len na povahu a dosah prijímaných predpisov, ale v určitej miere aj na určenie základných údajov (rozsudok z 3. decembra 2019, Česká republika/Parlament a Rada, C-482/17, EU:C:2019:1035, bod 78, ako aj citovaná judikatúra).

98 No aj v prípade, ak má normotvorca Únie širokú mieru voľnej úvahy, je povinný oprieť svoje rozhodnutie o objektívne kritériá a zisťovať, či môžu ciele sledované zvoleným opatrením odôvodniť aj známe negatívne hospodárske dôsledky pre niektoré hospodárske subjekty. Podľa článku 5 protokolu (č. 2) o uplatňovaní zásad subsidiarity a proporcionality, ktorý je prílohou Zmluvy o EÚ a Zmluvy o FEÚ, totiž návrhy legislatívnych aktov zodpovedajú potrebu udržať akúkoľvek záležitosť hospodárskych subjektov na čo najnižšej úrovni, primeranejšie sledovanému cieľu (rozsudok z 3. decembra 2019, Česká republika/Parlament a Rada, C-482/17, EU:C:2019:1035, bod 79, ako aj citovaná judikatúra).

99 Navyše, aj keď má takéto súdne preskúmanie obmedzenú pôsobnosť, je potrebné, aby boli inštitúcie Únie, autori predmetného aktu, schopné Súdnemu dvoru preukázať, že akt bol prijatý na základe efektívneho výkonu ich voľnej úvahy, čo predpokladá zohľadnenie všetkých relevantných skutočností a okolností situácie, ktorú mal tento akt upravovať. Z toho vyplýva, že tieto inštitúcie musia mať prinajmenšom možnosť jasným a jednoznačným spôsobom predložiť a vysvetliť základné údaje, ktoré sa musia zohľadniť pri odôvodnení napadnutých opatrení uvedeného aktu a od ktorých závisí výkon ich voľnej úvahy (rozsudok z 3. decembra 2019, Česká republika/Parlament a Rada, C-482/17, EU:C:2019:1035, bod 81, ako aj citovaná judikatúra).

100 Práve z hľadiska týchto úvah treba preskúmať obe časti prvého žalobného dôvodu.

2) *O prvej časti prvého žalobného dôvodu založenej na existencii diskriminačného obmedzenia slobody poskytovať služby*

101 Poľská republika sa v prvom rade domnieva, že nahradenie pojmu „minimálne mzdové tarify“ pojmom „odmeňovanie“ v článku 3 ods. 1 prvom pododseku písm. c) zmenenej smernice 96/71 predstavuje diskriminačné obmedzenie slobodného poskytovania služieb, keďže toto ustanovenie ukladá poskytovateľom služieb zamestnávajúcim vyslaných pracovníkov dodatočnú ekonomickú a administratívnu záležitosť, ktorá má za následok odstránenie konkurenčnej výhody poskytovateľov, ktorí sú usadení v poľských štátoch s najnižšími sadzbami odmeňovania.

102 Vzhľadom na samotnú povahu zmenenej smernice 96/71, a to povahu nástroja na koordináciu právnych predpisov poľských štátov v oblasti pracovných podmienok a podmienok zamestnávania, táto smernica znamená, že poskytovatelia služieb, ktorí vysielajú pracovníkov do iného poľského štátu, ako je poľský štát, v ktorom sú usadení, podliehajú nielen právnej úprave svojho poľského štátu pôvodu, ale aj právnej úprave hostiteľského poľského štátu týchto

pracovníkov.

103 Dodatočná administratívna a ekonomická záťaž, ktorá by na základe toho mohla pre týchto poskytovateľov vzniknúť, vyplýva z cieľov sledovaných zmenou smernice 96/71, ktorá ako nástroj na koordináciu právnych predpisov členských štátov v oblasti pracovných podmienok a podmienok zamestnávania, navyše už pred touto zmenou znamenala, že poskytovatelia služieb vysielajúci pracovníkov sú asne podliehajú právnym predpisom svojho členského štátu pôvodu a hostiteľského členského štátu.

104 Ako pritom bolo uvedené v bodoch 56 a 90 tohto rozsudku, normotvorca Únie sa tým, že prijal napadnutú smernicu, snažil zabezpečiť slobodu poskytovateľa služby na spravodlivom základe, teda v rámci právnej úpravy zaručujúcej hospodársku súťaž, 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 a táto ochrana predstavuje okrem iného, ako to potvrdzuje odôvodnenie 10 tejto smernice, prostriedok na „zaručenie slobody poskytovateľa služby spravodlivým spôsobom“.

105 Z toho vyplýva, že napadnutá smernica tým, že zaručuje zvýšenú ochranu vyslaných pracovníkov, má za cieľ zabezpečiť výkon slobody poskytovateľa služby v Únii v rámci hospodárskej súťaže, ktorá nezávisí od neprimeraných rozdielov v pracovných podmienkach a podmienkach zamestnávania uplatňovaných v tom istom členskom štáte na podniky z rôznych členských štátov.

106 V tomto rozsahu na účely dosiahnutia takéhoto cieľa napadnutá smernica obnovuje rovnováhu faktorov, z hľadiska ktorých podniky so sídlom v rôznych členských štátoch môžu vstúpiť do hospodárskej súťaže bez toho, aby odstránila prípadnú konkurenčnú výhodu, ktorú by získali poskytovatelia služieb niektorých členských štátov, keďže na rozdiel od toho, čo tvrdí Poľská republika, uvedená smernica 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 zložiek odmeňovania, ktoré sa v tomto štáte stali záväznými. 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.

107 Okrem toho treba zdôrazniť, že cieľom napadnutej smernice je v súlade s jej odôvodnením 16 vytvoriť „skutočne integrovaný a konkurenčný vnútorný trh“ a zároveň podľa jej odôvodnenia 4 prostredníctvom jednotného uplatňovania pravidiel v oblasti pracovných podmienok a podmienok zamestnávania podporiť „skutočné sociálne zbližovanie“.

108 Z predchádzajúcich úvah vyplýva, že na dosiahnutie cieľov uvedených v bode 104 tohto rozsudku sa normotvorca Únie mohol bez toho, aby vytvoril neodôvodnené rozdielne zaobchádzanie s poskytovateľmi služieb podľa členského štátu, v ktorom sú usadení, domnievať, že pojem „odmeňovanie“ je vhodnejší ako pojem „minimálne mzdové tarify“ zavedený smernicou 96/71.

109 V druhom rade Poľská republika zastáva po prvé názor, že sloboda poskytovania služieb zaručená článkom 56 ZFEÚ sa nezakladá na zásade rovnosti zaobchádzania, ale na zákaze diskriminácie.

110 V podstate teda tvrdí, že napadnutá smernica nesprávne stanovuje rovnosť zaobchádzania medzi vyslanými pracovníkmi a pracovníkmi, ktorí sú zamestnaní podnikmi usadenými v

hostiteľskom členskom štáte. Treba však konštatovať, že z tejto smernice nevyplýva takáto rovnosť medzi týmito dvoma kategóriami pracovníkov.

111 V tejto súvislosti ani nahradenie pojmu „minimálne mzdové tarify“ pojmom „odmeňovanie“ v článku 3 ods. 1 prvom pododseku písm. c) zmenenej smernice 96/71, ani uplatnenie pracovných podmienok a podmienok zamestnávania v hostiteľskom členskom štáte na vyslaných pracovníkov, pokiaľ ide o náhradu cestovných, ubytovacích a stravovacích nákladov pracovníkov, ktorí sú vzdialení od svojho bydliska z pracovných dôvodov, nevedú k tomu, že by sa títo pracovníci nachádzali v rovnakej alebo podobnej situácii ako pracovníci zamestnaní podnikmi so sídlom v hostiteľskom členskom štáte.

112 Tieto zmeny totiž nevedú k uplatneniu všetkých pracovných podmienok a podmienok zamestnávania hostiteľského členského štátu, keďže v každom prípade sa podľa článku 3 ods. 1 zmenenej smernice 96/71 iba niektoré z týchto podmienok uplatňujú na týchto pracovníkov.

113 Vzhľadom na skutočnosti uvedené v bode 67 tohto rozsudku Poľská republika pritom nemohla preukázať, že zmeny vykonané napadnutou smernicou v článku 3 ods. 1 prvom pododseku smernice 96/71 išli nad rámec toho, čo bolo nevyhnutné na dosiahnutie cieľa napadnutej smernice, a to zabezpečiť slobodu poskytovať služby na spravodlivom základe a poskytnúť vyslaným pracovníkom väšiu ochranu.

114 Po druhé Poľská republika tvrdí, že poskytovatelia služieb usadení v inom členskom štáte sa nachádzajú v odlišnej a ťažšej situácii ako poskytovatelia usadení v hostiteľskom členskom štáte z hlavne z dôvodu, že musia dodržiavať pravidlá svojho členského štátu pôvodu a pravidlá hostiteľského členského štátu.

115 Tak ako v prípade vyslaných pracovníkov nemá napadnutá smernica za následok, že by sa poskytovatelia služieb usadení v iných členských štátoch, ako je hostiteľský členský štát, nachádzali v situácii porovnateľnej so situáciou poskytovateľov usadených v poslednom uvedenom štáte, pretože prví uvedení poskytovatelia musia na pracovníkov, ktorých zamestnávajú v tomto štáte, uplatňovať iba niektoré z pracovných podmienok a podmienok zamestnávania, ktoré uplatňujú poskytovatelia usadení v poslednom uvedenom členskom štáte.

116 Okrem toho, ako bolo pripomenuté v bodoch 102 a 103 tohto rozsudku, zmenená smernica 96/71 z dôvodu jej samotnej povahy nástroja koordinácie právnych predpisov členských štátov v oblasti pracovných podmienok a podmienok zamestnávania znamená, že poskytovatelia služieb, ktorí vysielajú pracovníkov do iného členského štátu, ako je členský štát, v ktorom sú usadení, podliehajú nielen právnej úprave svojho členského štátu pôvodu, ale aj právnej úprave hostiteľského členského štátu týchto pracovníkov.

117 Pokiaľ ide o situáciu vyslaných pracovníkov, ktorá sa vyznačuje tým, že ich pobyt v hostiteľskom členskom štáte je dočasný a že sa nezapájajú do trhu práce tohto štátu, je pravda, že títo pracovníci vykonávajú počas určitého obdobia svoje úlohy v inom členskom štáte, ako je členský štát, v ktorom majú obvyklý pobyt.

118 Z tohto dôvodu normotvorca Únie mohol rozumne považovať za vhodné, aby počas tohto obdobia odmena, ktorú dostávajú títo pracovníci, bola, ako stanovuje článok 3 ods. 1 prvý pododsek písm. c) zmenenej smernice 96/71, odmenou, ktorá je stanovená povinnými ustanoveniami hostiteľského členského štátu, aby im umožnila pokryť životné náklady v tomto členskom štáte, a nie, na rozdiel od toho, čo tvrdí Poľská republika, odmenou, ktorá by im umožnila pokryť životné náklady v ich krajine obvyklého pobytu.

119 V treťom rade sa Poľská republika domnieva, že zmeny zavedené napadnutou smernicou

nie sú odôvodnené naliehavými požiadavkami všeobecného záujmu ani primerané, keďže ciele ochrany pracovníkov a predchádzania nekalej hospodárskej súťaži boli zohľadnené v smernici 96/71.

120 Táto argumentácia je založená na myšlienke, že prostredníctvom napadnutej smernice sa normotvorca Únie domnieval, že prospech z konkurenčnej výhody z dôvodu nižších nákladov na pracovnú silu, ako sú náklady na pracovnú silu v hostiteľskom členskom štáte, predstavuje nekalú hospodársku súťaž.

121 Aj keď napadnutá smernica rozširuje rozsah pracovných podmienok a podmienok zamestnávania, ktoré sa uplatňujú na pracovníkov vyslaných do iného členského štátu, ako je členský štát, v ktorom obvykle vykonávajú svoju činnosť, nemá pritom za následok zákaz akejkoľvek hospodárskej súťaže založenej na nákladoch, najmä nie súťaže, ktorá vyplýva z rozdielov v produktivite alebo efektivite týchto pracovníkov, uvedených v odôvodnení 16 tejto smernice.

122 Okrem toho žiadna časť napadnutej smernice nekvalifikuje ako „nekalú“ hospodársku súťaž, ktorá by bola založená na takýchto rozdieloch. Cieľom tejto smernice je zachovať slobodu poskytovania služieb na spravodlivom základe zabezpečením ochrany vyslaných pracovníkov najmä prostredníctvom toho, že sa na nich uplatnia všetky zložky odmeňovania, ktoré sa stali záväznými podľa právnych predpisov hostiteľského členského štátu.

123 Prvá časť prvého žalobného dôvodu treba preto zamietnuť.

3) *O druhej časti prvého žalobného dôvodu založenej na neodôvodnenom a neprimeranom obmedzení slobody poskytovania služieb zavedenom v článku 3 ods. 1a zmenenej smernice 96/71*

124 V prvom rade článok 3 ods. 1a zmenenej smernice 96/71 stanovuje, že ak je pracovník vyslaný do hostiteľského členského štátu na viac ako dvanásť mesiacov alebo viac ako osemnásť mesiacov, ak poskytovateľ služieb predloží v tomto zmysle odôvodnené oznámenie, tento poskytovateľ zabezpečí na základe rovnosti zaobchádzania okrem pracovných podmienok a podmienok zamestnávania uvedených v článku 3 ods. 1 tejto smernice všetky uplatniteľné pracovné podmienky a podmienky zamestnávania, ktoré sú v tomto štáte stanovené v zákonoch, iných právnych predpisoch alebo správnych opatreniach a/alebo v kolektívnych zmluvách alebo v arbitrážnych nálezoch vyhlásených za všeobecne uplatniteľné. Do pôsobnosti článku 3 ods. 1a zmenenej smernice 96/71 nespádajú jednak postupy, formálne náležitosti a podmienky, ktorými sa spravuje uzatváranie a ukončenie pracovnej zmluvy, vrátane doložky o zákaze konkurencie, a jednak zamestnanecké systémy doplnkového dôchodkového poistenia.

125 Vzhľadom na širokú mieru voľnej úvahy normotvorcu Únie pripomenutú v bodoch 95 a 96 tohto rozsudku sa pritom tento normotvorca mohol bez toho, aby sa dopustil zjavne nesprávneho posúdenia domnievať, že vyslanie na takéto dlhé obdobie malo za následok značné priblíženie osobnej situácie dotknutých vyslaných pracovníkov k osobnej situácii pracovníkov zamestnaných podnikmi so sídlom v hostiteľskom členskom štáte, a odôvodňovalo, aby sa na týchto dlhodobo vyslaných pracovníkov vzťahovali takmer všetky pracovné podmienky a podmienky zamestnávania uplatniteľné v tomto poslednom uvedenom členskom štáte.

126 Po druhé, pokiaľ ide o tvrdenie, podľa ktorého článok 3 ods. 1a zmenenej smernice 96/71 spôsobuje dodatočné finančné a administratívne náklady pre poskytovateľa služieb usadeného v inom členskom štáte ako je hostiteľský členský štát, už z bodu 102 tohto rozsudku vyplýva, že vzhľadom na samotnú povahu zmenenej smernice 96/71, a to povahu nástroja koordinácie právnych predpisov členských štátov v oblasti pracovných podmienok a podmienok zamestnávania, táto smernica znamená, že poskytovatelia služieb, ktorí vysielajú pracovníkov na

obdobie presahujúce dvanásť mesiacov do iného členského štátu, než v ktorom sú usadení, podliehajú nielen právnej úprave svojho členského štátu pôvodu, ale aj právnej úprave hostiteľského členského štátu týchto pracovníkov.

127 Ako bolo uvedené v bode 103 tohto rozsudku v odpovedi na prvú otázku prvého žalobného dôvodu, dodatočná administratívna a ekonomická záťaž, ktorá by z toho mohla pre týchto poskytovateľov vzniknúť, vyplýva z cieľov sledovaných pri zmene smernice 96/71, ktorá ako nástroj na koordináciu právnych predpisov členských štátov v oblasti pracovných podmienok a podmienok zamestnávania, navyše už pred touto zmenou znamenala, že poskytovatelia služieb vysielajúci pracovníkov sú asne podliehajú právnym predpisom svojho členského štátu pôvodu a hostiteľského členského štátu.

128 V treťom rade, pokiaľ ide o tvrdenie založené na porušení zásady právnej istoty, vzhľadom na nejednoznačnosť spôsobenú nevymenovaním pravidiel hostiteľského členského štátu uplatniteľných podľa článku 3 ods. 1a zmenenej smernice 96/71 treba konštatovať, že toto ustanovenie nie je vôbec nejednoznačné, pretože v prípade vyslania pracovníka počas obdobia presahujúceho dvanásť mesiacov ukladá povinnosť uplatniť všetky pracovné podmienky a podmienky zamestnávania hostiteľského členského štátu s výnimkou podmienok, ktoré výslovne uvádza.

129 Okrem toho článok 3 ods. 1 štvrtý pododsek zmenenej smernice 96/71 stanovuje, že členské štáty uverejňujú informácie o pracovných podmienkach a podmienkach zamestnávania v súlade s vnútroštátnym právom a/alebo praxou na jednotnej oficiálnej vnútroštátnej webovej stránke uvedenej v článku 5 smernice 2014/67 vrátane všetkých pracovných podmienok a podmienok zamestnávania v súlade s článkom 3 ods. 1a zmenenej smernice 96/71.

130 Po štvrté sa Poľská republika odvoláva na článok 9 nariadenia „Rím I“ a domnieva sa, že napadnutá smernica nepredstavuje *lex specialis* v zmysle článku 23 tohto nariadenia.

131 V prvom rade treba uviesť, že článok 8 nariadenia „Rím I“ v odseku 1 stanovuje všeobecnú kolíznú normu uplatniteľnú na pracovné zmluvy, ktorá určuje právny poriadok, ktorý si zvolili strany takejto zmluvy, a v odseku 2 stanovuje, že pokiaľ si rozhodné právo nezvolili, 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.

132 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, pričom odôvodnenie 40 tohto nariadenia uvádza, že uvedené nariadenie by nemalo vylučovať, aby právo Únie v osobitných veciach obsahovalo kolízne normy týkajúce sa zmluvných záväzkov.

133 Tak článok 3 ods. 1 zmenenej smernice 96/71, pokiaľ ide o vyslaných pracovníkov, ako aj článok 3 ods. 1a tejto smernice, pokiaľ ide o vyslaných pracovníkov na obdobie, ktoré vo všeobecnosti trvá viac ako dvanásť mesiacov, svojou povahou a obsahom predstavujú osobitné kolízne normy v zmysle článku 23 nariadenia „Rím I“.

134 Okrem toho proces prípravy nariadenia „Rím I“ svedčí o tom, že článok 23 tohto nariadenia sa uplatní na osobitnú kolíznú normu, ktorá už bola stanovená v článku 3 ods. 1 smernice 96/71, keďže k návrhu nariadenia Európskeho parlamentu a Rady o rozhodnom práve pre zmluvné záväzky (Rím I) [KOM(2005) 650 v konečnom znení] z 15. decembra 2005 Komisia pripojila zoznam osobitných kolíznych noriem stanovených inými ustanoveniami práva Únie, ku ktorým patrí aj táto smernica.

135 Napokon ak sa Poľská republika domnieva, že článok 3 ods. 1a zmenenej smernice 96/71 nie je v súlade s článkom 9 nariadenia „Rím I“, stačí konštatovať, že tento posledný uvedený článok, ktorý sa má vykladať reštriktívne, odkazuje na „imperatívne normy“ členských štátov, teda kogentné ustanovenie, ktorého dodržiavanie považuje krajina za rozhodujúce na ochranu svojich verejných záujmov (rozsudok z 18. októbra 2016, Nikiforidis, C-135/15, EU:C:2016:774, body 41 a 44). Zo žiadnej skutočnosti uvedenej v spise predloženom Súdnemu dvoru pritom nevyplyva, že článok 3 ods. 1a zmenenej smernice 96/71 porušuje takéto imperatívne normy.

136 V piatom rade Poľská republika kritizuje mechanizmus stanovený v článku 3 ods. 1a štvrtom pododseku zmenenej smernice 96/71, podľa ktorého ak podnik nahrádza vyslaného pracovníka iným vyslaným pracovníkom vykonávajúcim tú istú úlohu na tom istom mieste, trvanie vyslania je na účely tohto odseku súhrnné trvanie období vyslania dotknutých jednotlivých vyslaných pracovníkov. Spochybňuje tiež skutonosť, že toto ustanovenie nestanovuje časové obmedzenie sčítania období vyslania.

137 Zavedením mechanizmu stanoveného v článku 3 ods. 1a štvrtom pododseku zmenenej smernice 96/71 normotvorca Únie využil širokú mieru voľnej úvahy, ktorou disponoval, aby zabezpečil, že zavedený režim v prípade, že sú pracovníci vyslaní počas obdobia dlhšieho ako dvanásť mesiacov, nebude obchádzaný hospodárskymi subjektmi, ako to vysvetlili Parlament a Rada a ako vyplýva z odôvodnenia 11 napadnutej smernice.

138 Vzhľadom na dosah tohto ustanovenia nemôže mať skutonosť, že mechanizmus sčítania období vyslania vykonaných rôznymi pracovníkmi zohľadňuje pracovné miesto, a nie situáciu týchto pracovníkov, vplyv na zákonnosť uvedeného ustanovenia, keďže Poľská republika v tejto súvislosti nespresnila, ktoré ustanovenie Zmluvy o FEÚ alebo ktorá všeobecná zásada práva Únie by tak bola porušená. Okrem toho absencia časového obmedzenia sčítaní období vyslania nie je v rozpore so zásadou právnej istoty, keďže uložený zákaz je v tomto ustanovení zakotvený jasne a presne.

139 Druhú časť prvého žalobného dôvodu treba preto zamietnuť a s ňou aj tento žalobný dôvod v celom rozsahu.

3. O treťom žalobnom dôvode založenom na nesprávnom zahrnutí odvetvia cestnej dopravy do pôsobnosti napadnutej smernice

a) Argumentácia účastníkov konania

140 Poľská republika tvrdí, že napadnutá smernica sa nesprávne uplatňuje na odvetvie cestnej dopravy, zatiaľ čo podľa článku 58 ZFEÚ sa voľný pohyb služieb v oblasti dopravy riadi ustanoveniami hlavy Zmluvy o FEÚ týkajúcich sa dopravy, takže článok 56 ZFEÚ sa na ne nevzťahuje.

141 Poľská republika sa odvoláva na výklad Komisie, podľa ktorého zo znenia návrhu smernice, ktorý viedol k prijatiu smernice 96/71, vyplýva, že oblasť dopravy je vylúčená z pôsobnosti ustanovení uplatniteľných na vysielanie pracovníkov.

142 Parlament a Rada, podporovaní Spolkovou republikou Nemecko, Holandským kráľovstvom, Švédskym kráľovstvom a Komisiou, spochybujú argumentáciu Poľskej republiky.

b) Posúdenie Súdnym dvorom

143 Poľská republika sa domnieva, že článok 3 ods. 3 napadnutej smernice je tým, že stanovil uplatniteľnosť zmenenej smernice 96/71 na odvetvie cestnej dopravy od prijatia osobitného právneho predpisu, v rozpore s článkom 58 ZFEÚ.

144 Podľa článku 58 ZFEÚ slobodu poskytovať služby v oblasti dopravy upravujú ustanovenia hlavy Zmluvy o FEÚ o doprave, ktorú tvoria články 90 až 100 ZFEÚ.

145 Z toho vyplýva, že služba v oblasti dopravy v zmysle článku 58 ods. 1 ZFEÚ je vylúčená z pôsobnosti článku 56 ZFEÚ (rozsudok z 20. decembra 2017, Asociación Profesional Elite Taxi, C-434/15, EU:C:2017:981, bod 48).

146 Článok 3 ods. 3 napadnutej smernice sa pritom obmedzuje na stanovenie toho, že táto smernica sa bude uplatňovať na odvetvie cestnej dopravy odo dňa uplatnenia legislatívneho aktu, ktorým sa mení smernica 2006/22, ktorej právnym základom bol článok 71 ods. 1 ES, ktorý bol súčasťou ustanovení hlavy Zmluvy o ES o doprave a zodpovedá článku 91 ZFEÚ.

147 Článok 3 ods. 3 napadnutej smernice preto nemá za cieľ upravovať slobodné poskytovanie služieb v oblasti dopravy, a teda nemôže byť v rozpore s článkom 58 ZFEÚ.

148 Tretí žalobný dôvod treba preto zamietnuť a spolu s ním aj návrhy, ktoré boli predložené subsidiárne.

O trovách

149 Podľa článku 138 ods. 1 Rokovacieho poriadku Súdneho dvora Súdny dvor uloží úastníkovi konania, ktorý vo veci nemal úspech, povinnosť nahradiť trovy konania, ak to bolo v tomto zmysle navrhnuté. Keďže Parlament a Rada navrhli zaviazať Poľskú republiku na náhradu trov konania a Poľská republika nemala úspech vo svojich dôvodoch, je opodstatnené zaviazať ju na náhradu trov konania.

150 Podľa článku 140 ods. 1 uvedeného rokovacieho poriadku Spolková republika Nemecko, Francúzska republika, Holandské kráľovstvo, Švédske kráľovstvo, ako aj Komisia znášajú svoje vlastné trovy konania ako vedľajší úastníci konania.

Z týchto dôvodov Súdny dvor (veľká komora) rozhodol takto:

- 1. Žaloba sa zamietla.**
- 2. Poľská republika znáša svoje vlastné trovy konania a je povinná nahradiť trovy konania, ktoré vznikli Európskemu parlamentu a Rade Európskej únie.**
- 3. Spolková republika Nemecko, Francúzska republika, Holandské kráľovstvo, Švédske kráľovstvo a Európska komisia znášajú svoje vlastné trovy konania.**

Podpisy

* Jazyk konania: poľština.