

Prozatímní vydání

ROZSUDEK SOUDNÍHO DVORA (velkého senátu)

8. prosince 2020(*)

„Žaloba na neplatnost – Směrnice (EU) 2018/957 – Volný pohyb služeb – Vysílání pracovníků – Pracovní podmínky – Odměňování – Doba trvání vyslání – Určení právního základu – Články 53 a 62 SFEU – Změna stávající směrnice – Článek 9 SFEU – Zneužití pravomoci – Zásada zákazu diskriminace – Nezbytnost – Zásada proporcionality – Rozsah zásady volného pohybu služeb – Silniční doprava – Článek 58 SFEU – Nařízení (ES) č. 593/2008 – Rozsah působnosti – Zásady právní jistoty a jasnosti právní úpravy“

Ve věci C-620/18,

jejímž předmětem je žaloba na neplatnost podle článku 263 SFEU, podaná dne 2. října 2018,

Maďarsko, zastoupené M. Z. Fehérem, G. Tornyaiem a M. M. Tátraí, jako zmocněnci,

žalobce,

proti

Evropskému parlamentu, zastoupenému M. Martínez Iglesias, L. Visaggiem a A. Tamásem, jako zmocněnci,

žalovanému,

podporovanému:

Spolkovou republikou Německo, zastoupenou J. Möllerem a S. Eisenberg, jako zmocněnci,

Francouzskou republikou, zastoupenou E. de Moustier, A.-L. Desjonquères, C. Mosser a R. Coesmem, jako zmocněnci,

Nizozemským královstvím, zastoupeným M. K. Bulterman, C. Schillemans a J. Langerem, jako zmocněnci,

Evropskou komisí, zastoupenou L. Havasem, M. Kellerbauerem, B.-R. Killmannem a A. Szmytkowskou, jako zmocněnci,

vedlejšími účastníky,

Radě Evropské unie, zastoupené předsedou A. Norbergem, M. Benczem a E. Ambrosini, poté A. Norbergem, E. Ambrosini, A. Sikora-Kalda a Zs. Bodnár, jako zmocněnci,

žalované,

podporované:

Spolkovou republikou Německo, zastoupenou J. Möllerem a S. Eisenberg, jako zmocněnci,

Francouzskou republikou, zastoupenou E. de Moustier, A. L. Desjonquères, C. Mosser a R. Coesmem, jako zmocněnci,

Nizozemským královstvím, zastoupeným M. K. Bulterman, C. Schillemans a J. Langerem, jako zmocněnci,

Švédským královstvím, zastoupeným C. Meyer-Seitz, H. Shev a H. Eklinder, jako zmocněnkyni,

Evropskou komisí, zastoupenou L. Havasem, M. Kellerbauerem, B.-R. Killmannem a A. Szmytkowskou, jako zmocněnci,

vedlejšími účastníky,

SOUDNÍ DVŮR (velký senát),

ve složení K. Lenaerts, předseda, R. Silva de Lapuerta, místopředsedkyně, J.-C. Bonichot, M. Vilaras (zpravodaj), E. Regan, M. Ilešič a N. Wahl, předsedové senátů, E. Juhász, D. Šváby, S. Rodin, F. Biltgen, K. Jürimäe, C. Lycourgos, P. G. Xuereb a N. Jääskinen, soudci,

generální advokát: M. Campos Sánchez-Bordona,

vedoucí soudní kanceláře: R. Ferej, radová,

s přihlédnutím k písemné části řízení a po jednání konaném dne 3. března 2020,

po vyslechnutí stanoviska generálního advokáta na jednání konaném dne 28. května 2020,

vydává tento

Rozsudek

1 Svou žalobou se Maňarsko domáhá, aby Soudní dvůr zrušil směrnici Evropského parlamentu a Rady (EU) 2018/957 ze dne 28. června 2018, kterou se mění směrnice 96/71/ES o vysílání pracovníků v rámci poskytování služeb (Úř. věst. 2018, L 173, s. 16, a oprava v Úř. věst. 2019, L 91, s. 77) (dále jen „napadená směrnice“), a podpoř se domáhá, aby Soudní dvůr zrušil některá ustanovení této směrnice.

Právní rámec

Smlouva o FEU

2 Článek 9 SFEU zní takto:

„Při vymezování a provádění svých politik a činností přihlíží Unie k požadavkům spojeným s podporou vysoké úrovně zaměstnanosti, zárukou přiměřené sociální ochrany, bojem proti sociálnímu vyloučení a vysokou úrovní všeobecného a odborného vzdělávání a ochrany lidského zdraví.“

3 Článek 53 SFEU stanoví:

„1. Za účelem usnadnění přístupu osob k samostatným výdělečným činnostem a jejich výkonu přijmou Evropský parlament a Rada [Evropské unie] řádným legislativním postupem směrnice upravující vzájemné uznávání diplomů, osvědčení a jiných dokladů o kvalifikaci, jakož i

koordinaci právních a správních předpisů členských států týkajících se přístupu k samostatným výdělečným činnostem a jejich výkonu.

2. Pokud jde o povolání lékařská, ostatní zdravotnická a farmaceutická, závisí postupné odstraňování omezení na koordinaci podmínek pro výkon těchto povolání v jednotlivých členských státech.“

4 Článek 58 odst. 1 SFEU stanoví:

„Volný pohyb služeb v oblasti dopravy je upraven ustanoveními hlavy o dopravě.“

5 Článek 62 SFEU uvádí:

„Pro otázky upravené touto kapitolou se použijí články 51 až 54.“

6 Článek 153 SFEU stanoví:

„1. Za účelem dosažení cílů stanovených v článku 151 Unie podporuje a doplňuje činnost členských států v těchto oblastech:

- a) zlepšování především pracovního prostředí tak, aby bylo chráněno zdraví a bezpečnost pracovníků;
- b) pracovní podmínky,
- c) sociální zabezpečení a sociální ochrana pracovníků,
- d) ochrana pracovníků při skončení pracovního poměru,
- e) informování pracovníků a konzultace s nimi,
- f) zastupování a kolektivní obrana zájmů pracovníků a zaměstnavatelů včetně spolurozhodování, s výhradou odstavce 5,

[...]

2. Za tímto účelem mohou Evropský parlament a Rada:

- a) přijímat opatření určená k podpoře spolupráce mezi členskými státy prostřednictvím podniků, které mají za cíl zlepšování znalostí, rozvoj výměny informací a osvědčených zkušeností, podporu inovačních přístupů a vyhodnocování zkušeností, s vyloučením harmonizace právních předpisů členských států;
- b) směrnicemi stanovit v oblastech uvedených v odst. 1 písm. a) až i) minimální požadavky, které se uplatní postupně s přihlédnutím ke stávajícím podmínkám a technickým předpisům jednotlivých členských států. V těchto směrnicích se Rada zdrží ukládání správních, finančních a právních omezení bránících zakládání a rozvoji malých a středních podniků.

Evropský parlament a Rada rozhodují žádným legislativním postupem po konzultaci s Hospodářským a sociálním výborem a Výborem regionů.

V oblastech uvedených v odst. 1 písm. c), d), f) a g) rozhoduje Rada zvláštním legislativním postupem jednomyslně po konzultaci s Evropským parlamentem a uvedenými výbory.

Rada může na návrh Komise a po konzultaci s Evropským parlamentem jednomyslně rozhodnout

o tom, že se žádný legislativní postup vztahuje i na odst. 1 písm. d), f) a g).

[...]

5. Tento řlánek se nevztahuje na odměnu za práci, na právo sdružovat se, na právo na stávkou ani na právo na výluku.“

Právní úprava týkající se vyslaných pracovníků

Směrnice 96/71/ES

7 Směrnice Evropského parlamentu a Rady 96/71/ES ze dne 16. prosince 1996 o vysílání pracovníků v rámci poskytování služeb (Úř. věst. 1997, L 18, s. 1; Zvl. vyd. 05/02, s. 431) byla přijata na základě čl. 57 odst. 2 ES (nyní čl. 53 odst. 1 SFEU) a článku 66 ES (nyní řlánek 62 SFEU).

8 Podle svého čl. 3 odst. 1 měla směrnice 96/71 za cíl zajistit pracovníkům vyslaným na území členských států pracovní podmínky týkající se v ní uvedených záležitostí, které jsou v členském státě, ve kterém je práce vykonávána, stanoveny právními či správními předpisy nebo kolektivními smlouvami nebo rozhodnutími nálezy, které byly prohlášeny za všeobecně použitelné.

9 Mezi záležitostmi, na něž se vztahovala směrnice 96/71, byla v čl. 3 odst. 1 písm. c) uvedena minimální mzda, včetně sazeb za přesady.

Napadená směrnice

10 Napadená směrnice byla přijata na základě čl. 53 odst. 1 a článku 62 SFEU.

11 Body 1, 4, 6 a 9 až 11 odvodnění napadené směrnice uvádí:

„(1) Volný pohyb pracovníků, svoboda usazování a volný pohyb služeb jsou základní zásady vnitřního trhu, které jsou zakotveny ve Smlouvě o fungování Evropské unie (dále jen ‚Smlouva o fungování EU‘). Uplatňování a prosazování těchto zásad Unie dále rozvíjí s cílem zaručit rovné podmínky pro podniky a dodržování práv pracovníků.

[...]

(4) Po více než dvaceti letech od přijetí směrnice [96/71] se ukázalo jako nezbytné posoudit, zda uvedená směrnice i nadále představuje správnou rovnováhu mezi potřebou podporovat volný pohyb služeb a zajišťovat rovné podmínky na jedné straně a potřebou chránit práva vyslaných pracovníků na straně druhé. K zajištění jednotného uplatňování pravidel a navození skutečné sociální konvergence by souhlasně s úpravou směrnice 96/71[...] mělo být upraveno provádění a prosazování směrnice Evropského parlamentu a Rady 2014/67/EU [ze dne 15. května 2014 o prosazování směrnice 96/71 a o změně nařízení (EU) č. 1024/2012 o správní spolupráci prostřednictvím systému pro výměnu informací o vnitřním trhu („nařízení o systému IMI“) (Úř. věst. 2014, L 159, s. 11)].

[...]

(6) Zásada rovného zacházení a zákaz diskriminace na základě státní příslušnosti jsou v právu Unie zakotveny již zakládajícími smlouvami. Zásada stejné odměny za stejnou práci byla zavedena sekundárním právem nejen mezi ženami a muži, ale i mezi pracovníky v pracovním poměru na dobu určitou a srovnatelnými stálými pracovníky, mezi pracovníky na částečný úvazek a pracovníky na plný úvazek a mezi pracovníky agentur práce a srovnatelnými pracovníky

uživatelé. Součástí těchto zásad je zákaz veškerých opatření, která přímo či nepřímo diskriminují na základě státní příslušnosti. Při uplatnění těchto zásad je třeba přihlížet k příslušné judikatuře Soudního dvora Evropské unie.

[...]

(9) Vysílání je dočasné povahy. Vyslaní pracovníci se po dokončení práce, za kterou byli vysláni, obvykle vrací do členského státu, z něhož byli vysláni. S ohledem na dlouhou dobu trvání některých vyslání a při uznání vazby mezi trhem práce hostitelského členského státu a pracovníky vyslanými na tak dlouhou dobu by však v případě vyslání na dobu delší než dvanáct měsíců měly hostitelské členské státy zajistit, aby podniky vysílající pracovníky na jejich území zaručily tímto pracovníkům dodatečný soubor pracovních podmínek, které jsou povinně použitelné na pracovníky v členském státě, ve kterém je práce vykonávána. Uvedená doba by měla být prodloužena v případě, že poskytovatel služeb předloží oznámení s uvedením důvodů.

(10) Zajištění větší ochrany pracovníků je nezbytné pro zabezpečení volného pohybu služeb na spravedlivém základě v krátkodobém i dlouhodobém horizontu, zejména zabráněním porušování práv zaručených Smlouvami. Pravidly zajišťujícími tuto ochranu pracovníků však nemůže být dotčeno právo podniků vysílajících pracovníky na území jiného členského státu dovolávat se volného pohybu služeb i v případech, kdy doba vyslání překračuje dvanáct či případně osmnáct měsíců. Veškerá ustanovení vztahující se na vyslané pracovníky v souvislosti s vysláním na dobu překračující dvanáct či případně osmnáct měsíců proto musí být slučitelná s tímto volným pohybem. Podle ustálené judikatury jsou omezení volného pohybu služeb přípustná pouze tehdy, jsou-li odůvodněna naléhavými důvody obecného zájmu a jsou-li přiměřená a nezbytná.

(11) Překračuje-li doba vyslání dvanáct či případně osmnáct měsíců, měl by se dodatečný soubor pracovních podmínek, který má zaručit podnik vysílající pracovníky na území jiného členského státu, vztahovat rovněž na pracovníky, kteří jsou vysláni za účelem nahrazení jiných vyslaných pracovníků, kteří vykonávají stejnou činnost na stejném místě, aby bylo zajištěno, že toto nahrazení nebude využito k obcházení jinak použitelných pravidel.“

12 Body 16 až 19 odůvodňují této směrnicí zní takto:

„(16) Ve skutečném integrovaném a vysoce konkurenčním prostředí vnitřního trhu jsou základem hospodářské soutěže mezi podniky faktory, jako je produktivita, efektivita a úroveň vzdělání a kvalifikace pracovní síly, jakož i kvalita jejich zboží a služeb a stupeň jejich inovace.

(17) Pravidla pro odměňování stanovují členské státy v souladu se svým vnitrostátním právem nebo zvyklostmi. Stanovování mezd je výhradně záležitostí členských států a sociálních partnerů. Zvláštní pozornost je třeba věnovat tomu, aby nedošlo k narušení vnitrostátních systémů stanovování mezd či k omezení svobody zúčastněných stran.

(18) Při porovnávání odměny vyplácené vyslanému pracovníkovi a odměny, která mu náleží podle vnitrostátního práva nebo zvyklostí hostitelského členského státu, by měla být brána v úvahu hrubá výše odměny. Namísto jednotlivých složek odměny, které jsou podle této směrnice považovány za povinné, by se měla porovnávat celková hrubá výše odměny. S cílem zajistit transparentnost a pomoci příslušným orgánům a subjektům při provádění inspekcí a kontrol je však nezbytné, aby složky odměny mohly být dostatečně podrobně identifikovány podle vnitrostátního práva nebo zvyklostí členského státu, z něhož byl pracovník vyslán. Pokud se zvláštní příplatky za vyslání netýkají výdajů skutečně vynaložených v důsledku vyslání, například cestovních výdajů a výdajů na stravu a ubytování, měly by být považovány za součást odměny a měly by být zohledněny pro účely porovnání celkové hrubé výše odměny.

(19) Zvláštní příplatky za vyslání často slouží více účelům. Pokud je jejich účelem náhrada výdajů vynaložených v důsledku vyslání, například cestovních výdajů a výdajů na stravu a ubytování, neměly by být považovány za součást odměny. Je na členských státech, aby v souladu se svým vnitrostátním právem nebo zvyklostmi stanovily pravidla pro náhradu těchto výdajů. Zaměstnavatel by měl tyto výdaje vyslaným pracovníkům nahradit v souladu s vnitrostátním právem nebo zvyklostmi použitelnými pro daný pracovní poměr.“

13 Bod 24 odvodňovací této směrnice uvádí:

„Tato směrnice vytváří vyvážený rámec, pokud jde o volný pohyb služeb a ochranu vyslaných pracovníků, jenž je nediskriminační, transparentní a přiměřený, a současně respektuje rozmanitost vnitrostátních pracovních právních vztahů. Tato směrnice nebrání uplatnění pracovních podmínek, které jsou pro vyslané pracovníky výhodnější.“

14 Článek 1 odst. 1 písm. b) napadené směrnice vkládá do článku 1 směrnice 96/71 odstavce –1 a –1a:

„–1. [Směrnice 96/71] zajišťuje ochranu vyslaných pracovníků po dobu jejich vyslání v souvislosti s volným pohybem služeb tím, že stanoví závazná ustanovení týkající se pracovních podmínek a ochrany zdraví a bezpečnosti pracovníků, jež musí být dodržovány.

–1a. [Směrnice 96/71] není dotčeno uplatnění základních práv uznávaných členskými státy a na úrovni Unie, včetně práva nebo svobody stávkovat nebo jít jiné kroky v rámci zvláštních systémů pracovních právních vztahů v členských státech v souladu s vnitrostátním právem nebo zvyklostmi. [Směrnice 96/71] není dotčeno právo sjednávat, uzavírat a prosazovat kolektivní smlouvy nebo vést kolektivní akce v souladu s vnitrostátním právem nebo zvyklostmi.“

15 Článek 1 odst. 2 písm. a) napadené směrnice mění čl. 3 odst. 1 první pododstavec písm. c) směrnice 96/71, doplňuje do tohoto pododstavce písmena h) a i) a vkládá do tohoto čl. 3 odst. 1 třetí pododstavec takto:

„1. členské státy zajistí bez ohledu na právo rozhodné pro pracovní poměr, aby podniky uvedené v čl. 1 odst. 1 zaručovaly pracovníkům, kteří jsou vysláni na jejich území, na základě rovného zacházení pracovní podmínky týkající se dále uvedených záležitostí, jež jsou v členském státě, v němž je práce vykonávána, stanoveny:

– právními či správními předpisy nebo

– kolektivními smlouvami nebo rozhodnutími nálezy, které byly prohlášeny za všeobecně použitelné nebo se jinak použijí v souladu s odstavcem 8:

[...]

c) odměny, včetně sazeb za přesady; toto písmeno se nevztahuje na doplňkové podnikové systémy zaopatření v důchodu;

[...]

h) podmínek ubytování pracovníků, pokud je ubytování poskytováno zaměstnavatelem pracovníkům mimo jejich obvyklé místo výkonu práce;

i) příspěvků nebo náhrady výdajů na pokrytí cestovních výdajů a výdajů na stravu a ubytování pro pracovníky mimo domov z profesních důvodů.

[...]

Pro účely [směrnice 96/71] určují pojem „odměny“ vnitrostátní právo nebo zvyklosti členského státu, na jehož území jsou pracovníci vysláni, a rozumí se jím veškeré povinné složky odměny stanovené vnitrostátními právními či správními předpisy nebo kolektivními smlouvami či rozhodčími nálezy, které byly v tomto členském státě prohlášeny za všeobecně použitelné nebo se jinak použijí v souladu s odstavcem 8.“

16 Článek 1 odst. 2 písm. b) napadené směrnice vkládá do článku 3 směrnice 96/71 odstavec 1a, který zní takto:

„Je-li skutečná doba vyslání delší než dvanáct měsíců, členské státy zajistí bez ohledu na právo rozhodné pro pracovní poměr, aby podniky uvedené v čl. 1 odst. 1 zaručovaly pracovníkům, kteří jsou vysláni na jejich území, na základě rovného zacházení kromě pracovních podmínek uvedených v odstavci 1 tohoto článku také veškeré pracovní podmínky, jež se použijí v členském státě, v němž je práce vykonávána, a jsou stanoveny:

- právními či správními předpisy nebo
- kolektivními smlouvami nebo rozhodčími nálezy, které byly prohlášeny za všeobecně použitelné nebo se jinak použijí v souladu s odstavcem 8.

První pododstavec tohoto odstavce se nevztahuje na:

- a) postupy, formality a podmínky uzavírání pracovních smluv a jejich ukončení, včetně konkurenčních doložek;
- b) doplňkové podnikové systémy zaopatření v důchodu.

Předloží-li poskytovatel služeb oznámení s uvedením důvodů, členský stát, v němž je služba poskytována, prodlouží dobu uvedenou v prvním pododstavci na osmnáct měsíců.

Pokud podnik uvedený v čl. 1 odst. 1 nahrazuje vyslaného pracovníka jiným vyslaným pracovníkem, který vykonává stejnou činnost na stejném místě, za dobu vyslání se pro účely tohoto odstavce považuje celková doba vyslání jednotlivých dotčených vyslaných pracovníků.

Pojem „stejná činnost na stejném místě“ uvedený ve čtvrtém pododstavci tohoto odstavce se určuje mimo jiné s ohledem na povahu služby, jež má být poskytována, práci, jež má být vykonávána, a adresu či adresy místa výkonu práce.“

17 Podle čl. 1 odst. 2 písm. c) napadené směrnice má čl. 3 odst. 7 směrnice 96/71 toto znění:

„Odstavce 1 až 6 nebrání použití pracovních podmínek, které jsou pro pracovníky výhodnější.

Zvláštní příspěvky za vyslání se považují za součást odměny, pokud se nevyplácejí jako náhrada výdajů skutečně vynaložených v důsledku vyslání, například cestovních výdajů a výdajů na ubytování a stravu. Aniž je dotčen odst. 1 první pododstavec písm. i), nahradí zaměstnavatel vyslanému pracovníkovi tyto výdaje v souladu s vnitrostátním právem nebo zvyklostmi použitelnými pro daný pracovní poměr.

Pokud pracovní podmínky vztahující se na daný pracovní poměr neurčí, zda je vyplácen zvláštní

příplatek za vyslání a v případě jeho vyplácení, které složky tohoto příplatku jsou vypláceny jako náhrada výdajů skutečně vynaložených v důsledku vyslání a které jsou součástí odměny, má se za to, že celý příplatek je vyplácen jako náhrada výdajů.“

18 Článek 3 odst. 3 napadené směrnice stanoví:

„Tato směrnice se vztahuje na odvětví silniční dopravy ode dne použitelnosti legislativního aktu, kterým se mění směrnice [Evropského parlamentu a Rady] 2006/22/ES [ze dne 15. března 2006 o minimálních podmínkách pro provedení nařízení Rady (EHS) č. 3820/85 a (EHS) č. 3821/85 o předpisech v sociální oblasti týkajících se činností v silniční dopravě a o zrušení směrnice Rady 88/599/EHS (Úř. věst. 2006, L 102, s. 35)], pokud jde o požadavky na prosazování, a kterým se stanoví zvláštní pravidla ve vztahu ke směrnicím 96/71[...] a 2014/67[...] pro vysílání lidí v odvětví silniční dopravy.“

Právní úprava práva rozhodného pro smluvní závazkové vztahy

19 Bod 40 odůvodnění nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 593/2008 ze dne 17. června 2008 o právu rozhodném pro smluvní závazkové vztahy (římský I) (Úř. věst. 2008, L 177, s. 6) (dále jen „nařízení římský I“) uvádí:

„Je třeba zabránit stavu, kdy jsou kolizní normy rozptýleny do více nástrojů a nejsou vzájemně v souladu. Toto nařízení by však nemělo vyloučovat možnost začlenit kolizní normy pro smluvní závazkové vztahy do právních předpisů [Unie] týkajících se zvláštních případů.“

Tímto nařízením by nemělo být dotčeno používání jiných nástrojů obsahujících ustanovení, jejichž účelem je přispět k řádnému fungování vnitřního trhu, pokud nemohou být použity ve spojení s právem určeným podle pravidel tohoto nařízení. [...]“

20 Článek 8 tohoto nařízení, nadepsaný „Individuální pracovní smlouvy“, stanoví:

„1. Individuální pracovní smlouva se řídí právem zvoleným stranami v souladu s článkem 3. Tato volba však nesmí zbavit ochrany, kterou mu poskytují ustanovení, od nichž se nelze smluvně odchýlit podle práva, které by v případě neexistence volby bylo použito na základě odstavců 2, 3 a 4 tohoto článku.“

2. V míře, ve které nebylo právo rozhodné pro individuální pracovní smlouvu zvoleno stranami, se smlouva řídí právem země, v níž, případně z níž, zaměstnanec při plnění smlouvy obvykle vykonává svoji práci. Za změnu země obvyklého výkonu práce se nepovažuje, když zaměstnanec dočasně vykonává svou práci v jiné zemi.

[...]“

21 Článek 23 uvedeného nařízení, nadepsaný „Vztah k ostatním ustanovením práva [Unie]“, stanoví:

„S výjimkou článku 7 není tímto nařízením dotčeno použití ustanovení práva [Unie], které ve zvláštních oblastech stanoví kolizní normy pro smluvní závazkové vztahy.“

Návrhová žádání účastníků řízení a řízení před Soudním dvorem

22 Maďarsko navrhuje, aby Soudní dvůr:

– zrušil napadenou směrnici;

- podp?rn?:
- zrušil ustanovení ?l. 1 odst. 2 písm. a) napadené sm?rnice, které stanoví zn?ní nového ?l. 3 odst. 1 prvního pododstavce písm. c) a nového ?l. 3 odst. 1 t?etího pododstavce sm?rnice 96/71;
- zrušil ?l. 1 odst. 2 písm. b) napadené sm?rnice, který stanoví zn?ní ?l. 3 odst. 1a sm?rnice 96/71;
- zrušil ?l. 1 odst. 2 písm. c) napadené sm?rnice;
- zrušil ?l. 3 odst. 3 napadené sm?rnice a
- uložil Parlamentu a Rad? náhradu náklad? ?ízení.

23 Parlament a Rada navrhují, aby Soudní dv?r žalobu zamítl a uložil Ma?arsku náhradu náklad? ?ízení.

24 Ma?arsko v souladu s ?l. 16 t?etím pododstavcem statutu Soudního dvora Evropské unie požádalo, aby Soudní dv?r o v?ci rozhodl ve velkém senátu.

25 Rozhodnutím p?edsedy Soudního dvora ze dne 21. února 2019 bylo Spolkové republice N?mecko, Francouzské republice, Nizozemskému království a Komisi povoleno vedlejší ú?astenství na podporu návrhových žádání Parlamentu a Rady.

26 Rozhodnutím p?edsedy Soudního dvora ze dne 27. b?ezna 2019 bylo Švédskému království povoleno vedlejší ú?astenství na podporu návrhových žádání Rady.

K žalob?

27 Na podporu své žaloby p?edkládá Ma?arsko p?t žalobních d?vod?, p?i?emž první žalobní d?vod vychází z volby nesprávného právního základu pro p?íjetí napadené sm?rnice, druhý žalobní d?vod vychází z porušení ?l. 153 odst. 5 SFEU a ze zneužití pravomoci, t?etí žalobní d?vod vychází z porušení ?lánku 56 SFEU, ?tvrtý žalobní d?vod vychází z porušení tohoto ?lánku v rozsahu, v n?mž napadená sm?rnice vylučuje ú?inné provád?ní volného pohybu služeb, a pátý žalobní d?vod vychází z porušení na?ízení ?ím I a zásad právní jistoty a jasnosti právní úpravy.

K prvnímu žalobnímu d?vodu, vycházejícímu z volby nesprávného právního základu pro p?íjetí napadené sm?rnice

Argumentace ú?astník? ?ízení

28 Ma?arsko tvrdí, že unijní normotv?rce tím, že se opíral o ?l. 53 odst. 1 a ?lánek 62 SFEU, zvolil nesprávný právní základ pro p?íjetí napadené sm?rnice. Podle Ma?arska se tato sm?rnice s ohledem na sv?j p?edm?t a obsah zam?tuje výhradn? nebo primárn? na ochranu pracovník? a jejím cílem není odstranit p?ekážky volného pohybu služeb.

29 Ma?arsko má v tomto ohledu za to, že se právní základ týkající se volného pohybu služeb nevztahuje na cíle ochrany pracovník? uvedené v ?lánku 153 SFEU ani na akty uvedené v témže ?lánku, které mohou být v této oblasti p?íjaty.

30 Základním cílem napadené směrnice je přitom podle Maarska zajistit rovné zacházení s pracovníky, zejména rozšířením zásady stejného odměňování pracovníků na pracovníky, kteří poskytují přeshraniční služby v rámci vyslání. Ti mají nárok na plnou odměnu stanovenou právem hostitelského členského státu.

31 Maarsko je nicméně toho názoru, že napadená směrnice je vzhledem ke svému ochrannému účinku v rozporu s cíli zvýšení konkurenceschopnosti Unie, jakož i soudržnosti a solidarity mezi členskými státy.

32 Kromě toho Maarsko uvádí, že Rada neupřesnila, která kogentní ustanovení této směrnice umožnila skutečně posílit volný pohyb služeb ochranou pracovníků předcházením nekalé soutěže.

33 Maarsko tedy z přezkumu obsahu uvedené směrnice dovozuje, že neobsahuje žádné skutečnosti, jež by odvodily volbu právního základu přijatého unijním normotvůrcem.

34 Maarsko má za to, že by tomu bylo stejně, kdyby obsah a cíle napadené směrnice byly přezkoumány společně s aktem, jež má ní, jelikož tato směrnice definovala cíl směrnice 96/71 tak, že se tento cíl týká výlučně zajištění ochrany vyslaných pracovníků.

35 Domnívá se, že nutnost zasadit změny do jejich kontextu a přezkoumat legislativní akt jako celek neznamena, že právní základ pozmňujícího aktu musí být stanoven výlučně s přihlédnutím k cíli a obsahu pozmňového aktu.

36 Maarsko z toho dovozuje, že právní základ musí být určen především s ohledem na cíl a obsah ustanovení pozmňujícího aktu a že čl. 153 odst. 2 písm. b) SFEU mohl představovat náležitý právní základ, neboť napadená směrnice upravuje otázky, které spadají specifičtěji pod toto ustanovení než pod články 53 a 62 SFEU.

37 Parlament a Rada, podporované Spolkovou republikou Německo, Francouzskou republikou, Nizozemským královstvím, Švédským královstvím a Komisí, s argumentací Maarska nesouhlasí.

Závěry Soudního dvora

38 Na úvod je třeba zaprvé připomenout, že se volba právního základu unijního aktu musí zakládat na objektivních skutečnostech, které mohou být předmětem soudního přezkumu, mezi něž patří účel a obsah tohoto aktu. Pokud přezkum dotyčného aktu ukáže, že sleduje dvojí účel nebo má dvě složky, a pokud jeden z těchto účelů nebo jednu z těchto složek je možné označit za hlavní nebo převažující, zatímco druhý účel nebo složka je pouze vedlejší, musí být tento akt založen na jediném právním základě, a sice na tom, který je vyžadován hlavním nebo převažujícím účelem nebo složkou (rozsudek ze dne 3. prosince 2019, Česká republika v. Parlament a Rada, C-482/17, EU:C:2019:1035, bod 31 a citovaná judikatura).

39 Je třeba rovněž poukázat na to, že pro určení náležitého právního základu lze vzít v úvahu právní kontext, jehož je nová právní úprava součástí, zejména může-li takový kontext omezit cíl této právní úpravy (rozsudek ze dne 3. prosince 2019, Česká republika v. Parlament a Rada, C-482/17, EU:C:2019:1035, bod 32).

40 V případě právní úpravy, která stejně jako napadená směrnice má stávající právní úpravu, je nutno pro určení jejího právního základu zohlednit rovněž stávající právní úpravu, kterou má ní, a zejména její cíl a obsah (rozsudek ze dne 3. prosince 2019, Česká republika v. Parlament a Rada, C-482/17, EU:C:2019:1035, bod 42).

41 Kromě toho, pokud již legislativní akt koordinoval právní předpisy členských států v určité oblasti činnosti Unie, nemůže být unijní normotvůrce zbaven možnosti přizpůsobit tento akt jakékoli změně okolností nebo jakémukoli vývoji poznatků s ohledem na úkol, který mu přísluší, a to dbát na ochranu obecných zájmů uznaných Smlouvou o FEU a zohlednit přezové cíle Unie zakotvené v článku 9 této smlouvy, mezi něž patří požadavky spojené s podporou vysoké úrovně zaměstnanosti a se zajištěním přiměřené sociální ochrany (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 21. prosince 2016, AGET Iraklis, C-201/15, EU:C:2016:972, bod 78).

42 Unijní normotvůrce totiž může v takové situaci náležet plnit svůj úkol, a to dbát na ochranu těchto obecných zájmů a přezových cílů Unie uznaných Smlouvou, pouze za předpokladu, že je mu dovoleno přizpůsobit příslušné unijní právní předpisy takové změně nebo takovému vývoji (rozsudek ze dne 3. prosince 2019, Česká republika v. Parlament a Rada, C-482/17, EU:C:2019:1035, bod 39 a citovaná judikatura).

43 Z druhé je nutné poukázat na to, že pokud ve Smlouvách existuje specifitější ustanovení, které může být právním základem dotčeného aktu, musí se tento akt zakládat na tomto ustanovení (rozsudek ze dne 12. února 2015, Parlament v. Rada, C-48/14, EU:C:2015:91, bod 36 a citovaná judikatura).

44 Zatímco ze znění čl. 53 odst. 1 ve spojení s článkem 62 SFEU vyplývá, že unijní normotvůrce má pravomoc přijímat směrnice, jejichž cílem je mimo jiné koordinace právních a správních předpisů členských států týkajících se přístupu k činnostem v oblasti poskytování služeb a jejich výkonu za účelem usnadnění přístupu k těmto činnostem a jejich výkonu.

45 Tato ustanovení tedy opravují unijního normotvůrce ke koordinaci vnitrostátních právních předpisů, které mohou již z důvodu své rozdílnosti narušovat volný pohyb služeb mezi členskými státy.

46 Z toho však nelze vyvodit, že unijní normotvůrce nemůže při koordinaci takových právních předpisů dbát i na dodržování obecného zájmu sledovaného jednotlivými členskými státy a cíle zakotvených v článku 9 SFEU, které musí Unie zohlednit při definování a provádění všech svých politik a činností, mezi něž patří požadavky připomenuté v bodě 41 tohoto rozsudku.

47 Jsou-li tedy podmínky pro použití čl. 53 odst. 1 SFEU ve spojení s článkem 62 SFEU jakožto právního základu splněny, nelze unijnímu normotvůrci bránit v tom, aby se o tento právní základ opíral, z důvodu, že zohlednil rovněž takové požadavky (v tomto smyslu viz rozsudky ze dne 13. května 1997, Nemecko v. Parlament a Rada, C-233/94, EU:C:1997:231, bod 17, a ze dne 4. května 2016, Philip Morris Brands a další, C-547/14, EU:C:2016:325, bod 60 a citovaná judikatura).

48 Z toho vyplývá, že koordinací opatření přijatá unijním normotvůrcem na základě čl. 53 odst. 1 SFEU ve spojení s článkem 62 SFEU musí mít za cíl nejen usnadnění výkonu volného pohybu služeb, ale například i zajištění ochrany jiných základních zájmů, na něž může mít tato svoboda vliv (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 4. května 2016, Philip Morris Brands a další, C-547/14, EU:C:2016:325, bod 60 a citovaná judikatura).

49 V projednávané věci je třeba uvést, že vzhledem k tomu, že napadená směrnice má níže uvedená ustanovení směrnice 96/71 nebo do ní vkládá nová ustanovení, je směrnice 96/71 součástí právního kontextu napadené směrnice, o čemž svědčí zejména bod 1 odvodnění napadené směrnice, který uvádí, že Unie dále rozvíjí základní zásady vnitřního trhu, jimiž jsou volný pohyb pracovníků, svoboda usazování a volný pohyb služeb, s cílem zaručit rovné podmínky pro podniky a dodržování práv pracovníků, a bod 4 odvodnění napadené směrnice,

který uvádí, že po více než dvaceti letech od přijetí směrnice 96/71 je nezbytné posoudit, zda uvedená směrnice i nadále představuje správnou rovnováhu mezi potřebou podporovat volný pohyb služeb a zajišťovat rovné podmínky na jedné straně a potřebou chránit práva vyslaných pracovníků na straně druhé.

50 Pokud jde na prvním místě o cíl napadené směrnice, ta – vykládána spolu se směrnicí, kterou mění – směřuje k nastolení rovnováhy mezi dvěma zájmy, a sice na jedné straně zaručit podnikům ze všech členských států možnost poskytovat služby na vnitřním trhu tím, že budou vysílat pracovníky z členského státu, kde jsou usazeny, do členského státu, ve kterém poskytují své služby, a na druhé straně chránit práva vyslaných pracovníků.

51 Za tímto účelem unijní normotvůrce přijetím napadené směrnice sledoval cíl zajištění volného pohybu služeb na spravedlivém základě, a sice v regulačním rámci zaručujícím hospodářskou soutěž, která není založena na uplatnění značně rozdílných pracovních podmínek v témže členském státě v závislosti na tom, zda zaměstnavatel je, či není v tomto členském státě usazen, a zároveň cíl poskytnutí větší ochrany vyslaným pracovníkům, přičemž tato ochrana mimoto představuje, jak potvrzuje bod 10 odvodnění této směrnice, prostředek „zabezpečení volného pohybu služeb na spravedlivém základě“.

52 Za tímto účelem se uvedená směrnice zaměřuje na to, aby se pracovní podmínky vyslaných pracovníků co možná nejvíce přiblížily podmínkám pracovníků zaměstnaných podniky usazenými v hostitelském členském státě, a aby tak byla zajištěna zvýšená ochrana pracovníků vyslaných do tohoto členského státu.

53 Pokud jde na druhém místě o obsah napadené směrnice, ta – zejména prostřednictvím ustanovení kritizovaných Maarskem – směřuje k většímu zohlednění ochrany vyslaných pracovníků, stále s cílem zajistit spravedlivý výkon volného pohybu služeb v hostitelském členském státě.

54 V souladu s tím zaprvé čl. 1 odst. 1 této směrnice mění článek 1 směrnice 96/71 tím, že vkládá jednak odstavec –1, který jako předmt směrnice 97/61 uvádí zajištění ochrany vyslaných pracovníků po dobu jejich vyslání, a jednak odstavec –1a, který upřesňuje, že směrnicí 96/71 není dotčeno uplatnění základních práv uznávaných členskými státy a na úrovni Unie.

55 Zadruhé čl. 1 odst. 2 písm. a) napadené směrnice mění čl. 3 odst. 1 směrnice 96/71 tím, že pracovní podmínky, jež mají být zaručeny vyslaným pracovníkům, zakládá na rovném zacházení. Rozšiřuje seznam oblastí, v nichž mají být tyto pracovní podmínky zaručeny, jednak o podmínky ubytování pracovníků, pokud je ubytování poskytováno zaměstnavatelem pracovníkům mimo jejich obvyklé místo výkonu práce, a jednak o příspěvky a náhradu výdajů na pokrytí cestovních výdajů a výdajů na stravu a ubytování pro pracovníky mimo domov z profesních důvodů. Kromě toho v čl. 3 odst. 1 prvním pododstavci písm. c) směrnice 96/71, ve znění napadené směrnice (dále jen „pozměněná směrnice 96/71“), je pojem „minimální mzda“ nahrazen pojmem „odměna“.

56 Zatímco napadená směrnice zavádí odstupování intenzity uplatnění pracovních podmínek hostitelského členského státu, když vložením čl. 3 odst. 1a do směrnice 96/71 zakotvuje povinnost uplatňovat téměř všechny tyto pracovní podmínky v případě, že skutečná délka vyslání přesáhne zpravidla dvanáct měsíců.

57 Z výše uvedeného vyplývá, že na rozdíl od toho, co tvrdí Maarsko, je napadená směrnice zpřístupňuje dále rozvíjet volný pohyb služeb na spravedlivém základě, což je hlavním cílem, jež tato směrnice sleduje, jelikož zajišťuje, aby se pracovní podmínky vyslaných pracovníků co možná nejvíce přiblížily podmínkám pracovníků zaměstnaných podniky usazenými v hostitelském členském státě, a zároveň tímto vyslaným pracovníkům umožňuje požívat pracovních podmínek v

tomto členském státě, jež poskytují větší ochranu než podmínky stanovené směrnicí 96/71.

58 Na tomto místě je třeba uvést, že směrnice 96/71 sice ve svém bodě 1 odvodnění zmiňuje odstranění překážek volného pohybu osob a služeb mezi členskými státy, nicméně v bodě 5 odvodnění upřesňuje, že k podpoře nadnárodního poskytování služeb musí docházet v rámci spravedlivé soutěže a opatření zaručujících dodržování práv pracovníků.

59 Právě za tímto účelem se v bodech 13 a 14 odvodnění této směrnice hovoří o koordinaci právních předpisů členských států tak, že je stanoveno „tvrdé jádro“ kogentních pravidel poskytujících minimální ochranu, jimiž se v hostitelském členském státě musí řídit zaměstnavatelé, kteří do tohoto státu vysílají pracovníky.

60 Z toho plyne, že směrnice 96/71, která od svého přijetí sledovala cíl zlepšení svobody nadnárodního poskytování služeb, již zároveň brala v úvahu potřebu zaručit hospodářskou soutěž, která nebude založena na uplatnění značně rozdílných pracovních podmínek v témže členském státě v závislosti na tom, zda zaměstnavatel je, či není v tomto členském státě usazen, a tedy i ochranu vyslaných pracovníků. Konkrétně článek 3 této směrnice stanovil, které pracovní podmínky hostitelského členského státu musely být zaručeny pracovníkům vyslaným na území tohoto členského státu zaměstnavateli, kteří je vysílali, aby tam poskytovali služby.

61 Kromě toho je třeba připomenout, že – jak je zmíněno v bodech 41 a 42 tohoto rozsudku – unijní normotvůrce nemůže být při přijímání legislativního aktu zbaven možnosti připisovat tento akt jakékoli změně okolností nebo jakémukoli vývoji poznatků s ohledem na úkol, který mu přísluší, a to dbát na ochranu obecných zájmů uznaných Smlouvou o FEU.

62 Při pohledu na širší právní kontext, v němž byla napadená směrnice přijata, je přitom třeba uvést, že vnitřní trh prošel od vstupu směrnice 96/71 v platnost značným vývojem, především postupným rozšiřováním Unie v letech 2004, 2007 a 2013, v jehož důsledku mohly na tento trh vstoupit podniky z členských států, kde se obecně uplatňovaly pracovní podmínky odlišné od podmínek platných v ostatních členských státech.

63 Navíc, jak uvedl Parlament, Komise ve svém pracovním dokumentu SWD(2016) 52 final ze dne 8. března 2016, nazvaném „Posouzení dopadů – průvodní dokument k návrhu směrnice Parlamentu a Rady, kterou se mění směrnice 96/71“ (dále jen „posouzení dopadů“), konstatovala, že směrnice 96/71 byla příčinou nespravedlivých podmínek hospodářské soutěže mezi podniky usazenými v hostitelském členském státě a podniky vysílajícími pracovníky do tohoto členského státu a také příčinou segmentace trhu práce, a to z důvodu strukturálních rozdílů mezi mzdovými pravidly platnými pro zaměstnance těch kterých podniků.

64 S ohledem na cíl sledovaný směrnicí 96/71, a sice zajištění svobody nadnárodního poskytování služeb na vnitřním trhu v rámci spravedlivé hospodářské soutěže a zaručení dodržování práv pracovníků, se unijní normotvůrce mohl s přihlédnutím k vývoji okolností a poznatků, jenž byl zdůrazněn v bodech 62 a 63 tohoto rozsudku, opřít při přijímání napadené směrnice o stejný právní základ jako při přijímání směrnice 96/71. Aby bylo co nejlépe dosaženo tohoto účelu ve zmíněném kontextu, mohl totiž unijní normotvůrce považovat za nezbytné připisovat rovnováhu, na níž spočívala směrnice 96/71, posílením práv pracovníků vyslaných do hostitelského členského státu takovým způsobem, aby se hospodářská soutěž mezi podniky vysílajícími pracovníky do tohoto členského státu a podniky usazenými v tomto státě rozvíjela za spravedlivějších podmínek.

65 Je třeba dodat, že na rozdíl od toho, co tvrdí Maarsko, nepředstavuje článek 153 SFEU specifitější právní základ, na němž by bývala mohla být přijata napadená směrnice. Předmětem článku 153 SFEU je totiž ochrana pracovníků, a nikoli volný pohyb služeb v rámci Unie.

66 Je pravda, že čl. 153 odst. 2 SFEU obsahuje v písmenech a) a b) dva odlišné právní základy. Ani jeden z nich však nemůže sloužit jako základ napadené směrnice.

67 Článek 153 odst. 2 písm. a) SFEU totiž pouze stanoví přijetí opatření na podporu spolupráce mezi členskými státy v sociální oblasti, což neodpovídá ani cíli napadené směrnice, kterým je zavedení volného pohybu služeb na spravedlivém základě, ani jejímu obsahu, který zahrnuje opatření ke koordinaci právních předpisů členských států v oblasti pracovních podmínek.

68 Pokud jde o čl. 153 odst. 2 písm. b) SFEU, ten sice umožňuje Unii přijmout harmonizační opatření v určitých oblastech spadajících do sociální politiky Unie, avšak je nutno konstatovat, že napadená směrnice nepředstavuje v žádném případě harmonizační směrnici, neboť se omezuje na to, že některé normy hostitelského členského státu jsou závaznými i v případě vysílání pracovníků podniky usazenými v jiném členském státě, a současně respektuje, jak vyplývá z bodu 24 odvodnění této směrnice, rozmanitost vnitrostátních pracovních právních vztahů.

69 Článek 153 SFEU tedy nemohl sloužit jako právní základ napadené směrnice.

70 Z předcházejících úvah vyplývá, že první žalobní důvod musí být zamítnut.

K druhému žalobnímu důvodu, vycházejícímu z porušení čl. 153 odst. 5 SFEU a ze zneužití pravomoci

Argumentace účastníků řízení

71 Podle názoru Maarska je napadená směrnice v rozporu s čl. 153 odst. 5 SFEU, který právní úpravu odměňování za závislou práci vylučuje z pravomoci unijního normotvůrce.

72 Maarsko je totiž toho názoru, že napadená směrnice změnou čl. 3 odst. 1 prvního pododstavce písm. c) směrnice 96/71 přímo určuje odměňování pracovníků vyslaných v rámci nadnárodního poskytování služeb.

73 V tomto ohledu Maarsko s odkazem na judikaturu Soudního dvora (rozsudky ze dne 13. září 2007, Del Cerro Alonso, C-307/05, EU:C:2007:509, body 40 a 46, a ze dne 15. dubna 2008, Impact, C-268/06, EU:C:2008:223, bod 123) uvádí, že důvodem existence výjimky týkající se odměňování za práci uvedené v čl. 153 odst. 5 SFEU je skutečnost, že stanovení výše odměny spadá do smluvní autonomie sociálních partnerů na vnitrostátní úrovni a do pravomoci členských států v dané oblasti.

74 Maarsko tvrdí, že napadená směrnice ukládá povinnost uplatňovat závazná pravidla na základě právních předpisů nebo zvyklostí hostitelského členského státu, pokud jde o veškeré pracovní podmínky spojené s odměňováním – s výjimkou doplňkových podnikových systémů zaopatření v důchodu – což zahrnuje určení výše odměny. Tato směrnice tak znamená přímý zásah unijního práva do určení výše odměny.

75 Maarsko z toho dovozuje, že volba nevhodného právního základu je prostědkem, jak zastít zneužití pravomoci, kterého se dopustila Unie přijetím napadené směrnice.

76 Parlament a Rada, podporované Spolkovou republikou Německo, Nizozemským královstvím, Švédským královstvím a Komisí, s argumentací Maarska nesouhlasí.

Závěry Soudního dvora

77 Druhý žalobní důvod se dělí na dvě části, přičemž první část vychází z toho, že napadená směrnice je v rozporu s čl. 153 odst. 5 SFEU, který vylučuje právní úpravu odměňování za závislou pracovní činnost z pravomoci unijního normotvůrce, a druhá část vychází z toho, že se unijní normotvůrce přijetím této směrnice dopustil zneužití pravomoci.

78 Pokud jde o první část tohoto žalobního důvodu, je třeba nejprve připomenout, že jak vyplývá z bodu 69 tohoto rozsudku, nemohl být článek 153 SFEU právním základem napadené směrnice.

79 Napadená směrnice se totiž omezuje na koordinaci právních předpisů členských států v případě vysílání pracovníků tím, že ukládá podnikům, které vysílají pracovníky do jiného členského státu, než ve kterém jsou usazeny, povinnost poskytnout jim některé nebo všechny pracovní podmínky stanovené závaznými pravidly tohoto členského státu, včetně podmínek týkajících se odměňování vyslaných pracovníků.

80 Vzhledem k tomu, že čl. 153 odst. 5 SFEU stanoví výjimku z pravomocí Unie vyplývajících z prvních odstavců tohoto článku, které nemohou sloužit jako právní základ napadené směrnice, a nejsou tedy použitelné, nemůže mít vliv na platnost této směrnice.

81 První část druhého žalobního důvodu proto musí být zamítnuta.

82 Pokud jde o druhou část tohoto žalobního důvodu, je třeba připomenout, že akt je stížen vadou spočívající ve zneužití pravomoci pouze tehdy, pokud se na základě objektivních, relevantních a shodujících se nepřímých důkazů ukáže, že byl přijat za účelem jiných cílů, než pro které byla daná pravomoc svěřena, nebo vyhnout se postupu zvláště upravenému Smlouvou o FEU pro vyrovnání se s okolnostmi daného případu (rozsudek ze dne 5. května 2015, Španělsko v. Parlament a Rada, C-146/13, EU:C:2015:298, bod 56).

83 Podle Maarska se unijní normotvůrce dopustil zneužití pravomoci tím, že zvolil nevhodný právní základ, a sice čl. 53 odst. 1 a článek 62 SFEU, aby zastěl svůj zásah do stanovení odměn za práci, který je v rozporu s čl. 153 odst. 5 SFEU.

84 Z přezkumu prvního žalobního důvodu přitom vyplývá, že napadená směrnice byla právem přijata na právním základě čl. 53 odst. 1 a článku 62 SFEU, a z přezkumu první části tohoto žalobního důvodu vyplývá, že tato směrnice tudíž nebyla přijata v rozporu s čl. 153 odst. 5 SFEU.

85 V důsledku toho musí být zamítnuta druhá část druhého žalobního důvodu a s ní i tento žalobní důvod jako celek.

Ke třetímu žalobnímu důvodu, vycházejícímu z porušení článku 56 SFEU

Argumentace účastníků řízení

86 V rámci třetího žalobního důvodu Maarsko tvrdí, že napadená směrnice je v rozporu s článkem 56 SFEU. Třetí žalobní důvod se dělí na pět částí.

87 V rámci první části Maarsko, opírajíc se o směrnici Evropského parlamentu a Rady

2006/123/ES ze dne 12. prosince 2006 o službách na vnitřním trhu (Úř. věst. 2006, L 376, s. 36), tvrdí, že unijní právní úprava týkající se volného pohybu služeb provádí základní zásadu, podle které musí každý členský stát uznat pracovní podmínky uplatňované jiným členským státem v souladu s unijním právem, přičemž ochrana práv vyslaných pracovníků je dostatečně zaružena právními předpisy státu původu.

88 Maarsko je přitom toho názoru, že směrnice 96/71 poskytovala před změnou provedenou napadenou směrnicí přiměřenou ochranu vyslaným pracovníkům tím, že stran odměňování ukládala povinnost vyplácet minimální mzdu hostitelského členského státu. Poznamenává, že uložením povinnosti vyplácet odměny stanovené tímto členským státem zpochybňuje napadená směrnice způsobilost minimální mzdy takového státu zaručit cíl ochrany pracovníků, jinými slovy pokrýt životní náklady v uvedeném státě.

89 Maarsko zdůrazňuje, že tato změna neslouží ani volnému pohybu služeb, ale je přímým zásahem do hospodářských vztahů a máří dovolenou soutěžní výhodu některých snadno identifikovatelných členských států, ve kterých je úroveň odměn nižší, čímž unijní normotvůrce zavedl opatření, jehož účinkem je narušení hospodářské soutěže.

90 Maarsko kromě toho uvádí, že Komise nebyla schopna uvést v posouzení dopadů žádný přesný údaj, který by mohl prokázat, že pro ochranu pracovníků bylo nezbytné změnit směrnici 96/71, pokud jde o odměnu použitelnou na vyslané pracovníky.

91 A konečně Maarsko uvádí paralelu s právní úpravou v oblasti koordinace systémů sociálního zabezpečení, podle níž se úroveň ochrany poskytovaná vyslaným pracovníkům členským státem původu považuje za přiměřenou a situace vyslaného pracovníka je posuzována individuálně na základě různých kritérií, přičemž cílem je zabránit souběhu vnitrostátních právních řádů.

92 V rámci druhé části Maarsko tvrdí, že pravidlo obsažené v čl. 3 odst. 1 prvním pododstavci písm. c) pozměněné směrnice 96/71, který používá pojem „odměna“ namísto pojmu „minimální mzda“, je v rozporu s cílem zajistit rovné zacházení mezi pracovníky hostitelského členského státu a pracovníky vyslanými do tohoto členského státu, nebo podnikům usazeným v jednom členském státě ukládá povinnost vyplácet zaměstnancům, které vysílají do jiného členského státu, odměnu stanovenou s ohledem na zvyklosti posledně uvedeného členského státu, jež nejsou povinně použitelné na podniky v témže členském státě, jelikož ty jsou v tomto státě obecně vázány pouze požadavkem minimální mzdy. Z toho podle Maarska vyplývá, že minimální mzda hostitelského členského státu je považována za dostatečnou pro pracovníky tohoto členského státu, avšak nikoliv pro vyslané pracovníky.

93 Maarsko má rovněž za to, že povinnost nahradit výdaje na cestu, ubytování a stravu, uložená v čl. 3 odst. 7 pozměněné směrnice 96/71 podnikům, které vysílají pracovníky do jiného členského státu, je v rozporu se zásadou rovného zacházení.

94 A nakonec připomíná, že oblasti sociálního zabezpečení a zdanění pracovníků, v nichž lze předpokládat existenci komparativní soutěžní výhody pro některé členské státy, spadají do výlučné pravomoci členských států a že unijní normotvůrce při přijímání napadené směrnice nezkoumal, zda rozdíly existující v těchto oblastech takovou výhodu poskytují.

95 V rámci této části Maarsko zaprvé tvrdí, že napadená směrnice není způsobilá dosáhnout sledovaného cíle, kterým je zajistit spravedlivější podmínky hospodářské soutěže mezi poskytovateli služeb usazenými v různých členských státech. V tomto ohledu zpochybňuje znění bodu 16 odvodnění této směrnice, podle kterého jsou základem hospodářské soutěže mezi podniky v podstatě jiné faktory než náklady, což znamená, že cena služby nehraje ve volbě

spotřebitele žádnou roli.

96 Zadruhé se Maarsko domnívá, že Komise nemohla z údajů obsažených v posouzení dopadů, podle kterých počet vyslaných pracovníků vzrostl mezi roky 2010 a 2014 o 44,4 %, bez dalšího پژوهش pracovních podmínek nebo situace vyslaných pracovníků vyvodit, že ochrana těchto pracovníků nebyla přiměřená.

97 Zatímco má Maarsko za to, že vzhledem k dočasné povaze poskytování služeb v rámci vysílání pracovníků překračují ustanovení napadené směrnice meze toho, co je nezbytné k dosažení cíle ochrany vyslaných pracovníků. V tomto ohledu uvádí, že je třeba rozlišovat mezi situací pracovníka, který využívá svého práva volného pohybu, a situací pracovníka, který dočasně poskytuje služby v hostitelském členském státě v rámci vyslání, jelikož první uvedený pracovník pracuje na účet a pod vedením zaměstnavatele z tohoto členského státu, zatímco druhý není skutečně zapojen do společnosti ani na trhu práce hostitelského členského státu.

98 V rámci čtvrté části je Maarsko toho názoru, že pravidla týkající se dlouhodobého vysílání stanovená v čl. 3 odst. 1a pozměněné směrnice 96/71 představují nepřiměřené omezení volného pohybu služeb, když ukládají povinnost uplatňovat téměř celé pracovní právo hostitelského členského státu, což není odůvodněno ochranou zájmů vyslaných pracovníků.

99 Uvádí, že pracovníci vyslaní na dobu delší než dvanáct měsíců, na něž se vztahuje čl. 3 odst. 1a pozměněné směrnice 96/71, se co do svého zapojení do společnosti a na trhu práce hostitelského členského státu nenacházejí v situaci srovnatelné se situací pracovníků tohoto členského státu.

100 Podle jeho názoru dojde nanejvýš k utužení vazeb podniku vysílajícího pracovníky k hostitelskému členskému státu z hospodářského hlediska.

101 Mimoto nelze podle Maarska mít za to, že pravidlo, že pracovník vyslaný do hostitelského členského státu na dobu delší než dvanáct měsíců podléhá právu použitelnému v tomto členském státě, je pro tohoto pracovníka vždy výhodnější. Žádné ustanovení Smlouvy o FEU ostatně neumožňuje abstraktním způsobem určit délku nebo četnost, od které již nelze poskytnutí určitých služeb v jiném členském státě považovat za poskytování služeb ve smyslu Smlouvy o FEU.

102 V rámci páté části má Maarsko za to, že čl. 3 odst. 3 napadené směrnice tím, že učinil pozměněnou směrnicí 96/71 od přijetí zvláštního legislativního aktu použitelnou na odvětví silniční dopravy, je v rozporu s článkem 58 SFEU, který stanoví, že se volný pohyb služeb v oblasti dopravy řídí ustanoveními hlavy Smlouvy o FEU týkající se dopravy.

103 Parlament a Rada, podporované Spolkovou republikou Německo, Nizozemským královstvím, Švédským královstvím a Komisí, s argumentací Maarska nesouhlasí.

Závěry Soudního dvora

– Úvodní poznámky

104 Na prvním místě je třeba připomenout, že Soudní dvůr rozhodl, že zákaz omezení volného pohybu služeb platí nejen pro vnitrostátní opatření, ale i pro opatření přijatá unijními orgány (rozsudek ze dne 26. října 2010, Schmelz, C-97/09, EU:C:2010:632, bod 50 a citovaná judikatura).

105 Nicméně – a jak vyplývá z bodu 48 tohoto rozsudku – v oblasti volného pohybu zboží, osob, služeb a kapitálu je cílem opatření přijatých unijním normotvůrcem, ať již se jedná o opatření k harmonizaci právních předpisů členských států, nebo o opatření ke koordinaci těchto právních

předpis, nejen usnadnit výkon jedné z těchto svobod, ale případně rovněž zajistit ochranu jiných základních zájmů uznaných Unií, jež tato svoboda může ovlivnit.

106 Je tomu tak zejména tehdy, když unijní normotvůrce prostřednictvím koordinačních opatření k usnadnění volného pohybu služeb zohledňuje obecný zájem sledovaný jednotlivými členskými státy a stanoví úroveň ochrany tohoto zájmu, která se v Unii jeví jako přijatelná (obdobně viz rozsudek ze dne 13. května 1997, Nemecko v. Parlament a Rada, C-233/94, EU:C:1997:231, bod 17).

107 Jak již bylo uvedeno v bodě 51 tohoto rozsudku, unijní normotvůrce přijetím napadené směrnice sledoval cíl zajištění volného pohybu služeb na spravedlivém základě, a sice v regulačním rámci zaručujícím hospodářskou soutěž, která není založena na uplatnění značných rozdílných pracovních podmínek v témže členském státě v závislosti na tom, zda zaměstnavatel je, či není v tomto členském státě usazen, a zároveň cíl poskytnutí větší ochrany vyslaným pracovníkům, přičemž tato ochrana mimoto představuje, jak potvrzuje bod 10 odvodnění této směrnice, prostředek „zabezpečení volného pohybu služeb na spravedlivém základě“.

108 Na druhém místě se unijní soud, kterému byla předložena žaloba na neplatnost takového legislativního aktu, jako je napadená směrnice, jehož cílem je koordinace právních předpisů členských států v oblasti pracovních podmínek, musí z hlediska vnitřní legality tohoto aktu pouze ujistit, že tento akt není v rozporu se Smlouvou o EU, Smlouvou o FEU nebo s obecnými zásadami unijního práva a že není stížen vadou spočívající ve zneužití pravomoci.

109 Jak zásada rovného zacházení, tak zásada proporcionality, kterých se Maarsko dovolává v rámci tohoto žalobního důvodu, přitom mezi tyto obecné zásady patří.

110 Zprvé podle ustálené judikatury zásada rovného zacházení vyžaduje, aby se srovnatelnými situacemi nebylo zacházeno odlišně a s odlišnými situacemi stejně, není-li takové zacházení objektivně odůvodněno (rozsudek ze dne 3. prosince 2019, Česká republika v. Parlament a Rada, C-482/17, EU:C:2019:1035, bod 164 a citovaná judikatura).

111 A zadruhé zásada proporcionality vyžaduje, aby prostředky zavedené ustanovením unijního práva byly způsobilé k uskutečnění legitimních cílů sledovaných dotyčnou právní úpravou a nepřekračovaly meze toho, co je k dosažení těchto cílů nezbytné (rozsudek ze dne 3. prosince 2019, Česká republika v. Parlament a Rada, C-482/17, EU:C:2019:1035, bod 76 a citovaná judikatura).

112 Pokud jde o soudní přezkum dodržování těchto podmínek, Soudní dvůr přiznal unijnímu normotvůrci v rámci výkonu pravomocí, které mu jsou svěřeny, širokou posuzovací pravomoc v oblastech, ve kterých jeho činnost předpokládá volby jak politické, tak ekonomické či sociální povahy a v nichž má provést komplexní posouzení a hodnocení. Nejedná se tedy o otázku, zda opatření přijaté v takové oblasti je jedinou nebo nejlepší možností, neboť legalita tohoto opatření může být dotčena pouze jeho zjevně nepřiměřeným charakterem ve vztahu k cíli, který hodlají příslušné orgány sledovat (rozsudek ze dne 3. prosince 2019, Česká republika v. Parlament a Rada, C-482/17, EU:C:2019:1035, bod 77 a citovaná judikatura).

113 Je přitom nepochybné, že unijní právní úprava vysílání pracovníků v rámci poskytování služeb do takové oblasti spadá.

114 Krom? toho se široká posuzovací pravomoc unijního normotv?rce, s níž se pojí omezený soudní p?ezkum jejího výkonu, uplatní nejen na povahu a dosah ustanovení, která je t?eba p?ijmout, ale také v ur?ité mí?e na zjišt?ní základních údaj? (rozsudek ze dne 3. prosince 2019, ?eská republika v. Parlament a Rada, C?482/17, EU:C:2019:1035, bod 78 a citovaná judikatura).

115 Avšak i v p?ípad?, kdy má unijní normotv?rce širokou posuzovací pravomoc, je povinen založit své rozhodnutí na objektivních kritériích a zjišt?ovat, zda mohou cíle sledované zvoleným opat?ením od?vodnit i zna?né negativní hospodá?ské dopady pro ur?ité hospodá?ské subjekty. Podle ?lánku 5 protokolu (? 2) o používání zásad subsidiarity a proporcionality, který je p?ílohou Smlouvy o EU a Smlouvy o FEU, totiž p?ihlížejí návrhy legislativních akt? k nutnosti postupovat tak, aby každá zát?ž dopadající na hospodá?ské subjekty byla co nejmenší a p?im??ená cíli, jehož má být dosaženo (rozsudek ze dne 3. prosince 2019, ?eská republika v. Parlament a Rada, C?482/17, EU:C:2019:1035, bod 79 a citovaná judikatura).

116 Mimoto i soudní p?ezkum omezeného rozsahu vyžaduje, aby unijní orgány, tv?rci dot?eného aktu, byly schopny p?ed Soudním dvorem prokázat, že akt byl p?ijat v rámci skute?ného výkonu jejich posuzovací pravomoci, která p?edpokládá zohledn?ní všech relevantních skute?ností a okolností situace, kterou m?l tento akt upravovat. Z toho vyplývá, že tyto orgány musí být alespo? schopné p?edložit a vysv?tlit jasn? a jednozna?n? základní údaje, které m?ly být zohledn?ny pro ú?ely od?vodn?ní napadených opat?ení obsažených v tomto aktu a na nichž závisel výkon posuzovací pravomoci t?chto orgán? (rozsudek ze dne 3. prosince 2019, ?eská republika v. Parlament a Rada, C?482/17, EU:C:2019:1035, bod 81 a citovaná judikatura).

117 Jednotlivé ?ásti t?etího žalobního d?vodu je t?eba zkoumat s p?ihlédnutím k t?mto úvahám.

– *K první ?ásti t?etího žalobního d?vodu, vycházející ze skute?nosti, že ochrana práv vyslaných pracovník? je dostate?n? zaru?ena*

118 Ma?arsko má v podstat? za to, že unijní právní úprava týkající se volného pohybu služeb provádí základní zásadu, podle níž každý ?lenský stát musí uznat pracovní podmínky uplat?ované jiným ?lenským státem v souladu s unijním právem, ?ímž je dostate?n? zaru?ena ochrana práv vyslaných pracovník?.

119 Zprv? je t?eba uvést, že i když Ma?arsko na podporu své argumentace odkazuje na sm?rnici 2006/123, sta?í v každém p?ípad? a v souladu s bodem 108 tohoto rozsudku konstatovat, že vnit?ní legalitu unijního aktu nelze zkoumat z hlediska jiného unijního aktu stejné právní síly, s výjimkou p?ípadu, že byl p?ijat na základ? posledn? uvedeného aktu nebo je v jednom z t?chto dvou akt? výslovn? stanoveno, že má p?ednost. V p?ípad? napadené sm?rnice tomu tak ovšem není. Jak ostatn? up?es?uje ?l. 1 odst. 6 sm?rnice 2006/123, touto „sm?rnicí není dot?eno pracovní právo, tedy jakákoli právní nebo smluvní ustanovení týkající se podmínek zam?stnávání [a] pracovních podmínek“.

120 Stejn? tak, pokud jde o Ma?arskem uvád?nou paralelu s právní úpravou v oblasti koordinace systém? sociálního zabezpe?ení, a sice s na?ízením Evropského parlamentu a Rady (ES) ?. 883/2004 ze dne 29. dubna 2004 o koordinaci systém? sociálního zabezpe?ení (Ú?. v?st. 2004, L 166, s. 1; Zvl. vyd. 05/05, s. 72), sta?í konstatovat, že napadená sm?rnice nebyla p?ijata na základ? na?ízení ?. 883/2004 a že žádný z obou t?chto akt? výslovn? nestanoví, že toto na?ízení má p?ednost p?ed touto sm?rnicí.

121 Zadruhé nem?že argument, že sm?rnice 96/71 p?ed zm?nou provedenou napadenou sm?rnicí poskytovala p?im??enou ochranu vyslaným pracovník?m tím, že stran odm??ování ukládala povinnost vyplácet minimální mzdu hostitelského ?lenského státu, zpochybnit legalitu

posledn? uveden? sm?rnice.

122 V tomto ohledu m?l unijní normotv?rce p?i p?ijímání této sm?rnice za to, že zajišt?ní v?tší ochrany pracovník? je nezbytné, aby bylo zabezpe?eno poskytování služeb na základ? rovných podmínek pro podniky usazené v hostitelském ?lenském stát? a podniky, které do tohoto státu vysílají pracovníky.

123 Za tímto ú?elem se ?l. 3 odst. 1 první pododstavec písm. c) pozm?n?né sm?rnice 96/71 konkrétn? zam?ňuje na zajišt?ní v?tší ochrany vyslaným pracovník?m, když jim na základ? rovného zacházení zaru?uje nárok na veškeré povinné složky odm?ny stanovené v hostitelském ?lenském stát?, tak aby tito pracovníci pobírali odm?nu na základ? stejných kogentních pravidel, jaká platí pro pracovníky zam?stnané podniky usazenými v hostitelském ?lenském stát?.

124 Rozhodnutí p?iznat takovou zvýšenou ochranu p?itom nem?že – na rozdíl od toho, co tvrdí Ma?arsko – zpochybnit schopnost minimální mzdy hostitelského ?lenského státu zaru?it cíl ochrany pracovník?, ale naopak spadá do široké posuzovací pravomoci unijního normotv?rce zd?razn?né v bodech 112 a 113 tohoto rozsudku.

125 Zat?etí Ma?arsko tvrdí, že napadená sm?rnice neslouží zásad? volného pohybu služeb, ale že ma?í dovolenou konkuren?ní výhodu n?kterých ?lenských stát? týkající se náklad?, a že tak p?edstavuje opat?ení, jehož ú?inkem je narušení hospodá?ské sout?že.

126 Jak p?itom bylo uvedeno v bodech 51 a 107 tohoto rozsudku, unijní normotv?rce p?ijetím napadené sm?rnice sledoval cíl zajišt?ní volného pohybu služeb na spravedlivém základ?, a sice v regula?ním rámci zaru?ujícím hospodá?skou sout?ž, která není založena na uplat?ování zna?n? rozdílných pracovních podmínek v témže ?lenském stát? v závislosti na tom, zda zam?stnavatel je, ?i není v tomto ?lenském stát? usazen, a zároveň cíl poskytnutí v?tší ochrany vyslaným pracovník?m, p?i?emž tato ochrana mimoto p?edstavuje, jak potvrzuje bod 10 od?vodn?ní této sm?rnice, prost?edek „zabezpe?ení volného pohybu služeb na spravedlivém základ?“.

127 Z toho plyne, že napadená sm?rnice tím, že zaru?uje zvýšenou ochranu vyslaným pracovník?m, sm?ňuje k zajišt?ní výkonu volného pohybu služeb uvnit? Unie v rámci hospodá?ské sout?že, která nebude záviset na nadm?rných rozdílech v pracovních podmínkách uplat?ovaných v témže ?lenském stát? na podniky z r?zných ?lenských stát?.

128 Napadená sm?rnice za ú?elem dosažení takového cíle v tomto rozsahu nov? vyvažuje faktory, ve vztahu k nimž mohou podniky usazené v r?zných ?lenských státech sout?žit, aniž by tím ovšem byla odstran?na p?ípadná konkuren?ní výhoda, ze které m?li prosp?ch poskytovatelé služeb z n?kterých ?lenských stát?, jelikož na rozdíl od toho, co tvrdí Ma?arsko, uvedená sm?rnice nijak nevylu?uje veškerou hospodá?skou sout?ž založenou na nákladech. Stanoví totiž, že se vyslaným pracovník?m zajistí uplatn?ní souboru pracovních podmínek v hostitelském ?lenském stát?, v?etn? složek odm?ny, které jsou v tomto stát? považovány za povinné. Tato sm?rnice tedy nemá vliv na ostatní nákladové složky podnik?, které vysílají tyto pracovníky, jako je produktivita nebo efektivita t?chto pracovník?, které jsou uvedeny v bod? 16 jejího od?vodn?ní. Na rozdíl od toho, co tvrdí Ma?arsko, tedy tato sm?rnice nezp?sobuje narušení hospodá?ské sout?že.

129 Krom? toho je t?eba zd?raznit, že cílem napadené sm?rnice je podle bodu 16 jejího od?vodn?ní vytvo?ení „skute?n? integrovaného a konkurenceschopného prost?edí vnit?ního trhu“ a sou?asn? i – podle bodu 4 jejího od?vodn?ní – navození „skute?né sociální konvergence“ jednotným uplat?ováním pravidel týkajících se pracovních podmínek.

130 První ?ást t?etího žalobního d?vodu proto musí být zamítnuta.

– *K druhé části tohoto žalobního důvodu, vycházející z porušení zásady rovného zacházení*

131 Pokud jde zaprvé o argument, podle kterého pravidlo obsažené v čl. 3 odst. 1 prvním pododstavci písm. c) pozměněné směrnice 96/71 ukládá podnikům, které vysílají pracovníky do jiného členského státu, povinnost platit jim odměnu stanovenou s ohledem na zvyklosti posledně uvedeného státu, které nejsou povinně použitelné na podniky tohoto členského státu, je třeba konstatovat, že tento argument je nesprávný.

132 Ze znění čl. 3 odst. 1 tohoto pododstavce pozměněné směrnice 96/71, který upřesňuje obecné podmínky použití tohoto odstavce, totiž jasně vyplývá, že „pojem ‚odměny‘ [uvedený v čl. 3 odst. 1 prvním pododstavci písm. c) této směrnice] [určují] vnitrostátní právo nebo zvyklosti členského státu, na jehož území jsou pracovníci vysláni, a rozumí se jím veškeré povinné složky odměny stanovené vnitrostátními právními či správními předpisy nebo kolektivními smlouvami či rozhodčími nálezy, které byly v tomto členském státě prohlášeny za všeobecně použitelné nebo se jinak použijí v souladu s odstavcem 8“.

133 Proto jak pracovníci zaměstnaní podniky usazenými v hostitelském členském státě, tak pracovníci vyslaní do tohoto členského státu podléhají stejným pravidlům v oblasti odměňování, tedy těm, která jsou v uvedeném členském považována za závazná.

134 Pokud jde zadruhé o argument Maarska, že čl. 3 odst. 7 pozměněné směrnice je v rozporu se zásadou rovnosti, neboť ukládá povinnost nahradit výdaje na cestu, ubytování a stravu podnikům, které vysílají pracovníky do jiného členského státu, tento argument spočívá na nesprávném výkladu tohoto ustanovení. Jak totiž uvedla Rada, cílem druhé vety druhého pododstavce tohoto čl. 3 odst. 7 není stanovit takovou povinnost. Jak vyplývá konkrétně z bodu 19 odvodnění napadené směrnice, jakož i z výhrady, kterou obsahuje tato veta, když odkazuje na čl. 3 odst. 1 první pododstavec písm. i) této směrnice, uvedená veta pouze stanoví, že taková náhrada, která nespadá pod odměnu, se řídí vnitrostátními právními předpisy nebo zvyklostmi použitelnými na pracovní právní vztah.

135 Toto ustanovení se ostatně týká zvláštní situace, v níž se vyslaní pracovníci nacházejí, protože jsou za účelem splnění svých pracovních povinností vzhledem k svému zaměstnavateli povinni se přemístit z členského státu původu do jiného členského státu. Pracovníci zaměstnaní podnikem usazeným v takovém členském státě se přitom nenacházejí ve stejné situaci, neboť své úkoly vykonávají na území tohoto podniku v témže členském státě. Z toho plyne, že na uvedené ustanovení nelze v žádném případě nahlížet tak, že je v rozporu se zásadou rovného zacházení.

136 Druhá část tohoto žalobního důvodu proto musí být zamítnuta.

– *K této části tohoto žalobního důvodu, vycházející z porušení zásady proporcionality*

137 Jak vyplývá z judikatury citované v bodě 111 tohoto rozsudku, zásada proporcionality, která patří mezi obecné zásady unijního práva, vyžaduje, aby prostředky zavedené ustanoveními unijního práva byly způsobilé k uskutečnění legitimních cílů sledovaných dotyčnou právní úpravou a nepřekračovaly meze toho, co je k dosažení těchto cílů nezbytné.

138 Pokud jde na prvním místě o způsobilost napadené směrnice dosáhnout cíle spočívajícího v zajištění spravedlivějších podmínek hospodářské soutěže mezi podniky vysílajícími pracovníky do hostitelského členského státu a podniky usazenými v tomto členském státě, vyvozuje Maarsko z bodu 16 odvodnění této směrnice chybné závěry.

139 Tento bod odvodnění na jedné straně odráží cíl, jehož má Unie dosáhnout, a sice cíl

vytvořit „skutečně integrované a vysoce konkurenční prostředí vnitřního trhu“, přičemž jednotné používání pravidel v oblasti pracovních podmínek má podle bodu 4 odvodněné směrnice navodit „skutečnou sociální konvergenci“.

140 Na druhé straně tentýž bod 16 odvodněné neuvádí, že by hospodářská soutěž na základě rozdílů v nákladech mezi unijskými podniky nebyla ani možná, ani žádoucí. Naopak – zdůrazněním takových faktorů, jako je produktivita a efektivita, vyzdvihuje výrobní faktory, které přirozeně vedou k takovýmto rozdílům v nákladech.

141 Ve skutečnosti jsou v případě nadnárodního poskytování služeb jedinými rozdíly v nákladech mezi unijskými podniky, které jsou napadenou směrnicí neutralizovány, ty rozdíly, které vyplývají z pracovních podmínek uvedených v čl. 3 odst. 1 pozměňné směrnice 96/71, které jsou povinně použitelné na základě právní úpravy hostitelského členského státu v jejím širokém pojetí.

142 Na druhém místě Maarsko zpochybňuje skutečnosti, z nichž unijská normotvůrce vycházel, když dospěl k závěru, že ochrana vyslaných pracovníků poskytovaná směrnicí 96/71 již nebyla přiměřená.

143 V tomto ohledu vyplynuly z posouzení dopadů zejména dvě okolnosti, které mohly tohoto normotvůrce dovednout k závěru, že článkem 3 odst. 1 písm. c) směrnice 96/71 upravený pojem „minimální mzda“ hostitelského členského státu, která musí být zaručena za účelem ochrany vyslaných pracovníků, již nebyl schopen takovou ochranu zajistit.

144 Zprvce pojem „minimální mzda“ vyvolal v řadě členských států výkladové obtíže, což vyústilo v řadu řízení o předběžné otázce před Soudním dvorem, který tento pojem vyložil v rozsudku ze dne 12. února 2015, Sähköalojen ammattiliitto (C-396/13, EU:C:2015:86, body 38 až 70), široce s tím, že nad rámec minimální mzdy stanovené právními předpisy hostitelského členského státu zahrnuje i některé další složky. Bylo tak judikováno, že uvedený pojem zahrnuje zprvce výpočet hodinové nebo úkolové mzdy, založený na zařazení pracovníků do mzdových skupin, jak jsou stanoveny v kolektivních smlouvách platných v tomto členském státě, denní příspěvek, náhradu za dobu strávenou cestou a příspěvek na dovolenou.

145 V rámci posouzení dopadů tak mohlo být konstatováno, že se pojem „minimální mzda“, jak jej vykládá Soudní dvůr, značně odchyluje od rozšířené praxe podniků vysílajících pracovníky do jiného členského státu v rámci poskytování služeb, která spoívá ve vyplácení pouze minimální mzdy stanovené právními předpisy nebo kolektivními smlouvami hostitelského členského státu.

146 Z druhé z posouzení dopadů vyplývá, že v průběhu roku 2014 vyšly v několika hostitelských členských státech najevo značné rozdíly v odměňování mezi pracovníky zaměstnanými podniky usazenými v těchto členských státech a pracovníky, kteří do nich byli vysláni.

147 Na třetím místě je třeba odmítnout argument Maarska, podle kterého s ohledem na dočasnou povahu služeb poskytovaných v rámci vyslání pracovníků překračují ustanovení napadené směrnice v rozsahu, v němž zajišťují vyslaným pracovníkům rovné zacházení s pracovníky zaměstnanými podniky usazenými v hostitelském členském státě, meze toho, co je nezbytné k dosažení cíle ochrany těchto vyslaných pracovníků.

148 Na rozdíl od toho, co tvrdí Maarsko, ani nahrazení pojmu „minimální mzda“ pojmem „odměna“ v čl. 3 odst. 1 prvním pododstavci písm. c) pozměňné směrnice 96/71, ani uplatnění pracovních podmínek hostitelského členského státu na vyslané pracovníky, pokud jde o náhradu cestovních výdajů, výdajů na ubytování a stravu pracovníků mimo domov z profesních důvodů, nevedou k tomu, že by tyto pracovníky stavěly do totožné nebo obdobné situace, v jaké se

nacházejí podniky usazené v hostitelském ?lenském stát?.

149 Tyto zm?ny totiř nevedou k uplatn?ní všech pracovních podmínek hostitelského ?lenského státu, jelikoř na základ? ?l. 3 odst. 1 pozm?n?né sm?rnice 96/71 se na tyto pracovníky kařdopádn? vztahují pouze n?které z t?chto podmínek.

150 S ohledem na skute?nosti uvedené v bodech 62 a 144 až 146 tohoto rozsudku p?itom Ma?arsko nebylo s to prokázat, ře zm?ny provedené napadenou sm?rnicí v ?l. 3 odst. 1 prvním pododstavci sm?rnice 96/71 p?ekra?ovaly meze toho, co bylo nezbytné k dosaření cíl? napadené sm?rnice, a sice zajiřt?ní volného pohybu služeb na spravedlivém základ? a poskytnutí vyšší ochrany vyslaným pracovník?m.

151 T?etí ?ást t?etího řalobního d?vodu musí být proto zamítnuta.

– *Ke ?tvrté ?ásti t?etího řalobního d?vodu, vycházející z toho, ře řeřim vysílání pracovník? na dobu delří neř dvanáct m?síc? je v rozporu se zásadou volného pohybu služeb*

152 Ma?arsko má za to, ře uplatn?ní tém?? celého pracovního práva hostitelského ?lenského státu na pracovníky vyslané na dobu zpravidla delří neř dvanáct m?síc? není ani od?vodn?né ochranou jejich zájm?, ani nezbytné, ani p?im??ené.

153 Krom? toho se Ma?arsko domnívá, ře napadená sm?rnice odporuje zásad? rovného zacházení, kdyř má jednak za to, ře se pracovníci vyslaní na dobu delří neř dvanáct m?síc?, na které se vztahuje ?l. 3 odst. 1a pozm?n?né sm?rnice 96/71, nacházejí v situaci srovnatelné se situací pracovník? zam?stnaných podniky usazenými v hostitelském ?lenském stát?, a jednak za to, ře se podniky, které vysílají pracovníky na takovou dobu, nacházejí v situaci srovnatelné se situací podnik? usazených v tomto stát?.

154 ?lánek 3 odst. 1a pozm?n?né sm?rnice 96/71 stanoví, ře pokud je pracovník vyslán do hostitelského ?lenského státu na dobu delří neř dvanáct m?síc? – nebo osmnáct m?síc?, jestliře poskytovatel služeb p?edloří p?íslušné oznámení s uvedením d?vod? – zaru?uje tento poskytovatel na základ? rovného zacházení krom? pracovních podmínek uvedených v ?l. 3 odst. 1 této sm?rnice také veřkeré pracovní podmínky, jeř se použijí v tomto stát? a jeř jsou stanoveny právními a správními p?edpisy nebo kolektivními smlouvami nebo rozhod?ími nálezy, které byly prohlářeny za všeobecn? použitelné. Do p?sobnosti ?l. 3 odst. 1a pozm?n?né sm?rnice 96/71 nespádají pouze postupy, formality a podmínky uzavírání pracovních smluv a jejich ukon?ování, v?etn? konkuren?ních dolořek, a také dopl?kové podnikové systémy zaopat?ení v d?chodu.

155 Vzhledem k řiroké posuzovací pravomoci unijního normotv?rce, p?ipomenuté v bodech 112 a 113 tohoto rozsudku, p?itom tento normotv?rce mohl mít za to, aniř se dopustil zjevného pochybení, ře takto dlouho trvající vyslání musí mít za následek výrazné p?íblíření osobní situace doty?ných vyslaných pracovník? situaci pracovník? zam?stnaných podniky usazenými v hostitelském ?lenském stát?, a od?vod?uje, aby t?mto dlouhodob? vyslaným pracovník?m byly poskytnuty tém?? všechny pracovní podmínky, které platí v posledn? uvedeném ?lenském stát?.

156 Takový řeřim dlouhodobého vyslání se jeví být nezbytným, vhodným a p?im??eným k zajiřt?ní v?tří ochrany v oblasti pracovních podmínek pracovník? vyslaných do hostitelského ?lenského státu na dlouhou dobu, a zároveň p?itom rozlišuje mezi situací t?chto pracovník? a situací pracovník?, kte?í využili svého práva volného pohybu, nebo obecn?ji pracovník? s bydliřt?m v tomto ?lenském stát? zam?stnaných podniky usazenými v posledn? uvedeném ?lenském stát?.

157 ?tvrtá ?ást t?etího žalobního d?vodu proto musí být zamítnuta.

– *K páté ?ásti t?etího žalobního d?vodu, vycházející z porušení ?lánku 58 SFEU*

158 Ma?arsko má za to, že ?l. 3 odst. 3 napadené sm?rnice je v rozporu s ?lánkem 58 SFEU, nebo? stanoví, že se pozm?n?ná sm?rnice 96/71 vztahuje na odv?tví silni?ní dopravy od p?ijetí zvláštního legislativního aktu.

159 Podle ?lánku 58 SFEU je volný pohyb služeb v oblasti dopravy upraven ustanoveními hlavy Smlouvy o FEU o doprav?, sestávající z ?lánek? 90 až 100 SFEU.

160 Z toho plyne, že služba v oblasti dopravy ve smyslu ?l. 58 odst. 1 SFEU je vylou?ena z p?sobnosti ?lánku 56 SFEU (rozsudek ze dne 20. prosince 2017, Asociaci?n Profesional Elite Taxi, C?434/15, EU:C:2017:981, bod 48).

161 ?lánek 3 odst. 3 napadené sm?rnice p?itom pouze stanoví, že se tato sm?rnice použije na odv?tví silni?ní dopravy ode dne použitelnosti legislativního aktu, kterým se m?ní sm?rnice 2006/22, jejímž právním základem byl ?l. 71 odst. 1 ES, který se nacházel mezi ustanoveními hlavy Smlouvy o ES o doprav? a který odpovídá ?lánku 91 SFEU.

162 P?edm?tem ?l. 3 odst. 3 napadené sm?rnice tedy není úprava volného pohybu služeb v oblasti dopravy, a toto ustanovení tudíž nem?že být v rozporu s ?lánkem 58 SFEU.

163 V d?sledku toho musí být zamítnuta pátá ?ást t?etího žalobního d?vodu a s ní i tento žalobní d?vod jako celek.

Ke ?tvrtému žalobnímu d?vodu, vycházejícímu z porušení ?lánku 56 SFEU v rozsahu, v n?mž napadená sm?rnice vylou?uje ú?inné provád?ní volného pohybu služeb

Argumentace ú?astník? ?ízení

164 Ma?arsko tvrdí, že napadená sm?rnice je v rozporu s ?lánkem 56 SFEU, jakož i s rozsudkem ze dne 18. prosince 2007, Laval un Partneri (C?341/05, EU:C:2007:809), jelikož stanoví, že výkon práva stávkovat nebo vést jiné kolektivní akce m?že bránit ú?innému provád?ní volného pohybu služeb.

165 Takový je podle Ma?arska rozsah p?sobnosti ?l. 1 odst. 1 písm. b) této sm?rnice, který stanoví, že sm?rnicí 96/71 není dot?eno mimo jiné právo stávkovat nebo ?init jiné kroky v rámci zvláštních systém? pracovn?právních vztah? v ?lenských státech.

166 Parlament a Rada, podporované Spolkovou republikou N?mecko, Nizozemským královstvím, Švédským královstvím a Komisí, s argumentací Ma?arska nesouhlasí.

Záv?ry Soudního dvora

167 Ma?arsko se v podstat? domnívá, že ?l. 1 odst. 1 písm. b) napadené sm?rnice zpochyb?uje judikaturu Soudního dvora vycházející z rozsudku ze dne 18. prosince 2007, Laval un Partneri (C?341/05, EU:C:2007:809), když z p?sobnosti ?lánku 56 SFEU vylou?uje výkon práva stávkovat nebo vést jiné kolektivní akce.

168 Toto ustanovení p?itom sice uvádí, že pozm?n?nou sm?rnicí 96/71 „není dot?eno uplat?ování základních práv uznávaných ?lenskými státy a na úrovni Unie“, avšak jeho d?sledkem v žádném p?ípad? není, že výkon t?chto práv nepodléhá unijnímu právu. Práv? naopak – tím, že

odkazuje na základní práva p?iznaná na unijní úrovni, implikuje, že výkon práv pracovník? vést kolektivní akce musí být v kontextu vysílání pracovník?, na které se vztahují ustanovení pozm?n?né sm?rnice 96/71, posuzován s ohledem na unijní právo, jak je vykládáno Soudním dvorem.

169 ?tvrtý žalobní d?vod proto musí být zamítnut.

K pátému žalobnímu d?vodu, vycházejícímu z porušení na?ízení ?ím I a zásad právní jistoty a jasnosti právní úpravy

Argumentace ú?astník? ?ízení

170 Ma?arsko tvrdí, že ?l. 3 odst. 1a pozm?n?né sm?rnice 96/71 není slu?itelný s na?ízením ?ím I, jehož cílem je zaru?it svobodu smluvních stran, pokud jde o volbu práva rozhodného pro jejich vztah, jelikož tento ?lánek stanoví, že v p?ípad? dlouhodobého vyslání se povinnosti vyplývající z právních p?edpis? hostitelského ?lenského státu použijí povinn? na vyslané pracovníky bez ohledu na právo rozhodné pro pracovn?právní vztah.

171 Na?ízení ?ím I p?itom podle Ma?arska nezohled?uje pro ú?ely ur?ení rozhodného práva dobu odpracovanou v zahrani?í, nýbrž se zam??uje na jedinou otázku, totiž zda se pracovník musí po dokon?ení své práce v zahrani?í znovu vrátit do práce v zemi svého p?vodu.

172 Krom? toho má Ma?arsko za to, že ?l. 3 odst. 1a pozm?n?né sm?rnice 96/71 nemá povahu kolizní normy, nebo? se v n?m uvádí, že se použije bez ohledu na právo rozhodné pro pracovn?právní vztah.

173 Tvrdí rovnž, že pravidlo, podle kterého je pro ú?ely použití ?l. 3 odst. 1a pozm?n?né sm?rnice 96/71 zohled?ována celková doba vyslání všech postupn? vyslaných pracovník?, stanovené ve ?tvrtém pododstavci tohoto ustanovení, není slu?itelné s na?ízením ?ím I, které definuje rozhodné právo a individuální práva pro každou individuální pracovní smlouvu.

174 A kone?n? se Ma?arsko domnívá, že pojem „odm?na“ v napadené sm?rnici je v rozporu se zásadami jasnosti právní úpravy a právní jistoty, nebo? odkazuje na vnitrostátní právní p?edpisy nebo zvyklosti hostitelského ?lenského státu.

175 Parlament a Rada, podporované Spolkovou republikou N?mecko, Nizozemským královstvím, Švédským královstvím a Komisí, s argumentací Ma?arska nesouhlasí.

Záv?ry Soudního dvora

176 V rámci první ?ásti Ma?arsko tvrdí jednak, že ?l. 3 odst. 1a pozm?n?né sm?rnice 96/71 je v rozporu s ?lánkem 8 na?ízení ?ím I, který zakotvuje autonomii smluvních stran p?i ur?ování práva rozhodného pro pracovní smlouvu, a jednak, že s tímto na?ízením není slu?itelné pravidlo, podle kterého je zohled?ována celková doba vyslání všech postupn? vyslaných pracovník?. V rámci druhé ?ásti má Ma?arsko za to, že pojem „odm?na“ zavedený napadenou sm?rnicí odporuje zásad? právní jistoty a jasnosti právní úpravy.

177 Zaprvé je t?eba uvést, že ?lánek 8 na?ízení ?ím I ve svém odstavci 1 zakotvuje obecnou kolizní normu použitelnou na pracovní smlouvy, která rozhodným právem ur?uje právo zvolené stranami této smlouvy, a v odstavci 2 stanoví, že v p?ípad? neexistence takové volby se individuální pracovní smlouva ?ídí právem zem?, v níž, p?ípadn? z níž, zam?stnanec p?i pln?ní smlouvy obvykle vykonává svoji práci, p?íemž za zm?nu zem? obvyklého výkonu práce se nepovažuje, když zam?stnanec do?asn? vykonává svou práci v jiné zemi.

178 Nařízením I však v článku 23 stanoví, že se lze od kolizních norem stanovených v tomto nařízení odchýlit, pokud ustanovení unijního práva stanoví pravidla týkající se práva rozhodného pro smluvní závazkové vztahy v určitých oblastech, přičemž bod 40 odvodnění tohoto nařízení uvádí, že uvedené nařízení nevylučuje možnost zařadit kolizní normy pro smluvní závazkové vztahy do ustanovení unijního práva týkajících se zvláštních případů.

179 Přitom jak čl. 3 odst. 1 pozměněné směrnice 96/71, pokud jde o vyslané pracovníky, tak čl. 3 odst. 1a této směrnice, pokud jde o pracovníky vyslané na dobu zpravidla delší než dvanáct měsíců, představují svou povahou a obsahem zvláštní kolizní normy ve smyslu článku 23 nařízení I.

180 Kromě toho, jak uvádí generální advokát v bodě 196 svého stanoviska, proces přípravy nařízení I dokládá, že se jeho článek 23 vztahuje na zvláštní kolizní normu, která již byla upravena v čl. 3 odst. 1 směrnice 96/71, jelikož Komise k návrhu nařízení Evropského parlamentu a Rady o právu rozhodném pro smluvní závazkové vztahy (I) [COM(2005) 650 final] ze dne 15. prosince 2005 připojila seznam zvláštních kolizních norem stanovených jinými ustanoveními unijního práva, mezi nimiž byla uvedena tato směrnice.

181 A konečně skutečnost, že v čl. 3 odst. 1a pozměněné směrnice 96/71 existuje pravidlo k předcházení podvodům v případě nahrazování vyslaného pracovníka jiným vyslaným pracovníkem plnícím stejný úkol na stejném místě, nemůže zpochybnit závěr uvedený v bodě 179 tohoto rozsudku, jelikož v rámci kolizní normy upravené tímto ustanovením byl unijní normotvůrce oprávněn stanovit pravidlo, které má zabránit obcházení povinnosti, kterou zavedl.

182 První část pátého žalobního důvodu proto musí být zamítnuta.

183 Zadruhé ze znění a systematiky pozměněné směrnice 96/71 jasně vyplývá, že pojem „odměna“, který je použit v čl. 3 odst. 1 prvním pododstavci písm. c) této směrnice, odkazuje na právní předpisy nebo zvyklosti členských států, které jsou v této oblasti závazné, a že s výhradou upřesnění provedeného v čl. 3 odst. 7 druhém pododstavci této směrnice uvedený čl. 3 odst. 1 první pododstavec písm. c) nevymezuje, co spadá pod tento pojem.

184 V tomto ohledu čl. 3 odst. 1 třetí pododstavec pozměněné směrnice 96/71 pouze uvádí, že tento pojem určuje vnitrostátní právo nebo zvyklosti členského státu, na jehož území jsou pracovníci vysláni, a rozumí se jím veškeré povinné složky odměny stanovené vnitrostátními právními či správními předpisy nebo kolektivními smlouvami či rozhodnutími nálezy, které byly v tomto členském státě prohlášeny za všeobecně použitelné nebo se jinak použijí v souladu s odstavcem 8 tohoto článku.

185 Jak přitom v podstatě vyplývá z bodu 17 odvodnění napadené směrnice, stanovení pravidel týkajících se odměňování spadá v zásadě do pravomoci členských států, které jsou v tomto rámci nicméně povinny jednat v souladu s unijním právem.

186 Za těchto podmínek a také s ohledem na širokou posuzovací pravomoc připomenutou v bodech 112 a 113 tohoto rozsudku nelze unijnímu normotvůrci vytýkat, že porušil zásady právní jistoty a jasnosti právní úpravy, když ve směrnici o koordinaci právních předpisů a zvyklostí členských států v oblasti pracovních podmínek odkázal na pojem „odměna“, jak je vymezen vnitrostátními právními předpisy nebo zvyklostmi členských států.

187 V důsledku toho musí být zamítnuta druhá část pátého žalobního důvodu a s ní i tento žalobní důvod jako celek.

188 S ohledem na všechny výše uvedené úvahy musí být žaloba zamítnuta, aniž je třeba rozhodovat o návrhových žádáních předložených podpůrně, která směřují ke zrušení některých ustanovení napadené směrnice a která jsou založena na týchž důvodech, jež podporují návrhová žádání uplatňovaná primárně.

K nákladům řízení

189 Podle čl. 138 odst. 1 jednacího řádu Soudního dvora se účastník řízení, který neměl úspěch ve věci, uloží náhrada nákladů řízení, pokud to účastník řízení, který měl ve věci úspěch, požadoval. Vzhledem k tomu, že Parlament a Rada požadovaly náhradu nákladů řízení a Maarsko nemělo ve věci úspěch, je důvodné uložit Maarsku náhradu nákladů řízení.

190 V souladu s čl. 140 odst. 1 tohoto jednacího řádu ponesou Spolková republika Německo, Francouzská republika, Nizozemské království, Švédské království a Komise jakožto vedlejší účastníci řízení vlastní náklady řízení.

Z těchto důvodů Soudní dvůr (velký senát) rozhodl takto:

- 1) **Žaloba se zamítá.**
- 2) **Maarsko ponese vlastní náklady řízení a nahradí náklady řízení vynaložené Evropským parlamentem a Radou Evropské unie.**
- 3) **Spolková republika Německo, Francouzská republika, Nizozemské království, Švédské království a Evropská komise ponesou vlastní náklady řízení.**

Podpisy

* Jednací jazyk: maarština.