



## Sbírka soudních rozhodnutí

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. Tátrai, 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. Szymtkowskou, jako zmocněnci,

vedlejšími účastníky,

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

žalované,

\* Jednací jazyk: maďarština.

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 zmocněnkyněmi,

**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. Şereş, 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 Maďarsko 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 podpůrně 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 směrniciích se Rada zdrží ukládání správních, finančních a právních omezení bránících zakládání a rozvoji malých a středních podniků.

Evropský parlament a Rada rozhodují řádným 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 řádný legislativní postup vztahuje i na odst. 1 písm. d), f) a g).

[...]

5. Tento článek se nevztahuje na odměnu za práci, na právo sdružovat se, na právo na stávku ani na právo na výluky.“

### ***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 článek 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 rozhodčími 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 přesčasy.

#### *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 odůvodnění napadené směrnice uvádějí:

„(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 současně s úpravou směrnice 96/71[...] mělo být upřednostněno 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 uživatele. Součástí těchto zásad je zákaz veškerých opatření, která přímo či nepřímo diskriminují na základě státní příslušnosti. Při uplatňování těchto zásad je třeba přihlížet k příslušné judikatuře Soudního dvora Evropské unie.

[...]

- (9) Vysílání je dočasné povahy. Vyslání 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 těmto 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 odůvodnění této směrnice znějí takto:

- „(16) Ve skutečně 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 odůvodnění 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 pracovněprávních 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. [Směrnici 96/71] není dotčeno uplatňování základních práv uznávaných členskými státy a na úrovni Unie, včetně práva nebo svobody stávkovat nebo činit jiné kroky v rámci zvláštních systémů pracovněprávních vztahů v členských státech v souladu s vnitrostátním právem nebo zvyklostmi. [Směrnici 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 rozhodčími nálezy, které byly prohlášeny za všeobecně použitelné nebo se jinak použijí v souladu s odstavcem 8:

[...]

- c) odměny, včetně sazeb za přesčasy; 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 ukončování, 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 osmáct 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 příplatky 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 neurčují, 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 řidičů 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 (Řím I) (Úř. věst. 2008, L 177, s. 6) (dále jen „nařízení Řím I“) uvádí:

„Je třeba zabránit stavu, kdy jsou kolizní normy rozptýleny do více nástrojů a nejsou vzájemně v souladu. Toto nařízení by však nemělo vylučovat možnost začlenit kolizní normy pro smluvní závazkové vztahy do právních předpisů [Unie] týkající[ch] 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 zaměstnance 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;



- podpůrně:
    - zrušil ustanovení čl. 1 odst. 2 písm. a) napadené směrnice, které stanoví znění nového čl. 3 odst. 1 prvního pododstavce písm. c) a nového čl. 3 odst. 1 třetího pododstavce směrnice 96/71;
    - zrušil čl. 1 odst. 2 písm. b) napadené směrnice, který stanoví znění čl. 3 odst. 1a směrnice 96/71;
    - zrušil čl. 1 odst. 2 písm. c) napadené směrnice;
    - zrušil čl. 3 odst. 3 napadené směrnice a
  - uložil Parlamentu a Radě náhradu nákladů řízení.
- 23 Parlament a Rada navrhují, aby Soudní dvůr žalobu zamítl a uložil Maďarsku náhradu nákladů řízení.
- 24 Maďarsko v souladu s čl. 16 třetím pododstavcem statutu Soudního dvora Evropské unie požádalo, aby Soudní dvůr o věci rozhodl ve velkém senátu.
- 25 Rozhodnutím předsedy Soudního dvora ze dne 21. února 2019 bylo Spolkové republice Německo, Francouzské republice, Nizozemskému království a Komisi povoleno vedlejší účastenství na podporu návrhových žádání Parlamentu a Rady.
- 26 Rozhodnutím předsedy Soudního dvora ze dne 27. března 2019 bylo Švédskému království povoleno vedlejší účastenství na podporu návrhových žádání Rady.

## **K žalobě**

- 27 Na podporu své žaloby předkládá Maďarsko pět žalobních důvodů, přičemž první žalobní důvod vychází z volby nesprávného právního základu pro přijetí napadené směrnice, druhý žalobní důvod vychází z porušení čl. 153 odst. 5 SFEU a ze zneužití pravomoci, třetí žalobní důvod vychází z porušení článku 56 SFEU, čtvrtý žalobní důvod vychází z porušení tohoto článku v rozsahu, v němž napadená směrnice vylučuje účinné provádění volného pohybu služeb, a pátý žalobní důvod vychází z porušení nařízení Řím I a zásad právní jistoty a jasnosti právní úpravy.

### ***K prvnímu žalobnímu důvodu, vycházejícímu z volby nesprávného právního základu pro přijetí napadené směrnice***

#### *Argumentace účastníků řízení*

- 28 Maďarsko tvrdí, že unijní normotvůrce tím, že se opíral o čl. 53 odst. 1 a článek 62 SFEU, zvolil nesprávný právní základ pro přijetí napadené směrnice. Podle Maďarska se tato směrnice s ohledem na svůj předmět a obsah zaměřuje výhradně nebo primárně na ochranu pracovníků a jejím cílem není odstranit překážky volného pohybu služeb.
- 29 Maďarsko má v tomto ohledu za to, že se právní základ týkající se volného pohybu služeb nevztahuje na cíle ochrany pracovníků uvedené v článku 153 SFEU ani na akty uvedené v témže článku, které mohou být v této oblasti přijaty.

- 30 Základním cílem napadené směrnice je přitom podle Maďarska 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 Maďarsko 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 Maďarsko uvádí, že Rada neupřesnila, která kogentní ustanovení této směrnice umožnila skutečně posílit volný pohyb služeb ochranou pracovníků a předcházením nekalé soutěži.
- 33 Maďarsko tedy z přezkumu obsahu uvedené směrnice dovozuje, že neobsahuje žádné skutečnosti, jež by odůvodňovaly volbu právního základu přijatého unijním normotvůrcem.
- 34 Maďarsko má za to, že by tomu bylo stejně, kdyby obsah a cíle napadené směrnice byly přezkoumány společně s aktem, jež mění, 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 neznamená, že právní základ pozměňujícího aktu musí být stanoven výlučně s přihlédnutím k cílům a obsahu pozměněného aktu.
- 36 Maďarsko z toho dovozuje, že právní základ musí být určen především s ohledem na cíl a obsah ustanovení pozměňujícího aktu a že čl. 153 odst. 2 písm. b) SFEU mohl představovat náležitý právní základ, neboť napadená směrnice upravuje otázky, které spadají specifitěji 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 Maďarska 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 ozřejmit 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 mění stávající právní úpravu, je nutno pro určení jejího právního základu zohlednit rovněž stávající právní úpravu, kterou mění, 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 průřezové 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 náležitě plnit svůj úkol, a to dbát na ochranu těchto obecných zájmů a průřezových 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 Zadruhé 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 Zatřetí 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 opravňují 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 cílů 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, Německo 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 koordinační 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 případně 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 mění některá 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 odůvodnění 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 odůvodnění 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 uplatňování 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 odůvodnění 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 Maďarskem – 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 předmět směrnice 97/61 uvádí zajištění ochrany vyslaných pracovníků po dobu jejich vyslání, a jednak odstavec –1a, který upřesňuje, že směrnicí 96/71 není dotčeno uplatňování 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 Zatřetí napadená směrnice zavádí odstupňování intenzity uplatňování 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 Maďarsko, je napadená směrnice způsobilá 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 těmto vyslaným pracovníkům umožňuje požívat pracovních podmínek v tomto členském státě, jež poskytují větší ochranu než podmínky stanovené směrnicí 96/71.
- 58 Na třetím místě je třeba uvést, že směrnice 96/71 sice ve svém bodě 1 odůvodnění zmiňuje odstranění překážek volného pohybu osob a služeb mezi členskými státy, nicméně v bodě 5 odůvodnění 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 odůvodnění 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 uplatňování 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 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.
- 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 změněném kontextu, mohl totiž unijní normotvůrce považovat za nezbytné přizpůsobit 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 Maďarsko, 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 činí závaznými i v případě vysílání pracovníků podniky usazenými v jiném členském státě, a současně respektuje, jak vyplývá z bodu 24 odůvodnění této směrnice, rozmanitost vnitrostátních pracovněprávních 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 Maďarska je napadená směrnice v rozporu s čl. 153 odst. 5 SFEU, který právní úpravu odměňování za závislou práci vylučuje z pravomoci unijního normotvůrce.
- 72 Maďarsko 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 Maďarsko 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 odměn spadá do smluvní autonomie sociálních partnerů na vnitrostátní úrovni a do pravomoci členských států v dané oblasti.
- 74 Maďarsko 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 určování výše odměn.
- 75 Maďarsko z toho dovozuje, že volba nevhodného právního základu je prostředkem, jak zastřít 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 Maďarska 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 téměř 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 výlučným nebo přinejmenším rozhodujícím účelem dosáhnout 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 Maďarska se unijní normotvůrce dopustil zneužití pravomoci tím, že zvolil nevhodný právní základ, a sice čl. 53 odst. 1 a článek 62 SFEU, aby zastřel 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 Maďarsko tvrdí, že napadená směrnice je v rozporu s článkem 56 SFEU. Třetí žalobní důvod se dělí na pět částí.
- 87 V rámci první části Maďarsko, 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 zaručena právními předpisy státu původu.
- 88 Maďarsko 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. Poznnamenává, 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 Maďarsko zdůrazňuje, že tato změna neslouží ani volnému pohybu služeb, ale je přímým zásahem do hospodářských vztahů a maří 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 Maďarsko kromě toho uvádí, že Komise nebyla schopna uvést v posouzení dopadů žádný číselný 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 Maďarsko 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 četných kritérií, přičemž cílem je zabránit souběhu vnitrostátních právních řádů.
- 92 V rámci druhé části Maďarsko 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, neboť 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 Maďarska vyplývá, že minimální mzda hostitelského členského státu je považována za dostatečnou pro pracovníky tohoto členského státu, avšak nikoliv pro vyslané pracovníky.
- 93 Maďarsko 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 třetí části Maďarsko 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 odůvodnění 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 Maďarsko 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 přezkumu pracovních podmínek nebo situace vyslaných pracovníků vyvodit, že ochrana těchto pracovníků nebyla přiměřená.
- 97 Zatřetí má Maďarsko 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 prvně uvedený pracovník pracuje na účet a pod vedením zaměstnavatele z tohoto členského státu, zatímco druhý není skutečně začleněn do společnosti ani na trhu práce hostitelského členského státu.



- 98 V rámci čtvrté části je Maďarsko 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 začlenění 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 Maďarska 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 určité služby v jiném členském státě považovat za poskytování služeb ve smyslu Smlouvy o FEU.
- 102 V rámci páté části má Maďarsko za to, že čl. 3 odst. 3 napadené směrnice tím, že učinil pozměněnou směrnici 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 Maďarska 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 předpisů, nejen usnadnit výkon jedné z těchto svobod, ale případně rovněž zajistit ochranu jiných základních zájmů uznaných Uníí, 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, Německo v. Parlament a Rada, C-233/94, EU:C:1997:231, bod 17).
- 107 Jak přitom 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 uplatňování 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 odůvodnění 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 Maďarsko dovolává v rámci tohoto žalobního důvodu, přitom mezi tyto obecné zásady patří.
- 110 Zprvce 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 dotýčnou 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 Kromě toho se široká posuzovací pravomoc unijního normotvůrce, s níž se pojí omezený soudní přezkum jejího výkonu, uplatní nejen na povahu a dosah ustanovení, která je třeba přijmout, ale také v určité míře na zjištění základních údajů (rozsudek ze dne 3. prosince 2019, Česká republika v. Parlament a Rada, C-482/17, EU:C:2019:1035, bod 78 a citovaná judikatura).
- 115 Avšak i v případě, kdy má unijní normotvůrce širokou posuzovací pravomoc, je povinen založit své rozhodnutí na objektivních kritériích a zjišťovat, zda mohou cíle sledované zvoleným opatřením odůvodnit i značné negativní hospodářské dopady pro určité hospodářské subjekty. Podle článku 5 protokolu (č. 2) o používání zásad subsidiarity a proporcionality, který je přílohou Smlouvy o EU a Smlouvy o FEU, totiž přihlížejí návrhy legislativních aktů k nutnosti postupovat tak, aby každá zátěž dopadající na hospodářské subjekty byla co nejmenší a přiměřená cíli, jehož má být dosaženo (rozsudek ze dne 3. prosince 2019, Česká republika v. Parlament a Rada, C-482/17, EU:C:2019:1035, bod 79 a citovaná judikatura).
- 116 Mimoto i soudní přezkum omezeného rozsahu vyžaduje, aby unijní orgány, tvůrci dotčeného aktu, byly schopny před Soudním dvorem prokázat, že akt byl přijat v rámci skutečného výkonu jejich posuzovací pravomoci, která předpokládá zohlednění všech relevantních skutečností a okolností situace, kterou měl tento akt upravovat. Z toho vyplývá, že tyto orgány musí být alespoň schopné předložit a vysvětlit jasně a jednoznačně základní údaje, které měly být zohledněny pro účely odůvodnění napadených opatření obsažených v tomto aktu a na nichž závisel výkon posuzovací pravomoci těchto orgánů (rozsudek ze dne 3. prosince 2019, Česká republika v. Parlament a Rada, C-482/17, EU:C:2019:1035, bod 81 a citovaná judikatura).

117 Jednotlivé části třetího žalobního důvodu je třeba zkoumat s přihlédnutím k těmto úvahám.

– *K první části třetího žalobního důvodu, vycházející ze skutečnosti, že ochrana práv vyslaných pracovníků je dostatečně zaručena*

118 Maďarsko má v podstatě za to, že unijní právní úprava týkající se volného pohybu služeb provádí základní zásadu, podle níž každý členský stát musí uznat pracovní podmínky uplatňované jiným členským státem v souladu s unijním právem, čímž je dostatečně zaručena ochrana práv vyslaných pracovníků.

119 Zaprvé je třeba uvést, že i když Maďarsko na podporu své argumentace odkazuje na směrnici 2006/123, stačí v každém případě a v souladu s bodem 108 tohoto rozsudku konstatovat, že vnitřní legalitu unijního aktu nelze zkoumat z hlediska jiného unijního aktu stejné právní síly, s výjimkou případu, že byl přijat na základě posledně uvedeného aktu nebo je v jednom z těchto dvou aktů výslovně stanoveno, že má přednost. V případě napadené směrnice tomu tak ovšem není. Jak ostatně upřesňuje čl. 1 odst. 6 směrnice 2006/123, touto „směrnicí není dotčeno pracovní právo, tedy jakákoli právní nebo smluvní ustanovení týkající se podmínek zaměstnávání [a] pracovních podmínek“.

120 Stejně tak, pokud jde o Maďarskem uváděnou paralelu s právní úpravou v oblasti koordinace systémů sociálního zabezpečení, a sice s nařízením Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 883/2004 ze dne 29. dubna 2004 o koordinaci systémů sociálního zabezpečení (Úř. věst. 2004, L 166, s. 1; Zvl. vyd. 05/05, s. 72), stačí konstatovat, že napadená směrnice nebyla přijata na základě nařízení č. 883/2004 a že žádný z obou těchto aktů výslovně nestanoví, že toto nařízení má přednost před touto směrnicí.

121 Zadruhé nemůže argument, že směrnice 96/71 před změnou provedenou napadenou směrnicí poskytovala přiměřenou ochranu vyslaným pracovníkům tím, že stran odměňování ukládala povinnost vyplácet minimální mzdu hostitelského členského státu, zpochybnit legalitu posledně uvedené směrnice.

122 V tomto ohledu měl unijní normotvůrce při přijímání této směrnice za to, že zajištění větší ochrany pracovníků je nezbytné, aby bylo zabezpečeno poskytování služeb na základě rovných podmínek pro podniky usazené v hostitelském členském státě a podniky, které do tohoto státu vysílají pracovníky.

123 Za tímto účelem se čl. 3 odst. 1 první pododstavec písm. c) pozměněné směrnice 96/71 konkrétně zaměřuje na zajištění větší ochrany vyslaným pracovníkům, když jim na základě rovného zacházení zaručuje nárok na veškeré povinné složky odměny stanovené v hostitelském členském státě, tak aby tito pracovníci pobírali odměnu na základě stejných kogentních pravidel, jaká platí pro pracovníky zaměstnané podniky usazenými v hostitelském členském státě.

124 Rozhodnutí přiznat takovou zvýšenou ochranu přitom nemůže – na rozdíl od toho, co tvrdí Maďarsko – zpochybnit schopnost minimální mzdy hostitelského členského státu zaručit cíl ochrany pracovníků, ale naopak spadá do široké posuzovací pravomoci unijního normotvůrce zdůrazněné v bodech 112 a 113 tohoto rozsudku.

125 Zatřetí Maďarsko tvrdí, že napadená směrnice neslouží zásadě volného pohybu služeb, ale že maří dovolenou konkurenční výhodu některých členských států týkající se nákladů, a že tak představuje opatření, jehož účinkem je narušení hospodářské soutěže.

126 Jak přitom bylo uvedeno v bodech 51 a 107 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 uplatňování 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 odůvodnění této směrnice, prostředek „zabezpečení volného pohybu služeb na spravedlivém základě“.

- 127 Z toho plyne, že napadená směrnice tím, že zaručuje zvýšenou ochranu vyslaným pracovníkům, směřuje k zajištění výkonu volného pohybu služeb uvnitř Unie v rámci hospodářské soutěže, která nebude záviset na nadměrných rozdílech v pracovních podmínkách uplatňovaných v témže členském státě na podniky z různých členských států.
- 128 Napadená směrnice za účelem dosažení takového cíle v tomto rozsahu nově vyvažuje faktory, ve vztahu k nimž mohou podniky usazené v různých členských státech soutěžit, aniž by tím ovšem byla odstraněna případná konkurenční výhoda, ze které měli prospěch poskytovatelé služeb z některých členských států, jelikož na rozdíl od toho, co tvrdí Maďarsko, uvedená směrnice nijak nevylučuje veškerou hospodářskou soutěž založenou na nákladech. Stanoví totiž, že se vyslaným pracovníkům zajistí uplatnění souboru pracovních podmínek v hostitelském členském státě, včetně složek odměny, které jsou v tomto státě považovány za povinné. Tato směrnice tedy nemá vliv na ostatní nákladové složky podniků, které vysílají tyto pracovníky, jako je produktivita nebo efektivita těchto pracovníků, které jsou uvedeny v bodě 16 jejího odůvodnění. Na rozdíl od toho, co tvrdí Maďarsko, tedy tato směrnice nezpůsobuje narušení hospodářské soutěže.
- 129 Kromě toho je třeba zdůraznit, že cílem napadené směrnice je podle bodu 16 jejího odůvodnění vytvoření „skutečně integrovaného a konkurenceschopného prostředí vnitřního trhu“ a současně i – podle bodu 4 jejího odůvodnění – navození „skutečné sociální konvergence“ jednotným uplatňováním pravidel týkajících se pracovních podmínek.
- 130 První část třetího žalobního důvodu proto musí být zamítnuta.

– *K druhé části třetího 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 třetího 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 vysláni 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 Maďarska, 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 věty druhého pododstavce tohoto čl. 3 odst. 7 není stanovit takovouto povinnost. Jak vyplývá konkrétně z bodu 19 odůvodnění napadené směrnice, jakož

i z výhrady, kterou obsahuje tato věta, když odkazuje na čl. 3 odst. 1 první pododstavec písm. i) této směrnice, uvedená věta pouze stanoví, že taková náhrada, která nespadá pod odměnu, se řídí vnitrostátními právními předpisy nebo zvyklostmi použitelnými na pracovněprávní vztah.

135 Toto ustanovení se ostatně týká zvláštní situace, v níž se vyslaní pracovníci nacházejí, protože jsou za účelem splnění svých pracovních povinností vůči 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 účet 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 třetího žalobního důvodu proto musí být zamítnuta.

*– K třetí části třetího 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 Maďarsko z bodu 16 odůvodnění této směrnice chybné závěry.

139 Tento bod odůvodnění 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 odůvodnění uvedené směrnice navodit „skutečnou sociální konvergenci“.

140 Na druhé straně tentýž bod 16 odůvodnění neuvádí, že by hospodářská soutěž na základě rozdílů v nákladech mezi unijními 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 unijními podniky, které jsou napadenou směrnicí neutralizovány, ty rozdíly, které vyplývají z pracovních podmínek uvedených v čl. 3 odst. 1 pozměněné směrnice 96/71, které jsou povinné použitelné na základě právní úpravy hostitelského členského státu v jejím širokém pojetí.

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

143 V tomto ohledu vplynuly z posouzení dopadů zejména dvě okolnosti, které mohly tohoto normotvůrce důvodně vést 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 Zaprvé 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 způsob výpočtu 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 odchyľuje od rozšířené praxe podniků vysílajících pracovníky do jiného členského státu v rámci poskytování služeb, která spočívá ve vyplácení pouze minimální mzdy stanovené právními předpisy nebo kolektivními smlouvami hostitelského členského státu.
- 146 Z druhého 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 Maďarska, 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 Maďarsko, ani nahrazení pojmu „minimální mzda“ pojmem „odměna“ v čl. 3 odst. 1 prvním pododstavci písm. c) pozměněné 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 členském státě.
- 149 Tyto změny totiž nevedou k uplatnění všech pracovních podmínek hostitelského členského státu, jelikož na základě čl. 3 odst. 1 pozměněné směrnice 96/71 se na tyto pracovníky každopádně vztahují pouze některé z těchto podmínek.
- 150 S ohledem na skutečnosti uvedené v bodech 62 a 144 až 146 tohoto rozsudku přitom Maďarsko nebylo s to prokázat, že změny provedené napadenou směrnicí v čl. 3 odst. 1 prvním pododstavci směrnice 96/71 překračovaly meze toho, co bylo nezbytné k dosažení cílů napadené směrnice, a sice zajištění volného pohybu služeb na spravedlivém základě a poskytnutí vyšší ochrany vyslaným pracovníkům.
- 151 Třetí část třetího žalobního důvodu musí být proto zamítnuta.

*– Ke čtvrté části třetího žalobního důvodu, vycházející z toho, že režim vyslání pracovníků na dobu delší než dvanáct měsíců je v rozporu se zásadou volného pohybu služeb*

- 152 Maďarsko má za to, že uplatnění téměř celého pracovního práva hostitelského členského státu na pracovníky vyslané na dobu zpravidla delší než dvanáct měsíců není ani odůvodněné ochranou jejich zájmů, ani nezbytné, ani přiměřené.
- 153 Kromě toho se Maďarsko domnívá, že napadená směrnice odporuje zásadě rovného zacházení, když má jednak za to, že se pracovníci vyslaní na dobu delší než dvanáct měsíců, na které se vztahuje čl. 3 odst. 1a pozměněné směrnice 96/71, nacházejí v situaci srovnatelné se situací pracovníků zaměstnaných podniky usazenými v hostitelském členském státě, a jednak za to, že se podniky, které vysílají pracovníky na takovou dobu, nacházejí v situaci srovnatelné se situací podniků usazených v tomto státě.

- 154 Článek 3 odst. 1a pozměněné směrnice 96/71 stanoví, že pokud je pracovník vyslán do hostitelského členského státu na dobu delší než dvanáct měsíců – nebo osmnáct měsíců, jestliže poskytovatel služeb předloží příslušné oznámení s uvedením důvodů – zaručuje tento poskytovatel na základě rovného zacházení kromě pracovních podmínek uvedených v čl. 3 odst. 1 této směrnice také veškeré pracovní podmínky, jež se použijí v tomto státě a jež jsou stanoveny právními a správními předpisy nebo kolektivními smlouvami nebo rozhodčími nálezy, které byly prohlášeny za všeobecně použitelné. Do působnosti čl. 3 odst. 1a pozměněné směrnice 96/71 nespádají pouze postupy, formality a podmínky uzavírání pracovních smluv a jejich ukončování, včetně konkurenčních doložek, a také doplňkové podnikové systémy zaopatření v důchodu.
- 155 Vzhledem k široké posuzovací pravomoci unijního normotvůrce, připomenuté v bodech 112 a 113 tohoto rozsudku, přitom tento normotvůrce mohl mít za to, aniž se dopustil zjevného pochybení, že takto dlouho trvající vyslání musí mít za následek výrazné přiblížení osobní situace dotyčných vyslaných pracovníků situaci pracovníků zaměstnaných podniky usazenými v hostitelském členském státě, a odůvodňuje, aby těmto dlouhodobě vyslaným pracovníkům byly poskytnuty téměř všechny pracovní podmínky, které platí v posledně uvedeném členském státě.
- 156 Takový režim dlouhodobého vyslání se jeví být nezbytným, vhodným a přiměřeným k zajištění větší ochrany v oblasti pracovních podmínek pracovníků vyslaných do hostitelského členského státu na dlouhou dobu, a zároveň přitom rozlišuje mezi situací těchto pracovníků a situací pracovníků, kteří využili svého práva volného pohybu, nebo obecněji pracovníků s bydlištěm v tomto členském státě zaměstnaných podniky usazenými v posledně uvedeném členském státě.
- 157 Čtvrtá část třetího žalobního důvodu proto musí být zamítnuta.
- *K páté části třetího žalobního důvodu, vycházející z porušení článku 58 SFEU*
- 158 Maďarsko má za to, že čl. 3 odst. 3 napadené směrnice je v rozporu s článkem 58 SFEU, neboť stanoví, že se pozměněná směrnice 96/71 vztahuje na odvětví silniční dopravy od přijetí zvláštního legislativního aktu.
- 159 Podle článku 58 SFEU je volný pohyb služeb v oblasti dopravy upraven ustanoveními hlavy Smlouvy o FEU o dopravě, sestávající z článků 90 až 100 SFEU.
- 160 Z toho plyne, že služba v oblasti dopravy ve smyslu čl. 58 odst. 1 SFEU je vyloučena z působnosti článku 56 SFEU (rozsudek ze dne 20. prosince 2017, Asociación Profesional Elite Taxi, C-434/15, EU:C:2017:981, bod 48).
- 161 Článek 3 odst. 3 napadené směrnice přitom pouze stanoví, že se tato směrnice použije na odvětví silniční dopravy ode dne použitelnosti legislativního aktu, kterým se mění směrnice 2006/22, jejímž právním základem byl čl. 71 odst. 1 ES, který se nacházel mezi ustanoveními hlavy Smlouvy o ES o dopravě a který odpovídá článku 91 SFEU.
- 162 Předmětem čl. 3 odst. 3 napadené směrnice tedy není úprava volného pohybu služeb v oblasti dopravy, a toto ustanovení tudíž nemůže být v rozporu s článkem 58 SFEU.
- 163 V důsledku toho musí být zamítnuta pátá část třetího žalobního důvodu a s ní i tento žalobní důvod jako celek.

***Ke čtvrtému žalobnímu důvodu, vycházejícímu z porušení článku 56 SFEU v rozsahu, v němž napadená směrnice vylučuje účinné provádění volného pohybu služeb***

*Argumentace účastníků řízení*

- 164 Maďarsko tvrdí, že napadená směrnice je v rozporu s článkem 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 může bránit účinnému provádění volného pohybu služeb.
- 165 Takový je podle Maďarska rozsah působnosti čl. 1 odst. 1 písm. b) této směrnice, který stanoví, že směrnicí 96/71 není dotčeno mimo jiné právo stávkovat nebo činit jiné kroky v rámci zvláštních systémů pracovněprávních vztahů v členských státech.
- 166 Parlament a Rada, podporované Spolkovou republikou Německo, Nizozemským královstvím, Švédským královstvím a Komisí, s argumentací Maďarska nesouhlasí.

*Závěry Soudního dvora*

- 167 Maďarsko se v podstatě domnívá, že čl. 1 odst. 1 písm. b) napadené směrnice zpochybňuje judikaturu Soudního dvora vycházející z rozsudku ze dne 18. prosince 2007, *Laval un Partneri* (C-341/05, EU:C:2007:809), když z působnosti článku 56 SFEU vylučuje výkon práva stávkovat nebo vést jiné kolektivní akce.
- 168 Toto ustanovení přitom sice uvádí, že pozměněnou směrnicí 96/71 „není dotčeno uplatňování základních práv uznávaných členskými státy a na úrovni Unie“, avšak jeho důsledkem v žádném případě není, že výkon těchto práv nepodléhá unijnímu právu. Právě naopak – tím, že odkazuje na základní práva přiznaná na unijní úrovni, implikuje, že výkon práv pracovníků vést kolektivní akce musí být v kontextu vysílání pracovníků, na které se vztahují ustanovení pozměněné směrnice 96/71, posuzován s ohledem na unijní právo, jak je vykládáno Soudním dvorem.
- 169 Čtvrtý žalobní důvod proto musí být zamítnut.

***K pátému žalobnímu důvodu, vycházejícímu z porušení nařízení Řím I a zásad právní jistoty a jasnosti právní úpravy***

*Argumentace účastníků řízení*

- 170 Maďarsko tvrdí, že čl. 3 odst. 1a pozměněné směrnice 96/71 není slučitelný s nařízením Řím I, jehož cílem je zaručit svobodu smluvních stran, pokud jde o volbu práva rozhodného pro jejich vztah, jelikož tento článek stanoví, že v případě dlouhodobého vyslání se povinnosti vyplývající z právních předpisů hostitelského členského státu použijí povinně na vyslané pracovníky bez ohledu na právo rozhodné pro pracovněprávní vztah.
- 171 Nařízení Řím I přitom podle Maďarska nezohledňuje pro účely určení rozhodného práva dobu odpracovanou v zahraničí, nýbrž se zaměřuje na jedinou otázku, totiž zda se pracovník musí po dokončení své práce v zahraničí znovu vrátit do práce v zemi svého původu.
- 172 Kromě toho má Maďarsko za to, že čl. 3 odst. 1a pozměněné směrnice 96/71 nemá povahu kolizní normy, neboť se v něm uvádí, že se použije bez ohledu na právo rozhodné pro pracovněprávní vztah.



- 173 Tvrdí rovněž, že pravidlo, podle kterého je pro účely použití čl. 3 odst. 1a pozměněné směrnice 96/71 zohledňována celková doba vyslání všech postupně vyslaných pracovníků, stanovené ve čtvrtém pododstavci tohoto ustanovení, není slučitelné s nařízením Řím I, které definuje rozhodné právo a individuální práva pro každou individuální pracovní smlouvu.
- 174 A konečně se Maďarsko domnívá, že pojem „odměna“ v napadené směrnici je v rozporu se zásadami jasnosti právní úpravy a právní jistoty, neboť odkazuje na vnitrostátní právní předpisy nebo zvyklosti hostitelského členského státu.
- 175 Parlament a Rada, podporované Spolkovou republikou Německo, Nizozemským královstvím, Švédským královstvím a Komisí, s argumentací Maďarska nesouhlasí.

### *Závěry Soudního dvora*

- 176 V rámci první části Maďarsko tvrdí jednak, že čl. 3 odst. 1a pozměněné směrnice 96/71 je v rozporu s článkem 8 nařízení Řím I, který zakotvuje autonomii smluvních stran při určování práva rozhodného pro pracovní smlouvu, a jednak, že s tímto nařízením není slučitelné pravidlo, podle kterého je zohledňována celková doba vyslání všech postupně vyslaných pracovníků. V rámci druhé části má Maďarsko za to, že pojem „odměna“ zavedený napadenou směrnicí odporuje zásadě právní jistoty a jasnosti právní úpravy.
- 177 Zaprvé je třeba uvést, že článek 8 nařízení Řím I ve svém odstavci 1 zakotvuje obecnou kolizní normu použitelnou na pracovní smlouvy, která rozhodným právem určuje právo zvolené stranami této smlouvy, a v odstavci 2 stanoví, že v případě neexistence takové volby se individuální pracovní smlouva řídí právem země, v níž, případně z níž, zaměstnanec při plnění smlouvy obvykle vykonává svoji práci, přičemž za změnu země obvyklého výkonu práce se nepovažuje, když zaměstnanec dočasně vykonává svou práci v jiné zemi.
- 178 Nařízení Řím 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 odůvodnění tohoto nařízení uvádí, že uvedené nařízení nevyklučuje možnost začlenit 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 Řím I.
- 180 Kromě toho, jak uvádí generální advokát v bodě 196 svého stanoviska, proces přípravy nařízení Řím 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 (Řím 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 rozhodčími 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 odůvodnění 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 Maďarsko nemělo ve věci úspěch, je důvodné uložit Maďarsku náhradu nákladů řízení.
- 190 V souladu s čl. 140 odst. 1 tohoto jednacího řádu ponese 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) **Maďarsko 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 ponese vlastní náklady řízení.**

Podpisy.