



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 – Zásada zákazu diskriminace – Nezbytnost – Zásada proporcionality – Nařízení (ES) č. 593/2008 – Rozsah působnosti – Silniční doprava – Článek 58 SFEU“

Ve věci C-626/18,

jejímž předmětem je žaloba na neplatnost podle článku 263 SFEU, podaná dne 3. října 2018,

Polská republika, zastoupená B. Majczynou a D. Lutostańskou, jako zmocněnci,

žalobkyně,

proti

Evropskému parlamentu, zastoupenému původně M. Martínez Iglesias, K. Wójcik, A. Pospíšilovou Padowskou a L. Visaggiem, poté M. Martínez Iglesias, K. Wójcik, L. Visaggiem a A. Tamásem, jako zmocněnci,

žalovanému,

podporovanému:

Spolkovou republikou Německo, zastoupenou původně J. Möllerem a T. Henzem, poté J. Möllerem, jako zmocněnci,

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

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

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

vedlejšími účastníky,

* Jednací jazyk: polština.

Radě Evropské unie, zastoupené původně E. Ambrosini, K. Adamczyk Delamarre a A. Norbergem, poté E. Ambrosini, A. Sikora-Kaléda, Z. Bodnar a A. Norbergem, jako zmocněnci,

žalované,

podporované:

Spolkovou republikou Německo, zastoupenou původně J. Möllerem a T. Henzem, poté J. Möllerem, jako zmocněnci,

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

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

Švédským královstvím, zastoupeným původně C. Meyer-Seitz, A. Falk, H. Shev, J. Lundberg a H. Eklinder, poté C. Meyer-Seitz, H. Shev a H. Eklinder, jako zmocněnkyněmi,

Evropskou komisí, zastoupenou 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 Polská republika primárně domáhá, aby Soudní dvůr zrušil čl. 1 odst. 2 písm. a) a odst. 2 písm. b) a čl. 3 odst. 3 směrnice 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 napadenou směrnici jako celek.

I. Právní rámec

A. 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.“

B. Právní úprava týkající se vyslaných pracovníků

1. Směrnice 96/71/ES

6 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).

7 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.

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

2. Napadená směrnice

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

10 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.“

11 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.“

12 Bod 24 odůvodnění této směrnice uvádí:

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

13 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.“

- 14 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.“

- 15 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 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.“

- 16 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.“

- 17 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.“

C. Právní úprava práva rozhodného pro smluvní závazkové vztahy

- 18 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] týkajících[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. [...]“

19 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.

[...]“

20 Článek 9 uvedeného nařízení zní:

„1. Imperativní ustanovení jsou ustanovení, jejichž dodržování je pro stát při ochraně jeho veřejných zájmů, jako např. jeho politického, společenského a hospodářského uspořádání zásadní do té míry, že se vyžaduje jejich použití na jakoukoli situaci, která spadá do jejich oblasti působnosti, bez ohledu na právo, které by se jinak na smlouvu podle tohoto nařízení použilo.

2. Tímto nařízením není v žádném případě dotčeno použití imperativních ustanovení práva země soudu.

3. Rovněž lze použít imperativní ustanovení práva země, v níž mají být nebo byly povinnosti vyplývající ze smlouvy splněny, pokud tato imperativní ustanovení činí plnění smlouvy protiprávním. Při rozhodování, zda mají být taková ustanovení použita, je třeba vzít v úvahu jejich povahu a účel, jakož i důsledky, které by mohly z jejich použití nebo nepoužití vyplynout.“

21 Článek 23 téhož 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.“

II. Návrhová žádání účastníků řízení a řízení před Soudním dvorem

22 Polská republika navrhuje, aby Soudní dvůr:

- primárně
 - 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, a
 - zrušil čl. 3 odst. 3 napadené směrnice;
- podpůrně zrušil napadenou směrnici a
- uložil Parlamentu a Radě náhradu nákladů řízení.

- 23 Parlament a Rada navrhují, aby Soudní dvůr žalobu zamítl a uložil Polské republice náhradu nákladů řízení.
- 24 Rozhodnutím předsedy Soudního dvora ze dne 2. dubna 2019 bylo Spolkové republice Německo, Francouzské republice, Nizozemskému království a Evropské komisi povoleno vedlejší účastenství na podporu návrhových žádání Parlamentu a Rady.
- 25 Rozhodnutím předsedy Soudního dvora ze dne 2. dubna 2019 bylo Švédskému království povoleno vedlejší účastenství na podporu návrhových žádání Rady.

III. K žalobě

- 26 Polská republika předkládá primárně návrhová žádání směřující proti řadě konkrétních ustanovení napadené směrnice a podpůrně návrhová žádání, kterými se domáhá zrušení této směrnice jako celku.
- 27 Parlament má za to, že návrhová žádání předložená primárně nejsou přípustná, jelikož napadená ustanovení nejsou oddělitelná od zbývajících ustanovení napadené směrnice.

A. K přípustnosti návrhových žádání předložených primárně

- 28 Je třeba připomenout, že částečné zrušení unijního aktu je možné pouze v případě, že jsou části, jejichž zrušení je požadováno, oddělitelné od zbývajících částí aktu. Soudní dvůr v tomto ohledu opakovaně rozhodl, že tento požadavek není splněn, jestliže by částečné zrušení aktu způsobilo změnu jeho podstaty (rozsudky ze dne 12. listopadu 2015, Spojené království v. Parlament a Rada, C-121/14, EU:C:2015:749, bod 20, a ze dne 9. listopadu 2017, Solar World v. Rada, C-204/16 P, EU:C:2017:838, bod 36).
- 29 Ověření oddělitelnosti částí unijního aktu rovněž předpokládá přezkum dosahu uvedených částí, aby bylo možné posoudit, zda by jejich zrušení změnilo ducha a podstatu tohoto aktu (rozsudky ze dne 12. listopadu 2015, Spojené království v. Parlament a Rada, C-121/14, EU:C:2015:749, bod 21, a ze dne 9. listopadu 2017, Solar World v. Rada, C-204/16 P, EU:C:2017:838, bod 37).
- 30 Kromě toho otázka, zda by částečné zrušení měnilo podstatu unijního aktu, představuje objektivní kritérium, a nikoliv subjektivní kritérium spojené s politickou vůlí orgánu, který sporný akt přijal (rozsudky ze dne 30. března 2006, Španělsko v. Komise, C-36/04, EU:C:2006:209, bod 14, a ze dne 29. března 2012, Komise v. Estonsko, C-505/09 P, EU:C:2012:179, bod 121).
- 31 Jak čl. 1 odst. 2 písm. a), tak čl. 1 odst. 2 písm. b) napadené směrnice mění směrnicí 96/71 – prvně uvedené ustanovení nahrazuje v čl. 3 odst. 1 prvním pododstavci písm. c) směrnice 96/71 pojem „minimální mzda“ pojmem „odměna“, druhé z těchto ustanovení do poslední uvedené směrnice vkládá čl. 3 odst. 1a, který stanoví zvláštní režim pro vysílání pracovníků na dobu zpravidla delší než dvanáct měsíců.
- 32 Obě nová pravidla zavedená těmito ustanoveními napadené směrnice přinášejí významné změny režimu vyslaných pracovníků, jak byl zakotven směrnicí 96/71. Jedná se o zásadní změny tohoto režimu, které mění původně nastolenou rovnováhu mezi různými zájmy.
- 33 Zrušení výše uvedených ustanovení napadené směrnice by tedy narušilo její samotnou podstatu, jelikož tato ustanovení mohou být vnímána tak, že představují jádro nového režimu vysílání zavedeného unijním normotvůrcem (obdobně viz rozsudek ze dne 30. března 2006, Španělsko v. Rada, C-36/04, EU:C:2006:209, bod 16).

- 34 Primárně předložená návrhová žádání směřující ke zrušení čl. 1 odst. 2 písm. a) a čl. 1 odst. 2 písm. b) napadené směrnice tedy nejsou přípustná, jelikož tato ustanovení nejsou oddělitelná od zbývajících ustanovení této směrnice.
- 35 Naproti tomu vzhledem k tomu, že čl. 3 odst. 3 napadené směrnice, kterého se návrhová žádání předložená primárně rovněž týkají, pouze stanoví, že se tato směrnice použije na odvětví dopravy od data vyhlášení zvláštního legislativního aktu, zrušení tohoto ustanovení by podstatu této směrnice nenarušilo.
- 36 Vzhledem k tomu, že třetí žalobní důvod, který se specificky týká uvedeného ustanovení, je společný primárně i podpůrně předloženým návrhovým žádáním, bude na něj odpovězeno v rámci přezkumu návrhových žádání předložených podpůrně.

B. K návrhovým žádáním předloženým podpůrně

- 37 Na podporu svých návrhových žádání vznáší Polská republika tři žalobní důvody, přičemž první žalobní důvod vychází z porušení článku 56 SFEU článkem 1 odst. 2 písm. a) a b) napadené směrnice, druhý žalobní důvod vychází z volby nesprávného právního základu pro přijetí této směrnice a třetí žalobní důvod vychází z toho, že do působnosti uvedené směrnice bylo neprávem zahrnuto odvětví silniční dopravy.
- 38 Nejprve je třeba přezkoumat druhý žalobní důvod, jelikož se týká volby právního základu napadené směrnice, a jedná se tedy o otázku předcházející přezkumu žalobních důvodů směřujících proti jejímu obsahu, poté první žalobní důvod a nakonec třetí žalobní důvod.

1. K druhému žalobnímu důvodu, vycházejícímu z volby nesprávného právního základu pro přijetí napadené směrnice

a) Argumentace účastníků řízení

- 39 Polská republika nesouhlasí s použitím čl. 53 odst. 1 a článku 62 SFEU jako právního základu napadené směrnice, neboť tato směrnice, na rozdíl od směrnice 96/71, zavádí omezení volného pohybu služeb poskytovaných podniky, které vysílají pracovníky.
- 40 Polská republika v této souvislosti tvrdí, že hlavním cílem napadené směrnice je ochrana vyslaných pracovníků, a že tato směrnice tudíž měla být založena na relevantních ustanoveních Smlouvy o FEU v oblasti sociální politiky.
- 41 Kromě toho tvrdí, že účelem čl. 1 odst. 2 písm. a) a b) napadené směrnice není usnadňovat výkon samostatné výdělečné činnosti, neboť ta je těmito ustanovením naopak oslabována. Nahrazení pojmu „minimální mzda“ pojmem „odměna“ a nový režim pro pracovníky vyslané na dobu delší než dvanáct měsíců vedou podle Polské republiky k neodůvodněným a nepřiměřeným omezením volného pohybu služeb. Použití právního základu použitelného na harmonizaci této svobody pohybu je proto stiženo vnitřní rozporností.
- 42 Parlament a Rada, podporované Spolkovou republikou Německo, Francouzskou republikou, Nizozemským královstvím, Švédským královstvím a Komisí, s argumentací Polské republiky nesouhlasí.

b) Závěry Soudního dvora

- 43 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).
- 44 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).
- 45 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).
- 46 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).
- 47 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).
- 48 Z druhého 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).
- 49 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.
- 50 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.
- 51 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 46 tohoto rozsudku.

- 52 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).
- 53 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).
- 54 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.
- 55 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.
- 56 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“.
- 57 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.
- 58 Pokud jde na druhém místě o obsah napadené směrnice, ta – zejména prostřednictvím ustanovení kritizovaných Polskou republikou – směřuje k většímu zohlednění ochrany vyslaných pracovníků, stále s cílem zajistit spravedlivý výkon volného pohybu služeb v hostitelském členském státě.
- 59 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.
- 60 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“.

- 61 Zatřetí napadená směrnice zavádí odstupňování intenzity uplatňování pracovních podmínek hostitelského členského státu, když vložím 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.
- 62 Z výše uvedeného vyplývá, že na rozdíl od toho, co tvrdí Polská republika, 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.
- 63 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.
- 64 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.
- 65 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.
- 66 Kromě toho je třeba připomenout, že – jak je zmíněno v bodech 46 a 47 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.
- 67 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.
- 68 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.

- 69 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 67 a 68 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.
- 70 Za těchto podmínek musí být odmítnuta argumentace Polské republiky, podle které jsou náležitým právním základem napadené směrnice relevantní ustanovení Smlouvy o FEU v oblasti sociální politiky.
- 71 Druhý žalobní důvod proto musí být zamítnut.

2. K prvnímu žalobnímu důvodu, vycházejícímu z porušení článku 56 SFEU článkem 1 odst. 2 písm. a) a b) napadené směrnice

a) Argumentace účastníků řízení

- 72 V rámci prvního žalobního důvodu Polská republika tvrdí, že napadená směrnice vytváří omezení volného pohybu služeb, která jsou v rozporu s článkem 56 SFEU, jelikož do směrnice 96/71 zavádí povinnost členských států zaručit vyslaným pracovníkům jednak odměnu za práci v souladu s právními předpisy nebo zvyklostmi hostitelského členského státu a jednak veškeré pracovní podmínky v souladu s těmito právními předpisy nebo zvyklostmi, je-li skutečná délka vyslání v zásadě delší než dvanáct měsíců.
- 73 V rámci první části prvního žalobního důvodu má Polská republika zaprvé za to, že nahrazení pojmu „minimální mzda“ pojmem „odměna“ v čl. 3 odst. 1 prvním pododstavci písm. c) pozměněné směrnice 96/71 představuje diskriminační omezení volného pohybu služeb, neboť poskytovatelé služeb zaměstnávajícímu vyslané pracovníky ukládá dodatečnou hospodářskou a administrativní zátěž.
- 74 Zdůrazňuje, že účinkem tohoto ustanovení pozměněné směrnice 96/71 je odstranění konkurenční výhody na straně poskytovatelů služeb usazených v jiných členských státech, která vyplývá z nižší úrovně odměn v těchto členských státech než v hostitelském členském státě.
- 75 Zadruhé má Polská republika jednak za to, že volný pohyb služeb zaručený v článku 56 SFEU není založen na zásadě rovného zacházení, nýbrž na zákazu diskriminace, a jednak za to, že se zahraniční poskytovatelé služeb nacházejí v odlišné a obtížnější situaci než poskytovatelé usazení v hostitelském členském státě, a to především z toho důvodu, že musí dodržovat pravidla členského státu svého původu i pravidla tohoto hostitelského členského státu.
- 76 Polská republika se mimoto domnívá, že se vyslaní pracovníci nacházejí v odlišné situaci než pracovníci hostitelského členského státu, jelikož jejich pobyt v tomto členském státě je dočasný a vyslaní pracovníci se nezačleňují na trh práce tohoto státu, jelikož centrum jejich zájmů zůstává v zemi jejich bydliště. Odměna vyplácená těmto pracovníkům by jim tudíž měla umožnit pokrýt životní náklady v posledně uvedené zemi.
- 77 Zatřetí je Polská republika toho názoru, že změny provedené napadenou směrnicí nelze považovat za odůvodněné naléhavými důvody obecného zájmu nebo za přiměřené, neboť cíle ochrany pracovníků a předcházení nekalé soutěži byly zohledněny ve směrnici 96/71.

- 78 Polská republika s poukazem na bod 16 odůvodnění napadené směrnice a některé pasáže posouzení dopadů uvádí, že unijní normotvůrce má za to, že prospěch z konkurenční výhody vyplývající z nižších nákladů na pracovní sílu nyní sám o sobě představuje nekalou hospodářskou soutěž, i když předtím takto kvalifikován nebyl.
- 79 V tomto ohledu Polská republika zdůrazňuje, že pokud je poskytovatel služeb povinen vyplácet pracovníkům, které vysílá do členského státu, mzdu v souladu s pravidly platnými v tomto členském státě, nemůže jít o nekalou soutěžní výhodu.
- 80 V rámci druhé části prvního žalobního důvodu má Polská republika za to, že čl. 3 odst. 1a pozměněné směrnice 96/71 tím, že stanoví zvýšenou úroveň ochrany pro pracovníky vyslané do hostitelského členského státu na dobu delší než dvanáct měsíců, zavádí omezení volného pohybu služeb, které není odůvodněné ani přiměřené.
- 81 Toto ustanovení má podle Polské republiky za následek dodatečnou finanční a administrativní zátěž pro poskytovatele služeb usazeného v jiném členském státě, než je hostitelský členský stát, a je v rozporu se zásadou právní jistoty vzhledem k nejednoznačnosti způsobené tím, že unijní normotvůrce neuvedl výčet pravidel hostitelského členského státu použitelných na základě uvedeného ustanovení.
- 82 Polská republika má za to, že zásada rovného zacházení platí pro osoby, které využily svobody pohybu, tedy pro osoby mající stále zaměstnání v hostitelském členském státě, ale že nelze uplatnit analogické úvahy na pracovníky vyslané do tohoto členského státu na dobu delší než dvanáct měsíců, a zdůrazňuje, že se vyslaní pracovníci nezačleňují na trh práce uvedeného členského státu.
- 83 Polská republika má za to, že čl. 3 odst. 1a pozměněné směrnice 96/71 není v souladu s článkem 9 nařízení Řím I a že tato směrnice nepředstavuje *lex specialis* ve smyslu článku 23 tohoto nařízení.
- 84 Je toho názoru, že řešení zvolené v čl. 3 odst. 1a pozměněné směrnice 96/71 je nepřiměřené jednak proto, že celá řada pracovních podmínek již byla v rámci Unie harmonizována, takže zájmy pracovníků jsou dostatečně chráněny právními předpisy členského státu původu, a jednak proto, že mechanismus nahrazování vyslaného pracovníka, který je zohledňován při výpočtu období dvanácti měsíců, při jehož překročení se uplatní téměř všechny pracovní podmínky, nemá žádnou vazbu na situaci vyslaného pracovníka.
- 85 A konečně Polská republika uvádí, že sčítání dob vyslání, jež mohou probíhat během mnoha let, není nijak časově omezeno.
- 86 Parlament a Rada, podporované Spolkovou republikou Německo, Nizozemským královstvím, Švédským královstvím a Komisí, nesouhlasí s argumentací Polské republiky uvedené na podporu obou částí prvního žalobního důvodu.

b) Závěry Soudního dvora

1) Úvodní poznámky

- 87 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).

- 88 Nicméně – a jak vyplývá z bodu 53 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.
- 89 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).
- 90 Jak přitom bylo uvedeno v bodě 56 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 „zabepečení volného pohybu služeb na spravedlivém základě“.
- 91 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.
- 92 Jak zásada rovného zacházení, tak zásada proporcionality, kterých se Polská republika dovolává v rámci tohoto žalobního důvodu, přitom mezi tyto obecné zásady patří.
- 93 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).
- 94 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).
- 95 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).
- 96 Je přitom nepochybné, že unijní právní úprava vysílání pracovníků v rámci poskytování služeb do takové oblasti spadá.
- 97 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).

98 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).

99 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).

100 Obě části prvního žalobního důvodu je třeba zkoumat s přihlédnutím k těmto úvahám.

2) K první části prvního žalobního důvodu, vycházející z existence diskriminačního omezení volného pohybu služeb

101 Na prvním místě má Polská republika za to, že nahrazení pojmu „minimální mzda“ pojmem „odměna“ v čl. 3 odst. 1 prvním pododstavci písm. c) pozměněné směrnice 96/71 představuje diskriminační omezení volného pohybu služeb, neboť poskytovatelům služeb zaměstnávajícím vyslané pracovníky ukládá dodatečnou hospodářskou a administrativní zátěž, v jejímž důsledku je odstraněna konkurenční výhoda na straně poskytovatelů služeb, kteří jsou usazeni v členských státech s nejnižší úrovní odměn.

102 S ohledem na samotnou povahu pozměněné směrnice 96/71, která je nástrojem koordinace právních předpisů členských států v oblasti pracovních podmínek, tato směrnice s sebou nese to, že poskytovatelé služeb, kteří vysílají pracovníky do jiného členského státu, než ve kterém jsou usazeni, podléhají nejen právní úpravě členského státu svého původu, ale i právní úpravě členského státu, do něhož jsou tito pracovníci vysláni.

103 Dodatečná administrativní a hospodářská zátěž, která na základě toho může těmto poskytovatelům vzniknout, vyplývá z cílů sledovaných změnou směrnice 96/71, která jakožto nástroj koordinace právních předpisů členských států v oblasti pracovních podmínek ostatně již před touto změnou s sebou nesla to, že poskytovatelé služeb vysílající pracovníky podléhali současně právní úpravě členského státu svého původu a hostitelského členského státu.

104 Jak přitom bylo uvedeno v bodech 56 a 90 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“.

105 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.

- 106 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 Polská republika, uvedená směrnice nijak nevyklučuje 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.
- 107 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.
- 108 Z výše uvedeného vyplývá, že za účelem dosažení cílů uvedených v bodě 104 tohoto rozsudku mohl mít unijní normotvůrce za to, aniž by zavedl neodůvodněné rozdílné zacházení s poskytovateli služeb v závislosti na tom, ve kterém členském státě jsou usazeni, že pojem „odměna“ je vhodnější než pojem „minimální mzda“ zavedený směrnicí 96/71.
- 109 Na druhém místě je Polská republika zaprvé toho názoru, že volný pohyb služeb zaručený v článku 56 SFEU není založen na zásadě rovného zacházení, nýbrž na zákazu diskriminace.
- 110 V podstatě tvrdí, že napadená směrnice neprávem ukládá povinnost rovného zacházení mezi vyslanými pracovníky a pracovníky zaměstnanými podniky usazenými v hostitelském členském státě. Je však nutno konstatovat, že tato směrnice takovou rovnost mezi těmito dvěma kategoriemi zaměstnanců neimplikuje.
- 111 V tomto ohledu 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.
- 112 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.
- 113 S ohledem na skutečnosti uvedené v bodě 67 tohoto rozsudku přitom Polská republika nebyla 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.
- 114 Zadruhé Polská republika tvrdí, že se poskytovatelé služeb usazení v jiném členském státě nacházejí v odlišné a obtížnější situaci než poskytovatelé usazení v hostitelském členském státě, a to především z toho důvodu, že musí dodržovat pravidla členského státu svého původu i pravidla hostitelského členského státu.
- 115 Stejně jako pro vyslané pracovníky nemá napadená směrnice za následek, že by stavěla poskytovatele služeb usazené v jiných členských státech než v hostitelském členském státě do situace srovnatelné se situací poskytovatelů usazených v posledně uvedeném státě, neboť prvně uvedení poskytovatelé musí vůči pracovníkům, které v tomto členském státě zaměstnávají, uplatňovat pouze některé z pracovních podmínek, jež uplatňují poskytovatelé, kteří jsou usazeni v posledně uvedeném členském státě.

- 116 Kromě toho, jak bylo připomenuto v bodech 102 a 103 tohoto rozsudku, pozměněná směrnice 96/71 vzhledem ke své samotné povaze nástroje koordinace právních předpisů členských států v oblasti pracovních podmínek, s sebou nese to, že poskytovatelé služeb, kteří vysílají pracovníky do jiného členského státu, než ve kterém jsou usazeni, podléhají nejen právní úpravě členského státu svého původu, ale i právní úpravě členského státu, do něhož jsou tito pracovníci vysláni.
- 117 Pokud jde o situaci vyslaných pracovníků, která se vyznačuje tím, že jejich pobyt v hostitelském členském státě je dočasný a že se tito pracovníci nezačleňují na trh práce tohoto státu, je pravda, že tito pracovníci plní po určitou dobu úkoly v jiném členském státě, než ve kterém mají obvyklé bydliště.
- 118 Proto mohl unijní normotvůrce důvodně považovat za vhodné, aby vyslaní pracovníci během tohoto období pobírali v souladu s čl. 3 odst. 1 prvním pododstavcem písm. c) pozměněné směrnice 96/71 odměnu, která je stanovena závaznými předpisy hostitelského členského státu, aby jim bylo umožněno pokrýt životní náklady v tomto členském státě, a nikoli, na rozdíl od toho, co tvrdí Polská republika, odměnu, která by jim umožnila pokrýt životní náklady v zemi jejich obvyklého bydliště.
- 119 Na třetím místě má Polská republika za to, že změny provedené napadenou směrnicí nejsou odůvodněny naléhavými důvody obecného zájmu ani přiměřené, neboť cíle ochrany pracovníků a předcházení nekalé soutěži byly zohledněny ve směrnici 96/71.
- 120 Tato argumentace je založena na myšlence, že unijní normotvůrce do napadené směrnice promítl své přesvědčení, že prospěch z konkurenční výhody vyplývající z nižších nákladů na pracovní sílu, než jsou náklady na pracovní sílu v hostitelském členském státě, představuje nekalou soutěž.
- 121 I když napadená směrnice rozšiřuje rozsah pracovních podmínek, které se použijí na pracovníky vyslané do jiného členského státu, než ve kterém obvykle vykonávají svou činnost, nemá nicméně za následek zákaz jakékoli hospodářské soutěže založené na nákladech, zejména pak soutěže, která vyplývá z rozdílů v produktivitě nebo efektivitě těchto pracovníků, uvedených v bodě 16 odůvodnění této směrnice.
- 122 Kromě toho žádná část napadené směrnice nekvalifikuje hospodářskou soutěž, která je založena na takových rozdílech, jako „nekalou“. Cílem této směrnice je zachovat volný pohyb služeb na spravedlivém základě zajištěním ochrany vyslaných pracovníků zejména tím, že se na tyto pracovníky použijí všechny povinné složky odměny stanovené právními předpisy hostitelského členského státu.
- 123 První část prvního žalobního důvodu proto musí být zamítnuta.

3) Ke druhé části prvního žalobního důvodu, vycházející z neodůvodněného a nepřiměřeného omezení volného pohybu služeb zavedeného článkem 3 odst. 1a pozměněné směrnice 96/71

- 124 Na prvním místě je třeba poukázat na to, že čl. 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.

- 125 Vzhledem k široké posuzovací pravomoci unijního normotvůrce, připomenuté v bodech 95 a 96 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.
- 126 Pokud jde na druhém místě o argument, podle kterého čl. 3 odst. 1a pozměněné směrnice 96/71 způsobuje poskytovateli služeb usazenému v jiném členském státě než v hostitelském členském státě dodatečnou finanční a administrativní zátěž, již z bodu 102 tohoto rozsudku vyplývá, že s ohledem na samotnou povahu pozměněné směrnice 96/71, a sice povahu nástroje pro koordinaci právních předpisů členských států v oblasti pracovních podmínek, tato směrnice s sebou nese to, že poskytovatelé služeb, kteří vysílají pracovníky na dobu delší než dvanáct měsíců do jiného členského státu, než ve kterém jsou usazeni, podléhají nejen právním předpisům členského státu svého původu, ale i právním předpisům členského státu, do něhož tyto pracovníky vysílají.
- 127 Jak bylo uvedeno v bodě 103 tohoto rozsudku v reakci na první část prvního žalobního důvodu, vyplývá dodatečná administrativní a hospodářská zátěž, která by z toho mohla těmto poskytovatelům vzniknout, z cílů sledovaných změnou směrnice 96/71, která jakožto nástroj koordinace právních předpisů členských států v oblasti pracovních podmínek ostatně již před touto změnou s sebou nesla to, že poskytovatelé služeb vysílající pracovníky podléhali současně právní úpravě členského státu svého původu a hostitelského členského státu.
- 128 Pokud jde na třetím místě o argument vycházející z porušení zásady právní jistoty z důvodu nejednoznačnosti způsobené neexistencí výčtu pravidel hostitelského členského státu použitelných na základě čl. 3 odst. 1a pozměněné směrnice 96/71, je nutno konstatovat, že toto ustanovení v žádném případě netrpí nejednoznačností, neboť v případě vyslání pracovníka na dobu delší než dvanáct měsíců ukládá povinnost uplatnit veškeré pracovní podmínky použitelné v hostitelském členském státě, s výjimkou podmínek, které výslovně uvádí.
- 129 Kromě toho čl. 3 odst. 1 čtvrtý pododstavec pozměněné směrnice 96/71 stanoví, že členské státy zveřejní v souladu s vnitrostátním právem nebo zvyklostmi na jediných oficiálních celostátních internetových stránkách uvedených v článku 5 směrnice 2014/67 informace o pracovních podmínkách, včetně všech pracovních podmínek podle čl. 3 odst. 1a pozměněné směrnice 96/71.
- 130 Na čtvrtém místě se Polská republika dovolává článku 9 nařízení Řím I a má za to, že napadená směrnice nepředstavuje *lex specialis* ve smyslu článku 23 tohoto nařízení.
- 131 K posledně uvedenému bodu 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.
- 132 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 nevylučuje možnost začlenit kolizní normy pro smluvní závazkové vztahy do ustanovení unijního práva týkajících se zvláštních případů.
- 133 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.

- 134 Kromě toho 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.
- 135 Konečně, pokud má Polská republika za to, že čl. 3 odst. 1a pozměněné směrnice 96/71 je v rozporu s článkem 9 nařízení Řím I, stačí konstatovat, že posledně uvedený článek, který musí být vykládán restriktivně, odkazuje na „imperativní ustanovení“ členských států, tedy na ustanovení, jehož dodržování je pro stát při ochraně jeho veřejných zájmů zásadní (rozsudek ze dne 18. října 2016, Nikiforidis, C-135/15, EU:C:2016:774, body 41 a 44). Ze žádné skutečnosti ve spise předloženém Soudnímu dvoru přitom nevyplývá, že by čl. 3 odst. 1a pozměněné směrnice 96/71 byl s takovým imperativním ustanovením v rozporu.
- 136 Na pátém místě kritizuje Polská republika mechanismus stanovený v čl. 3 odst. 1a čtvrtém pododstavci pozměněné směrnice 96/71, podle kterého platí, že pokud podnik nahrazuje vyslaného pracovníka jiným vyslaným pracovníkem, který vykonává stejnou činnost na stejném místě, za dobu vyslání se pro účely odstavce 1a považuje celková doba vyslání jednotlivých dotčených vyslaných pracovníků. Kritizuje rovněž skutečnost, že toto ustanovení nestanoví žádné časové omezení pro sčítání dob vyslání.
- 137 Zavedením mechanismu stanoveného v čl. 3 odst. 1a čtvrtém pododstavci pozměněné směrnice 96/71 využil unijní normotvůrce širokého prostoru pro uvážení, jež měl k dispozici, aby zajistil, že pokud jsou pracovníci vysláni na dobu delší než dvanáct měsíců, nebude zavedený režim hospodářskými subjekty obcházen, jak vysvětlily Parlament a Rada a jak vyplývá z bodu 11 odůvodnění napadené směrnice.
- 138 S ohledem na dosah tohoto ustanovení nemůže mít skutečnost, že v mechanismu sčítání dob vyslání jednotlivých pracovníků je bráno v úvahu pracovní místo, a nikoli situace těchto pracovníků, dopad na legalitu uvedeného ustanovení, jelikož Polská republika v tomto ohledu neupřesnila, které ustanovení Smlouvy o FEU nebo která obecná zásada unijního práva tak měla být porušena. Kromě toho není neexistence časového omezení pro sčítání dob vyslání v rozporu se zásadou právní jistoty, jelikož uložený zákaz je v tomto ustanovení zakotven jasně a přesně.
- 139 V důsledku toho musí být zamítnuta druhá část prvního žalobního důvodu a s ní i tento žalobní důvod jako celek.

3. Ke třetímu žalobnímu důvodu, vycházejícímu z toho, že do působnosti napadené směrnice bylo neprávem zahrnuto odvětví silniční dopravy

a) Argumentace účastníků řízení

- 140 Polská republika tvrdí, že se napadená směrnice neprávem vztahuje na odvětví silniční dopravy, přestože podle článku 58 SFEU je volný pohyb služeb v oblasti dopravy upraven ustanoveními hlavy Smlouvy o FEU týkající se dopravy, takže se na ně článek 56 SFEU nepoužije.
- 141 Polská republika odkazuje na výklad podaný Komisí, podle něhož ze znění návrhu směrnice, který vedl ke směrnici 96/71, vyplývá, že oblast dopravy je vyloučena z působnosti ustanovení použitelných na vysílání pracovníků.
- 142 Parlament a Rada, podporované Spolkovou republikou Německo, Nizozemským královstvím, Švédským královstvím a Komisí, s argumentací Polské republiky nesouhlasí.

b) Závěry Soudního dvora

- 143 Polská republika 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.
- 144 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.
- 145 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).
- 146 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.
- 147 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.
- 148 V důsledku toho musí být zamítnut třetí žalobní důvod a s ním i podpůrně předložená návrhová žádání.

IV. K nákladům řízení

- 149 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 Polská republika neměla ve věci úspěch, je důvodné uložit Polské republice náhradu nákladů řízení.
- 150 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) **Polská republika 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