



Sbírka soudních rozhodnutí

Věc C-626/18

Polská republika

v.

Evropský parlament

a

Rada Evropské unie

Rozsudek Soudního dvora (velkého senátu) ze dne 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 – Nařízení (ES) č. 593/2008 – Rozsah působnosti – Silniční doprava – Článek 58 SFEU“

1. *Žaloba na neplatnost – Předmět – Částečné zrušení – Podmínka – Oddělitelnost napadených ustanovení – Objektivní kritérium – Nesplněná podmínka – Nepřípustnost*
[Článek 263 SFEU; směrnice Evropského parlamentu a Rady 2018/957, čl. 1 odst. 2 písm. a) a b); směrnice Rady 96/71, článek 3 odst. 1 a 1a)

(viz body 28–34)

2. *Volný pohyb služeb – Omezení – Vysílání pracovníků v rámci poskytování služeb – Směrnice 2018/957 – Změna směrnice 96/71 – Právní základ – Zohlednění směrnice 96/71, jejího cíle a jejího obsahu – Přijetí na témž právním základě, na jakém byla přijata směrnice 96/71*
(Článek 9, čl. 53 odst. 1 a článek 62 SFEU; směrnice Evropského parlamentu a Rady 2018/957; směrnice Rady 96/71, body 1, 5, 13 a 14 odůvodnění a článek 3)

(viz body 44–47, 63–69)

3. *Volný pohyb služeb – Ustanovení Smlouvy – Článek 53 odst. 1 a článek 62 SFEU – Ustanovení, jejichž cílem je koordinace vnitrostátních právních předpisů způsobilých narušit volný pohyb služeb – Zohlednění obecného zájmu a požadavků zakotvených v článku 9 SFEU*
(Článek 9, čl. 53 odst. 1 a článek 62 SFEU; směrnice Evropského parlamentu a Rady 2018/957)

(viz body 49–53, 88, 89)

4. *Volný pohyb služeb – Omezení – Vysílání pracovníků v rámci poskytování služeb – Směrnice 2018/957 – Účel*
(*Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2018/957, body 4, 6 a 10 odůvodnění*)
(viz body 55–57, 90, 104–107)
5. *Právo Evropské unie – Zásady – Proporcionalita – Dosah – Posuzovací pravomoc unijního normotvůrce – Soudní přezkum – Meze*
(viz body 94, 95, 97–99)
6. *Volný pohyb služeb – Omezení – Vysílání pracovníků v rámci poskytování služeb – Směrnice 2018/957 – Změna směrnice 96/71 – Porušení zásady rovného zacházení – Neexistence*
(*Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2018/957, body 4, 6 a 10 odůvodnění; směrnice Rady 96/71, čl. 3 odst. 1*)
(viz body 102–108, 111–113, 115–118)
7. *Volný pohyb služeb – Omezení – Vysílání pracovníků v rámci poskytování služeb – Směrnice 2018/957 – Změna směrnice 96/71 – Porušení zásady proporcionality – Neexistence*
(*Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2018/957; směrnice Rady 96/71, bod 16 odůvodnění a čl. 3 odst. 1 a 1a*)
(viz body 119–122, 124, 125)
8. *Soudní spolupráce v občanských věcech – Právo rozhodné pro smluvní závazkové vztahy – Nařízení č. 593/2008 – Vztah k ostatním ustanovením práva Společenství – Ustanovení unijního práva upravující kolizní normy v oblasti smluvních závazkových vztahů – Pojem – Článek 3 odst. 1 a 1a směrnice 96/71, ve znění směrnice 2018/957 – Zahrnutí*
(*Nařízení Evropského parlamentu a Rady č. 593/2008, bod 40 odůvodnění, čl. 8 odst. 1 a 2 a článek 23; směrnice Evropského parlamentu a Rady 2018/957; směrnice Rady 96/71, čl. 3 odst. 1 a 1a*)
(viz body 131–134)

Shrnutí

Soudní dvůr zamítl žaloby na neplatnost, jež podaly Maďarsko a Polsko proti směrnici, kterou se posilují práva vyslaných pracovníků. S ohledem zejména na vývoj vnitřního trhu po postupném rozšíření Unie mohl unijní normotvůrce přehodnotit zájmy podniků požívajících volného pohybu služeb a zájmy jejich pracovníků vyslaných do hostitelského členského státu, aby zajistil, že tento volný pohyb služeb bude probíhat za spravedlivých

podmínek hospodářské soutěže mezi těmito podniky a podniky usazenými v uvedeném členském státě.

Směrnice 96/71 o vysílání pracovníků v rámci poskytování služeb¹ byla částečně pozměněna směrnicí 2018/957². Přijetím směrnice 2018/957 sledoval unijní normotvůrce cíl zajištění volného pohybu služeb na spravedlivém základě tím, že bude zaručena hospodářská 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 zároveň cíl poskytnutí větší ochrany vyslaným pracovníkům. Za tímto účelem se směrnice 2018/957 zaměřuje na to, aby se pracovní podmínky vyslaných pracovníků co možná nejvíce přiblížily podmínkám pracovníků zaměstnaných podniky usazenými v hostitelském členském státě.

V souladu s tím směrnice 2018/957 mimo jiné změnila čl. 3 odst. 1 směrnice 96/71, který upravuje pracovní podmínky vyslaných pracovníků. Tyto změny, jež byly vedeny zásadou rovného zacházení, mimo jiné znamenají, že se na tyto pracovníky již nevztahuje „minimální mzda“ stanovená právními předpisy hostitelského členského státu, nýbrž „odměna“ stanovená těmito právními předpisy, která je širším pojmem než „pojem minimální mzda“. Kromě toho v případě, že skutečná délka vyslání přesáhne dvanáct měsíců – nebo ve výjimečných případech osmáct měsíců – zakotvila směrnice 2018/957 vložním čl. 3 odst. 1a do směrnice 96/71 povinnost uplatňovat téměř všechny pracovní podmínky hostitelského členského státu.

Maďarsko (věc C-620/18) a Polská republika (věc C-626/18) podaly žaloby znějící na zrušení směrnice 2018/957. Tyto členské státy uplatňovaly zejména žalobní důvody vycházející z volby nesprávného právního základu pro přijetí této směrnice, z porušení článku 56 SFEU, který zaručuje volný pohyb služeb, a z porušení nařízení Řím I³. Soudní dvůr svými rozsudky obě žaloby v plném rozsahu zamítl.

Závěry Soudního dvora

Soudní dvůr zaprvé uvedl, že se unijní normotvůrce mohl při přijímání směrnice 2018/957 opřít o stejný právní základ jako při přijímání směrnice 96/71, tedy o čl. 53 odst. 1 a článek 62 SFEU⁴, jež mimo jiné umožňují přijímat směrnice směřující k usnadnění výkonu volného pohybu služeb.

Pokud totiž jde o právní úpravu, která stejně jako směrnice 2018/957 mění stávající právní úpravu, je nutno pro určení náležitého právního základu zohlednit stávající právní úpravu, kterou mění, a zejména její cíl a obsah. 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. Soudní dvůr v tomto ohledu odkázal na postupné rozšiřování Unie, ke kterému došlo od vstupu směrnice 96/71 v platnost, jakož i na posouzení dopadů vypracované v kontextu změny této směrnice. V tomto posouzení se konstatovalo, že směrnice 96/71 byla příčinou nespravedlivých podmínek hospodářské soutěže mezi podniky usazenými v hostitelském členském státě a podniky

¹ – 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. 05/002, s. 431).

² – 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).

³ – 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. L 177, s. 6) (dále jen „nařízení Řím I“).

⁴ – Směrnice 96/71 byla přijata na základě čl. 57 odst. 2 a článku 66 ES, jež byly nahrazeny shora citovanými články Smlouvy o FEU.

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 podniků⁵.

Soudní dvůr poukázal na to, že skutečnost, že čl. 53 odst. 1 a článek 62 SFEU opravňují unijního normotvůrce ke koordinaci vnitrostátních právních předpisů, které mohou již z důvodu své rozdílnosti narušovat volný pohyb služeb mezi členskými státy, nemůže znamenat, že unijní normotvůrce nemůže dbát i na dodržování průřezových cílů zakotvených v článku 9 SFEU. Mezi tyto cíle patří požadavky související s podporou vysoké úrovně zaměstnanosti a se zárukou přiměřené sociální ochrany.

Aby tedy bylo co nejlépe dosaženo účelu sledovaného směrnici 96/71 ve změněném kontextu, mohl unijní normotvůrce přizpůsobit rovnováhu, na níž spočívala tato směrnice, posílením práv pracovníků vyslaných do hostitelského členského státu, aby se hospodářská soutěž mezi podniky vysílajícími pracovníky do tohoto členského státu a podniky usazenými v tomto státě rozvíjela za spravedlivějších podmínek.

Soudní dvůr v této souvislosti rovněž upřesnil, že článek 153 SFEU, který se týká pouze ochrany pracovníků, a nikoli volného pohybu služeb v rámci Unie, nemohl sloužit jako právní základ směrnice 2018/957. Vzhledem k tomu, že tato směrnice neobsahuje žádné harmonizační opatření, ale pouze koordinuje právní předpisy členských států v případě vysílání pracovníků tím, že ukládá uplatnění některých pracovních podmínek stanovených závaznými pravidly hostitelského členského státu, nemůže být v rozporu s výjimkou, kterou stanoví čl. 153 odst. 5 SFEU, z pravomocí Unie vyplývajících z prvních odstavců tohoto článku.

Zadruhé Soudní dvůr zkoumal žalobní důvod vycházející z porušení článku 56 SFEU, a konkrétně ze skutečnosti, že směrnice 2018/957 maří konkurenční výhodu, pokud jde o náklady, ze které měli prospěch poskytovatelé služeb usazení v některých členských státech. Soudní dvůr uvedl, že směrnice 2018/957 za účelem dosažení svého cíle nově vyvažuje faktory, ve vztahu k nimž mohou podniky usazené v různých členských státech soutěžit. Tato směrnice tím ovšem neodstraňuje případnou konkurenční výhodu, ze které by měli prospěch poskytovatelé služeb z některých členských států, jelikož jejím účinkem v žádném případě není vyloučení veškeré hospodářské soutěže založené 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.

Pokud jde o zatřetí o přezkum legality pravidel týkajících se pojmu „odměna“ stanovených v čl. 3 odst. 1 prvním pododstavci písm. c) pozměněné směrnice 96/71 a pravidel týkajících se dlouhodobého vysílání upravených v čl. 3 odst. 1a této směrnice, Soudní dvůr připomněl, že unijní soud, kterému byla předložena žaloba na neplatnost takového legislativního aktu, jako je směrnice 2018/957, se 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. Pokud jde o soudní přezkum dodržování těchto podmínek, má unijní normotvůrce širokou posuzovací pravomoc v takových oblastech, jako je právní úprava vysílání pracovníků, ve kterých jeho činnost předpokládá volby jak politické, tak ekonomické či sociální povahy a v nichž má provést komplexní posouzení a hodnocení.

⁵ – Pracovní dokument SWD (2016) 52 final ze dne 8. března 2016, nazvaný „Posouzení dopadů – průvodní dokument k návrhu směrnice Parlamentu a Rady, kterou se mění směrnice 96/71“.

S ohledem na tuto širokou posuzovací pravomoc Soudní dvůr rozhodl, že pokud jde o pravidlo týkající se dlouhodobého vysílání pracovníků, mohl mít unijní normotvůrce za to, aniž se dopustil zjevného pochybení, že vyslání trvající déle než dvanáct měsíců musí mít za následek výrazné přiblížení osobní situace dotyčných vyslaných pracovníků situaci pracovníků zaměstnaných podniky usazenými v hostitelském členském státě.

Začtvrté Soudní dvůr uvedl, že z posouzení dopadů, jež unijní normotvůrce vzal v úvahu, když dospěl k závěru, že ochrana vyslaných pracovníků stanovená směrnicí 96/71 již nebyla přiměřená, vyplynuly zejména dvě okolnosti, které mohly tohoto normotvůrce důvodně vést k závěru, že použití „minimální mzdy“ hostitelského členského státu již nemohlo zajistit ochranu těchto pracovníků. Soudní dvůr jednak přijal široký výklad tohoto pojmu v rozsudku *Sähköalojen ammattiliitto*⁶, který nad rámec minimální mzdy stanovené právními předpisy hostitelského členského státu zahrnuje i některé další složky. 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, která spočívá ve vyplácení pouze minimální mzdy. A jednak 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.

Zapáté Soudní dvůr zkoumal údajné porušení nařízení Řím I článkem 3 odst. 1a pozměněné směrnice 96/71, který stanoví, že v případě vyslání na dobu delší než dvanáct měsíců se téměř všechny povinnosti vyplývající z právních předpisů hostitelského členského státu použijí povinně na vyslané pracovníky bez ohledu na právo rozhodné pro pracovněprávní vztah. V tomto ohledu Soudní dvůr poznamenal, že článek 8 nařízení Řím I v odstavci 2 stanoví, že v případě neexistence volby učiněné stranami 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. 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. Článek 3 odst. 1a pozměněné směrnice 96/71 přitom svou povahou a obsahem představuje zvláštní kolizní normu ve smyslu článku 23 nařízení Řím I.

⁶ – Rozsudek Soudního dvora ze dne 12. února 2015, *Sähköalojen ammattiliitto* (C-396/13, EU:C:2015:86, body 38 až 70).