



Sbírka soudních rozhodnutí

STANOVISKO GENERÁLNÍHO ADVOKÁTA
NICHOLASE EMILIOUA
přednesené dne 14. ledna 2025¹

Věc C-19/23

**Dánské království
proti
Evropskému parlamentu**

Radě Evropské unie

„Žaloba na neplatnost – Směrnice (EU) 2022/2041 – Přiměřené minimální mzdy v Evropské unii – Zrušení směrnice v plném rozsahu – Právní základ – Článek 153 odst. 1 písm. b) SFEU – Pojem ‚pracovní podmínky‘ – Článek 153 odst. 2 písm. b) SFEU – Pravomoc Evropského parlamentu a Rady k přijetí minimálních požadavků – Článek 153 odst. 5 SFEU – Výjimky – ‚Odměna za práci‘ a ‚právo sdružovat se‘ – Přímé zasahování – Článek 5 směrnice – Postup při stanovování přiměřených zákonných minimálních mezd – Výčet minimálních kritérií, která musí členské státy zahrnout – Článek 4 – Podpora kolektivního vyjednávání o stanovování mezd – Článek 12 – Právo na nápravu – Článek 153 odst. 1 písm. f) SFEU – Pojem ‚zastupování a kolektivní obrana zájmů pracovníků a zaměstnavatelů‘ – Zvláštní legislativní postup, který vyžaduje jednomyslnost v Radě – Nemožnost přijmout směrnici současně na základě písm. b) i písm. f) článku 153 odst. 1 SFEU – Částečné zrušení směrnice – Oddělitelnost čl. 4 odst. 1 písm. d) a čl. 4 odst. 2 směrnice“

I. Úvod

1. V souladu se zásadou svěření pravomocí stanovenou v čl. 5 odst. 2 SEU, která je v Evropské unii založená na zásadách právního státu klíčová², jedná Unie pouze v mezích pravomocí, které jí členské státy svěřily ve Smlouvách. Úkol Soudního dvora zajistit dodržování této zásady je sice zdánlivě jednoduchý, ovšem plnění tohoto úkolu komplikuje skutečnost, že některá ustanovení Smlouvy týkající se rozdělení pravomocí mezi Unii a členské státy se jeví buď jako nejasná, nebo se vzájemně překrývají.

2. To platí především v oblasti sociální politiky Unie, kde tvůrci Smluv usilovali na jedné straně o podporu soudržnosti a konvergence, na druhé straně o vytvoření Unie, která zohledňuje rozmanitost vnitrostátních systémů a klíčovou úlohu sociálních partnerů, přičemž tyto dva cíle není vždy snadné sladit. Snaha o naplňování prvního cíle totiž znamená soustředění větší moci v rukou Unie, zatímco druhý cíl spíše podporuje tezi, že některá rozhodnutí v oblasti sociální politiky jsou vyhrazena pouze členským státům.

¹ – Původní jazyk: angličtina.

² – Viz článek 2 SEU.

3. Projednávanou žalobou, podanou na základě článku 263 SFEU, se Dánské království, podporované Švédským královstvím, v zásadě domáhá, aby Soudní dvůr zrušil v plném rozsahu směrnici (EU) 2022/2041 o přiměřených minimálních mzdách v Evropské unii (dále jen „směrnice 2022/2041“)³. Oba členské státy tvrdí, že Evropský parlament a Rada neměly na základě čl. 153 odst. 2 písm. b) SFEU ve spojení s čl. 153 odst. 1 písm. b) SFEU k přijetí směrnice 2022/2041 pravomoc. Tato ustanovení svěřují těmto orgánům pravomoc k tomu, aby směrnicemi stanovily minimální požadavky v oblasti „pracovních podmínek“. Článek 153 odst. 5 SFEU ovšem jasně stanoví, že tato pravomoc se nevztahuje mimo jiné na „odměnu za práci“.

4. Na základě těchto skutečností vyvstala v projednávané věci mimořádně složitá otázka, zda Parlament a Rada při přijímání směrnice 2022/2041 jednaly v rozporu s čl. 153 odst. 5 SFEU, když přijaly právní akt v oblasti („odměna za práci“), která je z pravomoci Unie vyloučena. Jak vysvětlím v tomto stanovisku, mám za to, že na tuto otázku je třeba odpovědět kladně.

II. Právní rámec

A. Smlouva o fungování Evropské unie

5. Článek 153 SFEU stanoví:

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

[...]

b) pracovní podmínky,

[...]

f) zastupování a kolektivní obrana zájmů pracovníků a zaměstnavatelů včetně spolurozhodování, s výhradou odstavce 5,

[...]

2. Za tímto účelem mohou Evropský parlament a Rada:

[...]

b) směrnicemi stanovit v oblastech uvedených v odst. 1 písm. a) až i) minimální požadavky, které se uplatní postupně s přihlédnutím ke stávajícím podmínkám a technickým předpisům jednotlivých členských států. V těchto směrnicích se Rada zdrží ukládání správních, finančních a právních omezení bránících zakládání a rozvoji malých a středních podniků.

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

³ – Směrnice Evropského parlamentu a Rady ze dne 19. října 2022 (Úř. věst. 2022, L 275, s. 33).

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.

[...]

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

B. Směrnice 2022/2041

6. Článek 1 směrnice 2022/2041 stanoví:

„1. Za účelem zlepšení životních a pracovních podmínek pracovníků v Unii, zejména přiměřenosti minimálních mezd s cílem zajistit vzestupnou sociální konvergenci a omezit mzdovou nerovnost, stanovuje tato směrnice rámec pro:

- a) přiměřenost zákonných minimálních mezd s cílem zajistit důstojné životní a pracovní podmínky;
- b) podporu kolektivního vyjednávání o stanovování mezd;
- c) zlepšení účinného přístupu pracovníků k právu na ochranu formou minimální mzdy, pokud je stanovena ve vnitrostátním právu nebo v kolektivních smlouvách.

2. Touto směrnicí není dotčeno plné respektování nezávislosti sociálních partnerů ani jejich právo sjednávat a uzavírat kolektivní smlouvy.

3. Touto směrnicí není v souladu s čl. 153 odst. 5 Smlouvy o fungování EU dotčena pravomoc členských států stanovovat úroveň minimálních mezd ani jejich volba stanovit zákonné minimální mzdy, podporovat přístup k ochraně formou minimální mzdy stanovené kolektivními smlouvami, nebo obojí.

4. Tato směrnice musí být uplatňována plně v souladu s právem na kolektivní vyjednávání. Žádné její ustanovení nelze vykládat tak, že ukládá kterémukoli členskému státu:

- a) v němž se tvorba mezd zakládá výlučně na kolektivních smlouvách, povinnost zavést zákonnou minimální mzdu nebo
- b) povinnost prohlásit jakoukoli kolektivní smlouvu za všeobecně použitelnou.

[...]“

7. Článek 4 dotčené směrnice, nadepsaný „Podpora kolektivního vyjednávání o stanovování mezd“, stanoví:

„1. Aby se dosáhlo vyšší míry pokrytí kolektivními smlouvami a usnadnil výkon práva na kolektivní vyjednávání o stanovování mezd, členské státy za účasti sociálních partnerů a v souladu s [...] vnitrostátním právem a zvyklostmi:

[...]

d) za účelem podpory kolektivního vyjednávání o stanovování mezd přijímají ve vhodných případech opatření na ochranu odborových a zaměstnaneckých organizací [odborových organizací a organizací zaměstnavatelů], které se účastní nebo chtějí účastnit kolektivního vyjednávání, před veškerým zasahováním druhé strany či zástupců druhé strany nebo členů do jejich ustavení, fungování či správy.

2. Každý členský stát, v němž míra pokrytí kolektivními smlouvami nedosahuje hranice 80 %, navíc stanoví rámec, který vytvoří podmínky pro kolektivní vyjednávání, a to buď zákonem po konzultaci se sociálními partnery, nebo dohodou s nimi. Tento členský stát vypracuje rovněž akční plán na podporu kolektivního vyjednávání. Učiní tak po konzultaci se sociálními partnery, nebo dohodou s nimi, nebo na společnou žádost sociálních partnerů v podobě, jež byla mezi nimi dohodnuta. V akčním plánu musí být stanoven jasný harmonogram a konkrétní opatření na postupné zvyšování míry pokrytí kolektivními smlouvami, přičemž je plně respektována nezávislost sociálních partnerů. Členský stát svůj akční plán pravidelně přezkoumává a podle potřeby aktualizuje. Aktualizaci svého akčního plánu členský stát provádí po konzultaci se sociálními partnery, dohodou s nimi, nebo na společnou žádost sociálních partnerů v podobě, jež byla mezi nimi dohodnuta. V každém případě musí být takový akční plán přezkoumán alespoň každých pět let. Akční plán a veškeré jeho aktualizace se zveřejní a oznámí Komisi.“

8. Článek 5 směrnice 2022/2041, nadepsaný „Postup při stanovování přiměřených zákonných minimálních mezd“, stanoví:

„1. Členské státy se zákonnými minimálními mzdami zavedou nezbytné postupy ke stanovování a aktualizaci zákonných minimálních mezd. Stanovování a aktualizace těchto mezd se řídí kritérii nastavenými tak, aby podpořila jejich přiměřenost s cílem dosáhnout důstojné životní úrovně, omezit chudobu pracujících, podporovat sociální soudržnost a vzestupnou sociální konvergenci a snížit rozdíly v odměňování žen a mužů. Členské státy vymezí tato kritéria v souladu se svými vnitrostátními postupy v příslušných vnitrostátních právních předpisech, v rozhodnutích příslušných orgánů nebo v tripartitních dohodách. Kritéria musí být vymezena jasným způsobem. Členské státy mohou rozhodnout o relativní váze těchto kritérií, včetně prvků uvedených v odstavci 2, s přihlédnutím ke svým vnitrostátním sociálně-ekonomickým podmínkám.

2. Vnitrostátní kritéria uvedená v odstavci 1 musejí zahrnovat alespoň tyto prvky:

- a) kupní sílu zákonných minimálních mezd s ohledem na životní náklady;
- b) obecnou úroveň mezd a jejich rozdělení;
- c) tempo růstu mezd;
- d) dlouhodobou vnitrostátní míru produktivity a její vývoj.

3. Aniž jsou dotčeny povinnosti stanovené v tomto článku, mohou členské státy kromě toho používat automatický mechanismus valorizace zákonných minimálních mezd, který je založen na jakýchkoli vhodných kritériích a který je v souladu s vnitrostátním právem a zvyklostmi, pokud jeho uplatňování nevede ke snížení zákonné minimální mzdy.

4. K hodnocení přiměřenosti zákonných minimálních mezd použijí členské státy orientační referenční hodnoty. Za tímto účelem mohou používat orientační referenční hodnoty běžné

používané na mezinárodní úrovni, jako jsou 60 % mediánu hrubé mzdy a 50 % průměrné hrubé mzdy, nebo orientační referenční hodnoty používané na vnitrostátní úrovni.

5. Členské státy zajistí, aby byly zákonné minimální mzdy pravidelně a včas aktualizovány alespoň každé dva roky, nebo v případě členských států, které používají automatický valorizační mechanismus uvedený v odstavci 3, alespoň každé čtyři roky.

6. Každý členský stát určí nebo zřídí jeden nebo více poradních orgánů, které budou příslušným orgánům poskytovat poradenství v otázkách zákonných minimálních mezd, a umožní akceschopné fungování těchto orgánů.“

9. Článek 12 směrnice 2022/2041, nadepsaný „Právo na nápravu a ochranu před nepříznivým zacházením nebo následky“, stanoví:

„1. Aniž jsou dotčeny zvláštní formy nápravy a řešení sporů případně stanovené v kolektivních smlouvách, zajistí členské státy, aby pracovníci, včetně těch, jejichž pracovní poměr skončil, měli přístup k účinnému, včasnému a nestrannému řešení sporů a k právu na nápravu, pokud byla porušena práva týkající se zákonných minimálních mezd nebo ochrany formou minimální mzdy, jsou-li tato práva stanovena ve vnitrostátním právu nebo v kolektivních smlouvách.“

III. Skutkový základ projednávané žaloby

A. Návrh směrnice 2022/2041

10. Evropská komise přijala návrh směrnice 2022/2041 v říjnu 2020⁴. Tento návrh vznikl poté, co Ursula von der Leyen, předsedkyně Komise, prohlásila, že „[d]ůstojnost práce je nedotknutelná. V průběhu prvních 100 dnů mého mandátu navrhnu právní nástroj k zajištění toho, aby měl každý pracovník v Unii spravedlivou minimální mzdu“⁵.

11. V návrhu směrnice 2022/2041 uvedla Komise, že „[m]noho pracovníků v [Unii] však dosud není chráněno přiměřenou minimální mzdou“ a že „[v] devíti členských státech zákonná minimální mzda v roce 2018 nedokázala samoživitelům zajistit dostatečný příjem k překonání hranice ohrožení chudobou“. Rovněž uvedla, že v důsledku krize spojené s covidem-19 je k „podpoře udržitelného a inkluzivního hospodářského oživení“ zásadní, aby měli pracovníci v Unii přístup k pracovním příležitostem a přiměřeným minimálním mzdám⁶. Někteří autoři považovali tato prohlášení za odraz významného posunu ve vnímání přiměřených minimálních mezd na unijní úrovni, kdy tyto mzdy přestaly být považovány za překážku konkurenceschopnosti mezi členskými státy bránící hospodářskému růstu, a jsou nyní naopak považovány za předpoklad hospodářského rozvoje⁷.

⁴ – Viz „Návrh směrnice Evropského parlamentu a Rady o přiměřených minimálních mzdách v Evropské unii“ ze dne 28. října 2020, COM(2020) 682 final (dále jen „návrh směrnice 2022/2041“).

⁵ – Von der Leyen, U., *Politické směry pro příští Evropskou komisi, 2019–2024; Úvodní prohlášení na plenárním zasedání Evropského parlamentu 16. července 2019; Projev na plenárním zasedání Evropského parlamentu 27. listopadu 2019*, Úřad pro publikace Evropské unie, Lucemburk, 2020, s. 10.

⁶ – Návrh směrnice 2022/2041, s. 2.

⁷ – Viz Schulten, T., a Müller, T., „A paradigm shift towards Social Europe? The proposed Directive on adequate minimum wages in the European Union“, *Italian Labour Law e-Journal*, sv. 14, č. 1, 2021, s. 7.

12. V tomto kontextu Komise vysvětlila, že její návrh stanoví rámec pro „větší přiměřenost minimálních mezd a lepší přístup pracovníků k ochraně formou minimální mzdy“. Rovněž poznamenala, že se navrhovaná směrnice zaměřuje na „podporu kolektivního vyjednávání o mzdách ve všech členských státech“ a zároveň „zohledň[uje] a plně uznáv[á] specifika vnitrostátních systémů a pravomocí, samostatnost sociálních partnerů a smluvní volnost“⁸.

13. Směrnice 2022/2041 byla přijata v prvním čtení dne 19. října 2022. Všechny členské státy v Radě hlasovaly pro její přijetí, s výjimkou Dánského království a Švédského království, které hlasovaly proti, a Maďarska, které se zdrželo hlasování⁹.

14. Dánský parlament již ve svém odůvodněném stanovisku k návrhu směrnice 2022/2041 ze dne 15. prosince 2020 uvedl, že podle jeho názoru jsou mzdové podmínky nejlépe upraveny na vnitrostátní úrovni¹⁰. V průběhu legislativního procesu vedoucího k přijetí uvedené směrnice dánská vláda v prohlášení určeném Radě vysvětlila, že je „zásadně proti zavádění jakékoli závazné právní úpravy týkající se minimální mzdy na úrovni Unie“. Rovněž zdůraznila, že „je nezbytné zachovat samostatnost [...] sociálních partnerů“ a že „stanovování mezd spadá do pravomoci členských států“¹¹.

B. Klíčové aspekty směrnice 2022/2041 pro účely projednávané věci

15. Podle Eurostatu se ke dni 1. ledna 2022 pohybovaly zákonné měsíční minimální mzdy v jednotlivých členských státech na široké škále od 332 eur v Bulharsku do 2 257 eur v Lucembursku¹². Ve svém „souhrnu zprávy o posouzení dopadů“, který je průvodním dokumentem k návrhu směrnice 2022/2041¹³, označila Komise „neexistenc[i] jasných a stabilních kritérií pro stanovení a aktualizaci minimálních mezd“ a „nedostatečné zapojení sociálních partnerů“ za jedny z faktorů, které způsobují nedostatečnou ochranu pracovníků prostřednictvím přiměřených minimálních mezd v celé Unii.

16. V reakci na tyto obavy uvádí čl. 1 odst. 1 směrnice 2022/2041, že tento akt stanovuje rámec pro a) přiměřenost zákonných minimálních mezd, b) podporu kolektivního vyjednávání o stanovování mezd a c) zlepšení účinného přístupu pracovníků k právu na ochranu formou minimální mzdy, pokud je stanovena ve vnitrostátním právu nebo v kolektivních smlouvách. Výše uvedené si vykládám tak, že směrnice 2022/2041 tedy sleduje tři samostatné cíle – uvedené v čl. 1 odst. 1 písm. a), b) a c) – které mají všechny přispět k dosažení zastřešujícího cíle, jímž je „zajistit vzestupnou sociální konvergenci a omezit mzdovou nerovnost“¹⁴.

⁸ – Návrh směrnice 2022/2041, s. 2.

⁹ – Viz „Výsledek hlasování, směrnice Evropského parlamentu a Rady o přiměřených minimálních mzdách v Evropské unii (první čtení)“, dokument ST_13171_2022_INIT, s. 2, k dispozici na internetových stránkách: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/cs/TXT/?uri=consil%3AST_13171_2022_INIT.

¹⁰ – Viz „Odůvodněné stanovisko k používání zásad subsidiarity a proporcionality“, dokument ST_14106_2020_INIT, s. 4, k dispozici na internetových stránkách: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=consil%3AST_14106_2020_INIT.

¹¹ – Viz „Návrh směrnice Evropského parlamentu a Rady o přiměřených minimálních mzdách v Evropské unii (první čtení) – Přijetí legislativního aktu – Prohlášení“, dokument ST_12616_2022_ADD_1_REV_2, s. 2, k dispozici na internetových stránkách: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/cs/TXT/?uri=consil%3AST_12616_2022_ADD_1_REV_2.

¹² – Viz „Out now: First 2022 data on minimum wages in the EU“, k dispozici na internetových stránkách <https://ec.europa.eu/eurostat/en/web/products-eurostat-news/-/ddn-20220128-2>.

¹³ – Pracovní dokument útvarů Komise, „Souhrn zprávy o posouzení dopadů, Průvodní dokument k návrhu směrnice Evropského parlamentu a Rady o přiměřených minimálních mzdách v Evropské unii“ [SWD(2020) 246 final].

¹⁴ – Viz čl. 1 odst. 1 směrnice 2022/2041. Viz též čl. 5 odst. 1 uvedené směrnice, který odkazuje na cíl, jímž je „dosáhnout důstojné životní úrovně, omezit chudobu pracujících, podporovat sociální soudržnost a vzestupnou sociální konvergenci a snížit rozdíly v odměňování žen a mužů“.

17. Směrnice 2022/2041 sice obsahuje celkem 19 článků rozdělených do čtyř různých kapitol, avšak pro projednávanou věc mají význam především tři články, a to články 4, 5 a 12 uvedené směrnice. Každý z těchto článků se týká jednoho ze tří cílů uvedených v čl. 1 odst. 1 této směrnice.

18. Zaprvé článek 4 se týká podpory kolektivního vyjednávání o stanovování mezd [čl. 1 odst. 1 písm. b), druhý cíl]. Je součástí kapitoly I směrnice 2022/2041, nadepsané „Obecná ustanovení“. Článek 4 odst. 1 ukládá všem členským státům řadu povinností, „[a]by se dosáhlo vyšší míry pokrytí kolektivními smlouvami a usnadnil výkon práva na kolektivní vyjednávání o stanovování mezd“. Mezi tyto povinnosti patří povinnost přijmout „ve vhodných případech opatření na ochranu odborových a zaměstnaneckých organizací [odborových organizací a organizací zaměstnavatelů], které se účastní nebo chtějí účastnit kolektivního vyjednávání, před veškerým zasahováním druhé strany či zástupců druhé strany nebo členů do jejich ustavení, fungování či správy“ [čl. 4 odst. 1 písm. d)]. Naopak povinnosti podrobně upravené v čl. 4 odst. 2 se vztahují pouze na členské státy, v nichž míra pokrytí kolektivními smlouvami nedosahuje hranice 80 %. Každý takový členský stát „stanoví rámec, který vytvoří podmínky pro kolektivní vyjednávání“ a „vypracuje rovněž akční plán na podporu kolektivního vyjednávání“, který musí pravidelně přezkoumávat a aktualizovat.

19. Zadruhé článek 5 se týká „přiměřenosti zákonných minimálních mezd“ [čl. 1 odst. 1 písm. a), první cíl]. Jedná se o nejdůležitější článek celé směrnice 2022/2041 a je obsažen v kapitole II této směrnice, nadepsané „Zákonné minimální mzdy“, jejíž ustanovení se použijí pouze na členské státy se zákonnými minimálními mzdami. Především poukazují na čl. 5 odst. 2, jenž upřesňuje čtyři minimální kritéria, která jsou „stanovena s cílem přispívat k zajištění přiměřenosti“ minimálních mezd a která musí být zohledňována v rámci „postupu při stanovování přiměřených zákonných minimálních mezd“.

20. Zatřetí článek 12 směrnice 2022/2041, který je součástí kapitoly III, nadepsané „Horizontální ustanovení“, se týká účinného přístupu pracovníků k ochraně formou minimální mzdy [čl. 1 odst. 1 písm. c), třetí cíl]. Účelem tohoto ustanovení je zajistit pracovníkům přístup k účinnému, včasnému a nestrannému řešení sporů a k právu na nápravu v situacích, kdy byla porušena jejich práva týkající se zákonných minimálních mezd nebo ochrany formou minimální mzdy stanovená ve vnitrostátním právu nebo v kolektivních smlouvách.

IV. Řízení před Soudním dvorem a návrhová žádání

21. Návrhem došlým kanceláři Soudního dvora dne 18. ledna 2023 podalo Dánské království projednávanou žalobu.

22. Dánské království navrhuje, aby Soudní dvůr:

- zrušil směrnici 2022/2041 v plném rozsahu;
- podpůrně zrušil čl. 4 odst. 1 písm. d) nebo čl. 4 odst. 2 směrnice 2022/2041;
- uložil Parlamentu a Radě náhradu nákladů řízení.

23. Parlament navrhuje, aby Soudní dvůr žalobu zamítl jako neopodstatněnou a uložil Dánskému království náhradu nákladů řízení.

24. Rada navrhuje, aby Soudní dvůr:

- hlavní návrhová žádání odmítl jako nepřijatelná;
- podřídně zamítl žalobu jako neopodstatněnou v plném rozsahu;
- uložil Dánskému království náhradu nákladů řízení.

25. Rozhodnutími předsedy Soudního dvora ze dne 26. dubna a 25. května 2023 bylo povoleno vedlejší účastenství Belgického království a Portugalské republiky na podporu návrhových žádání Rady.

26. Rozhodnutími předsedy Soudního dvora ze dne 8. a 26. května 2023, jakož i ze dne 5. a 7. června 2023 bylo povoleno vedlejší účastenství Spolkové republiky Německo, Řecké republiky, Španělského království, Francouzské republiky, Lucemburského velkovévodství a Komise na podporu návrhových žádání Parlamentu a Rady.

27. Rozhodnutím předsedy Soudního dvora ze dne 26. května 2023 bylo Švédskému království povoleno vedlejší účastenství na podporu návrhových žádání Dánského království.

V. Analýza

28. Po mnoho let se sociální politika Unie utvářela mimo hlavní proud unijní integrace na základě Smluv, když primární hnací silou této integrace bylo vytvoření společného trhu¹⁵. Přijetí Protokolu o Sociální politice a Dohody o sociální politice (dále jen „kapitola týkající se sociální politiky“), které byly připojeny k Maastrichtské smlouvě, bylo prvním pokusem o „konstitucionalizaci“ sociální politiky Unie a teprve Amsterodamskou smlouvou z roku 1997 byl obsah kapitoly týkající se sociální politiky formálně začleněn do Smlouvy o ES¹⁶.

29. Od té doby je zřejmé, že „Unie nejen vytváří vnitřní trh, ale usiluje rovněž o udržitelný rozvoj Evropy, který je založen mimo jiné na vysoce konkurenceschopném sociálně tržním hospodářství směřujícím k plné zaměstnanosti a společenskému pokroku, a podporuje mimo jiné sociální ochranu“¹⁷. Unijní normotvůrce přijal několik aktů na základě článku 153 SFEU (či na základě předchozích verzí tohoto ustanovení) za účelem dosažení těchto cílů – například směrnici o agenturním zaměstnávání¹⁸, směrnici o pracovní době¹⁹ nebo v nedávné době směrnici (EU) 2019/1152 o transparentních a předvídatelných pracovních podmínkách v Evropské unii²⁰, která byla stejně jako směrnice 2022/2041 přijata na základě čl. 153 odst. 2 písm. b) SFEU ve spojení s čl. 153 odst. 1 písm. b) SFEU.

¹⁵ – Samozřejmě existovaly určité výjimky, jako je zásada stejné odměny zakotvená v článku 119 Smlouvy o EHS (viz rozsudek ze dne 25. května 1971, Defrenne, 80/70, EU:C:1971:55).

¹⁶ – Některé akty sekundárního práva sledující cíle sociální politiky byly přijaty již před Amsterodamskou smlouvou, například směrnice Rady 93/104/ES ze dne 23. listopadu 1993 o některých aspektech úpravy pracovní doby (Úř. věst. 1993, L 307, s. 18; Zvl. vyd. 05/02, s. 197), která byla přijata na základě článku 118a SES (viz rozsudek ze dne 12. listopadu 1996, Spojené království v. Rada, C-84/94, EU:C:1996:431).

¹⁷ – Viz rozsudek ze dne 21. prosince 2016, AGET Iraklis (C-201/15, EU:C:2016:972, bod 76).

¹⁸ – Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2008/104/ES ze dne 19. listopadu 2008 o agenturním zaměstnávání (Úř. věst. 2008, L 327, s. 9).

¹⁹ – Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2003/88/ES ze dne 4. listopadu 2003 o některých aspektech úpravy pracovní doby (Úř. věst. 2003, L 299, s. 9; Zvl. vyd. 05/04, s. 381).

²⁰ – Směrnice Evropského parlamentu a Rady ze dne 20. června 2019 (Úř. věst. 2019, L 186, s. 105).

30. Směrnice 2022/2041 je však, pokud se nemýlím, prvním právním aktem na úrovni Unie, který se týká minimálních mezd. Je totiž nutno říci, že zásada 6 evropského pilíře sociálních práv²¹ sice již stanoví, že „[p]racovníci mají právo na spravedlivou mzdu umožňující důstojnou životní úroveň“ a že „[m]usí být zajištěna přiměřená minimální mzda, která uspokojí potřeby pracovníků a jejich rodin [aby bylo] zamezeno chudobě pracujících“, avšak tento text nemá závaznou právní sílu a slouží spíše jako vodítko na cestě k efektivním výsledkům v oblasti zaměstnanosti a sociální oblasti²².

31. Dánské království na podporu svých hlavních návrhových žádání, jimiž se domáhá zrušení směrnice 2022/2041 v plném rozsahu, vznáší dva žalobní důvody. Zprvė tvrdí, že Parlament a Rada jednaly v rozporu s čl. 153 odst. 5 SFEU, a tím porušily zásadu svěření pravomocí, která je zakotvena v čl. 5 odst. 2 SEU, jak jsem již připomněl v úvodu. V tomto ohledu dánská vláda tvrdí, že uvedená směrnice je neslučitelná se dvěma z výjimek obsažených v čl. 153 odst. 5 SFEU, a sice s výjimkami týkajícími se odměny za práci a práva sdružovat se. Má za to, že směrnice 2022/2041 „přímó zasahuje“ do obou výjimek, a tudíž nemohla být unijním normotvůrcem přijata, aniž tím unijní normotvůrce překročil své pravomoci. Parlament a Rada mají sice pravomoc přijímat směrnice, které stanoví minimální požadavky týkající se „pracovních podmínek“ [při uplatnění čl. 153 odst. 2 písm. b) SFEU ve spojení s čl. 153 odst. 1 písm. b) SFEU], avšak nemohou přijímat právní akty týkající se odměny za práci ani práva sdružovat se.

32. Zadruhé dánská vláda tvrdí, že i za předpokladu, že směrnice 2022/2041 nespádá do oblasti působnosti výjimek týkajících se odměny za práci a práva sdružovat se stanovených v čl. 153 odst. 5 SFEU, nemohly ji Parlament a Rada platně přijmout na základě čl. 153 odst. 1 písm. b) SFEU. V tomto ohledu dánská vláda poznamenává, že směrnice 2022/2041 sleduje dva stejně důležité cíle, neboť jejím cílem je upravit nejen „pracovní podmínky“ [čl. 153 odst. 1 písm. b) SFEU], ale i „zastupování a kolektivní obran[un] zájmů pracovníků [...]“ [čl. 153 odst. 1 písm. f) SFEU]. Dodává, že každý z těchto právních základů vyžaduje odlišný legislativní postup, neboť čl. 153 odst. 1 písm. f) SFEU vyžaduje jednomyslnost v Radě, zatímco čl. 153 odst. 1 písm. b) SFEU nikoli. Vzhledem k tomu, že jsou tato řízení neslučitelná, dánská vláda tvrdí, že směrnice 2022/2041 musí být zrušena v plném rozsahu.

33. Pro případ, že by Soudní dvůr rozhodl, že směrnicí 2022/2041 nelze zrušit v plném rozsahu, navrhuje Dánské království podpůrně zrušení čl. 4 odst. 1 písm. d) a čl. 4 odst. 2 uvedeného aktu. V tomto ohledu vznáší tento členský stát jediný žalobní důvod, který opět vychází z toho, že Parlament a Rada jednaly při přijímání těchto ustanovení v rozporu s čl. 153 odst. 5 SFEU, a tím porušily i zásadu svěření pravomocí. Klíčovou otázkou, která v této souvislosti vyvstává, je otázka oddělitelnosti (*caractère détachable*) čl. 4 odst. 1 písm. d) a čl. 4 odst. 2 dotčené směrnice od ostatních ustanovení v ní obsažených.

34. Než přistoupím k posouzení těchto jednotlivých žádání, považuji za potřebné přednést jednu poznámku na úvod. Je zřejmé, že projednávaná žaloba *není* bleskem z čistého nebe, neboť je neodmyslitelně spjata s trvalým nesouhlasem Dánska i jiných severských členských států s opatřeními Unie, která považují za zásah do svého pracovního práva a systémů pracovněprávních vztahů. Reakce v těchto členských státech na rozsudek Soudního dvora ve věci *Laval un Partneri*²³, který se týkal vysílání lotyšských pracovníků lotyšskou společností (Laval) na staveniště ve Švédsku a následné blokády těchto stavenišť švédskými odbory, jsou k dnešnímu dni nejmarkantnějšími příklady jejich nesouhlasného postoje. Dánský i švédský pracovněprávní model

²¹ – Úř. věst. 2017, C 428, s. 10.

²² – Viz bod 12 preambule evropského pilíře sociálních práv.

²³ – Viz rozsudek ze dne 18. prosince 2007 (C-341/05, EU:C:2007:809).

se vyznačuje přístupem *laissez-faire*, tj. vysokým stupněm nezávislosti sociálních partnerů, kdy jsou mzdy a pracovní podmínky předmětem vyjednávání mezi sociálními partnery, nikoli předmětem zákonné úpravy. Závěr Soudního dvora v tomto rozsudku, podle kterého mohou protestní akce odborů v podstatě představovat neodůvodněné omezení volného pohybu, jakož i důraz, který Soudní dvůr kladl na význam transparentnosti, pokud jde o pracovní podmínky, včetně odměny za práci, byly některými aktéry vnímány jako hrozba pro autonomii dánského a švédského systému kolektivního vyjednávání a pro absenci státních zásahů do činnosti odborů, které jsou pro tyto členské státy charakteristické²⁴.

35. Na pozadí těchto skutečností lze argumentaci předkládanou dánskou a švédskou vládou v projednávané věci považovat za prostý důsledek *opposition de principe*, tedy rigidního nesouhlasu těchto členských států s jakoukoli formou „zasahování“ do smluvní autonomie sociálních partnerů²⁵ spíše než za postoj vycházející z podstaty povinností stanovených v samotné dotčené směrnici. V tomto ohledu podotýkám, že švédská vláda například uznala, že povinnost obsažená v čl. 4 odst. 2 směrnice 2022/2041 se na Švédsko nevztahuje, neboť toto ustanovení platí pouze pro členské státy, v nichž míra pokrytí kolektivními smlouvami nedosahuje hranice 80 %. Obě vlády rovněž souhlasí s tím, že většina povinností obsažených v tomto aktu pouze opakuje povinnosti, které již vyplývají z Úmluvy Mezinárodní organizace práce (MOP) č. 131 o stanovení minimální mzdy z roku 1970, kterou jsou tyto členské státy vázány²⁶. Připouštět proto, že z praktického hlediska nebude mít směrnice 2022/2041 na jejich vnitrostátní systémy významný dopad.

36. Podle mého názoru však tyto úvahy nesmí ovlivnit výsledek projednávané věci. Rozdělení pravomocí mezi členské státy a Unii je otázkou ústavněprávní povahy, což, jak jsem již uvedl v úvodu, je pro Unii, založenou na zásadách právního státu, zásadní. Pokud unijní normotvůrce přijme směrnici v oblasti, v níž nemá normotvornou pravomoc, nemůže být tato směrnice zachována z důvodů, které jsou čistě praktické povahy, jako je skutečnost, že její přijetí bude mít pouze „mírné“ důsledky pro několik členských států (v projednávané věci dva), které hlasovaly proti jejímu přijetí. Takové úvahy by podle mého názoru neměly mít vůbec vliv na posouzení Soudního dvora. V tomto ohledu bych dodal, že motivace či zájmy členského státu na podání žaloby na neplatnost proti legislativnímu aktu Unie jsou v kontextu řízení vedeného na základě článku 263 SFEU irelevantní, jelikož členské státy jsou na základě tohoto ustanovení privilegovanými žalobci, a tudíž nemusí prokazovat, že mají na podání žaloby právní zájem.

A. Hlavní návrhové žádání: musí být směrnice 2022/2041 zrušena v plném rozsahu?

37. Z bodů 31 a 32 výše vyplývá, že hlavní návrhové žádání Dánského království se v podstatě týká rozhodnutí unijního normotvůrce použít jako právní základ směrnice 2022/2041 čl. 153 odst. 2 písm. b) SFEU ve spojení s čl. 153 odst. 1 písm. b) SFEU – což je řešení, které někteří autoři označili za „nejkontroverznější“ problém vzniklý v souvislosti se směrnicí 2022/2041²⁷. V tomto

²⁴ – Viz např. Rönnmar, M. „Free movement of services versus national labour law and industrial relations systems: Understanding the Laval case from a Swedish and Nordic perspective“, *Cambridge Yearbook of European Legal Studies* – 2007, sv. 10, Hart Publishing, 2008, s. 493 až 524.

²⁵ – Jak dokládají reakce dánské vlády v průběhu legislativního procesu, který vedl k přijetí směrnice 2022/2041, o nichž jsem se zmínil v bodě 14 výše.

²⁶ – Viz https://normlex.ilo.org/dyn/normlex/en/?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_ILO_CODE:C131.

²⁷ – Viz Garben S. „Choosing a tightrope instead of a rope bridge – The choice of legal basis for the AMW Directive“, v Ratti, L., Brameshuber, E. a Pietrogiovanni, V. (eds.), *The EU Directive on Adequate Minimum Wages – Context, Commentary and Trajectories*, Hart Publishing, 2024, s. 25.

ohledu je Soudní dvůr žádán o objasnění vztahu těchto ustanovení a čl. 153 odst. 5 SFEU na jedné straně (první žalobní důvod) a čl. 153 odst. 1 písm. f) SFEU na straně druhé (druhý žalobní důvod).

1. První žalobní důvod: směrnice 2022/2041 byla přijata v rozporu s čl. 153 odst. 5 SFEU, a tudíž v rozporu se zásadou svěření pravomocí

38. Jak jsem již vysvětlil, směrnice 2022/2041 byla unijním normotvůrcem přijata na základě čl. 153 odst. 2 písm. b) SFEU ve spojení s čl. 153 odst. 1 písm. b) SFEU s odůvodněním, že jejím cílem je upravit pracovní podmínky. V rámci prvního žalobního důvodu však dánská vláda tvrdí, že tento akt je neslučitelný se dvěma z výjimek stanovených v čl. 153 odst. 5 SFEU, a sice s výjimkou týkající se odměny za práci a s výjimkou týkající se práva sdružovat se, které nespadají pod žádnou z unijních pravomocí.

39. V tomto ohledu Soudní dvůr rozhodl, že jelikož odstavec 5 článku 153 SFEU představuje odchylku od odstavců 1 až 4 téhož článku, musí být oblasti stanovené uvedeným odstavcem vykládány *restriktivně* tak, aby nebylo nepatřičně zasaženo do působnosti odstavců 1 až 4 a nebyl zpochybněn účel sledovaný článkem 151 SFEU²⁸.

40. Kromě toho již Soudní dvůr poskytl určitá vodítka k tomu, jak má být vykládána výjimka týkající se odměny za práci. V rozsudcích Del Cerro Alonso²⁹, Impact³⁰, Bruno a další³¹ a Specht a další³² totiž Soudní dvůr opakovaně rozhodl tak, že tato výjimka musí být vykládána tak, že se vztahuje na opatření, která by vedla k *přímému zasahování* unijního práva do určování odměn za práci uvnitř Unie jako v případě sjednocení všech nebo některých prvků spoluurčujících mzdy nebo jejich úrovně v členských státech nebo zavedení minimální mzdy. V tomto ohledu Soudní dvůr jasně konstatoval, že výjimka týkající se odměny za práci nemůže být rozšířena na každou otázku mající jakoukoli spojitost s odměnou za práci, nemá-li být značná část oblastí uvedených v čl. 153 odst. 1 SFEU zbavena své podstaty. Naproti tomu výjimka týkající se práva sdružovat se dosud Soudním dvorem vyložena nebyla.

41. V následujících oddílech provedu ve světle této judikatury posouzení toho, zda směrnice 2022/2041 porušuje výjimku týkající se odměny za práci zakotvenou v čl. 153 odst. 5 SFEU [pododdíl a)]. Poté nabídnu analýzu otázky, zda je uvedená směrnice slučitelná s výjimkou týkající se práva sdružovat se zakotvenou rovněž v tomto ustanovení [pododdíl b)].

²⁸ – Viz rozsudek ze dne 15. dubna 2008, Impact (C-268/06, EU:C:2008:223, dále jen „rozsudek Impact“), bod 122. Připomínám, že článek 151 SFEU stanoví: „Unie a členské státy [...] mají za cíl podporu zaměstnanosti, zlepšování životních a pracovních podmínek tak, aby bylo možno tyto podmínky vyrovnat a přitom udržet jejich zvýšenou úroveň, přiměřenou sociální ochranu, sociální dialog, rozvoj lidských zdrojů za účelem trvale vysoké zaměstnanosti a boj proti vyloučením“.

²⁹ – Rozsudek ze dne 13. září 2007 (C-307/05, EU:C:2007:509, dále jen „rozsudek Del Cerro Alonso“, bod 41).

³⁰ – Body 124 a 125.

³¹ – Rozsudek ze dne 10. června 2010 (C-395/08 a C-396/08, EU:C:2010:329, dále jen „rozsudek Bruno a další“, bod 37).

³² – Rozsudek ze dne 19. června 2014 (C-501/12 až C-506/12, C-540/12 a C-541/12, EU:C:2014:2005, dále jen „rozsudek Specht a další“, bod 33).

a) Je směrnice 2022/2041 slučitelná s výjimkou týkající se odměny za práci podle čl. 153 odst. 5 SFEU?

1) Argumenty účastníků řízení

42. Soudnímu dvoru byly predestinovány dvě linie argumentace týkající se slučitelnosti směrnice 2022/2041 s výjimkou týkající se odměny za práci zakotvenou v čl. 153 odst. 5 SFEU. Dánská a švédská vláda tvrdí, že uvedená směrnice přímo zasahuje do odměny za práci, a je tudíž s tímto ustanovením neslučitelná, zatímco Parlament, Rada, Komise a ostatní členské státy, které vstoupily do řízení jako vedlejší účastníci řízení, zastávají opačný názor.

43. Dánská a švédská vláda mají konkrétně za to, že směrnice 2022/2041 sice nestanoví žádnou obecnou minimální mzdu napříč celou Unií ani neurčuje výslovně úroveň odměny za práci, nicméně takový závěr, podle kterého unijní normotvůrce měl pravomoc k přijetí této směrnice, by zbavil čl. 153 odst. 5 SFEU smyslu. Podle jejich názoru mají odměnu za práci stanovovat sociální partneři na vnitrostátní úrovni v rámci své smluvní autonomie. Z tohoto důvodu je odměna za práci výslovně vyloučena z oblasti pravomocí Unie.

44. Dánská a švédská vláda dále tvrdí, že výslovně uvedeným předmětem směrnice 2022/2041 je přiměřenost minimálních mezd. Cílem směrnice 2022/2041 je totiž ovlivnit (zvýšit) úroveň odměn za práci v rámci Unie stanovením požadavků, které musí členské státy splnit, a to způsobem, který přímo zasahuje do jejich mechanismů pro stanovování mezd. Jak je uvedeno v posouzení dopadů vypracovaném Komisí, které je průvodním dokumentem k návrhu směrnice 2022/2041³³, tento akt by měl vést k růstu minimálních mezd přibližně v polovině členských států a podnítit skutečné zvýšení jejich úrovně. Konkrétně článek 5 uvedené směrnice ukládá členským státům majícím zákonné minimální mzdy povinnost uplatňovat minimální kritéria a používat orientační referenční hodnoty. Nejen že toto ustanovení ukládá těmto členským státům právně závazné povinnosti, jeho cílem je též přímo zvýšit úroveň odměn za práci a zavést harmonizaci prostřednictvím rámce, který musí členské státy uplatňovat při stanovování minimálních mezd.

45. Parlament a Rada, podporované Komisí i ostatními vedlejšími účastníky řízení, tvrdí, že z judikatury Soudního dvora, zejména z rozsudku Impact, vyplývá, že vhodným kritériem je kritérium přímého zasahování, které nesouvisí s tím, zda má dotčený akt dopad na úroveň mezd; v opačném případě by byly pravomoci Unie podle čl. 153 odst. 1 písm. b) SFEU nepřiměřeně omezeny. Německá vláda tvrdí, že účelem výjimky týkající se odměny za práci není zcela vyloučit záležitosti související s odměňováním z rozsahu činnosti Unie. Rada dodává, že dodržení výjimky týkající se odměny za práci nelze posuzovat výlučně s ohledem na počet ustanovení týkajících se odměny za práci obsažených v daném aktu, ale je nutné meritorní posouzení povahy těchto ustanovení.

46. Tyto orgány a vedlejší účastníci řízení dále podotýkají, že cílem směrnice 2022/2041 není zavést minimální mzdu na úrovni Unie ani harmonizovat mechanismy pro stanovování mezd. Zdůrazňují, že směrnice 2022/2041 stanoví pouze procesní rámec a nepředstavuje přímé zasahování do mechanismů členských států pro stanovování mezd. Komise dodává, že unijní

³³ – Pracovní dokument útvarů Komise, „Posouzení dopadů, průvodní dokument k návrhu směrnice Evropského parlamentu a Rady o přiměřených minimálních mzdách v Evropské unii“, COM(2020) 682 final, s. 71. V tomto dokumentu Komise uvedla, že z čl. 153 odst. 5 SFEU a z judikatury Soudního dvora týkající se výkladu tohoto ustanovení (zejména rozsudků Del Cerro Alonso a Impact) vyplývá, že cílem činnosti Unie sice *není* harmonizace výše minimálních mezd v celé Unii ani zavedení jednotného mechanismu pro stanovování minimálních mezd, ovšem tato činnost může spočívat ve vytvoření rámce, který „nezasahuje do pravomoci členských států a sociálních partnerů určovat podrobné podmínky jejich rámců pro stanovování minimálních mezd, zejména výše minimálních mezd [...]“ (viz bod 72).

normotvůrce již v minulosti přijal několik aktů unijního práva týkajících se pracovních podmínek. Tyto akty neporušovaly čl. 153 odst. 5 SFEU, neboť se stejně jako směrnice 2022/2041 týkaly mezd pouze nepřímo a neharmonizovaly úroveň mezd v celé Unii.

47. Parlament dále uvádí, že není nikterak překvapivé, že směrnice 2022/2041 může výši mezd pozitivně ovlivnit, jelikož jedním z cílů sociální politiky Unie je zlepšit životní a pracovní podmínky, přičemž odměna za práci je nedílnou součástí těchto podmínek. Rada, podporovaná belgickou a portugalskou vládou, rovněž zdůrazňuje, že výraz „přiměřenost“ uvedený v článku 5 směrnice 2022/2041 neznamená harmonizaci minimálních mezd v celé Unii. Toto ustanovení totiž *nebrání* členským státům v tom, aby rozhodovaly o výši zákonných minimálních mezd, ani nedefinuje žádnou prahovou hodnotu s tím, že minimální mzdy, které by této hodnoty nedosahovaly, by byly považovány za nepřiměřené. Kritéria, která jsou v tomto ustanovení zakotvena, jsou navíc pouze kvalitativními kritérii, jež mají být použita v rámci vnitrostátního procesu pro stanovování mezd. V tomto ohledu německá vláda dodává, že členské státy mají i nadále možnost stanovit a používat jiná kritéria a vycházet ze své vlastní vnitrostátní praxe, a mít tudíž dostatečný prostor pro uvážení. Francouzská vláda uvádí, že postup stanovený v článku 5 směrnice 2022/2041 vychází z extenzivně a nepřesně formulovaných kritérií, která jsou součástí demonstrativního výčtu, jež mohou členské státy doplňovat.

2) Posouzení

48. Z výše uvedených argumentů zaprvé vyvozují, že všichni účastníci řízení a vedlejší účastníci řízení v projednávané věci, s výjimkou Dánského království a Švédského království, chápou výjimku týkající se odměny za práci zakotvenou v čl. 153 odst. 5 SFEU jako výjimku, která je v podstatě omezena na opatření, jež harmonizují *úroveň mezd*³⁴, a nevztahuje se na opatření, jež se týkají postupu stanovování mezd. Zadruhé mám za to, že tito účastníci řízení a vedlejší účastníci řízení vnímají soudcovské kritérium přímého zasahování vytvořené Soudním dvorem v souvislosti s touto výjimkou v zásadě jako kritérium týkající se stupně nebo intenzity zasahování. Unie má v podstatě pravomoc stanovit *obecné a neurčité formulované požadavky* týkající se organizace rámců členských států pro stanovování mezd, a může dokonce vytvořit rámec zajišťující přístup pracovníků k přiměřené minimální mzdě, nesmí ale zasahovat do podrobné úpravy vnitrostátních rámců, aby byla zachována vnitrostátní specifika³⁵. Zatřetí tito účastníci řízení a vedlejší účastníci řízení podle mého názoru patrně vnímají výjimku týkající se odměny za práci zakotvenou v čl. 153 odst. 5 SFEU tak, že jejím účelem je zachovat nezávislost sociálních partnerů při uzavírání kolektivních smluv. Na tomto základě se domnívají, že pokud směrnice 2022/2041 do této nezávislosti nezasahuje, je s touto výjimkou slučitelná.

49. Směrnice 2022/2041 obsahuje různé formulace, které dokládají, že i unijní normotvůrce si při přijímání uvedené směrnice výjimku týkající se odměny za práci vykládal způsobem popsáním v bodě 48 výše. Bod 19 odůvodnění směrnice 2022/2041 totiž uvádí, že v souladu s čl. 153 odst. 5 SFEU „není cílem této směrnice sjednotit *výši* minimálních mezd v Unii ani zavést jednotný mechanismus pro stanovení minimálních mezd“. Rovněž vysvětluje, že tento akt plně respektuje „vnitrostátní[...] pravomoc[i] a práv[o] sociálních partnerů uzavírat smlouvy“

³⁴ – Viz též návrh směrnice 2022/2041, v němž Komise uvedla, že jelikož navrhovaná směrnice „neobsahuje opatření, která přímo ovlivňují výši odměny [za práci], je zcela v mezích, jež pro činnost Unie stanoví čl. 153 odst. 5 Smlouvy o fungování EU“.

³⁵ – Viz též například „Stanovisko Evropského výboru regionů k tématu Přiměřená minimální mzda v Evropské unii“ (Úř. věst. 2021, C 175, s. 89), podle kterého „právní základ v podobě článku 153 SFEU [...] nepřipouští žádný přímý zásah při stanovování odměn v rámci Evropské unie“; tento právní základ by však připouštěl „proces vytýčující cíle při plném respektování stávajících vnitrostátních právních předpisů o minimální mzdě a úlohy sociálních partnerů“.

a „[n]estanovuje ani *úroveň mezd*“³⁶. Článek 1 odst. 2 směrnice 2022/2041 navíc stanoví, že touto směrnicí „není dotčeno *plné respektování nezávislosti sociálních partnerů*“³⁷, zatímco čl. 1 odst. 3 uvedené směrnice výslovně odkazuje na čl. 153 odst. 5 SFEU a stanoví, že ve světle tohoto ustanovení není směrnicí 2022/2041 „dotčena pravomoc členských států stanovovat *úroveň minimálních mezd*“³⁸. Uvedená směrnice rovněž obsahuje různé odkazy na specifické aspekty vnitrostátní praxe³⁹.

50. Podle mého názoru ze znění a z počtu těchto ustanovení jasně vyplývá, že si byl unijní normotvůrce vědom skutečnosti, že při přijímání směrnice 2022/2041 „bruslí na tenkém ledě“, pokud jde o výjimku týkající se odměny za práci stanovenou v čl. 153 odst. 5 SFEU (resp. jak se vyjádřili někteří autoři, „balancuje na ostrí nože“)⁴⁰. V následujícím oddílu vysvětlím, proč výklad této výjimky provedený unijním normotvůrcem – který, jak jsem již vysvětlil, sdílí všichni účastníci řízení a vedlejší účastníci řízení v projednávané věci s výjimkou Dánského království a Švédského království – vychází, podle mého názoru, ze tří mylných tezí. Rovněž nastíním, jak by podle mého názoru měla být tato výjimka chápána ve světle judikatury Soudního dvora.

i) Rozsah výjimky týkající se odměny za práci stanovené v čl. 153 odst. 5 SFEU

– *První mylná teze: výjimka týkající se odměny za práci je omezena pouze na opatření, která harmonizují úroveň mezd*

51. Článek 153 odst. 5 SFEU používá široký pojem „odměna za práci“. Nemýlím-li se, všechna předchozí znění čl. 153 odst. 5 SFEU, a sice čl. 137 odst. 6 SES a čl. 2 odst. 6 kapitoly týkající se sociální politiky, byla formulována stejně: tato ustanovení zmiňovala „odměnu za práci“, nikoli „úroveň odměny za práci“. Použití pojmu „odměna za práci“ naznačuje, že kromě úrovně odměny za práci spadají do působnosti výjimky obsažené v čl. 153 odst. 5 SFEU i další aspekty systémů stanovování mezd práci v členských státech. Tvůrci unijních Smluv se tudíž podle mého názoru snažili vyloučit z rozsahu činnosti Unie opatření, která upravují zejména, *nikoli* však výlučně, harmonizaci úrovně mezd.

52. Na podporu opačného názoru někteří účastníci řízení v projednávané věci (například portugalská vláda) připomínají, že generální advokátka J. Kokott ve svém stanovisku ve věci Impact⁴¹ uvedla, že „[toto ustanovení] vyjímá z působnosti [unijního normotvůrce] *pouze výši odměny za práci*“⁴². V tomto ohledu uvádím, že rozsudek v uvedené věci obsahuje konstatování, z nichž by bylo možné dovodit, že Soudní dvůr kladl důraz také na výši mzdy (na rozdíl od mzdy obecně). Soudní dvůr totiž uvedl, že tvůrci Smluv považovali za vhodné „vyloučit stanovení *výše mezd* z harmonizace“, neboť „stanovení *výše mezd*“ spadá do smluvní autonomie sociálních partnerů na vnitrostátní úrovni, jakož i do pravomoci členských států⁴³.

³⁶ – Kurzivou zvýraznil autor stanoviska.

³⁷ – Tamtéž.

³⁸ – Tamtéž.

³⁹ – Viz například čl. 4 odst. 1 a čl. 5 odst. 1 směrnice 2022/2041.

⁴⁰ – Viz Garben, S., poznámka pod čarou 27, *op. cit.*, s. 25.

⁴¹ – Stanovisko generální advokátky J. Kokott (C-268/06, EU:C:2008:2, body 173 až 176).

⁴² – Bod 176, kurzivou zvýraznil autor stanoviska.

⁴³ – Viz rozsudek Impact, bod 123 (kurzivou zvýraznil autor stanoviska).

53. Považuji však za zřejmé, že v rozsudku *Impact* nešel Soudní dvůr až tak daleko, aby konstatoval, že se výjimka týkající se odměny za práci vztahuje výlučně na úroveň mezd (tj. jejich přesnou výši nebo částku). Uvedl totiž, že tato výjimka musí být vykládána tak, že se „vztahuje na opatření, [...] jako v případě sjednocení všech nebo některých prvků spoluurčujících mzdy nebo jejich úrovně v členských státech nebo zavedení minimální mzdy [Unie]“⁴⁴. Podle mého názoru výrazy „jako v případě“ a „nebo [...] úrovně [mezd]“ dokládají, že Soudní dvůr nevyloučil, že k přímému zásahu do odměny za práci může dojít i tehdy, když účelem sporného opatření není harmonizace „úrovně odměny za práci“ jako takové.

54. Ve světle tohoto rozsudku nevidím žádný důvod k tomu, aby bylo do čl. 153 odst. 5 SFEU vkládáno omezení (tj. že se výjimka týkající se odměny za práci ve skutečnosti vztahuje pouze na úroveň odměny za práci), které není v tomto ustanovení uvedeno *expressis verbis*. Podle mého názoru má výraz „odměna za práci“ zahrnovat všechny aspekty systémů členských států pro stanovování mezd (včetně podmínek nebo postupů pro stanovení výše odměny za práci), nikoli pouze úroveň odměny za práci.

55. V tomto ohledu připomínám, že výjimky sice musí být obecně vykládány restriktivně, avšak nesmí být vykládány natolik restriktivně, aby byly zbaveny svého užitečného účinku. Jak jsem již uvedl v bodě 39 výše, Soudní dvůr konstatoval, že oblasti stanovené v čl. 153 odst. 5 SFEU, včetně odměny za práci, musí být vykládány restriktivně tak, aby nebylo nepatříčně zasaženo do působnosti odstavců 1 až 4 a nebyl zpochybněn účel sledovaný článkem 151 SFEU⁴⁵. Z této teze však podle mého názoru nevyplývá, že by výraz „odměna za práci“ musel být omezen na „úroveň odměny za práci“. Pokud by tomu tak bylo, mohl by unijní normotvůrce harmonizovat všechny ostatní aspekty systémů členských států pro stanovování mezd, pouze by se musel zdržet harmonizace výše mezd tím, že by stanovil konkrétní vzorec pro jejich výpočet či jejich výši. Výjimka týkající se odměny za práci by byla zbavena svého užitečného účinku, jak tvrdí dánská a švédská vláda, neboť unijní normotvůrce by například mohl přijímat směrnice harmonizující četnost vyjednávání sociálních partnerů o odměně za práci nebo předepisující způsob, jakým by taková vyjednávání musela být vedena – v rozporu s deklarovaným účelem této výjimky, kterým je podle Soudního dvora, jak jsem připomněl v bodě 52 výše, ochrana smluvní autonomie sociálních partnerů⁴⁶.

56. Rád bych učinil další dvě poznámky. Zaprvé Soudní dvůr upřesnil (a všichni účastníci řízení a vedlejší účastníci řízení v projednávané věci souhlasí), že odměna za práci je nedílnou součástí pracovních podmínek⁴⁷. Je tedy nezpochybnitelné, že výjimka týkající se odměny za práci, jakkoli extenzivně nebo restriktivně je vykládána, ovlivňuje oblast působnosti čl. 153 odst. 1 písm. b) SFEU (toto ustanovení se týká pravomoci unijního normotvůrce v oblasti pracovních podmínek), neboť dochází ke zřejmému překrývání tohoto ustanovení a čl. 153 odst. 5 SFEU. K tomuto překrývání nevyhnutelně dochází i v případě, že je rozsah této výjimky omezen na naprosté minimum.

57. Zadruhé závěr Soudního dvora, že výjimky uvedené v čl. 153 odst. 5 SFEU, včetně výjimky týkající se odměny za práci, musí být vykládány restriktivně, byl formulován ve specifickém kontextu. Rozsudky *Del Cerro Alonso*, *Impact*, *Bruno* a další, jakož i *Specht* a další se všechny týkaly aktů, jejichž cílem bylo – na rozdíl od směrnice 2022/2041 – upravit jinou oblast než

⁴⁴ – Tamtéž, bod 124.

⁴⁵ – Viz bod 39 výše.

⁴⁶ – Viz též rozsudky *Del Cerro Alonso* (bod 40), *Impact* (bod 123) a *Bruno* a další (bod 36). K této otázce se vrátím níže v bodech 67 až 69.

⁴⁷ – V tomto ohledu viz rozsudek ze dne 11. listopadu 2004, *Delahaye* (C-425/02, EU:C:2004:706, bod 33). Viz též rozsudek ze dne 22. prosince 2010, *Gavieiro Gavieiro a Iglesias Torres* (C-444/09 a C-456/09, EU:C:2010:819, bod 58).

odměnu za práci. Konkrétně rozsudky Del Cerro Alonso a Impact se týkaly ustanovení 4 rámcové dohody o pracovních poměrech na dobu určitou⁴⁸, jejímž cílem je zajistit uplatňování zásady zákazu diskriminace v případě zaměstnanců na dobu určitou, nikoli upravovat „odměnu za práci“. Obdobně rozsudek Bruno a další se týkal výkladu směrnice Rady 97/81/ES o zaměstnancích na částečný úvazek⁴⁹, jejímž účelem mimo jiné je zajistit odstranění diskriminace zaměstnanců na částečný úvazek (tedy nikoli, opakovaně zdůrazňuji, upravovat „odměnu za práci“). Konečně rozsudek Specht a další se týkal směrnice Rady 2000/78/ES, kterou se stanoví obecný rámec pro rovné zacházení v zaměstnání a povolání⁵⁰. Soudní dvůr v tomto rozsudku objasnil, že platové podmínky úředníků spadají do působnosti této směrnice, neboť jejím účelem je „stanovit obecný rámec pro boj s diskriminací na základě náboženského vyznání či víry, zdravotního postižení, věku nebo sexuální orientace v zaměstnání a povolání, s cílem zavést v členských státech zásadu rovného zacházení“, nikoli upravovat „odměnu za práci“ jako takovou.

58. Z této judikatury vyplývá, že když Soudní dvůr uvádí, že výjimka týkající se odměny za práci uvedená v čl. 153 odst. 5 SFEU musí být vykládána restriktivně, snaží se pouze zajistit, aby toto ustanovení neznemožňovalo přijímání aktů, jejichž účelem není upravovat odměnu za práci, pouze v důsledku skutečnosti, že mají na „odměnu za práci“ určitý dopad. Zasazena do správného kontextu tato teze tedy neměla za cíl omezovat rozsah oblastí, které představují odměnu za práci (tím, že bude tento výraz omezen na výši odměny za práci), ale zajistit, aby mohly být přijímány akty, které do těchto oblastí zasahují pouze nepřímo.

59. Výše uvedené úvahy mne vedou k závěru, že výjimka týkající se odměny za práci obsažená v čl. 153 odst. 5 SFEU se vztahuje zejména na opatření, která harmonizují úroveň odměny za práci, ale nikoli pouze na tato opatření; vztahuje se i na opatření, která harmonizují jiné aspekty systémů členských států pro stanovování mezd (včetně podmínek nebo postupů pro stanovení úrovně odměny za práci). Takový výklad výjimky týkající se odměny za práci, který ji omezuje na opatření, jež harmonizují úroveň mezd, je tedy mylný.

– *Druhá mylná teze: unijní normotvůrce může stanovit obecné a neurčitě formulované požadavky týkající se rámců členských států pro stanovování mezd*

60. Jak jsem již vysvětlil v bodě 40 výše, Soudní dvůr již objasnil, že se výjimka týkající se odměny za práci podle čl. 153 odst. 5 SFEU nevztahuje na každou otázku, která by měla jakoukoli spojitost s odměnou za práci. Navíc z předchozího oddílu vyplývá, že kritérium přímého zasahování bylo vytvořeno v kontextu, kdy se Soudní dvůr snažil odlišit akty, jejichž účelem je upravit/harmonizovat odměnu za práci, od aktů, jejichž účelem je upravit něco jiného než odměnu za práci (například zákaz diskriminace, jako je tomu v případě směrnic, o které se jednalo v rozsudcích Bruno a další a Specht a další), přičemž do odměny za práci bylo zasahováno pouze nepřímo (pouze tím, že tyto akty měly určitý dopad na úroveň mezd). Podle mého názoru je tak toto kritérium od tohoto kontextu neoddělitelné.

⁴⁸ – Uzavřené dne 18. března 1999 a uvedené v příloze směrnice Rady 1999/70/ES ze dne 28. června 1999 o rámcové dohodě o pracovních poměrech na dobu určitou uzavřené mezi organizacemi UNICE, CEEP a EKOS (Úř. věst. 1999, L 175, s. 43; Zvl. vyd. 05/03, s. 368).

⁴⁹ – Směrnice ze dne 15. prosince 1997 o Rámcové dohodě o částečném pracovním úvazku uzavřené mezi organizacemi UNICE, CEEP a EKOS (Úř. věst. 1998, L 14, s. 9; Zvl. vyd. 05/03, s. 267).

⁵⁰ – Směrnice ze dne 27. listopadu 2000 (Úř. věst. 2000, L 303, s. 16; Zvl. vyd. 05/04, s. 79).

61. Ve světle těchto úvah mám za to, že některé další směrnice, které používají pojem „odměna za práci“ – jako je směrnice 2006/54/ES o zavedení zásady rovných příležitostí a rovného zacházení pro muže a ženy v oblasti zaměstnání a povolání⁵¹, směrnice Rady 2000/43/ES, kterou se zavádí zásada rovného zacházení s osobami bez ohledu na jejich rasu nebo etnický původ⁵², směrnice o agenturním zaměstnávání⁵³, směrnice o vysílání pracovníků⁵⁴, směrnice o pracovní době⁵⁵ nebo směrnice 2008/94/ES o ochraně zaměstnanců v případě platební neschopnosti zaměstnavatele⁵⁶ – rovněž přímo nezasahují do oblasti odměny za práci ve smyslu čl. 153 odst. 5 SFEU. Tyto směrnice totiž spadají do kategorie aktů, které stejně jako směrnice, o které se jednalo v rozsudcích Bruno a další a Specht a další, zasahují do oblasti „odměny za práci“ pouze nepřímo. Obsahují totiž ustanovení, která v praxi dopadají na úroveň odměny za práci (resp. ji ovlivňují). Nemají však za cíl odměnu za práci upravovat, ale pouze přiznat určitým kategoriím pracovníků stejné pracovní podmínky jako ostatním⁵⁷ nebo stanovit, zda má zaměstnanec nárok na svou odměnu za práci (bez ohledu na výši této odměny za práci a způsob jejího stanovení) v určitých specifických situacích, jako je například čerpání dovolené za kalendářní rok nebo případ, kdy se jeho zaměstnavatel dostane do platební neschopnosti.

62. Naproti tomu určitý akt přímo zasahuje do odměny za práci, a je tedy neslučitelný s výjimkou týkající se odměny za práci podle čl. 153 odst. 5 SFEU, pokud je jeho cílem upravovat odměnu za práci, a to bez ohledu na to, jak přísně nebo pružně.

63. V tomto ohledu je důležité zdůraznit, že právě proto, že kritérium přímého zasahování bylo Soudním dvorem formulováno tak, aby umožňovalo přijímání určitých aktů, jejichž účelem není upravovat odměnu za práci, nebylo toto kritérium zavedeno s úmyslem umožnit přijetí směrnice, jejímž účelem je úprava některého aspektu systémů členských států pro stanovování mezd (např. úroveň minimálních mezd nebo způsob, jakým mají být tyto minimální mzdy stanoveny), pouze na základě toho, že požadavky, které v tomto ohledu stanoví, jsou obecné a neurčité. Rovněž není

⁵¹ – Směrnice Evropského parlamentu a Rady ze dne 5. července 2006 (Úř. věst. 2006, L 204, s. 23). Viz zejména čl. 1 druhý pododstavec písm. b) uvedené směrnice, který stanoví, že tato směrnice „[o]bsahuje [...] ustanovení k provádění zásady rovného zacházení“, pokud jde mimo jiné o „pracovní podmínky, včetně odměny [za práci]“.

⁵² – Směrnice ze dne 29. června 2000 (Úř. věst. 2000, L 180, s. 22; Zvl. vyd. 20/01, s. 23). Viz čl. 1 písm. c) uvedené směrnice, který stanoví, že se tato směrnice „vztahuje na všechny osoby z veřejného i soukromého sektoru včetně veřejných subjektů“, pokud jde mimo jiné o „podmínky zaměstnání a pracovní podmínky včetně podmínek propouštění a odměňování“.

⁵³ – Cílem této směrnice, stejně jako je tomu v případě směrnice Rady 97/81/ES o zaměstnancích na částečný úvazek, je zajistit dodržování zásady rovného zacházení, a to i pokud jde o mzdy, ve vztahu k určité kategorii zaměstnanců (v tomto případě dočasných zaměstnanců).

⁵⁴ – 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). V tomto ohledu viz rozsudek ze dne 8. prosince 2020, Maďarsko v. Parlament a Rada (C-620/18, EU:C:2020:1001, body 71 až 85), týkající se návrhu Maďarska, aby Soudní dvůr zrušil směrnici Evropského parlamentu a Rady (EU) 2018/957 ze dne 28. června 2018, kterou se mění směrnice o vysílání pracovníků, a to z důvodu porušení čl. 153 odst. 5 SFEU. Soudní dvůr tento žalobní důvod zamítl a konstatoval, že pozměňující směrnice se omezuje na koordinaci právních předpisů členských států v případě vysílání pracovníků, aby bylo zajištěno, aby tito pracovníci mohli využívat některé nebo téměř všechny pracovní podmínky stanovené závaznými pravidly hostitelského členského státu, včetně podmínek týkajících se odměňování vyslaných pracovníků.

⁵⁵ – Viz zejména článek 7 směrnice o obecné pracovní době, nadepsaný „Dovolená za kalendářní rok“, jehož odstavec 1 stanoví: „Členské státy přijmou nezbytná opatření, aby měl každý pracovník nárok na placenou dovolenou za kalendářní rok v trvání nejméně čtyř týdnů v souladu s podmínkami pro získání a přiznávání této dovolené stanovenými vnitrostátními právními předpisy nebo zvyklostmi.“

⁵⁶ – Směrnice Evropského parlamentu a Rady ze dne 22. října 2008 (Úř. věst. 2008, L 283, s. 36). Cílem této směrnice je zajistit úhradu nesplacených pohledávek zaměstnanců (včetně mezd) v případě platební neschopnosti jejich zaměstnavatele, nikoli upravovat „mzdy“.

⁵⁷ – Jako další příklad lze v tomto ohledu uvést směrnici Evropského parlamentu a Rady (EU) 2019/1158 ze dne 20. června 2019 o rovnováze mezi pracovním a soukromým životem rodičů a pečujících osob a o zrušení směrnice Rady 2010/18/EU (Úř. věst. 2019, L 188, s. 79), jejíž bod 31 odůvodnění uvádí, že „[č]lenské státy by měly stanovit přiměřenou výši odměny nebo příspěvku během minimální nepřenosné doby rodičovské dovolené“. Výraz „přiměřená“ se však objevuje pouze v bodech odůvodnění této směrnice, nikoli v žádném z jejích ustanovení. Kromě toho článek 1 uvedené směrnice upřesňuje, že cílem tohoto nástroje není určovat výši této odměny ani způsoby jejího stanovení, ale stanovit „minimální požadavky, jejichž účelem je dosáhnout rovnosti příležitostí mezi muži a ženami na trhu práce a rovného zacházení s nimi na pracovišti pomocí snadnějšího sladění pracovního a rodinného života pracovníků, kteří jsou rodiči nebo pečujícími osobami“.

účelem tohoto kritéria umožnit přijetí takové směrnice s odůvodněním, že usiluje pouze o částečnou harmonizaci⁵⁸. Opačný závěr by znamenal nahrazení kritéria přímého zasahování kritériem týkajícím se intenzity tohoto zasahování, aniž by byla zohledňována jeho přímá či nepřímá povaha.

64. S ohledem na tyto aspekty je podle mého názoru zřejmé, že výklad kritéria přímého zasahování, které vytvořil Soudní dvůr, ve vztahu k výjimce týkající se odměny za práci zakotvené v čl. 153 odst. 5 SFEU v tom smyslu, že unijním normotvůrcem mohou být přijímány obecné a neurčitě formulované požadavky nebo že ve vztahu k odměně za práci je přípustná částečná harmonizace, je mylný. Zasahování může být lehké nebo omezené, a přesto se bude jednat o zasahování přímé, pokud má daný akt za cíl upravovat odměnu za práci.

65. Rád bych učinil ještě jednu poznámku. Kritérium přímého zasahování podle mého názoru rovněž neumožňuje unijnímu normotvůrci stanovit *minimální požadavky* v oblasti odměny za práci a zároveň členským státům ponechat možnost zavedení příznivějších ustanovení. V tomto ohledu je nutno mít zaprvé na paměti, že v oblastech, na které se vztahuje čl. 153 odst. 5 SFEU, nemá Unie vůbec žádnou pravomoc. Zadruhé, jak jsem již vysvětlil, je zřejmé, že přijetím čl. 153 odst. 5 SFEU se tvůrci Smluv v podstatě snažili vyčlenit výjimku („odměna za práci“) z oblasti („pracovní podmínky“), na kterou se vztahuje čl. 153 odst. 1 písm. b) SFEU. Kritéria použitá Soudním dvorem k určení, zda unijní normotvůrce překračuje své pravomoci, tak nemohou být v obou případech stejná; jinak by výjimka týkající se odměny za práci ztrácela smysl.

66. Z toho vyplývá, že zatímco se v případě jiných pracovních podmínek než odměna za práci použije kritérium minimálních požadavků (což znamená, že ačkoli v této oblasti existuje pravomoc Unie, umožňuje pouze stanovení minimálních požadavků, tj. minimální úrovně povinností), v oblasti odměny za práci není povolena žádná forma harmonizace, neboť v této oblasti nemá Unie žádnou pravomoc. Pokud by unijní normotvůrce stanovil minimální požadavky týkající se odměny za práci, pak by již překročil své pravomoci a zasáhl by do pravomocí členských států. Jak jsem již uvedl výše, výjimka týkající se odměny za práci podle čl. 153 odst. 5 SFEU by byla zbavena své podstaty, neboť s odměnou za práci by bylo zacházeno stejně jako s jakoukoli jinou pracovní podmínkou spadající do působnosti čl. 153 odst. 1 písm. b) SFEU.

– *Třetí mylná teze: pokud určité opatření nezasahuje do smluvní autonomie sociálních partnerů, je v souladu s výjimkou týkající se odměny za práci*

67. Jak jsem již vysvětlil, Soudní dvůr konstatoval, že účelem výjimky týkající se odměny za práci je chránit smluvní svobodu sociálních partnerů⁵⁹. Tento účel není v čl. 153 odst. 5 SFEU výslovně zmíněn a Soudní dvůr neuvedl, z jakého zdroje při formulaci svého konstatování vycházel. Domnívám se však, že tento účel lze skutečně vyvodit zaprvé ze skutečnosti, že ostatní výjimky obsažené v tomto ustanovení (a sice právo sdružovat se, právo na stávku nebo právo na výluku) se všechny týkají výsad sociálních partnerů (konkrétně odborových organizací), a zadruhé z odkazu uvedeného v článku 152 SFEU na „úlohu sociálních partnerů“, kterou Unie musí uznávat a podporovat.

⁵⁸ – Jako by tomu bylo například v případě směrnice týkající se pouze nejnižšího mzdového pásma, nikoli všech mezd.

⁵⁹ – Viz bod 52 výše.

68. Přesto nemohu vyloučit, že výjimka týkající se odměny za práci slouží i jiným účelům. Ani při vynaložení maximálního úsilí jsem nebyl schopen nalézt v přípravných pracích ke Smlouvám, které jsem měl k dispozici, jakékoli konstatování, které by potvrzovalo, že existoval nějaký jasný a jedinečný důvod či motiv (tím míním ochranu smluvní autonomie sociálních partnerů), z něhož by vycházelo rozhodnutí tvůrců unijních Smluv vyloučit „odměnu za práci“ z pravomocí Unie. Je totiž jisté, že výjimka týkající se odměny za práci tím, že brání harmonizaci úrovní mezd použitelných v jednotlivých členských státech, přispívá k zachování hospodářské soutěže mezi podniky působícími na vnitřním trhu, jak uvedla generální advokátka J. Kokott ve svém stanovisku ve věci Impact⁶⁰. Někteří autoři rovněž poukázali na skutečnost, že důvodem neexistence pravomoci vztahující se na odměnu za práci je to, že mzdová politika je jednoduše citlivou oblastí, která představuje důležitý nástroj vnitrostátní hospodářské politiky přispívající k fungování vnitrostátního trhu práce, a že způsob, jakým jsou systémy kolektivního vyjednávání a pracovněprávní vztahy tradičně uspořádány, se v jednotlivých členských státech liší⁶¹.

69. Na pozadí těchto skutečností je ovšem jedna věc jasná: unijní akt nebo opatření, které je slučitelné s výjimkou týkající se odměny za práci stanovené v čl. 153 odst. 5 SFEU, přispívá k ochraně smluvní autonomie sociálních partnerů; naproti tomu ale skutečnost, že unijní akt nebo opatření nezasahuje do smluvní autonomie sociálních partnerů, ještě nutně neznamená, že je s touto výjimkou v souladu. Takováto obrácená argumentace, s níž se ztotožňuje zejména německá vláda v projednávané věci, je jednoduše nepřijatelná. To podle mého názoru musí platit tím spíše, že důležitost zachování „rozmanitost[i] vnitrostátních zvyklostí, zejména v oblasti smluvních vztahů“ a „udržov[ání] konkurenceschopnost[i] hospodářství Unie“ *není* specifická pouze pro „odměnu za práci“, ale jak je zřejmé článku 151 SFEU je rovněž relevantní – byť možná v menší míře – ve všech otázkách sociální politiky, v nichž má unijní normotvůrce pravomoc doplňovat činnost členských států.

70. Nahrazení kritéria přímého zasahování kritériem, jehož cílem je určit, zda dotčený akt dostatečně chrání smluvní autonomii sociálních partnerů, je tak mylnou tezí. Nejen že vede k záměně kritéria samotného s jeho účelem, ale podle mého názoru se rovněž soustředí pouze na část účelu, který tato výjimka sleduje.

ii) Směrnice 2022/2041 je neslučitelná s výjimkou týkající se odměny za práci

71. Z předchozích oddílů vyplývá, že řada ustanovení a bodů odůvodnění směrnice 2022/2041, kterých se dovolávají účastníci řízení a vedlejší účastníci řízení v projednávané věci na podporu názoru, že tento akt je v souladu s výjimkou týkající se odměny za práci stanovenou v čl. 153 odst. 5 SFEU, není ve skutečnosti pro dotčenou otázku relevantní. Tak je tomu zejména v případě čl. 1 odst. 2 až 4 směrnice 2022/2041, jež stanoví, že směrnice 2022/2041 neukládá členským státům povinnost zavést zákonné minimální mzdy (čl. 1 odst. 4), ponechává na členských státech, aby definovaly „přiměřenost“ a stanovily přesné výše či hodnoty minimálních mezd (body 19 a 28 odůvodnění a čl. 1 odst. 3), a chrání vnitrostátní specifika a výsady členských států, pokud jde o stanovení *úrovně* „mezd“ (čl. 1 odst. 2 a 3, který jsem zmínil v bodě 49 výše). Podle mého názoru se těchto ustanovení nelze dovolávat na podporu tvrzení, že je směrnice 2022/2041 slučitelná s výjimkou týkající se odměny za práci stanovenou v čl. 153 odst. 5 SFEU. Mohou sloužit pouze k určení míry a formy harmonizace stanovené tímto aktem – což je otázka, která by vyžadovala objasnění pouze v případě, že by nebylo pochyb o tom, že unijní normotvůrce měl

⁶⁰ – Stanovisko generální advokátky J. Kokott (C-268/06, EU:C:2008:2, bod 173).

⁶¹ – Viz Menegatti E. „Much ado about little: the Commission proposal for a Directive on adequate wages“, *Italian Labour Law e-Journal*, sv. 14, č. 1, 2021, s. 29.

k přijetí směrnice 2022/2041 pravomoc. Nejsou však přímo relevantní pro předběžnou otázku, zda dotčená směrnice porušuje výjimku týkající se odměny za práci stanovenou v čl. 153 odst. 5 SFEU, a tudíž zásadu svěření pravomocí stanovenou v čl. 5 odst. 2 SEU. Jak jsem již totiž vysvětlil, v tomto ohledu není důležité, do jaké míry dotčená směrnice zasahuje do vnitrostátních specifik, ale zda je jejím účelem upravovat odměnu za práci, neboť pokud tomu tak je, pak tento akt „přímo zasahuje“ do výjimky zakotvené v tomto smyslu v čl. 153 odst. 5 SFEU.

72. Jak jsem vysvětlil v bodech 67 až 70 výše, skutečnost, že unijní akt nebo opatření nezasahuje do smluvní autonomie sociálních partnerů, nutně neznamená, že je v souladu s výjimkou týkající se odměny za práci. Pouhá skutečnost, že obecným cílem směrnice 2022/2041 je podporovat kolektivní vyjednávání, jak dokládají ustanovení, jako jsou body 13, 19 a 24 odůvodnění, jakož i čl. 1 odst. 2 a 3 a článek 7 dotčené směrnice, který členským státům ukládá povinnost přijmout nezbytná opatření k zapojení sociálních partnerů do stanovování a aktualizace zákonných minimálních mezd⁶², tedy nepostačuje k tomu, aby byl tento akt slučitelný s čl. 153 odst. 5 SFEU.

73. V tomto ohledu považuji za vhodné učinit ještě jednu poznámku na úvod, pokud jde konkrétně o čl. 1 odst. 3 směrnice 2022/2041, který stanoví, že „[t]outo směrnicí není v souladu s čl. 153 odst. 5 Smlouvy o fungování EU dotčena pravomoc členských států stanovovat úroveň minimálních mezd ani jejich volba stanovit zákonné minimální mzdy, podporovat přístup k ochraně formou minimální mzdy stanovené kolektivními smlouvami, nebo obojí“. Pokud jiná ustanovení směrnice 2022/2041 jasně uvádějí, že účelem této směrnice je úprava odměny za práci, pak prohlášení takového druhu podle mého názoru ke změně tohoto účelu nestačí. Totéž podle mne platí pro bod 19 odůvodnění směrnice 2022/2041, který přejímá velkou část znění uvedeného článku. Kritérium přímého zasahování totiž vyžaduje, jak uvedla Rada, analýzu podstaty dotčeného aktu jako celku, přičemž Soudní dvůr nemůže v tomto ohledu omezit své posouzení na ustanovení, která výslovně zmiňují čl. 153 odst. 5 SFEU, jako je v projednávané věci čl. 1 odst. 3 směrnice 2022/2041.

74. Nyní přikročím k definici účelu směrnice 2022/2041 a začnu konstatováním zjevných skutečností. Na rozdíl od jiných směrnic, jako jsou směrnice, které vedly k vydání rozsudků Bruno a další a Specht a další, a sice směrnice Rady 97/81/ES o zaměstnancích na částečný úvazek a směrnice Rady 2000/78/ES, kterou se stanoví obecný rámec pro rovné zacházení v zaměstnání a povolání, jejichž názvy nezmiňují „mzdy“ ani „odměnu za práci“, resp. jiné směrnice, které jsem zmínil v bodě 61 výše, je směrnice dotčená v projednávané věci směrnicí „o přiměřených minimálních mzdách v Evropské unii“. V samotném svém názvu obsahuje slovo „mzdy“. To je podle mého názoru jasnou a přímo zřejmou indicií, že účelem směrnice 2022/2041 je upravovat „odměnu za práci“.

75. Tento první dojem je dále potvrzen článkem 1 této směrnice, který je nadepsán „Předmět“ a jeho odst. 1 písm. a) a b) jednoznačně stanoví, že „za účelem zlepšení [...] zejména přiměřenosti minimálních mezd s cílem zajistit vzestupnou sociální konvergenci a omezit mzdovou nerovnost“ stanovuje tato směrnice rámec pro „*přiměřenost zákonných minimálních mezd*“⁶³ a podporu „kolektivního vyjednávání o *stanovování mezd*“⁶³. Podle mého názoru a vzhledem k tomu, že jsem v bodě 54 výše vysvětlil, že výraz „odměna za práci“ ve smyslu čl. 153 odst. 5 SFEU není omezen na úroveň odměny za práci, ale zahrnuje i podmínky a postupy pro stanovení této úrovně, toto ustanovení víceméně vylučuje jakékoli pochybnosti o tom, že účelem směrnice 2022/2041 je

⁶² – Lze rovněž zmínit čl. 4 odst. 2 směrnice 2022/2041, který stanoví, že „[v] akčním plánu musí být stanoven jasný harmonogram a konkrétní opatření na postupné zvyšování míry pokrytí kolektivními smlouvami, přičemž je plně respektována nezávislost sociálních partnerů“.

⁶³ – Kurzivou zvýraznil autor stanoviska.

úprava určitého aspektu odměny za práci, konkrétně přiměřenosti minimálních mezd a způsobu jejich stanovování. Dále z toho vyplývá, že unijní normotvůrce nikdy neuvažoval o zvýšení úrovně minimálních mezd (konvergenci) na úrovni celé Unie jako o vedlejším nebo nepřímém důsledku přijetí této směrnice, ale spíše jako o konečném cíli či zastřešujícím účelu tohoto aktu. Dodávám, že článek 3 směrnice 2022/2041, který obsahuje výčet relevantních definic, začíná definicí pojmů „minimální mzda“ a „zákonná minimální mzda“ – tím dokládá, že tyto pojmy jsou ústředními instituty tohoto aktu.

76. Ve světle těchto ustanovení již považuji za zřejmé, že rozdíl mezi směrnicí 2022/2041 a směrnicemi, které byly předmětem rozsudků Bruno a další a Specht a další, popřípadě jinými směrnicemi, které jsem zmínil v bodě 61 výše, spočívá nejen v jejich názvu, ale i v samotném účelu těchto směrnic. Jak jsem již vysvětlil, všechny tyto směrnice obsahují ustanovení, která mají dopad na úroveň odměny za práci. Ovšem na rozdíl od směrnice 2022/2041 není jejich účelem upravovat způsob stanovení odměny za práci (v projednávané věci prostřednictvím kolektivního vyjednávání) ani zvyšovat její úroveň (stanovením „rámce pro přiměřenost zákonných minimálních mezd“ s cílem zajistit „vzestupnou sociální konvergenci a omezit mzdovou nerovnost“).

77. V návaznosti na tyto poznámky nyní vysvětlím, proč článek 5 uvedeného aktu – jehož obsah jsem stručně popsal v oddílu III. B. výše a který je nejdůležitějším ustanovením směrnice 2022/2041 – podle mého názoru potvrzuje, že účelem této směrnice je upravovat odměnu za práci, čímž dochází k porušení výjimky zakotvené v tomto smyslu v čl. 153 odst. 5 SFEU. Následně provedu analýzu ještě dalších ustanovení tohoto aktu.

– K článku 5 směrnice 2022/2041

78. Článek 5 odst. 1 směrnice 2022/2041 stanoví, že členské státy se zákonnými minimálními mzdami musí jasně definovat kritéria, která slouží jako vodítka ke stanovování a aktualizaci těchto mezd. Mohou tak učinit v souladu se svými vnitrostátními postupy a mohou rozhodnout o relativní váze těchto kritérií. Musí však rovněž zajistit, aby jimi stanovená kritéria přispívala k přiměřenosti zákonných minimálních mezd, s cílem „dosáhnout důstojné životní úrovně, omezit chudobu pracujících, podporovat sociální soudržnost a vzestupnou sociální konvergenci a snížit rozdíly v odměňování žen a mužů“. Kromě toho obsahuje čl. 5 odst. 2 uvedené směrnice výčet čtyř minimálních kritérií, která musí členské státy zohlednit v rámci postupu při stanovování zákonných minimálních mezd⁶⁴. Je pravda, že tato povinnost by v zásadě mohla být považována za splněnou, i kdyby členské státy přiznávaly těmto kritériím jen malou váhu. Takový přístup by nicméně zcela ochromil dosažení cílů vyjmenovaných v čl. 5 odst. 1 uvedené směrnice. Jasný výčet čtyř minimálních kritérií v čl. 5 odst. 2 směrnice 2022/2041 navíc naznačuje, že těmto kritériím by ve skutečnosti měla být přikládána značná důležitost⁶⁵.

79. S ohledem na tyto aspekty považuji za zřejmé, že čl. 5 odst. 2 směrnice 2022/2041 ukládá v praxi členským státům se zákonnými minimálními mzdami povinnost zajistit, aby byla výše minimálních mezd počítána alespoň na základě oněch čtyř kritérií uvedených v tomto ustanovení. Účelem tohoto článku je tedy regulovat úroveň zákonných minimálních mezd.

⁶⁴ – Těmito kritérii jsou: a) kupní síla zákonných minimálních mezd s ohledem na životní náklady, b) obecná úroveň mezd a jejich rozdělení, c) tempo růstu mezd a d) dlouhodobá vnitrostátní míra produktivity a její vývoj.

⁶⁵ – V tomto ohledu viz též bod 26 odůvodnění směrnice 2022/2041.

80. Na podporu názoru, že směrnice 2022/2041 je platná, někteří účastníci řízení v projednávané věci uvádějí, zaprvé že čl. 5 odst. 1 a 2 uvedené směrnice nezachází až tak daleko, že by zakládala povinnost členských států zavést přiměřené minimální mzdy, a zadruhé že pojem „přiměřenost“ použitý v tomto ustanovení nemá v unijním právu autonomní význam⁶⁶. Souhlasím s těmito účastníky řízení, že *expressis verbis* není v prvních dvou odstavcích článku 5 směrnice 2022/2041 obsažena žádná povinnost zavést přiměřené minimální mzdy. Členské státy jsou však na základě těchto ustanovení výslovně vázány povinností zajistit, aby kritéria, z nichž vycházejí při stanovování a aktualizaci minimálních mezd, přispívala k jejich přiměřenosti. Podle mého názoru mezi takto formulovanými dvěma povinnostmi neexistuje v praxi žádný rozdíl.

81. Navíc mne nepřesvědčil argument, že pojem „přiměřenost“ uvedený v čl. 5 odst. 1 směrnice 2022/2041 nemá a nikdy nemůže mít v unijním právu autonomní význam. Připomínám, že bod 3 odůvodnění uvedené směrnice odkazuje na čl. 31 odst. 1 Listiny základních práv Evropské unie (dále jen „Listina“), který stanoví, že „každý pracovník má právo na pracovní podmínky respektující jeho zdraví, bezpečnost a důstojnost“. Bod 28 odůvodnění směrnice 2022/2041 dále uvádí, že ačkoli „[p]řiměřenost zákonných minimálních mezd určuje a posuzuje každý členský stát s přihlédnutím ke svým vnitrostátním sociálně-ekonomickým podmínkám“, „[m]inimální mzdy jsou považovány za přiměřené, jsou-li ve vztahu k rozdělení mezd v příslušném členském státě spravedlivé a zajišťují-li pracovníkům [...] důstojnou životní úroveň“.

82. Ve světle těchto bodů odůvodnění se ztotožňuji s vyjádřením dánské vlády učiněným na jednání, podle kterého lze mít za to, že účelem čl. 5 odst. 1 a 2 směrnice 2022/2041 je konkretizovat právo na důstojnou minimální mzdu, které někteří autoři komentářové literatury považují za právo vyplývající z čl. 31 odst. 1 Listiny, a to z toho důvodu, že odkaz na „důstojnost“ v tomto ustanovení představuje základ práva na důstojnou odměnu za práci, která zaručuje pracovníkům a jejich rodinám uspokojivou životní úroveň⁶⁷. Celkově by tedy čl. 5 odst. 1 a 2 směrnice 2022/2041 mohl být vykládán v tom smyslu, že členským státům ukládá povinnost zajistit, aby byla kritéria, z nichž vycházejí pro účely určení úrovně odměny za práci, slučitelná s čl. 31 odst. 1 Listiny. Tento výklad by s sebou nesl dva důsledky: zaprvé pojem „přiměřenost“ uvedený v čl. 5 odst. 1 směrnice 2022/2041 by musel být členskými státy chápán takovým způsobem, aby byl sladěn s pojmem „důstojnost“ uvedeným v čl. 31 odst. 1 Listiny (a tudíž jako autonomní pojem unijního práva). Zadruhé, pokud by členské státy porušily svou povinnost zajistit, aby vnitrostátní kritéria, která uplatňují při stanovování a aktualizaci zákonných minimálních mezd, podporovala „přiměřenost“ těchto mezd, mohli by se pracovníci dovolávat práva na účinnou právní ochranu podle čl. 47 odst. 1 Listiny. To potvrzuje, že čl. 5 odst. 1 a 2 směrnice 2022/2041 by mohl mít významný dopad na systémy členských států pro stanovování mezd.

83. Dále podotýkám, že několik účastníků řízení (ne-li všichni), kteří argumentují ve prospěch platnosti směrnice 2022/2041, uvádí, že článek 5 tohoto aktu ukládá členským státům pouze *procesní* povinnosti, a to z toho důvodu, že se jedná o „*Postup* při stanovování přiměřených

⁶⁶ – Viz Sagan, A. a Schmidt, A., „The procedure for setting adequate statutory minimum wages (Article 5)“, v Ratti, L., Brameshuber, E. a Pietrogiovanni, V. (eds.), *The EU Directive on Adequate Minimum Wages, Context, Commentary and Trajectories*, Hart Publishing, 2024, s. 202.

⁶⁷ – Viz rovněž Blanke, T., „Fair and just working conditions (Article 31)“, *European Labour Law and the EU Charter of Fundamental Rights*, Bercusson, B. (ed.), Nomos, Baden-Baden, 2002, s. 537; a Bogg, A., „Article 31 – Fair and just working conditions“, v Peers, S., Hervey, T., Kenner, J. a Ward, A. (eds.), *The EU Charter of Fundamental Rights – A commentary*, Hart Publishing, Londýn, 2014, s. 855 a 856. Otázka, zda se čl. 31 odst. 1 Listiny vztahuje na takové pracovní podmínky, jako je „odměna za práci“, byla předmětem diskuse v právní teorii, neboť lze podle všeho říci, že toto ustanovení bylo původně do uvedeného aktu vloženo za účelem zajištění zdraví a bezpečnosti pracovníků [jak jsou chráněny směrnicí Rady 89/391/EHS ze dne 12. června 1989 o zavádění opatření pro zlepšení bezpečnosti a ochrany zdraví zaměstnanců při práci (Úř. věst. 1989, L 183, s. 1; Zvl. vyd. 05/01, s. 349)].

zákonných minimálních mezd“⁶⁸, jak naznačuje nadpis uvedeného článku. Především portugalská vláda tvrdí, že směrnice 2022/2041 pouze upřesňuje prostředky k dosažení určitého výsledku, pokud jde o úroveň minimálních mezd, ale tuto úroveň vůbec neharmonizuje. S touto argumentací nesouhlasím.

84. Není mi totiž zřejmé, jak by kupříkladu povinnost zakotvená v čl. 5 odst. 2 písm. c) uvedené směrnice, a sice že postup při stanovování a aktualizaci zákonných minimálních mezd se řídí tempem růstu mezd, mohla mít jakýkoli jiný význam, než že *úroveň* (výše) minimálních mezd musí z tohoto tempa růstu vycházet a zohledňovat je. To, co je předkládáno jako procesní povinnost, je ve skutečnosti zastřenou hmotněprávní povinností. Za těchto podmínek mám za to, že účelem čl. 5 odst. 1 a 2 směrnice 2022/2041 je skutečně zasahovat do *úrovně* minimálních mezd, byť toto ustanovení „nestanoví konkrétní částky v eurech a v centech“⁶⁹. Tento výklad je potvrzen i bodem 18 odůvodnění směrnice 2022/2041, který tento akt prezentuje jako směrnici, která stanoví procesní povinnosti, ale rovněž uvádí, že v této směrnici jsou „stanoveny minimální požadavky na úrovni Unie [...] týkající se přiměřenosti zákonných minimálních mezd“. Podle mého názoru z výše uvedeného vyplývá, že povinnosti obsažené v článku 5 směrnice 2022/2041 týkající se „přiměřenosti zákonných minimálních mezd“ nejsou procesní, ale naopak hmotněprávní povahy.

85. Ponechám nyní stranou čl. 5 odst. 1 a 2 a zaměřím se na čl. 5 odst. 3 směrnice 2022/2041, který stanoví, že členské státy nemohou používat mechanismus valorizace, pokud jeho uplatňování vede ke snížení zákonné minimální mzdy. Považuji za zřejmé, že i tato povinnost není jen čistě procesní. Ostatně Komise i Parlament a Rada na jednání uznaly, že Komise může zahájit řízení pro nesplnění povinnosti podle tohoto ustanovení, pokud by členský stát zavedl mechanismus valorizace, který by ve skutečnosti vedl ke snížení zákonné minimální mzdy v tomto státě.

86. V každém případě pouhá skutečnost, že je určitá povinnost procesní povahy, podle mého názoru neznamená, že je nutně slučitelná s výjimkou týkající se odměny za práci zakotvenou v čl. 153 odst. 5 SFEU. Jak jsem totiž vysvětlil v bodech 51 až 59 výše, tato výjimka se vztahuje nejen na výši odměny za práci, ale i na způsob, jakým mají být mzdy stanovovány, a na metodu (či postup), kterou v tomto ohledu členské státy využívají. Proto i čistě procesní povinnost týkající se odměny za práci zachází příliš daleko a je s touto výjimkou neslučitelná.

87. Z tohoto důvodu mám za to, že taková ustanovení, jako je čl. 5 odst. 4, 5 a 6 uvedené směrnice, která mimo jiné ukládají členským státům povinnost používat orientační referenční hodnoty „[k] hodnocení přiměřenosti zákonných minimálních mezd“ (tedy při určování úrovně těchto mezd), taktéž přímo zasahují do odměny za práci, neboť jejich účelem je upravit způsob, jakým mají být mzdy stanovovány, a metodu, kterou v tomto ohledu členské státy využívají.

– K jiným ustanovením směrnice 2022/2041

88. Žádné z ostatních ustanovení směrnice 2022/2041 neodporuje závěru, že tato směrnice přímo zasahuje do výjimky týkající se odměny za práci stanovené v čl. 153 odst. 5 SFEU. Konkrétně článek 2 směrnice 2022/2041 stanoví pouze to, že se tato směrnice vztahuje na „pracovníky“. Cílem článku 6 uvedené směrnice je zajistit, aby stanovování nižších sazeb u určitých skupin pracovníků (odchylky) a uplatňování sražek na základě hodnoty vybavení nebo jiných nákladů

⁶⁸ – Kurzivou zvýraznil autor stanoviska.

⁶⁹ – Viz Sjödin, E., „European minimum wage: A Swedish perspective on EU's competence in social policy in the wake of the proposed directive on adequate minimum wages in the EU“, *European Labour Law Journal*, sv. 13, č. 2, 2022, s. 283.

(srážky) členskými státy se zákonnými minimálními mzdami bylo v souladu se zásadami nediskriminace a proporcionality. Článek 7 směrnice 2022/2041 ukládá členským státům povinnost přijmout nezbytná opatření k zapojení sociálních partnerů do stanovování a aktualizace zákonných minimálních mezd a článek 8 tohoto aktu se týká „účinného přístupu pracovníků k zákonným minimálním mzdám“. Všechna tato ustanovení (s výjimkou článku 2) odkazují na „minimální mzdy“ a jejich znění nijak neodporuje zjištění, že účelem směrnice 2022/2041 je upravovat odměnu za práci⁷⁰.

89. Dále dvě ustanovení tohoto aktu, a sice články 4 a 12 uvedené směrnice, mají podle mého názoru za cíl harmonizovat metodu stanovování mezd, kterou členské státy uplatňují, a upravovat tak odměnu za práci.

90. Zprvč článek 4 je nadepsán „Podpora kolektivního vyjednávání o *stanovování mezd*“⁷¹. Odstavec 1 tohoto článku ukládá členským státům povinnost „podporovat budování a posilování kapacity sociálních partnerů zapojit se do kolektivního vyjednávání o *stanovování mezd*“, podporovat „konstruktivní, smysluplná a informovaná jednání mezi sociálními partnery o *mzdách*“ a přijímat opatření na ochranu „výkonu práva na kolektivní vyjednávání o *stanovování mezd*“⁷² a na ochranu odborových organizací a organizací zaměstnavatelů, které se účastní nebo chtějí účastnit kolektivního vyjednávání, před zasahováním do jejich ustavení, fungování či správy [čl. 4 odst. 1 písm. a) až d)].

91. Je pravda, že cílem tohoto ustanovení není upravovat obsah kolektivních smluv o stanovování mezd jako takových, ale pouze takové smlouvy *podporovat* prostřednictvím dosti neurčitých norem, které někteří považují za normy, jež respektují specifika vnitrostátních systémů⁷³. Souhlasím však s dánskou vládou v tom, že jednak čl. 4 odst. 1 přesto ukládá členským státům řadu pozitivních povinností, jejichž účelem je podpora kolektivního vyjednávání o stanovování mezd, a jednak tím toto ustanovení jasně omezuje volbu členských států, pokud jde o metodu určování mezd, kterou mohou používat. Kromě toho připomínám, že i když určité ustanovení provádí pouze „omezenou“ harmonizaci (například z toho důvodu, že vnitrostátním zvláštností je ponecháno široké pole působnosti nebo že dané ustanovení stanoví pouze určitý rámec, a to poměrně neurčitě vymezený), stále provádí harmonizaci – což je něco, k čemu unijní normotvůrce nemá pravomoc, pokud jde o oblasti, na které se vztahuje čl. 153 odst. 5 SFEU.

92. Podobný závěr je podle mého názoru nutno dovodit ve vztahu k čl. 4 odst. 2 směrnice 2022/2041. Jak jsem již vysvětlil v bodě 18 výše, toto ustanovení se vztahuje pouze na členské státy, v nichž míra pokrytí kolektivními smlouvami nedosahuje hranice 80 %. Každý takový členský stát „stanoví rámec, který vytvoří podmínky pro kolektivní vyjednávání“ a „vypracuje [...] akční plán na podporu kolektivního vyjednávání“, který musí pravidelně přezkoumávat a aktualizovat. I dánská vláda sama uznává, že povinnosti vyplývající z tohoto ustanovení nejsou příliš „konkrétní“ ani „omezující“, neboť členské státy nejsou povinny dosáhnout žádné konkrétní míry pokrytí kolektivními smlouvami, ale pouze přijmout akční plán, pokud míra pokrytí kolektivními smlouvami v těchto členských státech nedosahuje hranice 80 %⁷⁴. Přesto však skutečnost, že toto ustanovení je poměrně neurčité, pokud jde například o způsob, jakým mají

⁷⁰ – Ke stejnému závěru lze dospět i v případě horizontálních ustanovení (v kapitole III) a závěrečných ustanovení (v kapitole IV) směrnice 2022/2041.

⁷¹ – Kurzivou zvýraznil autor stanoviska.

⁷² – Tamtéž.

⁷³ – Viz Menegatti, E. „Much ado about little: the Commission proposal for a Directive on adequate wages“, *Italian Labour Law e-Journal*, sv. 14, č. 1, 2021, s. 25.

⁷⁴ – Podle OECD pouze 8 z 27 členských států v současné době dosahuje hodnoty 80 % stanovené v čl. 4 odst. 2 směrnice 2022/2041 (Dánsko i Švédsko tuto hodnotu podle všeho překračují) (viz <https://www.oecd.org/en/data/datasets/oecdaias-ictwss-database.html>).

členské státy míru pokrytí kolektivními smlouvami měřit⁷⁵, nelze podle mého názoru považovat za indicii slučitelnosti tohoto ustanovení s čl. 153 odst. 5 SFEU. I neurčité povinnosti členských států týkající se organizace jejich systémů pro stanovování mezd jsou povinnostmi. Stále představují úpravu odměny za práci, ačkoli tak činí prostřednictvím vágních nebo neurčitých formulací.

93. Dále musím konstatovat, že mám mimořádné pochopení pro argumentaci dánské vlády, že v rozsahu, v jakém čl. 4 odst. 2 směrnice 2022/2041 ukládá členským státům, v nichž míra pokrytí kolektivními smlouvami nedosahuje hranice 80 %, aby stanovily rámec na podporu kolektivního vyjednávání o stanovování mezd, toto ustanovení skutečně představuje určitou formu zasahování státu do způsobu organizace mezd. Je pravda, že čl. 17 odst. 3 uvedené směrnice stanoví, že provedení čl. 4 odst. 2, včetně vypracování akčního plánu na zvýšení míry pokrytí kolektivními smlouvami, může být svěřeno sociálním partnerům, pokud o to společně požádají. Dánská vláda však správně zdůrazňuje, že účinkem spojení obou těchto ustanovení je to, že povinnost týkající se tohoto akčního plánu může být přenesena ze státu na sociální partnery. Zavedení takové povinnosti na úrovni sociálních partnerů by ve skutečnosti mohlo zasáhnout do jejich autonomie v oblasti „stanovování mezd“ – v rozporu s účelem výjimky týkající se odměny za práci stanovené v čl. 153 odst. 5 SFEU, resp. částí tohoto účelu⁷⁶.

94. Zadruhé čl. 12 odst. 1 směrnice 2022/2041 umožňuje individuálním pracovníkům, jejichž práva týkající se zákonných minimálních mezd nebo ochrany formou minimální mzdy byla porušena, přístup k „účinnému, včasnému a nestrannému řešení sporů a k právu na nápravu“. Toto ustanovení podle mne poněkud „pokulhává“. Zavádí totiž „právo na nápravu“ v situacích, kdy jsou porušena práva týkající se zákonných minimálních mezd nebo ochrany formou minimální mzdy, ale pouze „jsou-li tato práva stanovena ve vnitrostátním právu nebo v kolektivních smlouvách“. Podle mého názoru se tato formulace neslučuje s principem, z něhož vychází článek 47 Listiny, a sice že právo na účinnou právní ochranu je v zásadě uznáno pouze v případě porušení práva nebo svobody zaručené unijním právem (a nikoli pouze vnitrostátním právem nebo kolektivními smlouvami). Podle mne by tedy článek 12 směrnice 2022/2041 mohl být chápán tak, že poskytuje další podporu ve prospěch závěru, který jsem vyvodil ve vztahu k článku 5 směrnice 2022/2041, a sice že toto ustanovení by mohlo být považováno za ustanovení, jehož cílem je konkretizovat právo na důstojnou minimální mzdu, jež může vyplývat z čl. 31 odst. 1 Listiny. V každém případě je článek 12 směrnice 2022/2041 problematický pro členské státy, jako je Dánsko a Švédsko, kde se ustanovení kolektivních smluv tradičně a systematicky domáhají sociální partneři (nikoli individuální zaměstnanci). Toto ustanovení totiž dává jasně najevo, že unijní normotvůrce upřednostňuje individuální žalobu, a tím podle mého názoru zasahuje do organizace systémů členských států pro stanovování mezd.

iii) Závěr ke slučitelnosti směrnice 2022/2041 s výjimkou týkající se odměny za práci

95. Ve světle výše uvedených úvah se domnívám, že účelem směrnice 2022/2041 je, jak vyplývá zejména z článků 1, 3, 4, 5 a 12 této směrnice, upravovat odměnu za práci. V důsledku této skutečnosti tak dotčená směrnice přímo zasahuje do výjimky týkající se odměny za práci zakotvené v čl. 153 odst. 5 SFEU. Z toho vyplývá, že unijní normotvůrce neměl pravomoc k přijetí tohoto aktu, a porušil tak zásadu svěření pravomocí stanovenou v čl. 5 odst. 2 SEU.

⁷⁵ – Patrně neexistuje ani obecně uznávaná metoda pro měření míry pokrytí kolektivními smlouvami, ani obecně přijímaná databáze příslušné míry pokrytí v jednotlivých členských státech.

⁷⁶ – Viz body 67 až 69 výše.

96. Podle mého názoru by tyto úvahy měly vést Soudní dvůr k závěru, že směrnice 2022/2041 musí být zrušena v plném rozsahu, aniž by musel Soudní dvůr analyzovat druhou část prvního žalobního důvodu (tedy slučitelnost směrnice 2022/2041 s výjimkou týkající se práva sdružovat se podle čl. 153 odst. 5 SFEU) nebo druhý žalobní důvod či podpůrné návrhové žádání předložené Dánským královstvím. Avšak pro případ, že by Soudní dvůr nesouhlasil s řešením, které navrhuji přijmout, budu se v následujících oddílech věnovat posouzení argumentace předložené účastníky řízení a vedlejšími účastníky řízení k těmto dalším otázkám.

b) Je směrnice 2022/2041 slučitelná s výjimkou týkající se práva sdružovat se stanovenou v čl. 153 odst. 5 SFEU?

1) Argumenty účastníků řízení

97. Dánská a švédská vláda tvrdí, že „právo sdružovat se“ uvedené v čl. 153 odst. 5 SFEU musí být chápáno (jako je tomu podle několika právních aktů, včetně Charty Společenství základních sociálních práv pracovníků) tak, že odkazuje na právo každého pracovníka a každého zaměstnavatele stát se členem organizace nebo odborové organizace a svobodně se účastnit kolektivního vyjednávání.

98. Z tohoto pohledu mají tyto vlády za to, že vzhledem k tomu, že čl. 4 odst. 1 písm. d) směrnice 2022/2041 ukládá členským státům povinnost přijímat opatření na ochranu odborových organizací a organizací zaměstnavatelů, které se účastní kolektivního vyjednávání, před veškerým zasahováním do jejich ustavení, fungování či správy, zasahuje toto ustanovení přímo do „práva sdružovat se“, a je tudíž neslučitelné s čl. 153 odst. 5 SFEU. Dále vzhledem k tomu, že čl. 4 odst. 2 směrnice 2022/2041 ukládá členským státům, v nichž míra pokrytí kolektivními smlouvami nedosahuje hranice 80 %, aby stanovily rámec pro podporu kolektivního vyjednávání a vypracovaly se sociálními partnery akční plán za účelem zvýšení míry pokrytí kolektivními smlouvami, má i toto ustanovení dopad na právní rámec upravující členství v odborovém svazu či organizaci, a tudíž i na samotnou podstatu práva sdružovat se.

99. Na podporu opačného názoru Rada, Parlament a Komise, jakož i všichni ostatní vedlejší účastníci řízení zaprvé tvrdí, že „právo sdružovat se“ uvedené v čl. 153 odst. 5 SFEU se týká svobody jednotlivce stát se členem určitého sdružení, vystoupit z něj nebo je založit, a to bez jakéhokoli zasahování do tohoto práva. Jedná se tedy o institut, který je předpokladem pro kolektivní vyjednávání, tj. možnost, aby sdružení pracovníků jednala kolektivně za účelem stanovení pracovních podmínek, na což se vztahuje čl. 153 odst. 1 písm. f) SFEU, nicméně tyto dva pojmy se nepřekrývají. V tomto ohledu výše uvedení rovněž podotýkají, že „právo sdružovat se“ a „právo na kolektivní vyjednávání a akce“ jsou chráněna samostatnými ustanoveními Listiny. Zadruhé tvrdí, že výjimka týkající se práva sdružovat se stanovená v čl. 153 odst. 5 SFEU musí být vykládána restriktivně a tak, že je v podstatě omezena na opatření, která přímo zasahují do možnosti pracovníků se sdružovat.

100. Zatřetí tito účastníci řízení a vedlejší účastníci řízení tvrdí, že směrnice 2022/2041 nestanoví pravidla týkající se práva sdružovat se, neboť stanoví pouze rámec usnadňující výkon práva na kolektivní vyjednávání, aniž by stanovila jakékoli povinnosti týkající se nabytí či pozbytí členství ve sdruženích nebo odborových organizacích, resp. jejich rušení. Konkrétně čl. 4 odst. 1 písm. d) uvedené směrnice nestanoví ani neharmonizuje pravidla týkající se zřizování odborových organizací, nedefinuje práva a povinnosti těchto organizací, nestanoví žádná zvláštní pravidla týkající se účasti v těchto organizacích ani neukládá pracovníkům/zaměstnavatelům povinnost

aktivně se účastnit činnosti odborových organizací. Namísto toho se zaměřuje na zajištění řádného fungování kolektivního vyjednávání. V každém případě platí, že i kdyby bylo konstatováno, že článek 4 směrnice 2022/2041 stanoví pravidla týkající se práva sdružovat se, nejednalo by se o přímé zasahování do tohoto práva. Článek 4 odst. 2 směrnice 2022/2041 nezasahuje přímo do práva sdružovat se, neboť hranici 80 % používá pouze jako ukazatel, nikoli jako závazný či přísně stanovený cíl.

2) Posouzení

101. Pokud jde o slučitelnost směrnice 2022/2041 s výjimkou týkající se práva sdružovat se podle čl. 153 odst. 5 SFEU, je nutno se vypořádat se dvěma ústředními otázkami. Zaprvé účastníci řízení a vedlejší účastníci řízení se neshodují na významu a rozsahu této výjimky, a především vztahu této výjimky k pravomoci Unie v oblasti „zastupování a kolektivní obrany zájmů pracovníků a zaměstnavatelů“ [čl. 153 odst. 1 písm. f) SFEU], resp. jejich případném překrývání. V tomto ohledu vedou diskusi o vztahu mezi „právem sdružovat se“ a „právem na kolektivní vyjednávání“. Zadruhé vzhledem k tomu, že Soudní dvůr neměl dosud příležitost podrobně se vyjádřit k výjimce týkající se práva sdružovat se stanovené v čl. 153 odst. 5 SFEU, jak jsem uvedl v bodě 40 výše, je třeba objasnit, zda se kritérium přímého zasahování vytvořené Soudním dvorem ve vztahu k výjimce týkající se odměny za práci, jež je rovněž stanovena v tomto ustanovení, použije i v tomto kontextu.

102. Pokud jde o první otázku, připomínám, že právo sdružovat se je chráněno článkem 12 Listiny⁷⁷, zatímco na právo na kolektivní vyjednávání se vztahuje článek 28 Listiny⁷⁸. Dánská vláda na podporu svého argumentu, že právo sdružovat se zahrnuje i právo na kolektivní vyjednávání, správně zdůrazňuje, že čl. 137 odst. 6 SES (jehož znění je totožné se zněním čl. 153 odst. 5 SFEU) byl přijat dříve než samotná Listina. Tato vláda má tedy za to, že skutečnost, že právo sdružovat se a právo na kolektivní vyjednávání jsou v Listině upravena samostatně, není rozhodující pro to, jakým způsobem je nutno je vykládat podle článku 153 SFEU. Podotýkám však, že již Charta Společenství základních sociálních práv pracovníků z roku 1989⁷⁹, na jejíž obsah výslovně odkazuje článek 136 SES (nyní článek 151 SFEU) a který se odráží i v Listině⁸⁰, pojímá právo sdružovat se a právo na kolektivní vyjednávání jako práva samostatná⁸¹. Dále uvádím, že v článku 156 SFEU (jehož znění je totožné se zněním článku 140 SES) jsou „právo sdružovat se“ a „právo kolektivního vyjednávání mezi zaměstnavateli a zaměstnanci“ zmiňována vedle sebe, což by podle mého názoru nebylo nutné, pokud by tato práva nebyla považována za autonomní a samostatná práva.

⁷⁷ – Článek 12 odst. 1 Listiny stanoví, že „[k]aždý má právo na svobodu pokojného shromažďování a na svobodu sdružovat se s jinými na všech úrovních, zejména pokud jde o záležitosti politické, odborové či občanské, což zahrnuje *právo každého zakládat na ochranu svých zájmů odbory a vstupovat do nich*“. (Kurzivou zvýraznil autor stanoviska.)

⁷⁸ – Článek 28 Listiny, nadepsaný „Právo na kolektivní vyjednávání a akce“, stanoví, že „[p]racovníci a zaměstnavatelé či jejich příslušné organizace mají v souladu s právem Unie a vnitrostátními právními předpisy a zvyklostmi právo sjednávat a uzavírat na vhodných úrovních kolektivní smlouvy a v případě konfliktu zájmů vést kolektivní akce na obranu svých zájmů, včetně stávek“.

⁷⁹ – Charta Společenství základních sociálních práv pracovníků byla přijata na zasedání Evropské rady dne 9. prosince 1989 ve Štrasburku a je obsažena v dokumentu Komise COM(89) 471 ze dne 2. října 1989. Stanoví hlavní zásady, na nichž je založen evropský model pracovního práva.

⁸⁰ – Viz preambule Listiny: „[p]ři respektování pravomocí a úkolů Unie i zásady subsidiarity potvrzuje tato listina práva, která vyplývají především z [...] sociálních chart přijatých Unií a Radou Evropy“.

⁸¹ – Na jedné straně by totiž měl článek 11 Charty Společenství základních sociálních práv pracovníků chránit právo zaměstnavatelů a zaměstnanců sdružovat se „za účelem zřízení profesních nebo odborových organizací podle svého výběru na obranu svých hospodářských a sociálních zájmů“. Na druhé straně se článek 12 tohoto aktu týkal „práva sjednávat a uzavírat kolektivní smlouvy za podmínek právních předpisů a zvyklostí jednotlivých států“.

103. Na základě těchto úvah považuji za zřejmé, že právo sdružovat se nezahrnuje právo na kolektivní vyjednávání. Naopak tato práva stojí samostatně vedle sebe: první se týká práva pracovníků nebo zaměstnavatelů zakládat organizace (včetně odborových organizací) na obranu svých hospodářských a sociálních zájmů a stát se jejich členy, zatímco druhé se týká konkrétní části mandátu těchto organizací, a sice sjednávání a uzavírání kolektivních smluv.

104. Na podkladě těchto skutečností považuji argumenty předložené dánskou a švédskou vládou za nepřilíš přesvědčivé. Tyto vlády mají v podstatě za to, že jelikož výkon práva sdružovat se je předpokladem pro výkon práva na kolektivní vyjednávání, tak oblasti, na které se vztahuje výjimka týkající se práva sdružovat se stanovená v čl. 153 odst. 5 SFEU, nějakým způsobem zahrnují i oblasti, na které se vztahuje „kolektivní obrana zájmů pracovníků“ [čl. 153 odst. 1 písm. f) SFEU], a dochází k jejich vzájemnému překrývání. Souhlasím s těmito vládami v tom, že ochrana práva sdružovat se je nezbytná k ochraně práva na kolektivní vyjednávání, neboť kolektivní obrana zájmů pracovníků předpokládá vytvoření organizací, jejichž cílem je kolektivní obrana hospodářských a sociálních práv pracovníků nebo zaměstnavatelů. Nicméně se ztotožňuji s názorem Parlamentu a Rady, že tato spojitost neznamena, že oblasti, na které se vztahuje první uvedené ustanovení, zahrnují oblasti spadající do oblasti působnosti druhého ustanovení.

105. V tomto ohledu připomínám, jak jsem již uvedl v bodě 39 výše, že Soudní dvůr rozhodl, že jelikož odstavec 5 článku 153 SFEU představuje odchylku od odstavců 1 až 4 téhož článku, musí být oblasti stanovené uvedeným odstavcem vykládány *restriktivně* tak, aby nebylo nepatřičně zasaženo do působnosti odstavců 1 až 4 a nebyl zpochybněn účel sledovaný článkem 151 SFEU⁸². Z tohoto konstatování je podle mne nutno vyvodit dva závěry. Zaprvé, jak uvádí Rada, pokud by právo sdružovat se bylo chápáno tak, že zahrnuje právo na kolektivní vyjednávání, byla by pravomoc stanovená v čl. 153 odst. 1 písm. f) SFEU v oblasti „zastupování a kolektivní obrany zájmů pracovníků a zaměstnavatelů“ v zásadě zbavena své podstaty. Jakékoli opatření přijaté v rámci uplatňování tohoto ustanovení by totiž bylo v rozporu s výjimkou stanovenou ve vztahu k právu sdružovat se, která je zakotvena v čl. 153 odst. 5 SFEU. Zadruhé konstatování Soudního dvora, že výjimky stanovené v tomto ustanovení musí být vykládány restriktivně (jako je tomu obvykle v případě většiny výjimek), zpochybňuje argumentaci dánské a švédské vlády, že tvůrci unijních Smluv vyjmuli na základě čl. 153 odst. 1 písm. f) SFEU určitou omezenou pravomoc (v oblastech týkajících se kolektivní obrany zájmů pracovníků) z oblasti, v níž obecně žádná pravomoc Unie neexistuje (právo sdružovat se)⁸³. V tomto ohledu bych dodal, že čl. 153 odst. 1 písm. f) SFEU výslovně zmiňuje „zastupování a kolektivní obran[u] zájmů pracovníků a zaměstnavatelů včetně spolurozhodování, s výhradou odstavce 5“ – tím dává jasně najevo, že oblasti, na které se toto ustanovení vztahuje, se plně nepřekrývají s oblastmi, na které se vztahuje čl. 153 odst. 5 SFEU⁸⁴.

106. Z toho podle mého názoru vyplývá, že ustanovení nebo opatření přijaté unijním normotvůrcem nelze považovat za neslučitelné s výjimkou týkající se práva sdružovat se stanovenou v čl. 153 odst. 5 SFEU pouze z toho důvodu, že se týká práva na kolektivní vyjednávání. V projednávané věci to například znamená, že pouhá skutečnost, že cílem čl. 4

⁸² – Viz rozsudek *Impact*, bod 122. Připomínám, že článek 151 SFEU stanoví: „Unie a členské státy [...] mají za cíl podporu zaměstnanosti, zlepšování životních a pracovních podmínek tak, aby bylo možno tyto podmínky vyrovnat a přitom udržet jejich zvýšenou úroveň, přiměřenou sociální ochranu, sociální dialog, rozvoj lidských zdrojů za účelem trvale vysoké zaměstnanosti a boj proti vyloučením“.

⁸³ – Postoj těchto vlád chápu tak, že vztah mezi čl. 153 odst. 1 písm. f) SFEU („kolektivní obrana zájmů pracovníků a zaměstnavatelů“) a výjimkou týkající se práva sdružovat se podle čl. 153 odst. 5 SFEU považují za opak vztahu mezi výjimkou týkající se odměny za práci stanovenou v tomto ustanovení a článkem 153 odst. 1 písm. b) SFEU („pracovní podmínky“) (v tomto ohledu viz bod 65 výše).

⁸⁴ – Kurzivou zvýraznil autor stanoviska.

odst. 1 písm. d) a čl. 4 odst. 2 směrnice 2022/2041 je podpora kolektivního vyjednávání, nestačí k dovození závěru, že tato směrnice je jako celek neslučitelná s výjimkou týkající se práva sdružovat se obsaženou v čl. 153 odst. 5 SFEU.

107. Pokud nyní přistoupím k druhé uvedené otázce, připomínám, že Soudní dvůr vytvořil kritérium přímého zasahování ve vztahu k výjimce týkající se odměny za práci stanovené v čl. 153 odst. 5 SFEU, aniž by výslovně uvedl, zda se použije i v kontextu výjimky týkající se práva sdružovat se, která je v tomto ustanovení rovněž obsažena. Podle mého názoru však lze toto kritérium na tuto výjimku použít bez větších obtíží. Princip je totiž stejný: stejně jako v případě výjimky týkající se odměny za práci platí, že účelem výjimky týkající se práva sdružovat se není vyloučit z oblasti pravomocí Unie každou otázku mající „jakoukoli spojitost“ s právem sdružovat se, ale pouze takové akty či ustanovení, jejichž účelem je toto právo upravovat.

108. S ohledem na tyto úvahy mohu jen stěží dojít k závěru, že účelem směrnice 2022/2041 je upravovat právo sdružovat se. Jak ostatně uvedla francouzská vláda na jednání, ustanovení dotčené směrnice nestanoví podmínky pro zřizování organizací (jako je odborová organizace) či členství v nich. Cílem několika ustanovení této směrnice je podporovat kolektivní vyjednávání (článek 4) a zapojit sociální partnery do stanovování a aktualizace zákonných minimálních mezd (článek 7). Jak jsem ovšem právě vysvětlil, právo na kolektivní vyjednávání je odlišné od práva sdružovat se a unijní normotvůrce má podle čl. 153 odst. 1 písm. f) SFEU pravomoc přijímat akty týkající se „zastupování a kolektivní obrany zájmů pracovníků a zaměstnavatelů“.

109. Je pravda, jak připouští i sama Rada, že čl. 4 odst. 1 písm. d) směrnice 2022/2041 zmiňuje určité aspekty práva sdružovat se, tj. ustavení, fungování či správu odborových organizací a organizací zaměstnavatelů⁸⁵. Cílem tohoto ustanovení ovšem zjevně není zasahovat do tohoto práva, ale pouze toto právo zajišťovat prostřednictvím ochrany odborových organizací a organizací zaměstnavatelů před zasahováním. Dále, ačkoli čl. 4 odst. 2 této směrnice ukládá členským státům, v nichž míra pokrytí kolektivními smlouvami nedosahuje hranice 80 %, povinnost vypracovat akční plán s cílem zvýšit toto pokrytí, tato povinnost nevyžaduje, aby členské státy pobízely pracovníky k členství v odborových organizacích, ale pouze aby zvýšily počet pracovníků chráněných kolektivními smlouvami.

110. Závěrem uvádím, že dánská a švédská vláda se na podporu svého postoje zaměřují výlučně na čl. 4 odst. 1 písm. d) a čl. 4 odst. 2 směrnice 2022/2041. Nepouštějí se do analýzy obsahu jiných ustanovení této směrnice ani netvrdí, že právě tato ustanovení jsou nejdůležitějšími ustanoveními směrnice 2022/2041 a odrážejí její „účel“, což ztěžuje vytvoření solidního základu pro jejich požadavek na zrušení směrnice 2022/2041 v plném rozsahu z důvodu, že je neslučitelná s výjimkou týkající se práva sdružovat se stanovenou v čl. 153 odst. 5 SFEU.

111. S ohledem na výše uvedené úvahy mám za to, že druhá část prvního žalobního důvodu musí být zamítnuta.

⁸⁵ – Toto ustanovení ukládá členským státům povinnost přijmout opatření „na ochranu odborových a zaměstnaneckých organizací [odborových organizací a organizací zaměstnavatelů], které se účastní nebo chtějí účastnit kolektivního vyjednávání, před veškerým zasahováním druhé strany či zástupců druhé strany nebo členů do jejich *ustavení, fungování či správy*“ (kurzivou zvýraznil autor stanoviska).

2. Druhý žalobní důvod: směrnice 2022/2041 nemohla být platně přijata na základě čl. 153 odst. 1 písm. b) SFEU, neboť se týká i oblastí, na které se vztahuje čl. 153 odst. 1 písm. f) SFEU

112. Jak jsem již uvedl v bodě 32 výše, v rámci druhého žalobního důvodu dánská vláda tvrdí, že i za předpokladu, že by směrnice 2022/2041 nespadala do oblasti působnosti výjimek týkajících se odměny za práci a práva sdružovat se stanovených v čl. 153 odst. 5 SFEU, nemohly Parlament a Rada tento akt platně přijmout na základě čl. 153 odst. 1 písm. b) SFEU. Konkrétně má tato vláda za to, že uvedená směrnice sleduje dva stejně důležité cíle, neboť jejím cílem je upravovat nejen „pracovní podmínky“ [čl. 153 odst. 1 písm. b) SFEU], ale také „zastupování a kolektivní obran[u] zájmů pracovníků [...]“ [čl. 153 odst. 1 písm. f) SFEU]. Poznnamenává, že každý z těchto právních základů vyžaduje odlišný legislativní postup. Článek 153 odst. 1 písm. f) SFEU totiž vyžaduje jednomyslnost v Radě, zatímco čl. 153 odst. 1 písm. b) SFEU nikoli. Vzhledem k tomu, že dánská vláda považuje tyto postupy za vzájemně neslučitelné, tvrdí, že směrnice 2022/2041 musí být zrušena v plném rozsahu.

1) Argumenty účastníků řízení

113. Dánská a švédská vláda se domnívají, že směrnice 2022/2041 se netýká pouze „pracovních podmínek“ [čl. 153 odst. 1 písm. b) SFEU], ale také kolektivní obrany zájmů pracovníků [čl. 153 odst. 1 písm. f) SFEU], neboť řada ustanovení tohoto aktu, včetně článku 4 této směrnice, se týká kolektivní obrany takových zájmů. Podle těchto vlád mohla být tato ustanovení přijata pouze na základě jednomyslného hlasování v Radě. V tomto ohledu uvádějí, že článek 4 směrnice 2022/2041 není doplňkem k jiným ustanovením této směrnice, jelikož stanoví obecné povinnosti pro všechny členské státy, a má tedy patrně širší dopad než ustanovení, která jsou určena pouze určitému počtu členských států, jako jsou články 5 až 8 uvedené směrnice.

114. Rada, Parlament, Komise a ostatní vedlejší účastníci řízení tvrdí, že směrnice 2022/2041 byla přijata na správném právním základě. Zastřešující cíl této směrnice se týká „pracovních podmínek“ ve smyslu čl. 153 odst. 1 písm. b) SFEU, nikoli kolektivní obrany zájmů pracovníků, jak je uvedeno v čl. 153 odst. 1 písm. f) SFEU. Cílem tohoto nástroje je totiž podpořit přiměřenost zákonných minimálních mezd pro pracovníky, a to mimo jiné podporou kolektivního vyjednávání o stanovování mezd. Článek 4 směrnice 2022/2041 se zaměřuje na kolektivní vyjednávání pouze jako na prostředek k dosažení tohoto zastřešujícího cíle.

2) Posouzení

115. Připomínám, že podle ustálené judikatury Soudního dvora platí, že se volba právního základu unijního aktu musí zakládat na objektivních skutečnostech, které mohou být předmětem soudního přezkumu. Jestliže přezkum unijního aktu ukáže, že sleduje dvojí účel nebo že má dvě složky a jeden z těchto účelů nebo jednu z těchto složek je možné označit za hlavní, zatímco druhý účel či druhá složka je pouze vedlejší, musí být akt založen na jediném právním základu, a sice na tom, který je vyžadován hlavním nebo převažujícím účelem nebo složkou. Pouze výjimečně, je-li prokázáno, že opatření naopak sleduje současně několik cílů nebo má několik složek, které jsou neoddělitelně spjaté, aniž je jedna vůči druhé vedlejší, takže jsou použitelná různá ustanovení Smluv, musí být takové opatření založeno na různých odpovídajících právních

základech⁸⁶. Použití dvojího právního základu je nicméně vyloučeno, pokud jsou postupy stanovené pro každý z těchto základů neslučitelné⁸⁷.

116. Na podporu názoru zastávaného dánskou a švédskou vládou, a sice že směrnice 2022/2041 v podstatě sleduje dva cíle stejného významu (prvním je stanovení rámce k zajištění přiměřenosti zákonných minimálních mezd a druhým je podpora kolektivního vyjednávání o stanovování mezd), by bylo možné uvést, jak to tyto vlády činí, že článek 4 uvedené směrnice (který se týká podpory kolektivního vyjednávání o stanovování mezd) je důležitým ustanovením, neboť se vztahuje na všechny členské státy, zatímco článek 5 tohoto aktu (který se týká postupu při stanovování přiměřených zákonných minimálních mezd) se vztahuje pouze na členské státy se zákonnými minimálními mzdami. Na rozdíl od článku 5 je tedy článek 4 ustanovením s průřezovou působností. To je potvrzeno i skutečností, že je toto ustanovení zakotveno v kapitole I směrnice 2022/2041, nadepsané „Obecná ustanovení“, zatímco článek 5 je součástí kapitoly II tohoto aktu, nadepsané „Zákonné minimální mzdy“.

117. Rovněž by bylo možno říci, že z čl. 1 odst. 1 písm. a) a b) směrnice 2022/2041 vyplývá, že tato směrnice stanoví rámec pro přiměřenost zákonných minimálních mezd a podporu kolektivního vyjednávání o stanovování mezd a že ze znění tohoto ustanovení nikterak nevyplývá, že by byl druhý z těchto cílů méně významný než první, popřípadě že by k dosahování prvního cíle pouze přispíval. Podobně bod 18 odůvodnění uvedené směrnice uvádí, že jsou v tomto aktu „stanoveny minimální požadavky [...] a procesní povinnosti týkající se přiměřenosti zákonných minimálních mezd“. Tentýž bod odůvodnění dále uvádí, že směrnice 2022/2041 „podporuje také kolektivní vyjednávání o stanovování mezd“. Opět platí, že na oba tyto cíle je možno nahlížet tak, že je unijní normotvůrce považoval za stejně významné.

118. Přesto tyto úvahy nepostačují podle mého názoru k tomu, aby byly dostatečnou oporou argumenty vznesené dánskou a švédskou vládou. Zprvce, jak jsem již uvedl v bodě 76 výše, z názvu směrnice 2022/2041 vyplývá, že tato směrnice se týká „přiměřených minimálních mezd v Evropské unii“, nikoli podpory kolektivního vyjednávání. Zadruhé, jak jsem již uvedl několikrát, článek 5 uvedené směrnice (nikoli článek 4) je jednoznačně nejdůležitějším ustanovením tohoto aktu. V tomto ohledu podotýkám, že bod 25 odůvodnění směrnice 2022/2041 upřesňuje, že důvodem, proč tato směrnice klade velký důraz na podporu kolektivního vyjednávání, je skutečnost, že „[v] členských státech s vysokou mírou pokrytí kolektivními smlouvami je obvykle malý podíl pracovníků s nízkými mzdami a naopak tam jsou vysoké minimální mzdy“. Bod 22 odůvodnění tohoto aktu stejně jednoznačným způsobem uvádí, že „[d]obře fungující kolektivní vyjednávání o stanovování mezd je důležitým *prostředkem* k zajištění toho, aby pracovníci byli chráněni přiměřenými minimálními mzdami“⁸⁸.

119. Z těchto skutečností vyplývá, zprvce že zastřešující cíl směrnice 2022/2041 lze podle mého názoru asi lépe popsat jako stanovení rámce pro přiměřenost zákonných minimálních mezd, nikoli jako podporu kolektivního vyjednávání a zadruhé že článek 4 tohoto aktu musí být považován za prostředek k dosažení tohoto zastřešujícího cíle. Cíl spočívající v „podpo[ře] kolektivního vyjednávání o stanovování mezd“ zakotvený v čl. 1 odst. 1 písm. b) uvedené směrnice tudíž přispívá k dosahování cíle stanoveného v čl. 1 odst. 1 písm. a) uvedené směrnice, a sice stanovení rámce pro přiměřenost zákonných minimálních mezd. To je potvrzeno i skutečností, že v návrhu směrnice 2022/2041 Komise uvedla, že „[a]by [svých] cílů dosáhla,

⁸⁶ – Viz rozsudek ze dne 4. září 2018, Komise v. Rada (Dohoda s Kazachstánem) (C-244/17, EU:C:2018:662, body 36 a 37 a citovaná judikatura).

⁸⁷ – Viz posudek 1/15 (Dohoda PNR mezi EU a Kanadou) ze dne 26. července 2017 (EU:C:2017:592, bod 78).

⁸⁸ – Kurzivou zvýraznil autor stanoviska.

zaměřuje se navrhovaná směrnice na podporu kolektivního vyjednávání o mzdách ve všech členských státech“⁸⁹. V neposlední řadě je třeba poznamenat, že existují i jiné předpisy sekundárního unijního práva, které se vedle svého hlavního cíle snaží podporovat úlohu sociálních partnerů a které navzdory této skutečnosti nebyly přijaty na základě čl. 153 odst. 1 písm. f) SFEU⁹⁰.

120. Za těchto okolností jsem toho názoru, že směrnice 2022/2041 nemusela být přijata na základě čl. 153 odst. 1 písm. f) SFEU a že druhý žalobní důvod musí být tudíž zamítnut.

B. Podpůrné návrhové žádání: musí být čl. 4 odst. 1 písm. d) a čl. 4 odst. 2 směrnice 2022/2041 zrušeny?

121. Pokud by Soudní dvůr rozhodl, že směrnicí 2022/2041 nelze zrušit v plném rozsahu, navrhuje Dánské království podpůrně zrušení čl. 4 odst. 1 písm. d) a čl. 4 odst. 2 tohoto aktu, a to z důvodu jejich neslučitelnosti s čl. 153 odst. 5 SFEU. Podle ustálené judikatury Soudního dvora je částečné zrušení unijního aktu možné pouze v případě, že jsou části, jejichž zrušení je požadováno, *oddělitelné* od zbývajících částí aktu. Tento požadavek není splněn, jestliže by částečné zrušení aktu způsobilo změnu jeho podstaty⁹¹.

122. Jak jsem vysvětlil v bodech 90 až 93 výše, jsem toho názoru, že čl. 4 odst. 1 písm. d) a čl. 4 odst. 2 směrnice 2022/2041 ukládají členským státům řadu pozitivních povinností, jejichž účelem je podpora kolektivního vyjednávání o stanovování mezd, přičemž tím tato ustanovení omezují volbu členských států, pokud jde o metodu určování mezd, kterou mohou používat, a to způsobem, který je neslučitelný s výjimkou týkající se odměny za práci stanovenou v čl. 153 odst. 5 SFEU. Poslední otázkou, se kterou je ještě třeba se vypořádat, je tedy to, zda lze čl. 4 odst. 1 písm. d) a čl. 4 odst. 2 směrnice 2022/2041 *oddělit* od ostatních ustanovení této směrnice.

1) Argumenty účastníků řízení

123. Na jedné straně dánská, švédská a německá vláda tvrdí, že směrnice 2022/2041 by nebyla zbavena svého užitečného účinku, pokud by byla zrušena pouze ustanovení čl. 4 odst. 1 písm. d) a čl. 4 odst. 2 směrnice 2022/2041. V tomto ohledu dánská a švédská vláda uvádějí, že čl. 4 odst. 1 písm. d) tohoto aktu nebyl součástí návrhu směrnice 2022/2041. Toto ustanovení bylo vloženo až v pozdější fázi legislativního procesu. Podle jejich názoru tak ostatní ustanovení této směrnice mohou i bez tohoto ustanovení stále vyvolávat příslušné účinky. Tyto vlády dále tvrdí, že Rada a Parlament zastávají protichůdné názory, když na jedné straně považují čl. 4 odst. 1 písm. d) a čl. 4 odst. 2 směrnice 2022/2041 za neurčité, zatímco na druhé straně tvrdí, že jejich zrušení těchto by způsobilo neúčinnost ostatních ustanovení této směrnice.

⁸⁹ – Návrh směrnice 2022/2041, s. 2 (kurzivou zvýraznil autor stanoviska).

⁹⁰ – Viz zejména směrnice Evropského parlamentu a Rady 2006/54/ES ze dne 5. července 2006 o zavedení zásady rovných příležitostí a rovného zacházení pro muže a ženy v oblasti zaměstnání a povolání (*přepřacované znění*) (Úř. věst. 2006, L 204, s. 23), jejíž čl. 21 odst. 1 stanoví, že „[čl]enské státy přijmou v souladu s vnitrostátními tradicemi a zvyklostmi vhodná opatření na podporu sociálního dialogu mezi sociálními partnery s cílem posilovat rovné zacházení, včetně například sledováním praxe na pracovištích, v přístupu k zaměstnání, odbornému vzdělávání a postupu v zaměstnání, jakož i sledováním kolektivních smluv, pracovních řádů, výzkumem nebo výměnou zkušeností a osvědčených postupů“.

⁹¹ – Viz např. rozsudek ze dne 8. prosince 2020, Polsko v. Parlament a Rada (C-626/18, EU:C:2020:1000, bod 28 a citovaná judikatura). (Kurzivou zvýraznil autor stanoviska.)

124. Německá vláda na jednání uvedla, že podle ní jsou čl. 4 odst. 1 písm. d) a čl. 4 odst. 2 směrnice 2022/2041 slučitelné s čl. 153 odst. 5 SFEU. Rovněž se však domnívá, že pokud by Soudní dvůr dospěl k jinému závěru, mohla by být tato ustanovení teoreticky oddělena od ostatních ustanovení této směrnice. Jejich zrušení by totiž nenarušilo podstatu tohoto aktu. Článek 4 směrnice 2022/2041 by mohl být dokonce zrušen v plném rozsahu, aniž by byl ohrožen užitečný účinek ostatních ustanovení této směrnice, jelikož toto ustanovení je pouze užitečným prostředkem k dosažení zastřešujícího cíle uvedené směrnice.

125. Na druhé straně mají Parlament, Rada, Komise a ostatní vedlejší účastníci řízení za to, že zrušení čl. 4 odst. 1 písm. d) a čl. 4 odst. 2 uvedené směrnice by významně změnilo rozsah a podstatu tohoto aktu, přičemž v důsledku této skutečnosti nemohou být tato ustanovení oddělena od zbývajících částí směrnice 2022/2041. Podpora kolektivního vyjednávání je totiž důležitým prostředkem, který pracovníkům umožňuje dosáhnout přiměřených minimálních mezd. Zrušení čl. 4 odst. 1 písm. d) a čl. 4 odst. 2 směrnice 2022/2041 by navíc zbavilo užitečného účinku některá obecná ustanovení této směrnice (zejména článek 1 uvedené směrnice). Rada a francouzská vláda dodávají, že pokud by měl být článek 4 směrnice 2022/2041 zrušen v plném rozsahu, neukládala by již tato směrnice žádné povinnosti všem členským státům. Namísto toho by ukládala povinnosti pouze členským státům, které mají zákonné minimální mzdy.

2) *Posouzení*

126. Pokud jde o otázku, zda lze čl. 4 odst. 1 písm. d) a čl. 4 odst. 2 směrnice 2022/2041 oddělit od ostatních ustanovení této směrnice, pak zaprvé souhlasím s dánskou a švédskou vládou, že argumenty Parlamentu a Rady ke druhému žalobnímu důvodu a podpůrnému návrhovému žádání jsou do určité míry protichůdné. Na jedné straně totiž v rámci druhého žalobního důvodu tyto orgány tvrdí (jak jsem podotkl v bodě 114 výše), že článek 4 směrnice 2022/2041 se zaměřuje na kolektivní vyjednávání pouze jako na prostředek k dosažení zastřešujícího cíle této směrnice. Na druhé straně, pokud jde o podpůrné návrhové žádání, tyto orgány tvrdí, že jedním z pilířů směrnice 2022/2041 je podpora kolektivního vyjednávání o stanovování mezd, přičemž pokud by byly čl. 4 odst. 1 písm. d) a čl. 4 odst. 2 směrnice 2022/2041 zrušeny, ostatní ustanovení tohoto aktu by byla zbavena svého užitečného účinku.

127. Zadruhé z analýzy provedené v bodech 115 až 120 výše vyplývá, že ačkoli jsou čl. 4 odst. 1 písm. d) a čl. 4 odst. 2 směrnice 2022/2041 zásadní pro dosažení jednoho z cílů sledovaných touto směrnicí, a sice cíle spočívajícího v „podpo[ře] kolektivního vyjednávání o stanovování mezd“, jak je uvedeno v čl. 1 odst. 1 písm. b) uvedené směrnice, tento cíl ve skutečnosti přispívá k cíli spočívajícímu v tom, že tato směrnice stanovuje rámec pro „přiměřenost zákonných minimálních mezd“ [čl. 1 odst. 1 písm. a) směrnice 2022/2041], který je zastřešujícím cílem tohoto aktu.

128. Jak jsem již totiž vysvětlil v bodě 119 výše, čl. 4 odst. 1 písm. d) a čl. 4 odst. 2 poskytují pouze určitý *prostředek* k dosažení tohoto zastřešujícího cíle, kterého nicméně může být dosaženo i v případě, že bude úsilí směřující k jeho zajištění vycházet pouze z ostatních ustanovení této směrnice. Jak správně uvádí německá vláda, úzká spojitost mezi čl. 4 odst. 1 písm. d) a čl. 4 odst. 2 směrnice 2022/2041 a ostatními ustanoveními tohoto aktu neznamena, že v případě zrušení čl. 4 odst. 1 písm. d) a čl. 4 odst. 2 by uvedená směrnice nemohla stanovit rámec pro přiměřenost zákonných minimálních mezd. Stanovení tohoto rámce by mohlo být obtížnější, nebylo by ale nemožné.

129. Z těchto úvah vyplývá, že čl. 4 odst. 1 písm. d) a čl. 4 odst. 2 směrnice 2022/2041 tak mohou být *odděleny* od ostatních článků této směrnice, které by mohly v případě zrušení výše uvedených ustanovení zůstat v plném rozsahu platné. Pokud by tedy Soudní dvůr rozhodl, že směrnicí 2022/2041 *nelze* zrušit v plném rozsahu, navrhuji, aby vyhověl podpůrnému návrhovému žádání Dánského království a zrušil čl. 4 odst. 1 písm. d) a čl. 4 odst. 2 této směrnice.

C. Závěrečná poznámka

130. Na závěr bych rád uvedl pár slov k otázce, která byla předmětem diskuse na jednání, a sice zda mohl unijní normotvůrce při přijímání směrnice 2022/2041 použít jiný právní základ, v projednávané věci konkrétně článek 175 SFEU, namísto čl. 153 odst. 2 písm. b) SFEU ve spojení s čl. 153 odst. 1 písm. b) SFEU.

131. Připomínám, že článek 175 SFEU svěřuje pravomoc přijímat opatření k upevňování hospodářské, sociální a územní soudržnosti Unie⁹². Nejsem však přesvědčen o tom, že pouhá skutečnost, že by směrnice 2022/2041 snížila socioekonomické rozdíly v Unii, podpořila vzestupnou konvergenci a usnadnila harmoničtější rozvoj Unie, by postačovala k tomu, aby mohla být tato směrnice přijata na základě uvedeného ustanovení.

132. Důvodem je skutečnost, že zaprvé článek 175 SFEU se týká především přidělování finančních prostředků Unie; použití tohoto článku jako základu pro přijetí směrnice 2022/2041 by vyžadovalo značně kreativní výklad tohoto ustanovení.

133. Zadruhé Soudní dvůr ve své judikatuře jasně konstatoval, že výslovné vyloučení harmonizace v určitých oblastech Smlouvy o FEU sice nutně nevylučuje možnost přijímání harmonizačních opatření na základě jiných ustanovení této Smlouvy, nicméně unijní normotvůrce nemůže tato jiná ustanovení použít, pokud tím toto výslovné vyloučení „obchází“⁹³. V projednávané věci mám za to, že pokud by unijní normotvůrce přijal směrnicí 2022/2041 na základě článku 175 SFEU, obešel by výjimku týkající se odměny za práci stanovenou v čl. 153 odst. 5 SFEU. Použil by totiž širší ustanovení (článek 175 SFEU) s cílem znovu si přisvojit pravomoc (týkající se odměny za práci), kterou se čl. 153 odst. 5 SFEU (*lex specialis*) snaží výslovně vyloučit z oblasti pravomocí Unie, a přijmout akt, jehož samotným účelem je upravovat oblasti, na které se tato výjimka vztahuje.

134. Jsem tudíž toho názoru, že směrnice 2022/2041 nemohla být unijním normotvůrcem platně přijata na základě článku 175 SFEU.

VI. Náklady řízení

135. 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 žaloba podaná Dánským královstvím je podle mého názoru

⁹² – Toto ustanovení stanoví, že „[č]lenské státy provádějí své hospodářské politiky a koordinují je tak, aby dosahovaly cílů uvedených v článku 174. Tvorba a provádění politik a činností Unie a vytváření vnitřního trhu přihlíží k cílům uvedeným v článku 174 a přispívá k jejich dosažení. Unie dále podporuje dosahování těchto cílů prostřednictvím strukturálních fondů [...], Evropské investiční banky a jiných dostupných finančních nástrojů [...] Ukáží-li se specifické činnosti mimo fondy jako nezbytné, aniž jsou dotčena opatření, o nichž bylo rozhodnuto v rámci jiných politik Unie, mohou být takové činnosti přijaty Evropským parlamentem a Radou řádným legislativním postupem po konzultaci s Hospodářským a sociálním výborem a Výborem regionů“.

⁹³ – Viz rozsudek ze dne 5. října 2000, Německo v. Parlament a Rada (C-376/98, EU:C:2000:544, bod 79).

opodstatněná a tento účastník řízení náhradu nákladů řízení požadoval, je důvodné uložit Parlamentu a Radě náhradu nákladů řízení. Švédské království, Belgické království, Spolková republika Německo, Řecká republika, Španělské království, Francouzská republika, Lucemburské velkovévodství, Portugalská republika a Komise, které vstoupily do řízení jako vedlejší účastníci řízení, však ponesou podle čl. 140 odst. 1 jednacího řádu vlastní náklady řízení.

VII. Závěry

136. S ohledem na výše uvedené úvahy navrhuji, aby Soudní dvůr:

- zrušil v plném rozsahu směrnici Evropského parlamentu a Rady (EU) 2022/2041 ze dne 19. října 2022 o přiměřených minimálních mzdách v Evropské unii, a to z důvodu její neslučitelnosti s čl. 153 odst. 5 SFEU, a tudíž se zásadou svěření pravomocí zakotvenou v čl. 5 odst. 2 SEU;
- uložil Evropskému parlamentu a Radě Evropské unie náhradu nákladů řízení,
- rozhodl, že Švédské království, Belgické království, Spolková republika Německo, Řecká republika, Španělské království, Francouzská republika, Lucemburské velkovévodství, Portugalská republika a Evropská komise ponesou vlastní náklady řízení.