



Sbírka soudních rozhodnutí

STANOVISKO GENERÁLNÍHO ADVOKÁTA
MANUELA CAMPOS SÁNCHEZ-BORDONY
přednesené dne 28. května 2020¹

Věc C-620/18

**Maďarsko
proti
Evropskému parlamentu,
Radě Evropské unie**

„Žaloba na neplatnost – Směrnice (EU) 2018/957 – Směrnice (EU) 96/71 – Vysílání pracovníků v rámci poskytování služeb – Pravidla týkající se pracovních podmínek, ochrany zdraví a bezpečnosti pracovníků – Nesprávný právní základ – Zneužití pravomoci – Diskriminační, nadbytečná či nepřiměřená omezení – Porušení zásady volného pohybu služeb – Odměna vyslaných pracovníků – Dlouhodobě vyslaní pracovníci – Rozpor s nařízením (ES) č. 593/2008 o právu rozhodném pro smluvní závazkové vztahy – Porušení zásady právní jistoty a jasnosti právních předpisů – Kolektivní žaloby pracovníků – Silniční doprava“

1. Maďarsko primárně navrhuje, aby Soudní dvůr zrušil směrnici (EU) 2018/957², kterou se mění směrnice 96/71/ES³ o vysílání pracovníků v rámci poskytování služeb. Podpůrně navrhuje zrušení některých ustanovení směrnice 2018/957.

I. Právní rámec

A. Směrnice 96/71

2. Směrnice 96/71 byla přijata na základě čl. 57 odst. 2 a článku 66 Smlouvy o ES (nyní čl. 53 odst. 1 a článek 62 SFEU).

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

4. Mezi záležitostmi upravenými ve směrnici 96/71 figurovala v jejím čl. 3 odst. 1 písm. c) minimální mzda, včetně sazeb za přesčasy.

1 – Původní jazyk: španělština.

2 – Směrnice Evropského parlamentu a Rady ze dne 28. června 2018, kterou se mění směrnice 96/71/ES o vysílání pracovníků v rámci poskytování služeb (Úř. věst. 2018, L 173, s. 16; dále jen „směrnice 2018/957“).

3 – Směrnice Evropského parlamentu a Rady 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, dále jen „směrnice 96/71“).

B. Směrnice 2018/957

5. Právním základem směrnice 2018/957 jsou čl. 53 odst. 1 a článek 62 SFEU.

6. Článek 1 bod 1 písm. b) směrnice 2018/957 vkládá do článku 1 směrnice 96/71 tyto odstavce:

„1. Tato směrnice zajišťuje ochranu vyslaných pracovníků po dobu jejich vyslání v souvislosti s volným pohybem služeb tím, že stanoví závazná ustanovení týkající se pracovních podmínek a ochrany zdraví a bezpečnosti pracovníků, jež musí být dodržovány.

1a. Touto směrnicí není dotčeno uplatňování základních práv uznávaných členskými státy a na úrovni Unie, včetně práva nebo svobody stávkovat nebo činit jiné kroky v rámci zvláštních systémů pracovněprávních vztahů v členských státech v souladu s vnitrostátním právem nebo zvyklostmi. Není jí dotčeno ani právo na sjednávání, uzavírání a vymáhání kolektivních smluv či právo na kolektivní akce v souladu s vnitrostátními právními předpisy nebo zvyklostmi“.

7. Článek 1 bod 2 písm. a) směrnice 2018/957 mění čl. 3 odst. 1 směrnice 96/71, který nahrazuje tímto textem:

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

- právními či správními předpisy nebo
- kolektivními smlouvami nebo rozhodčími nálezy, které byly prohlášeny za všeobecně použitelné nebo se jinak použijí v souladu s odstavcem 8:
 - a) maximální délky pracovní doby a minimální doby odpočinku;
 - b) minimální délky placené dovolené za kalendářní rok;
 - c) odměny, včetně sazeb za přesčasy; toto písmeno se nevztahuje na doplňkové podnikové systémy zaopatření v důchodu;
 - d) podmínek poskytování pracovníků, zejména poskytování pracovníků prostřednictvím podniků pro dočasnou práci;
 - e) ochrana zdraví, bezpečnosti a hygieny při práci;
 - f) ochranných opatření týkajících se pracovních podmínek těhotných žen nebo žen krátce po porodu, dětí a mladistvých;
 - g) rovného zacházení pro muže a ženy a ostatních ustanovení o zákazu diskriminace;
 - h) podmínek ubytování pracovníků, pokud je ubytování poskytováno zaměstnavatelem pracovníkům mimo jejich obvyklé místo výkonu práce;
 - i) příspěvků nebo náhrady výdajů na pokrytí cestovních výdajů a výdajů na stravu a ubytování pro pracovníky mimo domov z profesních důvodů.

Písmeno i) se vztahuje výlučně na cestovní výdaje a výdaje na stravu a ubytování vynaložené vyslanými pracovníky, pokud musí cestovat do obvyklého místa výkonu práce v členském státě, na jehož území jsou vysláni, nebo z tohoto místa, nebo pokud jsou z tohoto obvyklého místa výkonu práce svým zaměstnavatelem dočasně posláni na jiné místo výkonu práce.

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

[...]“

8. Článek 1 bod 2 písm. b) směrnice 2018/957 vkládá do článku 3 směrnice 96/71 odstavec 1a, který zní takto:

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

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

První pododstavec tohoto odstavce se nevztahuje na:

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

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

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

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

9. Podle článku 1 bodu 2 písm. c) směrnice 2018/957 má teď čl. 3 odst. 7 směrnice 96/71 toto znění:

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

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

Pokud pracovní podmínky vztahující se na daný pracovní poměr neurčují, zda je vyplácen zvláštní příplatek za vyslání a v případě jeho vyplácení, které složky tohoto příplatku jsou vypláceny jako náhrada výdajů skutečně vynaložených v důsledku vyslání a které jsou součástí odměny, má se za to, že celý příplatek je vyplácen jako náhrada výdajů.“

10. Podle článku 3 odst. 3 směrnice 2018/957:

„Tato směrnice se vztahuje na odvětví silniční dopravy ode dne použitelnosti legislativního aktu, kterým se mění směrnice 2006/22/ES, pokud jde o požadavky na prosazování, a kterým se stanoví zvláštní pravidla ve vztahu ke směrnic[i] 96/71/ES a [směrnic[i] Evropského parlamentu a Rady 2014/67/EU ze dne 15. května 2014 o prosazování směrnice 96/71/ES o vysílání pracovníků v rámci poskytování služeb a o změně nařízení (EU) č. 1024/2012 o správní spolupráci prostřednictvím systému pro výměnu informací o vnitřním trhu („nařízení o systému IMI“) (Úř. věst. 2014, L159, s. 11)] pro vysílání řidičů v odvětví silniční dopravy.“

II. Řízení před Soudním dvorem a návrhová žádání účastníků řízení

11. Maďarská vláda žádá Soudní dvůr, aby zrušil směrnici 2018/957 v celém rozsahu. Podpůrně omezuje svá návrhová žádání na zrušení:

- ustanovení čl. 1 bodu 2 písm. a) směrnice 2018/957, jimiž se stanoví písm. c) a třetí pododstavec nového čl. 3 odst. 1 směrnice 96/71;
- ustanovení čl. 1 bodu 2 písm. b) směrnice 2018/957, jimiž se vkládá odstavec 1a do článku 3 směrnice 96/71;
- článku 1 bodu 2 písm. c) směrnice 2018/957;
- článku 3 odst. 3 směrnice 2018/957.

12. Maďarská vláda také žádá, aby bylo Evropskému parlamentu a Radě Evropské unie uložena náhrada nákladů řízení.

13. Evropský parlament a Rada žádají Soudní dvůr, aby žalobu zamítl a uložil Maďarsku náhradu nákladů řízení.

14. Německu, Francii, Nizozemsku a Komisi bylo povoleno vedlejší účastnictví v řízení na podporu stanovisek Parlamentu a Rady. Všichni výše uvedení účastníci předložili písemná vyjádření, třebaže Nizozemsko se omezilo na podporu argumentů Rady a Evropského parlamentu.

15. Maďarská vláda požádala v souladu s čl. 16 třetím pododstavcem statutu Soudního dvora, aby byla věc rozhodnuta velkým senátem.

16. Jednání, které se konalo dne 3. března 2020, se zúčastnila Rada, Parlament, Komise a maďarská, německá, francouzská a nizozemská vláda.

III. Předběžné úvahy

17. Vysílání pracovníků⁴ v rámci nadnárodního poskytování služeb mezi členskými státy bylo vždy v rámci Evropské unie citlivou otázkou. Navzdory relativně nízké hospodářské relevanci⁵ jeho právní úprava vyvolala spory, neboť se v ní setkávají dvě protichůdné logiky:

- na jedné straně logika volného pohybu služeb na vnitřním trhu. Podle ní musí být odstraněna omezení, která by bránila podniku z členského státu s nízkými náklady na zaměstnávání vysílat své pracovníky, aby poskytovali služby v jiném členském státě s vyššími náklady na zaměstnávání. Státy původu těchto podniků zdůrazňují potřebu usnadnit volný pohyb služeb. Podporují tedy to, aby dočasně vyslaní zaměstnanci zůstali podřízeni právnímu řádu státu původu a uplatnilo se na ně co nejméně norem státu určení;
- na druhé straně logika ochrany pracovních a sociálních podmínek dočasně vyslaných pracovníků. Státy určení se snaží o to, aby tito pracovníci byli podřízeni stejným pracovním předpisům jako ostatní, kteří pracují na jejich území (a dostávali stejnou odměnu za stejnou práci v tomto státě). Takto by podniky, které je vysílají, nemohly nekalým způsobem konkurovat těm, které mají sídlo na jejich území, a zamezilo by se takzvanému *sociálnímu dumpingu*, a současně by byla zajištěna lepší ochrana vyslaných zaměstnanců.

18. Obtíže při regulaci nadnárodního vysílání pracovníků pramení v zásadě z toho, že Unie nemá pravomoc k harmonizaci pracovních podmínek. Jsou to členské státy, které mají tuto pravomoc, což se promítá do podstatných rozdílů mezi pracovními podmínkami a podmínkami odměňování v každém z nich⁶.

19. Nadnárodní vysílání pracovníků je kromě norem pracovního práva dotčených států a unijních norem, které se týkají volného pohybu služeb, podřízeno i pravidlům unijního mezinárodního práva soukromého (o právu rozhodném pro smluvní závazkové vztahy), předpisům Unie a dotčených členských států o sociálním zabezpečení a daňovým předpisům. Tato mnohost norem, jimž nadnárodní vysílání pracovníků podléhá, zvyšuje obtížnost jeho regulace.

4 – Podle znění článku 2 směrnice 96/71 „se ‚vyslaným pracovníkem‘ rozumí pracovník, který po omezenou dobu vykonává práci na území jiného členského státu než státu, ve kterém obvykle pracuje“.

Podle judikatury Soudního dvora „jde o případ vysílání pracovníků jejich poskytnutím, ve smyslu čl. 1 odst. 3 písm. c) směrnice 96/71, pokud jsou splněny tři podmínky. Zaprvé poskytování pracovní síly je poskytováním služeb za úplatu, v jehož rámci zůstává pracovník ve službách podniku, který je poskytovatelem, aniž je s podnikem, který jej využívá, uzavřena jakákoli pracovní smlouva. Zadruhé je pro poskytování pracovní síly charakteristická okolnost, že vyslání pracovníka do hostitelského členského státu představuje samotný předmět poskytování služeb, které provádí podnik, který je poskytovatelem. Zatřetí v rámci takového poskytnutí pracovník plní své úkoly pod dohledem a vedením podniku, který jej využívá“ (rozsudky ze dne 14. listopadu 2018, Danieli & C. Officine Meccaniche a další, C-18/17, EU:C:2018:904, bod 27, a ze dne 18. června 2015, Martin Meat, C-586/13, EU:C:2015:405, bod 33 a citovaná judikatura).

5 – V souladu s posledními dostupnými statistikami došlo v roce 2017 k 2,8 miliónům nadnárodních vyslání pracovníků s průměrnou délkou kratší než 4 měsíce, což v souhrnu představuje pouze 0,2 % celkového objemu zaměstnání v Unii. Viz De Wispelaere, F. a Pacolet, J., *Posting of workers Report on A1 Portable Documents issued in 2017*, HIVA-KU Leuven, říjen 2018, s. 9, <https://www.etk.fi/wp-content/uploads/Komissio-tilastoraportti-Posting-of-workers-2017.pdf>. Ze statistik nicméně vyplývá, že mezi lety 2010 a 2017 se počet vyslaných pracovníků zvýšil o 83 %. Rozdělení těchto pracovníků mezi hospodářská odvětví je následující: stavebnictví (46,5 %), jiné služby (26,7 %), průmysl (25,9 %) a zemědělství (0,9 %).

6 – Obecnou tendencí je, že státy s nižšími náklady na pracovní sílu *poskytují* vyslané pracovníky, zatímco státy s lepšími pracovními podmínkami je *přijímají*. Viz údaje z Bradley, H., Tugran, T., Markowska, A. a Fries-Tersch, E., *2018 Annual Report on intra-EU Labor Mobility*, 2019, <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/2c170ce2-4c55-11e9-a8ed-01aa75ed71a1/language-en/format-PDF>. Z této zprávy vyplývá, že Polsko, Maďarsko nebo Lotyšsko jsou státy *poskytující*, a Německo, Francie nebo Nizozemsko jsou státy *přijímající*.

A. Judikatura Soudního dvora týkající se pracovníků vyslaných v rámci nadnárodního poskytování služeb

20. Před harmonizací norem v této oblasti musel Soudní dvůr rozhodnout o tom, které předpisy musí být na vyslané pracovníky uplatněny⁷. Automatické uložení splnění pracovněprávních norem státu určení by ztížilo poskytování služeb podnikům z jiných států, které by chtěly využít tento druh pracovníků.

21. Přístup, který Soudní dvůr ve vztahu k vnitrostátním opatřením v této oblasti zaujal, je ten, který je běžně používán v oblasti volného pohybu služeb. V první řadě určí, zda vnitrostátní norma ztěžuje nadnárodní poskytování služeb s vysláním pracovních sil, a je-li tomu tak, uplatní test přiměřenosti za účelem posouzení, zda je odůvodněna naléhavým požadavkem, to znamená důvodem veřejného zájmu, který zasluhuje ochranu.

22. Podle ustálené judikatury článek 56 SFEU vyžaduje nejen odstranit jakoukoliv diskriminaci poskytovatelů služeb usazených v jiném členském státě z důvodu jejich státní příslušnosti, nýbrž odstranit také jakékoli omezení, byť uplatňované bez rozdílu jak na tuzemské poskytovatele, tak na poskytovatele z jiných členských států, je-li takové povahy, že může zakazovat činnosti poskytovatele usazeného v jiném členském státě, bránit těmto činnostem nebo je činit méně přitažlivými⁸.

23. Soudní dvůr dospěl k závěru, že vnitrostátní opatření, která ukládají zaměstnavatelům povinnost platit v hostitelském státě část odvodů na sociální zabezpečení příslušející zaměstnavatelům za pracovníky, které vyslali⁹, nebo platit příspěvky na „věrnostní bonusy“ a „bonusy pro případ nepříznivého počasí“, pokud platí podobné příspěvky ve státě svého původu, jsou omezující¹⁰.

24. Také vyslovil, že vnitrostátní norma stanovící v rámci vysílání pracovníků povinnost vyhotovit a uchovávat pracovní dokumenty v hostitelském členském státě může vést pro podniky usazené v jiném členském státě k dodatečným nákladům, jakož i dodatečnému administrativnímu a finančnímu zatížení, a představuje tedy omezení volného pohybu služeb¹¹.

25. Omezující opatření nicméně mohou být odůvodněná naléhavým důvodem veřejného zájmu, pokud:
a) tento zájem není chráněn normami, které platí pro poskytovatele služeb v členském státě usazení;
a b) tyto normy jsou vhodné k zajištění realizace cíle, který sledují, a nejdou nad rámec toho, co je nezbytné k jeho dosažení (to znamená, jsou přiměřené)¹².

7 – Viz například rozsudky ze dne 17. prosince 1981, Webb (279/80, EU:C:1981:314); ze dne 3. února 1982, Seco a Desquenue & Giral (62/81 a 63/81, EU:C:1982:34); dále jen „rozsudek Seco a Desquenue & Giral“, a ze dne 27. března 1990, Rush Portuguesa (C-113/89, EU:C:1990:142).

8 – Rozsudky ze dne 28. března 1996, Guiot (C-272/94, EU:C:1996:147; dále jen „rozsudek Guiot“), bod 10; ze dne 23. listopadu 1999, Arblade a další (C-369/96 a C-376/96, EU:C:1999:575; dále jen „rozsudek Arblade a další“), bod 33, a ze dne 15. března 2001, Mazzoleni a ISA (C-165/98, EU:C:2001:162; dále jen „rozsudek Mazzoleni a ISA“), bod 22. Nedávno viz rozsudky ze dne 12. září 2019, Maksimovic a další (C-64/18, C-140/18, C-146/18 y C-148/18, EU:C:2019:723; dále jen „rozsudek Maksimovic a další“), body 30 a 31; a ze dne 13. listopadu 2018, Čepelník (C-33/17, EU:C:2018:896; dále jen „rozsudek Čepelník“), body 37 a 38.

9 – Rozsudek Seco a Desquenue & Giral.

10 – Rozsudek Guiot.

11 – Rozsudek Arblade a další, body 58 a 59; a Maksimovic a další, bod 31.

12 – Rozsudky Arblade a další, body 34 a 35; ze dne 24. ledna 2002, Portugaia Construções (C-164/99, EU:C:2002:40; dále jen „rozsudek Portugaia Construções“), bod 19, a ze dne 21. září 2006, Komise v. Rakousko (C-168/04, EU:C:2006:595), bod 37.

26. Mezi naléhavé důvody veřejného zájmu, které Soudní dvůr uznal jako oporu pro uplatnění pracovněprávních opatření státu určené ve vztahu k vyslaným pracovníkům, patří: a) ochrana pracovníků¹³; b) „sociální ochrana pracovníků“¹⁴; c) „sociální ochrana pracovníků ve stavebnictví“¹⁵; d) předcházení nekalé soutěži ze strany podniků, které odměňují své vyslané pracovníky na nižší úrovni, než jaká odpovídá minimální mzdě, neboť tento cíl zahrnuje ochranu pracovníků prostřednictvím boje proti sociálnímu „dumpingu“¹⁶, a e) boj proti podvodům.

27. Soudní dvůr vyslovil v rozsudku *Seco a Desquenne & Giral*¹⁷, že při absenci harmonizace mohou členské státy uložit těm, kteří zaměstnávají vyslané pracovníky k poskytování služeb, například povinnost platit jim minimální mzdu platnou v hostitelském členském státě, a to i tehdy, když pracovníci vykonávají činnost na území hostitelského členského státu pouze dočasně, a nezávisle na zemi, v níž je usazen zaměstnavatel. Členské státy též mohou vyžadovat dodržování uvedených pracovněprávních předpisů¹⁸.

28. Přijetí směrnice 96/71 snížilo počet sporů, v nichž Soudní dvůr posuzoval slučitelnost vnitrostátních opatření omezujících vysílání pracovníků s článkem 56 SFEU, nezamezilo jim však zcela.

29. Vzhledem k tomu, že směrnice 96/71 postrádala ustanovení, která by umožňovala vymáhat dodržování jejích hmotněprávních norem, Soudní dvůr nadále k posouzení vnitrostátních omezení uložených v této oblasti využíval článku 56 SFEU. Tato situace se změnila se vstupem směrnice 2014/67 v platnost.

30. Konkrétně posouzení vnitrostátních prováděcích správních předpisů určených k ověření toho, zda jsou dodržovány pracovní podmínky použitelné na vyslané pracovníky, bylo prováděno i nadále prostřednictvím uplatnění článku 56 SFEU¹⁹:

- podle rozsudku *Čepelnik* článek 56 SFEU brání tomu, aby příslušné orgány hostitelského státu požadovaly po objednateli díla usazeném v tomto členském státě, aby pozastavil platby svému smluvnímu partnerovi usazenému v jiném členském státě (původu), či dokonce složil jistotu ve výši odpovídající dosud neuhrazené ceně za dílo, aby bylo zajištěno zaplacení případné pokuty, která by mohla být uložena tomuto smluvnímu partnerovi v případě prokázaného porušení pracovněprávních předpisů hostitelského státu²⁰;
- ve stejném duchu se vyslovil rozsudek *Maksimovic a další*²¹;
- v souvislosti s vysláním pracovníků z třetího státu podnikem poskytujícím služby usazeným v členském státě Soudní dvůr konstatoval, že podmínění poskytování služeb na vnitrostátním území podnikem usazeným v jiném členském státě udělením správního povolení představuje omezení ve

13 – Rozsudek *Arblade a další*, bod 80. Viz, například, rozsudky *Mazzoleni a ISA*, bod 27; ze dne 25. října 2001, *Finalarte a další* (C-49/98, C-50/98, C-52/98 a C-54/98 a C-68/98 a C-71/98, EU:C:2001:564), bod 33; *Portugalia Construções*, bod 20; a ze dne 12. října 2004, *Wolff & Müller* (C-60/03, EU:C:2004:610; dále jen „rozsudek *Wolff & Müller*“), bod 35.

14 – Viz rozsudek *Seco a Desquenne & Giral*, bod 10.

15 – Viz rozsudky *Guiot*, bod 15; a *Arblade a další*, bod 51.

16 – Rozsudek ve věci *Wolff & Müller*, body 35, 36 a 41.

17 – Bod 14.

18 – Rozsudek ze dne 3. prosince 2014, *De Clercq a další* (C-315/13, EU:C:2014:2408; dále jen „rozsudky *De Clercq a další*“), bod 66 a citovaná judikatura.

19 – Rozsudky *Maksimovic a další*, bod 26; a *De Clercq a další*, bod 47.

20 – Bod 50.

21 – Bod 50.

smyslu článku 56 SFEU²². K témuž dojde, pokud mu je uložena povinnost získat pracovní povolení k přemístění jeho pracovníků, státních příslušníků států mimo Společenství, kteří legálně pobývají a jsou zaměstnáni v tomto druhém členském státě²³.

B. Harmonizace právních předpisů prostřednictvím směrnic

1. Směrnice 96/71 a její změny před rokem 2018

31. Pochybnosti o tom, které vnitrostátní normy pracovního práva mohou být vyžadovány po podnicích, jež vysílají své pracovníky, vedly členské státy k tomu, že vyzvaly unijního normotvůrce k tomu, aby tyto předpisy harmonizoval.

32. Směrnice 96/71 upravuje tři typy vyslání: a) přímé poskytování služeb podnikem v rámci smlouvy o poskytování služeb²⁴; b) vyslání v rámci provozovny nebo podniku, který patří do stejné skupiny („vyslání v rámci skupiny“), a c) vyslání prostřednictvím poskytnutí pracovníka podnikem pro dočasnou práci se sídlem v jiném členském státě.

33. Směrnice 96/71 měla za cíl podpořit nadnárodní poskytování služeb vytvořením spravedlivého konkurenčního prostředí a prostřednictvím opatření, která by zaručila dodržování práv vyslaných pracovníků.

34. Jejím účelem tedy bylo upravit pracovní podmínky použitelné v pracovněprávním vztahu uskutečňovaném v nadnárodním kontextu. Měla za tím účelem koordinovat právní předpisy členských států, „aby byl určen základ *kogentních ustanovení pro účely minimální ochrany*, jež musí v hostitelské zemi dodržovat zaměstnavatelé, kteří vysílají pracovníky za účelem vykonávání dočasné práce na území členského státu, kde jsou služby poskytovány“²⁵.

35. Tyto cíle jsou zachyceny v čl. 3 odst. 1 prvním pododstavci směrnice 96/71:

- na jedné straně směrnice usiluje o zajištění spravedlivé hospodářské soutěže mezi tuzemskými podniky a těmi, které poskytují služby nadnárodně: posledně uvedení poskytovatelé musí přiznat svým pracovníkům v taxativně vymezených záležitostech pracovní podmínky stanovené v hostitelském členském státě;
- na druhé straně se snaží zajistit vyslaným pracovníkům použití norem hostitelského státu zajišťujících minimální ochranu, co se týče pracovních podmínek ve zmíněných záležitostech po dobu jejich výkonu dočasné činnosti na svém území²⁶.

22 – Rozsudek ze dne 14. listopadu 2018, Danieli & C. Officine Meccaniche a další (C-18/17, EU:C:2018:904), bod 44 a citovaná judikatura.

23 – Rozsudek ze dne 21. října 2004, Komise v. Lucembursko (C-445/03, EU:C:2004:655), bod 24.

24 – Tento případ je nejčastější: podnik usazený v členském státě vyšle na území jiného členského státu na vlastní účet a pod svým vedením v rámci nadnárodního poskytování služeb pracovníky. Uzavře se smlouva mezi podnikem pracovníky vysílajícím a stranou, pro kterou jsou služby určeny, činnou v posledně uvedeném členském státě, jestliže po dobu vyslání existuje pracovní poměr mezi tímto podnikem a pracovníkem. Viz rozsudky ze dne 3. dubna 2008 ve věci Rüffert (C-346/06, EU:C:2008:189; dále jen „rozsudek Rüffert“), bod 19, a ze dne 19. prosince 2019 ve věci Dobersberger (C-16/18, EU:C:2019:1110; dále jen „rozsudek Dobersberger“), bod 29.

25 – Bod 13 odůvodnění. Kurziva doplněna autorem stanoviska.

26 – Rozsudek ze dne 12. února 2015, Sähköalojen ammattiliitto (C-396/13, EU:C:2015:86; dále jen rozsudek „Sähköalojen ammattiliitto“), bod 28; a ze dne 8. prosince 2007, Laval un Partneri (C-341/05, EU:C:2007:809; dále jen „rozsudek Laval un Partneri“), body 74 a 76).

36. Uvedení směrnice 96/71 do praxe bylo složité od první chvíle z důvodu nejasnosti a nepřesnosti některých jejích pojmů a podmínek použití²⁷.

37. Soudní dvůr se snažil objasnit některé z nejdůležitějších pojmů v této oblasti:

- co se týče „minimální mzdy“, definice prvků, které tvoří tento pojem, závisí na právu dotčeného členského státu s jedinou podmínkou, aby tato definice (která může vyplývat z právních předpisů nebo z použitelných vnitrostátních kolektivních smluv, nebo z jejich výkladu vnitrostátními soudy) nebránila volnému pohybu služeb mezi členskými státy;
- Soudní dvůr musel kazuisticky upřesnit, které prvky musí zahrnovat (nebo nezahrnovat) uvedená minimální mzda, zejména v rozsudcích Komise v. Německo, Isbir a Sähköalojen ammattiliitto²⁸.

38. Zvláštní důležitost měl rozsudek Laval un Partneri, neboť: a) na jedné straně potvrdil, že členské státy mají povinnost přiznat vyslaným pracovníkům minimální úroveň ochrany zakotvenou v jejich vnitrostátních předpisech; a b) na druhé straně konstatoval, že úroveň ochrany, která musí být vyslaným pracovníkům zajištěna na území hostitelského členského státu se – s výhradou možnosti podniků usazených v jiných členských státech přistoupit dobrovolně v hostitelském členském státě k případně výhodnější kolektivní smlouvě, zejména v rámci závazku přijatého vůči vlastním vyslaným zaměstnancům, se úroveň ochrany – v zásadě omezuje na úroveň ochrany stanovenou v čl. 3 odst. 1 prvním pododstavci písm. a) až g) směrnice 96/71²⁹.

39. V tomto rozsudku Soudní dvůr kromě toho potvrdil, že článek 3 směrnice 96/71 (společně s článkem 56 SFEU) musí být vykládány v tom smyslu, že brání tomu, aby se odborová organizace mohla snažit prostřednictvím kolektivní akce v podobě blokády staveb přimět poskytovatele služeb usazeného v jiném členském státě zahájit s ní jednání o mzdě, která musí být vyplacena vyslaným pracovníkům, jakož i přistoupit ke kolektivní smlouvě, jejíž ustanovení obsahují pro určité z výše uvedených záležitostí výhodnější podmínky, než jsou ty, které vyplývají z příslušných právních předpisů, zatímco jiná ustanovení se týkají záležitostí, které nejsou uvedeny v článku 3 této směrnice³⁰.

40. Rozsudku Laval un Partneri předcházely rozsudky International Transport Workers' Federation a Finnish Seamen's Union³¹ a po něm následovaly rozsudky Rüffert a Komise v. Lucembursko³², které shledaly určitá opatření na ochranu pracovníků, jež omezovala volný pohyb služeb nebo svobodu usazování, neodůvodněnými.

27 – Odkazují v této souvislosti na Eckhard Voss, Michele Faioli, Jean-Philippe Lhernould, Feliciano Iudicone, Fondazione Giacomo, Posting of Workers Directive – current situation and challenges, European Parliament, 2016, [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2016/579001/IPOL_STU\(2016\)579001_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2016/579001/IPOL_STU(2016)579001_EN.pdf); a Fotonopoulou Basurko, O., „Reflexiones en torno a la noción de habitualidad vs. temporalidad en las normas de derecho internacional privado del trabajo europeas“, in Fotonopoulou Basurko, O., (ed.), *El desplazamiento de trabajadores en el marco de la Unión europea: presente y futuro*, Atelier, Barcelona, 2018, s. 258 až 262.

28 – Rozsudky ze dne 14. dubna 2005, Komise v. Německo (C-341/02, EU:C:2005:220), body 25 až 43; ze dne 7. listopadu 2013, Isbir (C-522/12, EU:C:2013:711; dále jen „rozsudek Isbir“), body 39 až 45; a Sähköalojen ammattiliitto, body 38 až 70.

29 – Rozsudek Laval un Partneri, zvláště body 80 a 81.

30 – Tamtéž, bod 111.

31 – Rozsudek ze dne 11. prosince 2007 (C-438/05, EU:C:2007:772).

32 – Rozsudek ze dne 19. června 2008 (C-319/06, EU:C:2008:350).

41. Tato judikatura byla odborovými organizacemi chápána jako nevýhodná pro zájmy vyslaných pracovníků³³ a byla kritizována, protože se zdálo, že směrnice 96/71 změnila v horní hranici práv, která hostitelský členský stát může přiznat vyslaným pracovníkům a jejichž dodržování může vyžadovat od podniků, které je vyslaly³⁴. Není divu, že vedla k požadavkům na reformu směrnice 96/71³⁵.

42. K předchozímu se přidal dopad rozšíření Unie v letech 2004 a 2007, to znamená příchod nových členských států se značným potenciálem vysílat pracovníky. Ekonomická krize v roce 2008 měla rovněž vliv na použití směrnice 96/71, jelikož podpořila nadnárodní vysílání pracovníků a přispěla k rozvoji podvodných praktik (fiktivní podniky nebo *letter box companies*, falešné samostatně výdělečně činné osoby)³⁶ s cílem obejít „minimální“ ochranu, kterou poskytovala vyslaným pracovníkům.

43. Prvním krokem v procesu reformy bylo schválení směrnice 2014/67, která měla zajistit plnění směrnice 96/71 prostřednictvím stanovení nových a posílených nástrojů k potírání a sankcionování jakéhokoli zneužití, obcházení nebo podvodů v případech nadnárodního vysílání pracovníků³⁷.

44. Směrnice 2014/67 obsahuje také ustanovení ke zlepšení administrativní spolupráce mezi vnitrostátními orgány příslušnými v oblasti vysílání pracovníků. Reguluje kontrolní opatření, která mohou používat členské státy, když dohlíží na plnění pracovních podmínek vyslaných pracovníků. Kromě toho vyžaduje zavedení vhodných a účinných monitorovacích mechanismů, jakož i inspekci porovnávaných vnitrostátními orgány, za účelem dohledu nad plněním směrnice 96/71.

2. Směrnice 2018/957

45. Členské státy měly provést směrnicí 2014/67 do jejich vnitrostátního právního řádu do 18. června 2016³⁸. Ještě než uplynula tato lhůta, Komise předložila dne 8. března 2016 návrh na změnu směrnice 96/71³⁹.

46. Projednávání tohoto návrhu dalo vyniknout konfrontaci mezi členskými státy *poskytujícími* a *přijímajícími* vyslané pracovníky:

- Německo, Rakousko, Belgie, Francie, Lucembursko, Nizozemsko a Švédsko ve společném dopise vyjádřily svou podporu modernizaci směrnice 96/71, s cílem zavést zásadu „stejně odměny za stejnou práci na stejném místě“. Doporučovaly změnit ustanovení této směrnice týkající se sociálních a pracovních podmínek použitelných na vyslané pracovníky, především v oblasti odměňování;

33 – Rozsudek ze dne 17. listopadu 2015, RegioPost (C-115/14, EU:C:2015:760), bod 66, s sebou přinesl určitou změnu směřování, neboť konstatoval, že „článek 26 směrnice 2004/18, ve spojení se směrnicí 96/71 umožňuje hostitelskému státu, aby v rámci zadávání veřejné zakázky stanovil takové kogentní pravidlo minimální ochrany podle čl. 3 odst. 1 prvního pododstavce písm. c) této směrnice, jako je pravidlo dotčené v původním řízení, které stanoví, že podniky se sídlem v jiných členských státech musí ve vztahu ke svým pracovníkům vyslaným na území hostitelského členského státu za účelem plnění této veřejné zakázky dodržovat minimální mzdu. Takové pravidlo je totiž součástí úrovně ochrany, která musí být zmíněným pracovníkům zaručena“.

34 – Kilpatrick, C., „Laval's regulatory conundrum: collective standard-setting and the Court's new approach to posted workers“, *European Law Review*, č. 6, 2009, s. 848; Rocca, M., *Posting of Workers and Collective Labour Law: There and Back Again. Between Internal Markets and Fundamental Rights*, Intersentia, Antverpy, 2015, ss. 181 až 204.

35 – Viz analýzu Van Nuffel, P. a Afanasjeva, S., „The Posting Workers Directive revised: enhancing the protection of workers in the cross-border provision of services“, *European Papers*, 2018, č. 3, ss. 1411 až 1413.

36 – Perdisini, M. a Pallini, M., *Exploring the fraudulent contracting of work in the European Union*, 2016, Eurofound, ss. 9 až 18.

37 – Směrnice 2014/67 se zabývala problémy vyplývajícími z takzvaných „podniků typu poštovní schránka“ a posílala oprávnění členských států k doзору nad pracovními podmínkami a zajištění plnění použitelných norem. Vyjmenovává, mimo jiné, kritéria potvrzující existenci skutečného vztahu mezi zaměstnavatelem a členským státem usazení, použitelná také pro určení toho, zda osoba odpovídá definici vyslaného pracovníka.

38 – Viz Marchal Escalona, N., „El desplazamiento de trabajadores en el marco de una prestación transnacional de servicios: hacia un marco normativo europeo más seguro, justo y especializado“, *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, 2019, č. 1, ss. 91 až 95.

39 – COM(2016) 128 final, ze dne 18. března 2016, návrh směrnice Evropského parlamentu a Rady, kterou se mění směrnice 96/71.

stanovení maximální doby vyslání, zejména za účelem harmonizace ustanovení s unijním nařízením o koordinaci systémů sociálního zabezpečení; jakož i vyjasnění podmínek použitelných v odvětví silniční dopravy;

- naproti tomu Bulharsko, Česká republika, Slovensko, Estonsko, Maďarsko, Lotyšsko, Litva, Polsko a Rumunsko zastávaly v jiném společném dopise názor, že revize směrnice 96/71 je předčasná a má být odložena, než uplyne lhůta pro provedení směrnice 2014/67 a než se důkladně vyhodnotí její dopady. Tyto státy vyjádřily své obavy, že by zásada „stejně odměny za stejnou práci na stejném místě“ mohla vytvořit překážky na jednotném trhu, neboť platové rozdíly představují pro poskytovatele legitimní soutěžní výhodu. Navíc byly toho názoru, že na vyslané pracovníky by se měly z důvodů sociálního zabezpečení nadále vztahovat právní předpisy členského státu původu, a že by neměl být měněn vztah mezi vysláním pracovníků a koordinací systémů sociálního zabezpečení.

47. Ve lhůtě stanovené článkem 6 Protokolu č. 2 poslalo Komisi čtrnáct vnitrostátních parlamentů odůvodněná stanoviska, v nichž uvedly, že návrh ze dne 8. března 2016 není v souladu se zásadou subsidiarity. Aktivovaly tak proces podle čl. 7 odst. 2 Protokolu č. 2 Smlouvy o používání zásad subsidiarity a proporcionality.

48. Návrh Komise měl jako právní základ ustanovení týkající se vnitřního trhu, konkrétně čl. 53 odst. 1 a článek 62 SFEU. Po analýze jeho obsahu dospěla Komise k závěru, že revize směrnice 96/71 je v souladu se zásadou subsidiarity zakotvenou v čl. 5 odst. 3 SEU a není nutné ji brát zpět, ani měnit⁴⁰.

49. Po složitých vyjednáváních v rámci Rady a Evropského parlamentu⁴¹ byla revize směrnice 96/71 schválena dne 28. června 2018 prostřednictvím přijetí směrnice 2018/957, jejíž článek 3 stanovil lhůtu k provedení do 30. července 2020 a jejíž použití na služby silniční dopravy závisí na přijetí zvláštního normativního aktu.

50. Směrnice 2018/957 byla přijata s tím, že proti hlasovalo Polsko a Maďarsko, přičemž Chorvatsko, Lotyšsko, Litva a Spojené království se zdržely hlasování.

51. Na závěr je třeba zdůraznit, že změna směrnice 96/71 prostřednictvím přijetí směrnice 2018/957 byla doprovázena návrhem na reformu nařízení (ES) č. 883/2004⁴² a vytvoření Evropského orgánu pro pracovní záležitosti⁴³, jehož účelem je být členským státům a Komisi nápomocen při účinném uplatňování a vymáhání právních předpisů Unie v oblasti mobility pracovních sil (včetně směrnice 96/71), jakož i při koordinaci systémů sociálního zabezpečení v rámci Unie.

40 – COM(2016) 505 final, ze dne 20. července 2016, sdělení Komise Evropskému parlamentu, Radě a vnitrostátním parlamentům o návrhu směrnice, kterou se mění směrnice o vyslání pracovníků, s ohledem na zásadu subsidiarity, v souladu s protokolem č. 2.

41 – Viz analýzu Van Nuffel, P. a Afanasjeva, S., „The Posting Workers Directive revised: enhancing the protection of workers in the cross-border provision of services“, *European Papers*, 2018, č. 3, ss. 1414 až 1416.

42 – COM(2016) 815 final, ze dne 13. prosince 2016, návrh nařízení Evropského parlamentu a Rady, kterým se mění nařízení (ES) č. 883/2004 o koordinaci systémů sociálního zabezpečení a nařízení (ES) č. 987/2009, kterým se stanoví prováděcí pravidla k nařízení (ES) č. 883/2004.

43 – Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2019/1149, ze dne 20. června 2019, kterým se zřizuje Evropský orgán pro pracovní záležitosti, mění nařízení (ES) č. 883/2004, (EU) č. 492/2011 a (EU) 2016/589 a zrušuje rozhodnutí (EU) 2016/344 (Úř. věst. 2019, L 186, s. 21).

IV. První žalobní důvod: nesprávná volba právního základu směrnice 2018/957

A. Tvzení

52. Podle maďarské vlády nejsou čl. 53 odst. 1 a článek 62 SFEU, které upravují sbližování právních předpisů v oblasti volného pohybu služeb, vhodným právním základem pro směrnici 2018/957. S ohledem na její cíl a obsah se tato směrnice zaměřuje výhradně, nebo hlavně na ochranu pracovníků, a proto ji měl unijní normotvůrce přijmout na základě článku 153 SFEU nebo alespoň s primární oporou v tomto právním základu v oblasti sociální politiky.

53. Podle názoru této vlády směrnice 2018/957 neodstraňuje omezení volného pohybu služeb, nýbrž vytváří překážky pro podniky, které poskytují nadnárodní služby s vysláním pracovní síly, neboť zavádí opatření na ochranu vyslaných pracovníků. Jejím hlavním cílem je rovnost zacházení s pracovníky, zejména rozšíření rovnosti v odměňování (stejná odměna za stejnou práci na stejném místě).

54. Jsou-li pracovníci vysláni v rámci nadnárodního poskytování služeb na dobu delší než dvanáct měsíců (nebo výjimečně osmnáct měsíců), směrnice vyžaduje, aby se na ně vztahovaly stejné pracovní podmínky jako na pracovníky hostitelské země. Maďarská vláda se domnívá, že pro kratší dobu vyslání směrnice posiluje *tvrdé jádro* povinných norem, které těmto pracovníkům zajišťují minimální ochranu během jejich vyslání do hostitelského státu.

55. Maďarská vláda je toho názoru, že směrnice 2018/957 by neměla mít stejný právní základ jako směrnice 96/71: obsah směrnice z roku 2018 se omezuje na ochranu vyslaných pracovníků, aniž směrnice obsahuje ustanovení zaměřená na liberalizaci poskytování služeb.

56. Maďarská vláda se také dovolává judikatury o přednosti konkrétnějšího právního základu. Při přijímání směrnice 96/71 byl použit obecný právní základ sbližování právních předpisů v oblasti volného pohybu služeb, neboť nebyl jiný, konkrétnější základ. Při přijetí směrnice 2018/957 již existoval tento konkrétnější právní základ (článek 153 SFEU), který měl unijní normotvůrce použít.

57. Komise, Rada, Evropský parlament a vlády členských států, které vstoupily do řízení jako vedlejší účastníci, se domnívají, že právní základ směrnice 2018/957 (čl. 53 odst. 1 a článek 62 SFEU) je správný.

B. Posouzení

58. Judikatura Soudního dvora o volbě právního základu byla shrnuta v rozsudku Česká republika v. Parlament a Rada⁴⁴ tak, jak budu reprodukovat níže:

- „volba právního základu unijního aktu [se] musí zakládat na objektivních skutečnostech, které mohou být předmětem soudního přezkumu, mezi něž patří účel a obsah tohoto aktu. Pokud přezkum dotčeného aktu ukáže, že sleduje dvojí účel nebo má dvě složky, a pokud jeden z těchto účelů nebo jednu z těchto složek je možné označit za hlavní nebo převažující, zatímco druhý účel nebo složka je pouze vedlejší, musí být tento akt založen na jediném právním základě, a sice na tom, který je vyžadován hlavním nebo převažujícím účelem nebo složkou“⁴⁵;
- „navíc [...] pro určení náležitého právního základu lze vzít v úvahu právní kontext, jehož je nová právní úprava součástí, zejména může-li takový kontext ozřejmit cíl této právní úpravy“⁴⁶;

44 – Rozsudek ze dne 3. prosince 2019 (C-482/17, EU:C:2019:1035; dále jen „rozsudek Česká republika v. Parlament a Rada“).

45 – Tamtéž, bod 31.

46 – Tamtéž, bod 32.

- „v případě právní úpravy, kterou se mění stávající právní úprava, je nutno pro určení jejího právního základu zohlednit rovněž stávající právní úpravu, kterou mění, a zejména její cíl a obsah“⁴⁷;
- z ustálené judikatury také vyplývá, že po vydání harmonizující normy „nemůže být unijní normotvůrce zbaven možnosti přizpůsobit tento akt jakékoli změně okolností nebo jakémukoli vývoji znalostí s ohledem na úkol, který mu náleží, a to dbát na ochranu obecných zájmů uznaných ve Smlouvě“⁴⁸.

59. V souladu s touto judikaturou tedy ověřím, zda směrnice 96/71 spadá do prostoru, který mají unijní orgány pro uvážení, což vyžaduje: i) identifikovat hlavní účel směrnice 2018/957, ii) přezkoumat její obsah⁴⁹ a iii) analyzovat kontext, v němž byla přijata.

1. Účel směrnice 2018/957

60. Při identifikaci *hlavního účelu* této směrnice je nezbytné mít na zřeteli její odůvodnění a ustanovení, která obsahuje, jako celek⁵⁰.

61. Body odůvodnění směrnice 2018/957 zdůrazňují, že tato směrnice usiluje o rovnováhu, ne vždy snadnou, mezi dvěma zájmy ne nutně souladnými⁵¹:

- na jedné straně záruky, aby podniky členských států mohly uskutečňovat nadnárodní poskytování služeb⁵² přemístěním pracovníků, bez neodůvodněných omezení, z jejich státu usazení, tak, aby mohli využít svou soutěžní výhodu v případě, že mají nižší mzdové náklady;
- na druhé straně ochrany práv vyslaných pracovníků⁵³, jejichž pracovní podmínky v zemi určení musí být podobné těm, které mají pracovníci tohoto státu.

62. Odkazy na tuto rovnováhu (mezi zájmy podniků poskytujících služby a sociální ochranou vyslaných pracovníků) se v odůvodnění směrnice 2018/957 opakují⁵⁴. Bod 10 jejího odůvodnění například poté, co konstatuje, že „zajištění větší ochrany pracovníků je nezbytné pro zabezpečení volného pohybu služeb na spravedlivém základě v krátkodobém i dlouhodobém horizontu, zejména zabráněním porušování práv zaručených Smlouvami“, dodává, jako protíváhu, že „pravidly zajišťujícími tuto ochranu pracovníků [...] nemůže být dotčeno právo podniků vysílajících pracovníky na území jiného členského státu dovolávat se volného pohybu služeb“.

63. Vhodná rovnováha mezi těmito dvěma zájmy má navíc zajistit spravedlivou soutěž mezi podniky, které vysílají pracovníky, a těmi, které jsou usazeny ve státě určení.

47 – Tamtéž, bod 42.

48 – Tamtéž, bod 38.

49 – Rozsudek ze dne 21. června 2018, Polsko v. Parlament a Rada (C-5/16, EU:C:2018:483), bod 49.

50 – Rozsudek ze dne 27. ledna 2000, DIR International Film a další v. Komise (C-164/98 P, EU:C:2000:48), bod 26.

51 – Bod 1 odůvodnění: „[...] zaručit rovné podmínky pro podniky a dodržování práv pracovníků“. Na tuto dualitu odkazuje také bod 4 odůvodnění: směrnice 2018/957 má za cíl přezkoumat, zda směrnice 96/71 „i nadále představuje správnou rovnováhu mezi potřebou podporovat volný pohyb služeb a zajišťovat rovné podmínky na jedné straně a potřebou chránit práva vyslaných pracovníků na straně druhé“.

52 – Bod 2 odůvodnění uvádí: „Volný pohyb služeb zahrnuje právo podniků poskytovat služby na území jiného členského státu a za tímto účelem na území tohoto členského státu dočasně vysílat vlastní pracovníky“.

53 – Bod 3 odůvodnění znovu potvrzuje cíl sociální spravedlnosti a ochrany, který chce u vyslaných pracovníků chránit. Body 5 a 9 odůvodnění mají také vliv na ochranu vyslaných pracovníků.

54 – Opakuje to bod 24 odůvodnění: „Tato směrnice vytváří vyvážený rámec, pokud jde o volný pohyb služeb a ochranu vyslaných pracovníků, jenž je nediskriminační, transparentní a přiměřený, a současně respektuje rozmanitost vnitrostátních pracovněprávních vztahů. Tato směrnice nebrání uplatnění pracovních podmínek, které jsou pro vyslané pracovníky výhodnější.“

64. Je pravda, že velká část odůvodnění směrnice 2018/957 se věnuje specificky ochraně vyslaných pracovníků. Důvodem tohoto opakování je, že v roce 2018 bylo snahou upravit směrnicí 96/71 právě tak, aby byla změněna v ní nastavená rovnováha a byla poskytnuta větší ochrany vyslaným pracovníkům. Unijní normotvůrce tuto změnu vnímal jako nezbytnou s ohledem na vývoj pracovního trhu v Unii po jejich postupných rozšířeních a v důsledku hospodářské krize z roku 2008.

2. Obsah směrnice 2018/957

65. Obsah této směrnice je v souladu s cíli, které uvádějí body jejího odůvodnění. Nové znění čl. 1 odst. 1 směrnice 96/71 klade větší důraz na ochranu práv vyslaných pracovníků, zatímco předchozí znění jej kladlo na podniky, které je zaměstnávají.

66. Změny, které směrnice 2018/957 vnáší do směrnice 96/71 jdou, opakují, směrem ke zlepšení pracovních podmínek vyslaných zaměstnanců a přibližují je podmínkám pracovníků hostitelského státu. Konkrétně:

- maximální doba vyslání se stanoví na jeden rok (nebo výjimečně 18 měsíců). Po překročení této doby se vyslaný pracovník změní v *dlouhodobě vyslaného pracovníka*⁵⁵, na něhož se v zásadě vztahují stejné pracovní podmínky, jako na pracovníky hostitelského státu;
- co se týče pracovníků vyslaných na dobu kratší, než jeden rok (nebo výjimečně 18 měsíců), přibývá oblastí, na něž se vztahuje povinnost rovnosti zacházení jako s tuzemskými pracovníky⁵⁶. Konkrétně termín „minimální mzda“ se nahrazuje „odměnou“;
- zlepšují se pracovní podmínky pracovníků vyslaných podniky poskytujícími pracovníky nebo podniky pro dočasnou práci. Členské státy musí zajistit (dříve to bylo volitelné), aby jim tyto subjekty zaručovaly pracovní podmínky, které platí podle článku 5 směrnice 2008/104/ES⁵⁷ pro pracovníky poskytnuté podniky pro dočasnou práci usazenými v hostitelském členském státě.

67. Kromě těchto úprav provádí směrnice 2018/957 další změny spojené s dohledem, prováděním kontroly a prosazováním směrnice 96/71, vyvolané přijetím směrnice 2014/67.

68. Globálně vzato, obsah směrnice 2018/957 tedy směřuje ke zvýšení ochrany práv vyslaných zaměstnanců, ale vždy v kontextu nadnárodního poskytování služeb realizovaného podnikem.

3. Kontext, v němž byla přijata směrnice 2018/957

69. Jak jsem již vysvětlil, směrnice 96/71 měla složitý zrod. Měla podpořit a usnadnit poskytování přeshraničních služeb, chránit vyslané pracovníky a zajistit spravedlivou soutěž mezi podniky státu původu a podniky členských států určení.

70. *Status quo*, jehož bylo dosaženo v roce 1996, byl změněn s rozšířením Unie v letech 2004 a 2007, jak bylo shora vysvětleno⁵⁸. Nadnárodní vysílání pracovníků se v důsledku této okolnosti zvýšilo, k čemuž se přidala hospodářská krize v roce 2008.

55 – Označení použité Marchalem Escalonou, N., „El desplazamiento de trabajadores en el marco de una prestación transnacional de servicios: hacia un marco normativo europeo más seguro, justo y especializado“, *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, 2019, č. 1, s. 96 až 98.

56 – Do jeho písmene h) se vkládají „podmínky ubytování pracovníků, pokud je ubytování poskytováno zaměstnavatelem pracovníkům mimo jejich obvyklé místo výkonu práce“; a do jeho písmene i) „příspěvky nebo náhrady výdajů na pokrytí cestovních výdajů a výdajů na stravu a ubytování pro pracovníky mimo domov z profesních důvodů“.

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

58 – Body 41 až 44 tohoto stanoviska.

71. Za těchto okolností považovaly politické orgány Unie, které byly motivovány také nejasností některých pojmů směrnice 96/71, za nezbytné tuto směrnici novelizovat, což se uskutečnilo ve dvou fázích: a) směrnicí 2014/67, která, aniž by změnila směrnici 96/71, zavedla mechanismy ke zlepšení jejího uplatňování, když se objevilo mnoho případů podvodů v nadnárodním vysílání pracovníků; a b) přijetím směrnice 2018/957, která zavádí výše popsané změny.

72. Již zmíněné obtíže, které měly Komise, Rada a Evropský parlament s tím, aby tuto reformu prosadily, ukázaly silný střet zájmů mezi státy původu podniků a hostitelskými státy. Tato žaloba na neplatnost a žaloba podaná proti směrnici 2018/957 Polskem (věc C-626/18) zviditelňují intenzitu rozporů mezi členskými státy.

4. Můj názor ohledně právního základu

73. Po analýze účelu, obsahu a kontextu směrnice 2018/957 musí být vyjasněno, zda právní základ použitý pro její přijetí (čl. 53 odst. 1 a článek 62 SFEU) je správný, jak tvrdí Evropský parlament, Rada, Komise a německá, francouzská a nizozemská vláda, nebo zda naopak tato směrnice měla být přijata na základě článku 153 SFEU, jak tvrdí Maďarsko.

74. Sdílím s Maďarskem názor, že cíle a obsah směrnice 2018/957 se zaměřují převážně na ochranu práv vyslaných pracovníků. Tato okolnost nicméně neumožňuje vyvodit závěr, že její kořeny by měl být nevyhnutelně hledány v článku 153 SFEU.

75. Připomenu především, že směrnice 2018/957 provádí sice významnou, avšak omezenou změnu směrnice 96/71. Podle judikatury Soudního dvora má akt pozměňující jiný akt obvykle stejný právní základ⁵⁹, což se mi jeví jako logické. Článek 53 odst. 1 a článek 62 SFEU tedy mohou být náležitým právním základem směrnice 2018/957, stejně jako jím byly v případě směrnice 96/71, kterou směrnice 2018/957 mění.

76. Směrnice 2018/957 přizpůsobuje legislativní řešení zavedené směrnicí 96/71 fenoménu (rostoucího) nadnárodního vysílání pracovníků s cílem usnadnit volný pohyb služeb poskytovaných podniky, jež využívají této formy mobilizace pracovní síly.

77. Toto přizpůsobení, připomínám, bylo nezbytné vzhledem k vývoji unijních pracovních trhů a zaměřeno na zvýšení ochrany pracovních podmínek vyslaných pracovníků. Je možné, že v některých případech vede k souvisejícímu snížení konkurenceschopnosti podniků při poskytování služeb v jiných členských státech s využitím tohoto způsobu jejich poskytování, nicméně taková byla (legitimní) volba evropského normotvůrce.

78. Jak jsem předeslal při analýze judikatury Soudního dvora v této oblasti, unijní normotvůrce nemůže být při přijímání harmonizačního předpisu zbaven možnosti přizpůsobit tento akt jakékoli změně okolností nebo jakémukoli vývoji znalostí s ohledem na to, že mu přísluší dbát na ochranu obecných zájmů uznaných ve Smlouvě⁶⁰.

79. Přesně k tomu došlo přijetím směrnice 2018/957. Unijní normotvůrce pozměnil směrnici 96/71 proto, aby přizpůbil rovnováhu v ní reflektovaných zájmů novým poměrům vyvolaným nadnárodní mobilitou pracovníků. Dotčené zájmy zůstávají tytéž, avšak těžiště a rovnováha mezi nimi se přesunuly směrem k vyšší ochraně pracovních práv těchto pracovníků. Toto vyvažování není důvodem pro změnu právního základu oproti směrnici 96/71.

59 – Rozsudek Česká republika v. Parlament a Rada, bod 42.

60 – Tamtéž, bod 38 a 39.

80. Maďarsko zmiňuje judikaturu Soudního dvora o volbě konkrétnějšího právního základu v případě existence několika právních základů pro přijetí normativního aktu Unie⁶¹. Podle jeho názoru je článek 153 SFEU pro účely přijetí směrnice 2018/957 konkrétnější než čl. 53 odst. 1 a článek 62 SFEU, protože uvedená směrnice se zaměřuje na ochranu práv pracovníků, nikoli na odstranění překážek volného pohybu služeb.

81. Nesdílím tuto argumentaci. Článek 153 odst. 2 SFEU obsahuje dva odlišné právní základy:

- v písmeni a) předpokládá přijetí opatření určených k podpoře spolupráce mezi členskými státy v sociální oblasti, s vyloučením jakékoliv harmonizace;
- v písmeni b) zakotvuje možnost stanovit v určitých sociálních oblastech „minimální požadavky, které se uplatní postupně“ s přihlédnutím ke stávajícím podmínkám v jednotlivých členských státech.

82. Žádný z těchto dvou právních základů není vhodný jako základ směrnice 2018/957. Co se týče vyslaných pracovníků v rámci nadnárodního poskytování služeb, je třeba vyjasnit, a to tato směrnice činí, jaká právní úprava se na ně v průběhu jejich vyslání do hostitelského členského státu uplatní. Za tím účelem je spolupráce mezi členskými státy zakotvená v čl. 153 odst. 2 písm. a) SFEU nedostatečná, a to tím spíše že zájmy členských států původu a členských států určení nemusí být v souladu, jak vyplývá z tohoto sporu.

83. Upřesnění, kterým právním řádem se budou řídit pracovní vztahy (v některých aspektech) během vyslání do přijímajícího státu také nevyžaduje vytvoření evropských minimálních harmonizačních norem, na které odkazuje čl. 153 odst. 2 písm. b) SFEU. Vzhledem k tomu, že není možná plná harmonizace všech pracovních podmínek v Unii, budou přetrvávat rozdíly mezi pracovními předpisy států původu a hostitelského státu.

84. Vycházíme-li z této premisy, směrnice 2018/957 se omezuje na konstatování, které normy hostitelského státu se vztahují na vyslaného pracovníka po dobu, kdy trvá nadnárodní poskytování služeb jeho podnikem. Takto chápána se podobá *kolizní normě*, podle níž se identifikuje použitelné právo, za účelem usnadnění volného pohybu služeb a současně zachování odpovídající sociální ochrany vyslaných pracovníků. Právní základy podle čl. 153 odst. 2 SFEU nezahrnují případy tohoto typu a nejsou pro ně ani určeny.

85. Proto článek 153 SFEU není *konkrétnějším* právním základem než čl. 53 odst. 1 a článek 62 SFEU, pokud jde o nyní řešenou otázku. Tyto dva posledně zmíněné články byly právním základem pro přijetí směrnice 96/71 a musí mít stejnou funkci při její změně, kterou provádí směrnice 2018/957. Vzhledem k tomu, že tato směrnice upravuje rovnováhu zájmů, k níž dospěl unijní normotvůrce v roce 1996, její právní základ je stejný, jaký měla směrnice 96/71, přestože zohledňuje změny, k nimž od té doby došlo v nadnárodní mobilitě pracovníků.

V. Druhý žalobní důvod: porušení čl. 153 odst. 5 SFEU

A. Tvzení

86. Maďarská vláda tvrdí, že směrnice 2018/957 je v rozporu s čl. 153 odst. 5 SFEU, neboť ten vylučuje legislativní pravomoc Unie v oblasti odměny v rámci pracovněprávních vztahů.

61 – Rozsudek ze dne 12. února 2015, Parlament v. Rada (C-48/14, EU:C:2015:91), bod 36 a citovaná judikatura.

87. Podle jejího názoru unijní normotvůrce tím, že stanovil, že odměňování pracovníků musí být přizpůsobeno právní úpravě platné v hostitelském členském státě, vydal směrnici, která se týká ve své podstatě odměňování v pracovněprávních vztazích. Zvolil si ty právní základy, které jsou zmíněny ve směrnici 2018/957, protože vzhledem k nedostatku pravomoci Unie to byla jediná možnost, jak regulovat odměnu za práci, což je jeden ze základních prvků této směrnice. Tím se podle maďarské vlády dopustil zneužití pravomoci.

88. Komise, Rada, Evropský parlament a vlády členských států, které vstoupily do řízení jako vedlejší účastníci, jsou toho názoru, že tento druhý důvod je neopodstatněný.

B. Posouzení

89. Vzhledem k mému názoru na první žalobní důvod je nadbytečné, abych se vyjadřoval ke druhému důvodu. Budu se jím tedy zabývat pouze podpůrně.

90. Podle Soudního dvora musí být čl. 153 odst. 5 SFEU (čl. 137 odst. 5 ES) vzhledem k tomu, že představuje výjimku z toho, co stanoví odstavce 1 až 4 téhož článku, vykládán striktně, aby neoprávněně nezasáhl do rozsahu těchto posledně zmíněných odstavců ani nezpochybnil cíle článku 151 SFEU.

91. Důvodem existence výjimky týkající se „odměny za práci“ (pojem, který používá čl. 153 odst. 5 SFEU) je, že stanovení odměny spadá do smluvní autonomie sociálních partnerů na vnitrostátní úrovni, jakož i do pravomoci členských států v této oblasti. Za současného stavu unijního práva je odměňování vyloučeno z harmonizace (podle článku 151 a následujících SFEU, které se týkají sociální politiky Unie)⁶².

92. Tato výjimka se týká opatření, která předpokládají přímý zásah unijního normotvůrce do určování odměny za práci. Tak by tomu bylo, pokud by účelem bylo sjednotit, celkově nebo částečně, konstitutivní prvky odměn nebo jejich úroveň v členských státech.

93. Výjimku však nelze rozšiřovat na každou otázku *mající jakoukoli spojitost* s odměnou za práci. Takový výklad by zbavil smyslu další oblasti uvedené v čl. 153 odst. 1 SFEU⁶³.

94. Směrnice 2018/957 se omezuje na koordinaci použití a na určení, které pracovněprávní předpisy (hostitelského státu nebo státu původu) se vztahují na vyslané pracovníky. V žádném případě nestanoví výši odměny, která má být zaplacená, což je, připomínám, v pravomoci hostitelského státu a státu původu, každého na jeho území.

95. Výjimku podle čl. 153 odst. 5 SFEU nelze namítat proti dotčené směrnici a ani nemůže zabránit jejímu přijetí. Oporou pro to je bod 17 odůvodnění směrnice 2018/957⁶⁴, který potvrzuje výlučnou pravomoc členských států ohledně odměňování za práci.

96. V témže smyslu *nový* čl. 3 odst. 1 třetí pododstavec směrnice 96/71 výslovně uvádí, že „[...] pojem ‚odměny‘ [určují] vnitrostátní právo nebo zvyklosti členského státu, na jehož území jsou pracovníci vysláni [...]“.

62 – Rozsudky ze dne 15. dubna 2008, Impact (C-268/06, EU:C:2008:223), body 123 a 124; a ze dne 13. září 2007, Del Cerro Alonso (C-307/05, EU:C:2007:509), body 39 a 40.

63 – Rozsudky ze dne 19. června 2014, Specht a další (C-501/12 a C-506/12, C-540/12 y C-541/12, EU:C:2014:2005), bod 33; ze dne 15. dubna 2008, Impact (C-268/06, EU:C:2008:223), bod 125; a ze dne 13. září 2007, Del Cerro Alonso (C-307/05, EU:C:2007:509), bod 41.

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

97. Směrnice 2018/957 upravuje předchozí dikci směrnice 96/71, která hovořila o „minimální mzdě“, a zpřesňuje ji. Soudní dvůr již konstatoval, že čl. 3 odst. 1 druhý pododstavec směrnice 96/71:

- „ - [...] odkazuje pro účely stanovení sazby minimální mzdy uvedené v prvním pododstavci tohoto odst. 1 výslovně na vnitrostátní právní předpisy nebo na zvyklosti členského státu, na jehož území je pracovník vyslán;
- [v] této souvislosti je třeba konstatovat, že směrnice 96/71 sama o sobě minimální mzdu věcně nevymezuje. Určení, jaké jsou podstatné složky minimální mzdy pro účely použití této směrnice, je tedy přenecháno právu dotčeného členského státu, avšak jen do té míry, pokud tato definice, tak jak vyplývá z právních předpisů nebo z relevantních vnitrostátních kolektivních smluv nebo z výkladu podaného vnitrostátním soudy, nemá za následek omezení volného pohybu služeb mezi členskými státy“⁶⁵.

98. Tato konstatování jsou přenositelná na reformu směrnice 96/71. Je tedy možné odmítnout, že směrnice 2018/957 harmonizuje z hmotněprávního hlediska odměňování vyslaných pracovníků, což znamená, že neporušuje čl. 153 odst. 5 SFEU.

99. Maďarská vláda je přesvědčena, že se unijní normotvůrce při volbě právních základů směrnice 2018/957 dopustil zneužití pravomoci, což je názor, který nesdílím, vzhledem k výše uvedenému. Kromě toho neuvádí tuto skutečnost jako zvláštní důvod neplatnosti, když konstatuje, že unijní zákonodárce porušil čl. 153 odst. 5 SFEU, aniž by specifikovala, zda jeho jednání bylo v rozporu se zvláštním legislativním procesem podle čl. 153 odst. 2 třetího pododstavce SFEU⁶⁶.

100. Druhý žalobní důvod směřující ke zrušení musí být tedy zamítnut.

VI. Třetí žalobní důvod: porušení článku 56 SFEU

101. Podle maďarské vlády je směrnice 2018/957 v rozporu s článkem 56 SFEU, který zakotvuje volný pohyb služeb. Podle jejího názoru povinnosti a omezení, která ukládá podnikům usazeným v některém členském státě, když vysílají pracovníky do jiného členského státu v rámci poskytování služeb, jsou diskriminační, nikoli nezbytná a nepřiměřená ve vztahu k cíli, kterého mají dosáhnout. Navíc ustanovení v oblasti dopravy porušují čl. 58 odst. 1 SFEU.

102. Kritika maďarské vlády se soustřeďuje na tři prvky směrnice 2018/957, a to:

- článek 1 bod 2 písm. a), který nahrazuje v čl. 3 odst. 1 prvním pododstavci písm. c) směrnice 96/71 pojem „minimální mzda“ pojmem „odměna“;
- článek 1 bod 2 písm. b), který doplňuje do článku 3 směrnice 96/71 odstavce 1a, který stanoví téměř úplné použití pracovních podmínek hostitelského státu na pracovníky vyslané na více než 12 měsíců; a
- článek 3 odst. 3, který se týká odvětví silniční dopravy.

103. Komise, Rada, Evropský parlament a vlády členských států, které vstoupily do řízení jako vedlejší účastníci, jsou toho názoru, že tento třetí důvod je neopodstatněný.

65 – Rozsudek Isbir, body 36 a 37.

66 – Akt je postižen zneužitím pravomoci, pokud se na základě objektivních, relevantních a shodujících se nepřímých důkazů ukáže, že byl přijat za vylučným nebo přinejmenším rozhodujícím účelem dosáhnout jiných cílů, než jsou cíle, pro které byla daná pravomoc svěřena, nebo vyhnout se postupu zvláště upravenému Smlouvou o FEU pro vyrovnání se s okolnostmi daného případu (rozsudky ze dne 5. května 2015, Španělsko v. Parlament a Rada, C-146/13, EU:C:2015:298, bod 56; a ze dne 16. dubna 2013, Španělsko a Itálie v. Rada, C-274/11 a C-295/11, EU:C:2013:240, bod 33).

A. Předběžná úvaha: článek 56 SFEU a harmonizační směrnice o vysílaných pracovnících

104. Než začnu s analýzou tohoto důvodu, učiním předběžnou úvahu ohledně použití článku 56 SFEU na směrnici 2018/957.

105. Jak zdůrazňuje Evropský parlament, článek 56 SFEU se uplatní na unijní harmonizační normu jinak než při posouzení vnitrostátních opatření omezujících danou základní svobodu.

106. Je pravda, že zákaz omezení volného pohybu služeb se vztahuje nejen na vnitrostátní opatření, nýbrž také na opatření unijních orgánů⁶⁷. Nelze však opomenout, že unijní normotvůrce schvaluje harmonizační normy právě za účelem usnadnění svobody poskytování služeb při současném zajištění ochrany základních sociálních zájmů, na které může mít dopad⁶⁸.

107. Judikaturu Soudního dvora k *vnitrostátním normám* omezujícím mobilitu pracovníků vysílaných v rámci nadnárodního poskytování služeb nelze bez dalšího přenést na *unijní normy*, které mají harmonizovat tento fenomén, jako je směrnice 2018/957.

108. Jak jsem již vysvětlil, směrnicí 96/71 unijní zákonodárce neoddiskutovatelně spojil tři obtížně slučitelné cíle: podporovat a usnadňovat přeshraniční poskytování služeb, chránit vyslané pracovníky a zajišťovat spravedlivou soutěž mezi zahraničními a místními soutěžiteli. Za účelem jejího přizpůsobení změnám, k nimž došlo, musel unijní zákonodárce upravit rovnováhu prostřednictvím směrnice 2018/957, která se zaměřuje na jeden z těchto cílů (zlepšení ochrany práv vysílaných pracovníků).

109. Přezkum, který může Soudní dvůr provádět ohledně platnosti harmonizační směrnice v rámci žaloby na neplatnost, implikuje posouzení, zda je dodržena zásada proporcionality, neopravňuje však k nahrazení politických rozhodnutí, ze kterých vychází její obsah. Jako obecná zásada unijního práva zásada proporcionality „vyžaduje, aby prostředky zavedené ustanovením unijního práva byly způsobilé k uskutečnění legitimních cílů sledovaných dotyčnou právní úpravou a nepřekračovaly meze toho, co je k dosažení těchto cílů nezbytné“⁶⁹.

110. Připomenu, že co se týče soudní kontroly splnění těchto požadavků, nastavil Soudní dvůr tato kritéria:

- „[...] přiznal unijnímu normotvůrci v rámci výkonu pravomocí, které mu jsou svěřeny, širokou posuzovací pravomoc v oblastech, ve kterých jeho činnost předpokládá volby jak politické, tak ekonomické či sociální povahy a v nichž má provést komplexní posouzení a hodnocení. Nejedná se tedy o otázku, zda opatření přijaté v takové oblasti je jedinou nebo nejlepší možností, neboť legalita tohoto opatření může být dotčena pouze jeho zjevně nepřiměřeným charakterem ve vztahu k cíli, který hodlají příslušné orgány sledovat“⁷⁰;

67 – Rozsudky ze dne 2. září 2015, Groupe Steria (C-386/14, EU:C:2015:524), bod 39; ze dne 26. října 2010, Schmelz (C-97/09, EU:C:2010:632), bod 50; a ze dne 18. září 2003, Bosal (C-168/01, EU:C:2003:479), body 25 a 26. Obdobně, co se týče volného pohybu zboží, viz rozsudky ze dne 25. června 1997, Kieffer a Thill (C-114/96, EU:C:1997:316), bod 27; a ze dne 12. července 2012, Association Kokopelli (C-59/11, EU:C:2012:447), bod 80.

68 – Rozsudek ze dne 13. května 1997, Německo v. Parlament a Rada (C-233/94, EU:C:1997:231), bod 17: „[...] členské státy mohou za určitých okolností přijmout nebo zachovat opatření, která brání volnému pohybu. Právě tyto překážky čl. 57 odst. 2 Smlouvy dovoluje Společenství odstranit prostřednictvím koordinace právních a správních předpisů členských států týkajících se přístupu k samostatné výdělečné činnosti a jejího výkonu. Vzhledem k tomu, že se jedná o koordinační opatření, zohledňuje Společenství obecný zájem sledovaný jednotlivými členskými státy a stanoví úroveň ochrany tohoto zájmu, která se jeví ve Společenství přijatelná“.

69 – Rozsudek Česká republika v. Parlament a Rada, bod 76.

70 – Tamtéž, bod 77 a citovaná judikatura.

- „[...] široká posuzovací pravomoc unijního normotvůrce, s níž se pojí omezený soudní přezkum jejího výkonu, [se] uplatní nejen na povahu a dosah ustanovení, která je třeba přijmout, ale také v určité míře na zjištění základních údajů“⁷¹;
- „unijní normotvůrce [...] je povinen založit své rozhodnutí na objektivních kritériích a zjišťovat, zda mohou cíle sledované zvoleným opatřením odůvodnit i značné negativní hospodářské dopady pro určité hospodářské subjekty“⁷²;
- „mimoto i soudní přezkum omezeného rozsahu vyžaduje, aby unijní orgány, tvůrci dotčeného aktu, byly schopny před Soudním dvorem prokázat, že akt byl přijat v rámci skutečného výkonu jejich posuzovací pravomoci, která předpokládá zohlednění všech relevantních skutečností a okolností situace, kterou měl tento akt upravovat. Z toho vyplývá, že tyto orgány musí být alespoň schopné předložit a vysvětlit jasně a jednoznačně základní údaje, které měly být zohledněny pro účely odůvodnění napadaných opatření obsažených v tomto aktu a na nichž závisel výkon posuzovací pravomoci těchto orgánů“⁷³.

111. Unijní zákonodárce disponoval ve světle těchto kritérií v tak složité oblasti, jako je regulace nadnárodních vysílání pracovníků, širokou posuzovací pravomocí. Co je nutno objasnit, je to, zda tuto pravomoc použil *zjevně* nesprávně, když změnil rovnováhu zájmů, k níž dospěla směrnice 96/71, zavedením změn, jež přináší směrnice 2018/957.

B. První část třetího žalobního důvodu: dostatečná ochrana vyslaných pracovníků normami státu původu podniku, který poskytuje služby

1. Tvrzení

112. Podle maďarské vlády směrnice 2018/957 porušuje článek 56 SFEU, neboť stanovením použití pracovních podmínek hostitelského státu na vyslané pracovníky ignoruje použití zásady vzájemného uznávání. Podle jejího názoru je ochrana práv těchto pracovníků dostatečně zajištěna právními předpisy státu původu. Jejich podřízení právnímu řádu hostitelského státu je v rozporu se zásadou vzájemného uznávání a vytváří překážku volného pohybu služeb⁷⁴. Povinnost uznávat pracovní podmínky stanovené jiným členským státem v souladu s unijním právem ukládá též směrnice 2006/123/ES⁷⁵.

113. Podle maďarské vlády zejména vyrovnaní odměn vyslaných pracovníků a místních pracovníků hostitelského státu, stejně jako téměř úplné postavení dlouhodobě vyslaných pracovníků na roveň místním pracovníkům zpochybňují způsoblost minimální mzdy hostitelského státu zajistit přiměřené živobytí vyslaných pracovníků a omezují komparativní výhodu některých „nových členských států“ s nižšími mzdovými náklady. Komise navíc nepředložila ve svém posouzení dopadu informace, které by odůvodnily potřebnost změn zavedených směrnicí 2018/957.

71 – Tamtéž, bod 78 a citovaná judikatura.

72 – Tamtéž, bod 79 a citovaná judikatura. Podle článku 5 Protokolu (č. 2) o používání zásad subsidiarity a proporcionality, začleněného jako příloha do SEU a SFEU, návrhy legislativních aktů přihlížejí k nutnosti postupovat tak, aby každá zátěž dopadající na hospodářské subjekty byla co nejmenší a přiměřená cíli, jehož má být dosaženo.

73 – Tamtéž, bod 81 a citovaná judikatura.

74 – Rozsudek ze dne 9. srpna 1994, Vander Elst (C-43/93, EU:C:1994:310), bod 16, uvádí, že „[...] volný pohyb služeb jako základní zásada Smluv, může být omezen pouze prostřednictvím norem, které jsou odůvodněny obecným zájmem a uplatňují se na všechny osoby nebo podniky vykonávající činnost na území státu určení, jestliže tento zájem není chráněn pravidly, jimž poskytovatel služeb podléhá v členském státě, kde je usazen [...]“.

75 – Směrnice Evropského parlamentu a Rady ze dne 12. prosince 2006 o službách na vnitřním trhu (Úř. věst. 2006, L 376, s. 36).

114. A konečně, maďarská vláda poukazuje na rozdíl mezi použitím pracovněprávních norem hostitelského státu, uloženým směrnicí 2018/957, a režimem sociálního zabezpečení použitelným na vyslané pracovníky, upraveným nařízením (ES) č. 883/2004⁷⁶. Posledně zmíněné nařízení vyžaduje, aby se na vyslaného pracovníka vztahovaly a uplatňovaly normy sociálního zabezpečení státu původu, neboť ty jsou nejvhodnější pro zajištění ochrany jeho práv.

115. Komise, Rada, Evropský parlament a vlády členských států, které vstoupily do řízení jako vedlejší účastníci, jsou toho názoru, že tato část třetího žalobního důvodu je neopodstatněná.

2. Posouzení

116. Je několik důvodů, které podle mého názoru popírají argumenty maďarské vlády.

117. Zprvée směrnice 2006/123 se nelze dovolávat za účelem použití norem státu původu na vyslané pracovníky. Touto směrnicí není dotčeno pracovní právo⁷⁷, ani vnitrostátní předpisy v oblasti sociálního zabezpečení členských států⁷⁸. Navíc její čl. 3 odst. 1 písm. a) prohlašuje, že směrnice 96/71 má přednost před směrnicí 2006/123 v případě rozporu týkajícího se „zvláštních aspektů přístupu k činnosti poskytování služeb nebo jejího výkonu v konkrétních odvětvích nebo pro konkrétní profese“⁷⁹.

118. Zadržet původní judikatura Soudního dvora o slučitelnosti vnitrostátních opatření omezujících vysílání pracovníků s článkem 56 SFEU zohledňovala podmínky ochrany těchto pracovníků ve státě původu jejich podniku⁸⁰. Tentýž směr byl zachován v judikatuře následující po přijetí směrnice 96/71, co se týče omezení, jež nespádala do působnosti této směrnice⁸¹. Soudní dvůr však nezohledňuje normy státu původu při použití článku 3 směrnice 96/71 na pracovní podmínky pracovníků, neboť to by zbavilo uvedený předpis užitečného účinku⁸².

119. Zatřetí posouzení dopadu vypracované Komisí⁸³ obsahovalo dostatek informací a dat pro podporu normativního návrhu, který vedl k přijetí směrnice 2018/957. Je pravda, jak sama Komise připouští, že údaje o nadnárodní mobilitě pracovníků nebyly zcela přesné, neboť vycházely z informací poskytnutých vnitrostátními institucemi sociálního zabezpečení na základě vydaných formulářů A1. Rozdíly v odměnách mezi jedněmi a druhými státy byly Komisí také posouzeny na základě přibližných údajů.

76 – Nařízení Evropského parlamentu a Rady ze dne 29. dubna 2004 o koordinaci systémů sociálního zabezpečení (Úř. věst. 2004, L 166, s. 1; Zvl. vyd. 05/05, s. 72), pozměněné nařízením Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 987/2009 ze dne 16. září 2009, kterým se stanoví prováděcí pravidla k nařízení č. 883/2004 (Úř. věst. 2009, L 284, s. 1), a nařízením Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 465/2012 ze dne 22. května 2012 (Úř. věst. 2012, L 149, s. 4).

77 – Její čl. 1 odst. 6 rozumí pracovním právem „jakákoli právní nebo smluvní ustanovení týkající se podmínek zaměstnávání, pracovních podmínek, včetně bezpečnosti a ochrany zdraví při práci a vztahů mezi zaměstnavateli a pracovníky, která členské státy používají podle vnitrostátního práva, jež je v souladu s právem Společenství.“

78 – Rozsudek Čepelnik, body 29 až 36.

79 – Bod 86 odůvodnění směrnice 2006/123 také potvrzuje, že tato obecná harmonizační norma v oblasti uvádění služeb na vnitřní trh by se neměla týkat pracovních podmínek a podmínek zaměstnávání, které se na základě směrnice 96/71/ES vztahují na pracovníky vysílané k poskytování služby na území jiného členského státu.

80 – Rozsudek Arblade a další, bod 34.

81 – Rozsudek De Clercq a další, body 45 až 47; a ze dne 7. října 2010, Santos Palhota a další (C-515/08, EU:C:2010:589), body 25 až 27 a 45.

82 – Rozsudek Laval un Partneri, bod 80.

83 – SWD(2016) 52 final, 8.3.2016, Commission Staff Working Document. Impact Assessment accompanying the document Proposal for a Directive of the European Parliament and the Council amending Directive 96/71/EC concerning the posting of workers in the framework of the provision of services.

120. Nicméně judikatura Soudního dvora přiznává unijnímu normotvůrci širokou posuzovací pravomoc při ověřování základních údajů potřebných k přijetí normativního aktu. Soudní přezkum tohoto posouzení musí být omezený⁸⁴. Dokument Komise o dopadech tedy nabízel dostatek údajů pro odůvodnění schválení směrnice 2018/957. Během legislativního procesu tyto údaje nebyly zpochybněny a sloužily Komisi jako podklad pro posouzení různých alternativ a pro podložený výběr té, která znamenala posílení ochrany pracovníků.

121. Začtvrté nepovažuji za vhodné přenášet režim sociálního zabezpečení vyslaných pracovníků (nařízení č. 883/2004) na jejich pracovní podmínky.

122. Logika unijních pravidel, která koordinují vnitrostátní režimy sociálního zabezpečení, je nastavena, jak argumentuje Rada, na vztah mezi osobou, která je nositelem práv a povinností, a státem poskytujícím podporu. Proto čl. 11 odst. 1 nařízení č. 883/2004 stanoví základní zásadu, že osoby podléhají právnímu řádu pouze jediného členského státu, jímž je obvykle – v souladu se zásadou *lex loci laboris* – místo skutečného výkonu práce.

123. Tato obecná zásada má nicméně výjimky. Mezi nimi je zachování výlučné vazby pracovníka na režim sociálního zabezpečení státu původu (to znamená státu, v němž zaměstnávající podnik běžně provozuje svou činnost), když je tento pracovník vyslán podnikem do jiného členského státu na omezenou dobu, nejdéle však na dobu 24 měsíců, pokud jsou splněny podmínky článku 12 nařízení č. 883/2004⁸⁵.

124. Tuto výjimku nelze rozšířit na pracovní podmínky vyslaných pracovníků, neboť se jedná o právní vztahy mezi slabší stranou (zaměstnaná osoba) a druhou, která je silnější (zaměstnávající podnik). Za účelem lepší ochrany první ze stran je nutné kombinovat použití pracovních předpisů státu původu s jinými předpisy hostitelského státu.

125. Směrnice 96/71 se tím řídí, neboť zaručuje vyslaným pracovníkům použití základního jádra pracovních podmínek hostitelského státu (rozšířeného směrnicí 2018/957), a současně umožňuje, aby se další prvky pracovního vztahu nadále řídily právem státu původu. V tomto smyslu je v souladu s nařízením Řím I⁸⁶, o němž se zmíním později.

126. Shrnuto, řešení zvolené v nařízení č. 883/2004 pro sociální zabezpečení vyslaných pracovníků (podřízení předpisům státu původu) není přenositelné na jejich pracovní podmínky, na něž je třeba použít částečně právní úpravu hostitelského státu společně s právní úpravou státu původu⁸⁷.

127. A konečně, Soudnímu dvoru nepřísluší nahrazovat posouzení unijního normotvůrce svým vlastním. Přísluší mu pouze, jak jsem připomněl, ověřit, zda unijní normotvůrce zjevně překročil širokou posuzovací pravomoc, jíž disponuje v souvislosti s komplexním posouzením a hodnocením, které musel provést.

84 – Rozsudek Česká republika v. Parlament a Rada, bod 77.

85 – Výjimka je založena na snaze podpořit v co možná největší míře volný pohyb služeb a zamezit nikoli nezbytným a nákladným administrativním a jiným komplikacím, které by nebyly v zájmu pracovníků, ani podniků, a ani správ sociálního zabezpečení.

86 – Nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 593/2008 ze dne 17. června 2008, o právu rozhodném pro smluvní závazkové vztahy (Řím I) (Úř. věst. 2008, L 177, s. 6).

87 – Jediná výjimka z tohoto pravidla je zakotvena v čl. 3 odst. 7 směrnice 96/71, který stanovil, že použití pracovníprávních předpisů hostitelského státu nebrání použití pracovních podmínek, které jsou pro pracovníky výhodnější. To znamená, že vyslaný pracovník může i nadále podléhat pracovníprávním předpisům a pracovním podmínkám země původu, pokud jsou tyto výhodnější, než ty v hostitelském státě. Za těchto okolností musí hostitelský stát uznat platnost použití právních předpisů země původu a nevytvářet překážky vysílání pracovníků za účelem nadnárodního poskytování služeb.

128. V tomto případě neshledávám, že by se unijní zákonodárce v souvislosti se sledovaným cílem uchýlil k opatřením „zjevně nepřiměřeného charakteru“⁸⁸. V témže rozsahu nepřekročil širokou posuzovací pravomoc, kterou měl při změně předchozího režimu v tak složité oblasti, jako je nadnárodní vysílání pracovníků.

C. Druhá část třetího žalobního důvodu: porušení zásady zákazu diskriminace

1. Tvzení

129. Podle maďarské vlády směrnice 2018/957 porušuje zásadu zákazu diskriminace, která zakazuje použití rozdílných pravidel na srovnatelné situace nebo stejných pravidel na situace rozdílné⁸⁹.

130. Zaprvé nahrazení povinnosti platit vyslaným pracovníkům minimální mzdu, aby jim byla zajištěna stejná odměna, jako místním pracovníkům, způsobuje diskriminaci na úkor podniků poskytujících služby, které vysílají své pracovníky, v porovnání s místními podniky. Diskriminace spočívá v tom, že podniky hostitelského státu jsou povinny platit svým zaměstnancům pouze minimální mzdu stanovenou vnitrostátním právem, zatímco podniky jiných členských států, které vysílají pracovníky, musí těmto pracovníkům platit odměnu, která je určena vnitrostátními zvyklostmi, a která je podle názoru maďarské vlády nutně vyšší než minimální mzda.

131. Zadruhé maďarská vláda argumentuje tím, že použití stejných předpisů na dlouhodobě vyslané pracovníky a místní pracovníky podle čl. 3 odst. 1a směrnice 96/71 je neslučitelné se zásadou zákazu diskriminace, neboť obě kategorie se nenacházejí ve srovnatelných situacích.

132. Zásadu zákazu diskriminace podle uvedené vlády porušuje také povinnost podniků vysílajících pracovníky platit jim cestovní výdaje a výdaje na ubytování nebo stravu (nový čl. 3 odst. 7 směrnice 96/71).

133. Komise, Rada, Evropský parlament a vlády členských států, které vstoupily do řízení jako vedlejší účastníci, jsou toho názoru, že tato část třetího žalobního důvodu je neopodstatněná.

2. Posouzení

134. Směrnice 96/71 v té podobě, jak byla změněna směrnicí 2018/957, nepovažuje postavení vyslaných a místních pracovníků hostitelského státu paušálně za identické.

135. Proto její čl. 3 odst. 1 vyjmenovává taxativně oblasti, v nichž se na vyslané pracovníky použijí právní předpisy hostitelského státu s cílem zajistit rovnost zacházení s pracovníky místními⁹⁰. Ve zbývajících oblastech rovnost zacházení mezi jedněmi a druhými neukládá.

136. Nahrazení termínu „minimální mzda“ „odměnou“, k němuž se vyjádřím později, nezpůsobuje diskriminaci tvrzenou Maďarskem, na úkor podniků, jež vysílají pracovníky.

88 – Rozsudek Česká republika v. Parlament a Rada, bod 77.

89 – Rozsudky ze dne 22. března 2007, Talotta (C-383/05, EU:C:2007:181), bod 18, a Laval un Partneri, bod 115.

90 – Jedná se o základní část kogentních ustanovení pro účely minimální ochrany použitelných v oblastech, v nichž hostitelský stát může vyžadovat dodržování svého vnitrostátního práva (rozsudky Laval un Partneri, bod 59, a ze dne 19. června 2008, Komise v. Lucembursko, C-319/06, EU:C:2008:350, bod 26).

137. Podle nového čl. 3 odst. 1 třetího pododstavce totiž „určují pojem ‚odměny‘ vnitrostátní právo nebo zvyklosti členského státu, na jehož území jsou pracovníci vysláni, a rozumí se jím veškeré *povinné*⁹¹ složky odměny stanovené vnitrostátními právními či správními předpisy nebo kolektivními smlouvami či rozhodčími nálezy, které byly v tomto členském státě prohlášeny za všeobecně použitelné nebo se jinak použijí v souladu s odstavcem 8“.

138. Podniky, které vysílají pracovníky, jim tedy musí platit pouze odměnu, která odpovídá minimální mzdě zvýšené o jakoukoli další složku povinnou v hostitelském státě. Takto definované složky odměny se s ohledem na jejich povinný charakter podle vnitrostátního práva hostitelského státu vztahují také na místní pracovníky, a musí být vyplaceny podniky usazenými v tomto státě, aniž dochází k jakémukoli rozdílnému zacházení. Směrnice 2018/957 samozřejmě nekonkretizuje, které složky odměny jsou povinné, což je otázka, již řeší právo hostitelského státu.

139. Jak vyplývá z analýzy dopadů Komise, směrnice 2018/957 odmítla vyžadovat *úplnou rovnost* mezi odměnou vyslaných a místních pracovníků⁹².

140. Co se týče tvrzené diskriminace na základě uplatňování stejných norem na dlouhodobě vyslané a místní pracovníky, omezím se na zdůraznění, že čl. 3 odst. 1a směrnice 96/71 nestanoví stejné zacházení pro oba druhy pracovníků. Toto ustanovení *přibližuje* režim dlouhodobě vyslaných pracovníků režimu místních pracovníků, avšak *nestaví je na roveň* právě proto, že jejich situace je odlišná.

141. Neshledávám diskriminaci ani povinnost podniků vysílajících pracovníky platit jim cestovní výdaje a výdaje na ubytování nebo stravu. Jedná se o výdaje způsobené samotným vysláním, které musí zaměstnavatel zaplatit zaměstnanci v souladu s vnitrostátními právními předpisy nebo zvyklostmi použitelnými pro daný pracovní poměr, jimiž jsou právní předpisy a zvyklosti země původu. Odpovídající ustanovení směrnice uvádí, podle jakého vnitrostátního práva musí být zaplacen výdaje způsobené vysláním, s tím, že členské státy mají svobodu upravit je ve svém vnitrostátním právu⁹³. Není mi jasné, jaký typ diskriminace může toto pravidlo způsobovat.

D. Třetí část třetího žalobního důvodu: porušení zásady proporcionality

1. Tvrzení

142. Podle maďarské vlády směrnice 2018/957 komplikuje nadnárodní poskytování služeb s vysláním pracovní síly na vnitřním trhu a brání mu, protože se omezuje na zvýšení ochrany vyslaných pracovníků. Není proto způsobilá dosažení cílů, které sleduje, a porušuje zásadu proporcionality.

143. Komise, Rada, Evropský parlament a vlády členských států, které vstoupily do řízení jako vedlejší účastníci, jsou toho názoru, že tato část třetího žalobního důvodu je neopodstatněná.

2. Posouzení

144. Zásada proporcionality vyžaduje, aby akty unijních institucí byly způsobilé k uskutečnění legitimních cílů sledovaných dotyčnou právní úpravou a nepřekračovaly meze toho, co je nezbytné pro jejich dosažení⁹⁴.

91 – Zvýraznění doplněno autorem stanoviska.

92 – Bod 4.5.2 dokumentu SWD(2016) 52 final, ze dne 8. března 2016.

93 – Viz bod 19 odůvodnění směrnice 2018/957.

94 – Rozsudky ze dne 8. června 2010, Vodafone a další (C-58/08, EU:C:2010:321), bod 51; ze dne 12. července 2012, Association Kokopelli (C-59/11, EU:C:2012:447), bod 38, a ze dne 16. června 2015, Gauweiler a další (C-62/14, EU:C:2015:400), bod 67.

145. Pokud musí unijní orgány učinit rozhodnutí technického charakteru a provést komplexní prognózu a posouzení, mají široký prostor pro uvážení. Soudní dvůr se omezuje na ověření, zda unijní normotvůrce *zjevně* překročil širokou posuzovací pravomoc tím, že zvolil opatření zjevně nevhodná nebo nepřiměřená ve vztahu ke sledovanému cíli⁹⁵.

146. Shodují se s Radou a Parlamentem v tom, že unijní normotvůrce při přijímání směrnice 2018/957 dodržel požadavky zásady proporcionality.

147. Argumenty maďarské vlády o nepřiměřeném charakteru ustanovení o dlouhodobě vyslaných pracovnících přezkoumám ve čtvrté části tohoto třetího důvodu, abych se vyhnul opakování.

148. Co se týče odměňování vyslaných pracovníků, nahrazení pojmu „minimální mzda“ pojmem „odměna“, které provádí směrnice 2018/957, je v posouzení dopadu zveřejněném Komisí odůvodněno obtížemi vyvolanými používáním prvního z těchto pojmů při uplatňování směrnice 96/71.

149. Za účelem zjednání nápravy této situace Komise zkoumala možná řešení a jejich finanční dopady. Rozhodla se pro řešení, jež považovala za nejvhodnější, a sice provést omezenou novelizaci směrnice 96/71, uskutečněnou přijetím směrnice 2018/957, a nikoli zveřejnit interpretační sdělení či neměnit směrnici 96/71 vůbec⁹⁶.

150. Podle mého názoru toto řešení není v rozporu se zásadou proporcionality a nezakládá omezení neslučitelné s článkem 56 SFEU. Dokládá to několik argumentů.

151. Zprvce pojem „minimální mzda“ vyvolával praktické obtíže⁹⁷, jak dokládá judikatura Soudního dvora, a zejména jeho rozsudek *Sähköalojen ammattiliitto*⁹⁸. V něm byl uznán široký výklad, který zahrnuje:

- možnost výpočtu minimální hodinové nebo úkolové mzdy na základě zařazení pracovníků do mzdových skupin, jak jej stanoví relevantní kolektivní smlouvy hostitelského členského státu, za předpokladu, že tento výpočet a toto zařazení jsou provedeny podle závazných a transparentních pravidel, což musí ověřit vnitrostátní soud;
- denní příspěvek za stejných podmínek, jakým podléhá zahrnutí tohoto příspěvku do minimální mzdy vyplácené místním pracovníkům při jejich vyslání v rámci hostitelského členského státu;
- náhrada za dobu strávenou cestou, která je vyplácena pracovníkům, pokud jim každodenní dojíždění do místa výkonu práce a zpět zabere více než hodinu;
- příspěvek na dovolenou, který musí být přiznán za minimální délku placené dovolené za kalendářní rok.

152. Unijní zákonodárce bral tyto výkladové obtíže i široký výklad provedený Soudním dvorem v potaz při přijímání směrnice 2018/957 a začlenění pojmu „odměna“ do čl. 3 odst. 1 a 7 směrnice 91/76.

95 – Rozsudky *Česká republika v. Parlament a Rada*, bod 78; a ze dne 8. července 2010, *Afton Chemical* (C-343/09, EU:C:2010:419), bod 46.

96 – Dokument SWD(2016) 52 final, ze dne 8. března 2016, s. 23 a násl.

97 – Francouzská vláda na tyto praktické obtíže na jednání zvláště poukazovala a uvedla, že ve Francii je rozlišována minimální mzda (SMIC) od „minimální mzdy“ podle směrnice 96/71. „Minimální mzda“ podle směrnice zahrnuje vedle minimální mzdy také příplatky za noční práci nebo za rizikovost, které je nutno vyplácet i vyslaným pracovníkům.

98 – Body 38 až 70.

153. Tato změna navíc umožňuje omezit praxi podniků, které při vysílání svých pracovníků mohly mít tendenci vyplácet jim minimální mzdu bez ohledu na jejich kategorii, funkce, odbornou kvalifikaci či délku pracovní zkušenosti, což vedlo k rozdílům v odměňování ve srovnání s místními pracovníky v obdobné situaci⁹⁹.

154. Na jednání Komise zopakovala, co již uvedla ve svém posouzení dopadu, a sice že ztotožnění „minimální mzdy“ podle směrnice 96/71 s minimální mzdou zákonně stanovenou vnitrostátními předpisy hostitelského státu vyvolávalo v praxi rozdíly v odměňování mezi místními a vyslanými pracovníky zejména v takových odvětvích, jako je stavebnictví.

155. Zadruhé je podle čl. 3 odst. 1 druhého pododstavce směrnice 96/71 zavedení minimální mzdy věcí vnitrostátních právních předpisů nebo zvyklostí hostitelského členského státu¹⁰⁰. Způsob výpočtu uvedené mzdy a kritéria, která jsou v té souvislosti zvolena, jsou rovněž na tomto členském státu¹⁰¹. Vnitrostátní právní předpisy nebo zvyklosti upravující výpočet minimální mzdy se mezi jednotlivými členskými státy Unie značně liší (a ne vždy jsou transparentní), což ztěžuje vysílání pracovníků za slušných pracovních podmínek srovnatelných s pracovními podmínkami místních pracovníků¹⁰².

156. Ve svém posouzení dopadu Komise odůvodnila, že pojem *odměna* umožňuje napravit tyto nesrovnalosti a zlepšit ochranu vyslaných pracovníků, a vytvořit přitom spravedlivější podmínky hospodářské soutěže mezi místními podniky a podniky, které vysílají pracovníky za účelem poskytování služeb, zejména v odvětvích s velkou potřebou pracovních sil¹⁰³.

157. Z výše uvedeného lze vyvodit, že unijní normotvůrce dodržel požadavky zásady proporcionality, aniž *zjevně* překročil svou širokou posuzovací pravomoc v tak technické a komplexní oblasti, jako je tato, když zvolil opatření (zavedení pojmu *odměna*) vhodné pro dosažení sledovaných cílů. Toto opatření samo o sobě umožňuje lepší ochranu vyslaných pracovníků a záruku spravedlivých podmínek hospodářské soutěže mezi místními podniky a podniky, které vysílají pracovníky.

E. Čtvrtá část třetího žalobního důvodu: porušení volného pohybu služeb způsobené režimem dlouhodobě vyslaných pracovníků

1. Tvzení

158. Maďarská vláda dodává, že zvláštní režim pro dlouhodobě vyslané pracovníky (nový čl. 3 odst. 1a směrnice 96/71) je neslučitelný s článkem 56 SFEU.

159. Podle uvedené vlády tento režim změnou práva použitelného na dlouhodobě vyslané pracovníky a uplatněním všech pracovních podmínek hostitelského členského státu na tyto pracovníky nepřiměřeně a neodůvodněně omezuje činnost podniků, které vysílají pracovníky v rámci nadnárodního poskytování služeb. Tímto způsobem se také stírají hranice mezi volným pohybem služeb a volným pohybem pracovníků.

99 – Dokument SWD(2016) 52 final ze dne 8. března 2016, ss. 10 a 11.

100 – „Vymezení, jaké jsou podstatné složky pojmu minimální mzdy pro účely použití této směrnice, [je] přenecháno právu členského státu vyslání, za předpokladu, že toto vymezení, tak jak vyplývá z právních předpisů nebo z relevantních vnitrostátních kolektivních smluv nebo z výkladu podaného vnitrostátním soudy, nemá za následek omezení volného pohybu služeb mezi členskými státy“. Rozsudky Sähköalojen ammattiliitto, bod 34, a Isbir, bod 37.

101 – Rozsudek Sähköalojen ammattiliitto, bod 39.

102 – Viz Fondazione Giacomo Brodolini (FGB), *Study on wage setting systems and minimum rates of pay applicable to posted workers in accordance with Directive 97/71/EC in a selected number of Member States and sectors*, Final report, November 2015; Schiek, Oliver, Forde, Alberti, *EU Social and Labour Rights and EU Internal Market Law*, Study for the EMPL Committee, European Parliament, September 2015 (http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2015/563457/IPOL_STU%282015%29563457_EN.pdf).

103 – Dokument SWD(2016) 52 final ze dne 8. března 2016, s. 11 až 14.

160. Unijní orgány a vlády členských států, které vstoupily do řízení jako vedlejší účastníci, jsou toho názoru, že nový režim pro dlouhodobě vyslané pracovníky je odůvodněný, respektuje zásadu proporcionality a není v rozporu s článkem 56 SFEU.

2. Posouzení

161. Nová kategorie dlouhodobě vyslaných pracovníků se liší od kategorie „běžných“ vyslaných pracovníků. Rozlišujícím kritériem je skutečná doba vyslání: pokud je delší než dvanáct (výjimečně osmnáct) měsíců, stává se z *běžného* vyslaného pracovníka *dlouhodobě* vyslaný pracovník.

162. Po uplynutí této doby se na (nově již dlouhodobě) vyslaného pracovníka vztahuje jiný právní režim: vedle pracovních podmínek upravených v čl. 3 odst. 1 se na něj začnou vztahovat pracovní podmínky členského státu, v němž je vykonávána práce.

163. Jak ovšem plyne z bodu 9 odůvodnění¹⁰⁴ směrnice 2018/957, tato směrnice nezahrnuje absolutní zrovnoprávnění dlouhodobě vyslaných pracovníků s místními pracovníky (tuzemskými nebo z jiných členských států, kteří využili své svobody pohybu).

164. Dlouhodobě vyslaní pracovníci si zachovávají právní postavení vyplývající z volného pohybu služeb, jak je uvedeno v bodě 10 odůvodnění směrnice 2018/957¹⁰⁵.

165. Na rozdíl od toho, co tvrdí maďarská vláda, nestaví nový čl. 3 odst. 1a směrnice 2018/957 dlouhodobě vyslané pracovníky zcela na roveň místním pracovníkům, neboť:

- podle tohoto ustanovení se „[p]rvní pododstavec tohoto odstavce [...] nevztahuje na: a) postupy, formality a podmínky uzavírání pracovních smluv a jejich ukončování, včetně konkurenčních doložek; b) doplňkové podnikové systémy zaopatření v důchodu“;
- podle čl. 3 odst. 1a platí, že na dlouhodobě vyslané pracovníky se použijí „veškeré pracovní podmínky, jež se použijí v členském státě, v němž je práce vykonávána“, a to „bez ohledu na právo rozhodné pro pracovní poměr“. To znamená, jak uvádí Evropský parlament ve svém vyjádření, že pro tuto kategorii vyslaných pracovníků se nemění mezinárodní právo soukromé, které je základem pro jejich právní vztah¹⁰⁶;

¹⁰⁴ – „Vyslání je dočasné povahy. Vyslání pracovníci se po dokončení práce, za kterou byli vysláni, obvykle vrací do členského státu, z něhož byli vysláni. S ohledem na dlouhou dobu trvání některých vyslání a při uznání vazby mezi trhem práce hostitelského členského státu a pracovníky vyslanými na tak dlouhou dobu by však v případě vyslání na dobu delší než dvanáct měsíců měly hostitelské členské státy zajistit, aby podniky vysílající pracovníky na jejich území zaručily těmto pracovníkům dodatečný soubor pracovních podmínek, které jsou povinně použitelné na pracovníky v členském státě, ve kterém je práce vykonávána. Uvedená doba by měla být prodloužena v případě, že poskytovatel služeb předloží oznámení s uvedením důvodů.“

¹⁰⁵ – „Zajištění větší ochrany pracovníků je nezbytné pro zabezpečení volného pohybu služeb na spravedlivém základě v krátkodobém i dlouhodobém horizontu, zejména zabráněním porušování práv zaručených Smlouvami. Pravidly zajišťujícími tuto ochranu pracovníků však nemůže být dotčeno právo podniků vysílajících pracovníky na území jiného členského státu dovolávat se volného pohybu služeb i v případech, kdy doba vyslání překračuje dvanáct či případně osmnáct měsíců. Veškerá ustanovení vztahující se na vyslané pracovníky v souvislosti s vysláním na dobu překračující dvanáct či případně osmnáct měsíců proto musí být slučitelná s tímto volným pohybem. Podle ustálené judikatury jsou omezení volného pohybu služeb přípustná pouze tehdy, jsou-li odůvodněna naléhavými důvody obecného zájmu a jsou-li přiměřená a nezbytná.“

¹⁰⁶ – Komise hájila změnu právního režimu pro individuální pracovní smlouvy v případě dlouhodobě vyslaných pracovníků a doporučovala, aby se na ně vztahovalo pracovní právo hostitelského státu. Viz článek 2a návrhu Komise COM(2016) 128 a posouzení dopadu SWD(2016) 52 final, s. 25.

- postavení dlouhodobě vyslaných pracovníků na roveň místním se děje na úrovni „vešker[ých] pracovní[ch] podmín[ek], jež se použijí v členském státě, v němž je práce vykonávána“. Za takové podmínky je třeba považovat „pracovní[...] podmín[ky] a ochran[u] zdraví a bezpečnosti pracovníků“ upravené směrnicí 96/71 podle jejího nového čl. 1 odst. 1. Rozdíly v takových oblastech jako sociální zabezpečení či zdanění tedy nezanikají.

166. Domnívám se, že úprava této nové kategorie dlouhodobě vyslaných pracovníků je odůvodněná a přináší přiměřená omezení volného pohybu služeb, která jsou slučitelná s článkem 56 SFEU.

167. Stanovení doby dvanácti měsíců (výjimečně osmnácti měsíců) odstraňuje nejistotu, která existovala v původním znění směrnice 96/71, podle jejíhož čl. 2 odst. 1 byl za vyslaného pracovníka považován pracovník, který vykonává práci v jiné zemi než ve státě svého původu „po omezenou dobu“. Nová norma tuto nejistotu rozptýluje tím, že jasně stanoví, že dlouhodobě vyslaným pracovníkem se rozumí pracovník, jehož vyslání pokračuje po uplynutí dvanácti (nebo osmnácti) měsíců.

168. Status dlouhodobě vyslaného pracovníka považuji i za smysluplný, protože reaguje na situaci pracovníků pobývajících v hostitelském státě po dlouhou dobu, v důsledku čehož jsou součástí trhu práce tohoto státu ve větší míře. Je logické (a přiměřené), že za těchto okolností se na ně vztahuje větší množství pracovněprávních předpisů státu určení, přičemž si zároveň zachovávají svou vazbu na stát původu podniku, který je zaměstnává.

169. Tuto změnu doprovází v novém čl. 3 odst. 1a třetím pododstavci následující upřesnění: „Pokud podnik uvedený v čl. 1 odst. 1 nahrazuje vyslaného pracovníka jiným vyslaným pracovníkem, který vykonává stejnou činnost na stejném místě, za dobu vyslání se pro účely tohoto odstavce považuje celková doba vyslání jednotlivých dotčených vyslaných pracovníků“. Nehledě na to, že v praxi toto ustanovení může vyvolávat určité obtíže, považuji je obecně za vhodné k tomu, aby se zabránilo obcházení a zneužívání směrnice prostřednictvím nahrazování jedněch vyslaných pracovníků jinými na téměř pracovním místě.

F. Pátá část třetího žalobního důvodu: porušení čl. 58 odst. 1 SFEU

1. Tvrzení

170. Maďarská vláda tvrdí, že čl. 3 odst. 3 směrnice 2018/957 porušuje čl. 58 odst. 1 SFEU, když uplatňování pravidel této směrnice o vysílání pracovníků rozšiřuje na odvětví silniční dopravy.

171. Komise, Rada, Evropský parlament a vlády členských států, které vstoupily do řízení jako vedlejší účastníci, jsou toho názoru, že tato část třetího žalobního důvodu je neúčinná nebo neopodstatněná.

2. Posouzení

172. Volný pohyb služeb v oblasti dopravy není regulován článkem 56 SFEU, který se zabývá svobodným poskytováním služeb obecně, nýbrž zvláštním ustanovením článku 58 odst. 1 SFEU. Podle jeho znění je „volný pohyb služeb v oblasti dopravy [...] upraven ustanoveními hlavy o dopravě“¹⁰⁷, tedy články 90 až 100 SFEU.

¹⁰⁷ – Rozsudek Dobersberger, bod 24; a ze dne 22. prosince 2010, Yellow Cab Verkehrsbetrieb (C-338/09, EU:C:2010:814), bod 29.

173. Přestože základem směrnice 96/71 jsou výlučně ustanovení o volném pohybu služeb (čl. 53 odst. 1 a článek 62 SFEU), a nikoli ta, která se týkají společné dopravní politiky (článek 91 SFEU), je obhajitelný názor, že se tato směrnice vztahuje na dopravní služby¹⁰⁸.

174. Směrnice 96/71 vylučuje ze své působnosti „podniky obchodního loďstva a jejich posádky“¹⁰⁹, z čehož lze dovodit, že normotvůrce si přeje, aby se vztahovala na jiné služby v oblasti dopravy. To potvrzuje odkaz ve směrnici 2014/67 na „mobilní pracovníky v odvětví dopravy“¹¹⁰ a zmínky o použití směrnice 96/71 na kabotáž v jiných normativních aktech Unie¹¹¹.

175. Podle čl. 3 odst. 3 směrnice 2018/957 se tato směrnice vztahuje „na odvětví silniční dopravy ode dne použitelnosti legislativního aktu, kterým se mění směrnice 2006/22/ES, pokud jde o požadavky na prosazování, a kterým se stanoví zvláštní pravidla ve vztahu ke směrnicím 96/71/ES a 2014/67/EU pro vysílání řidičů v odvětví silniční dopravy“.

176. Jak potvrzuje bod 15 odůvodnění¹¹² směrnice 2018/957, změny, které tato provádí ve směrnici 96/71, se tedy budou vztahovat na odvětví silniční dopravy až v budoucnu, a nikoli bezpodmínečně, nýbrž až bude přijat legislativní akt měnící směrnici 2006/22, který bude obsahovat zvláštní pravidla ve vztahu ke směrnicím 96/71 a 2014/67.

177. Je-li tomu tak, neobsahuje čl. 3 odst. 3 směrnice 2018/957 ve skutečnosti žádnou hmotněprávní úpravu vysílání pracovníků v odvětví dopravy, ani v ničem nemění režim použití směrnice 96/71 na toto odvětví¹¹³.

178. Tuto úpravu bude obsahovat nový legislativní akt, který již Komise navrhla¹¹⁴. Nic nebrání tomu, aby tento akt měl jako právní základ také článek 91 SFEU.

179. Shrnuto, nemám za to, že čl. 3 odst. 3 směrnice 2018/957 porušuje čl. 58 odst. 1 SFEU.

180. S ohledem na výše uvedené odůvodnění navrhuji zamítnout třetí žalobní důvod v celém rozsahu.

108 – Stanovisko generálního advokáta Szpunara ze dne 29. července 2019 ve věci Dobersberger (C-16/18, EU:C:2019:638), bod 36.

109 – Viz čl. 1 odst. 2 směrnice 96/71.

110 – Viz čl. 9 odst. 1 písm. b) směrnice 2014/67. Společné prohlášení připojené k zápisu ze zasedání Rady „Práce a sociální záležitosti“ ze dne 24. září 1996 (dokument 10048/96 add. 1, ze dne 20. září 1996, příloha C.1) zdůrazňuje, že z působnosti směrnice 96/71 se vylučují mobilní pracovníci v železniční, silniční, letecké nebo říční dopravě pouze v případě, že se nejedná o nadnárodní poskytování služeb s vysíláním pracovníků.

111 – Bod 11 odůvodnění nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1072/2009 ze dne 21. října 2009 o společných pravidlech pro přístup na trh mezinárodní silniční nákladní dopravy (Úř. věst. 2009, L 300, s. 72), a bod 17 odůvodnění nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1073/2009 ze dne 21. října 2009 o společných pravidlech pro přístup na mezinárodní trh autokarové a autobusové dopravy a o změně nařízení (ES) č. 561/2006 (Úř. věst. 2009, L 300, s. 88).

112 – „Z důvodu vysoce mobilního charakteru práce v mezinárodní silniční dopravě vyvstávají v souvislosti s prováděním této směrnice v uvedeném odvětví specifické právní otázky a obtíže, které je třeba řešit v rámci balíčku opatření v oblasti mobility prostřednictvím zvláštních pravidel pro silniční dopravu, jimiž se posílí i boj proti podvodům a zneužívání.“

113 – Použití směrnice 96/71 na vyslané pracovníky v odvětví silniční dopravy je předmětem analýzy ve věci C-815/18, Federatie Nederlandse Vakbeweging, projednávané velkým senátem.

114 – COM(2017) 278 final, ze dne 31. května 2017, návrh směrnice Evropského parlamentu a Rady, kterou se mění směrnice 2006/22/ES, pokud jde o požadavky na prosazování, a stanovují konkrétní pravidla o vysílání řidičů v odvětví silniční dopravy, pokud jde o směrnici 96/71/ES a směrnici 2014/67/EU.

VII. Čtvrtý žalobní důvod: porušení článku 56 SFEU vyloučením kolektivních akcí pracovníků z působnosti směrnice 96/71

A. Tvzení

181. Podle maďarské vlády čl. 1 odst. 1a vložený směrnici 2018/957 do směrnice 96/71 porušuje článek 56 SFEU, protože vylučuje z působnosti směrnice výkon práva na stávku a dalších kroků v rámci systémů pracovněprávních vztahů v členských státech, jakož i právo sjednávat, uzavírat a prosazovat kolektivní smlouvy nebo vést kolektivní akce.

182. Toto vyloučení podle maďarské vlády odporuje judikatuře Laval un Partneri a umožňuje výkon práva na stávku a kolektivního vyjednávání podle vnitrostátních právních předpisů a mimo požadavky unijního práva. V tomto rozsahu umožňuje omezit svobodné poskytování služeb podniky jiných členských států prostřednictvím vysílání pracovníků.

183. Komise, Rada, Evropský parlament a vlády členských států, které vstoupily do řízení jako vedlejší účastníci, jsou toho názoru, že tento čtvrtý žalobní důvod je neopodstatněný.

B. Posouzení

184. Nový čl. 1 odst. 1a vyjasňuje rozsah působnosti směrnice 96/71. Jestliže v obecné rovině tato směrnice stanoví „závazná ustanovení týkající se pracovních podmínek a ochrany zdraví a bezpečnosti pracovníků“, odstavec 1a vylučuje z její působnosti mimo jiné „právo nebo svobodu stávkovat nebo činit jiné kroky v rámci zvláštních systémů pracovněprávních vztahů v členských státech v souladu s vnitrostátním právem nebo zvyklostmi. Touto směrnicí není dotčeno právo sjednávat, uzavírat a prosazovat kolektivní smlouvy nebo vést kolektivní akce v souladu s vnitrostátním právem nebo zvyklostmi“.

185. Směrnice 2018/957 nezavádí do směrnice 96/71 nic nového co se týče kolektivních akcí. V bodě 22 odůvodnění poslední uvedené směrnice je výslovně uvedeno, že touto směrnicí „nejsou dotčeny právní předpisy členských států o kolektivních akcích na obranu profesních zájmů“.

186. Chápání tohoto ustanovení v tom smyslu, jak to činí maďarská vláda, vychází podle mého názoru z chybného výkladu. Nepoužití směrnice 96/71 na kolektivní akce pracovníků neznamená, že jejich výkon nepodléhá ostatním vnitrostátním právním předpisům a unijnímu právu. Zmíněný čl. 1 odst. 1a začíná tím, že „touto směrnicí není dotčeno uplatňování základních práv uznávaných členskými státy a na úrovni Unie, včetně [...]“.

187. Proto toto ustanovení nebrání tomu, aby se v případech vysílání pracovníků použil článek 28 Listiny nebo předchozí judikatura Soudního dvora o výkonu kolektivních práv pracovníků a jejich vlivu na volný pohyb služeb.

188. Nedomnívám se proto, že nový čl. 1 odst. 1a směrnice 96/71 omezuje volný pohyb služeb a navrhuji zamítnutí tohoto důvodu směřujícího ke zrušení.

VIII. Pátý žalobní důvod: porušení zásady právní jistoty v důsledku neslučitelnosti směrnice 2018/957 s nařízením č. 593/2008 (Řím I)

A. Tvzení

189. Pátý žalobní důvod v sobě ve skutečnosti obsahuje dvě odlišné části, které spolu příliš nesouvisejí:

- maďarská vláda na jedné straně tvrdí, že směrnice 2018/957 je v rozporu s nařízením č. 593/2008 i se zásadami právní jistoty a jasnosti právních předpisů, neboť mění použití tohoto nařízení, aniž je změněn jeho text, což vyvolává značnou právní nejistotu ohledně jeho správného použití;
- na druhé straně tvrdí, že nejasnost pojmu „odměna“ vyvolává nejistotu, čímž je porušena zásada jasnosti právních předpisů a v důsledku toho i právní jistota.

190. Komise, Rada, Evropský parlament a vlády členských států, které vstoupily do řízení jako vedlejší účastníci, jsou toho názoru, že tento pátý žalobní důvod je neopodstatněný.

B. Posouzení první části pátého žalobního důvodu: vztah mezi směrnicí 2018/957 a nařízením č. 593/2008 (Řím I)

191. Článek 8 nařízení Řím I odst. 1 obecně stanoví kolizní normu použitelnou na individuální pracovní smlouvy, kterou je právo zvolené stranami (za podmínek, které toto ustanovení stanoví). Pokud nebyla provedena taková volba, „smlouva [se] řídí právem země, v níž – případně z níž – zaměstnanec při plnění smlouvy obvykle vykonává svoji práci. Za změnu země obvyklého výkonu práce se nepovažuje, když zaměstnanec dočasně vykonává svou práci v jiné zemi“ (odstavec 2).

192. Článek 23 nařízení Řím I zakotvuje výjimku z použitelnosti jeho kolizních norem: umožňuje, aby v případě, že ustanovení unijního práva stanoví pravidla o právu rozhodném pro smluvní závazkové vztahy týkající se některých oblastí, měla tato pravidla přednost¹¹⁵.

193. Obecná pravidla nařízení Řím I o volbě práva tedy ustupují ve prospěch zvláštních pravidel, která jsou v této souvislosti obsažena ve zvláštních ustanoveních unijního práva¹¹⁶.

194. Na rozdíl od argumentace maďarské vlády se domnívám, že čl. 3 odst. 1 směrnice 96/71 (určený běžným vyslaným pracovníkům) a nový čl. 3 odst. 1a (určený dlouhodobě vyslaným pracovníkům), představují *zvláštní* kolizní normy¹¹⁷, které je třeba uplatňovat spolu s nařízením Řím I¹¹⁸.

195. Tato dvě ustanovení směrnice 96/71, vedle práva, které je použitelné v souladu s běžnými kolizními normami, vyžadují uplatnění následujících ustanovení právního řádu hostitelského státu:

- ve vztahu k běžným vyslaným pracovníkům ustanovení týkajících se podmínek (pracovních a ochrany bezpečnosti a zdraví pracovníků), které jsou upřesněny taxativním výčtem v čl. 3 odst. 1;

115 – Podle článku 23 nařízení Řím I, „[...] tímto nařízením [není] dotčeno použití ustanovení práva Společenství, které ve zvláštních oblastech stanoví kolizní normy pro smluvní závazkové vztahy“.

116 – Viz analýzu Van Hoeka, A., „Re-embedding the transnational employment relationship: a tale about the limitations of (EU) law?“, *Common Market Law Review*, 2018, č. 3, s. 455 až 460.

117 – Viz stanovisko generálního advokáta Wahla ve věci Sähköalojen ammattiliitto (C-396/13, EU:C:2014:2236), body 47 až 53.

118 – Ve skutečnosti se směrnice 96/71 neuplatní namísto nařízení Řím I, nýbrž vyžaduje zohlednit oba texty. Podle čl. 3 odst. 1 a odst. 1a „členské státy zajistí bez ohledu na právo rozhodné pro pracovní poměr (...)“, aby se použila řada pracovních podmínek hostitelského státu. To předpokládá, že se určí právo použitelné na pracovní smlouvu v souladu s článkem 8 Řím I, že se však omezí jeho dopady, jelikož čl. 3 odst. 1 a odst. 1a směrnice 96/71 vyžaduje, aby se na pracovní smlouvu každopádně vztahovaly určité pracovní podmínky upravené normami hostitelského státu.

- ve vztahu k dlouhodobě vyslaným pracovníkům se kromě zmíněných podmínek uplatní i ostatní podmínky hostitelského státu, jak bylo uvedeno výše (čl. 3 odst. 1a).

196. Jak uvádí Rada ve svém vyjádření, proces tvorby nařízení Řím I dokazuje, že jeho článek 23 pokrývá výjimku stanovenou ve směrnici 96/71, neboť návrh Komise obsahoval přílohu se zvláštními normami, které se nacházejí v jiných předpisech unijního práva, mezi nimiž byla i ustanovení směrnice 96/71¹¹⁹.

197. Bod 11 odůvodnění směrnice 96/71 podporuje toto tvrzení, když konstatuje, že úmluvou (nahrazenou nařízením Řím I) „není dotčeno použití kolizních norem pro smluvní závazkové vztahy ve zvláštních oblastech, které jsou nebo budou obsaženy v právních aktech orgánů Evropských společenství nebo ve vnitrostátním právu, které bylo harmonizováno při provádění takových právních aktů“.

198. Totéž lze vyvodit z bodu 40 odůvodnění nařízení Řím I, podle něhož „[...] [t]oto nařízení by však nemělo vylučovat možnost začlenit kolizní normy pro smluvní závazkové vztahy do právních předpisů Společenství týkající se zvláštních případů“.

199. Zásada právní jistoty tedy na rozdíl od toho, co tvrdí Maďarsko, nevyžaduje, aby změna směrnice 96/71, provedená směrnicí 2018/957, byla provázena změnou nařízení Řím I.

200. Článek 23 tohoto nařízení v souvislosti s pracovními smlouvami vyslaných pracovníků umožňuje koexistenci zvláštních norem směrnice 96/71 vedle obecných norem článku 8 samotného nařízení. Vztah mezi oběma druhy norem je jasný, předvídatelný a přesný a zásada právní jistoty je tedy dodržena¹²⁰.

201. Tomuto konstatování neodporuje, jak uvádí Maďarsko, že nový čl. 3 odst. 1a třetí pododstavec směrnice 96/71 obsahuje normu proti podvodům pro případy vyslání k nahrazení jiného pracovníka, na něž jsem shora poukázal¹²¹. V tomto případě smlouva každého pracovníka, který se účastní nahrazení jiného pracovníka, může podléhat právním předpisům jiného státu a toto ustanovení pouze doplňuje podmínku k zamezení podvodům, pokud jde o vztah mezi směrnicí 96/71 a nařízením Řím I.

C. Posouzení druhé části pátého žalobního důvodu: neurčitost pojmu „odměna“ zavedeného směrnicí 2018/957

202. Podle maďarské vlády je neurčitost a nejasnost nového pojmu „odměna“, který nahrazuje předchozí pojem „minimální mzda“, neslučitelná s jasností právních předpisů, kterou vyžaduje zásada právní jistoty.

203. Tato část pátého důvodu neplatnosti se překrývá s druhým důvodem, jehož zamítnutí jsem již navrhl.

204. Je poněkud paradoxní, že maďarská vláda neuvádí tuto výtku (právní nejistota) vůči předchozímu pojmu použitému ve směrnici 96/71¹²², jehož výklad vyvolal určité obtíže, a činí tak naopak vůči normě, která se snaží tyto výkladové obtíže překonat.

119 – Viz dokument COM(2005) 650 final ze dne 15. prosince 2005, s. 24.

120 – Podle ustálené judikatury zásada právní jistoty vyžaduje, aby právní normy byly jasné, přesné a s předvídatelnými účinky, tak aby se dotčené osoby mohly orientovat v právních stavech a vztazích, na které se vztahuje unijní právní řád (rozsudek ze dne 5. května 2015, Španělsko v. Rada, C-147/13, EU:C:2015:299, bod 79).

121 – „Pokud podnik [...] nahrazuje vyslaného pracovníka jiným vyslaným pracovníkem, který vykonává stejnou činnost na stejném místě, za dobu vyslání se pro účely tohoto odstavce považuje celková doba vyslání jednotlivých dotčených vyslaných pracovníků“.

122 – Takto to deklarovala na jednání.

205. Je stejně tak paradoxní, že ohrožení právní jistoty je vytýkáno předpisu sekundárního práva, když pojem, vůči němuž námitka směřuje, figuruje jako takový v čl. 153 odst. 5 SFEU.

206. Pojem *odměna* podle nového čl. 3 odst. 1 třetího pododstavce směrnice 96/71 se váže k tomu, co určují vnitrostátní právní předpisy nebo zvyklosti členského státu, na jehož území je pracovník vyslán. Pokud jde o jeho obsah, zahrnuje veškeré povinné složky odměny stanovené vnitrostátními právními či správními předpisy nebo kolektivními smlouvami či rozhodčími nálezy, které byly v tomto členském státě prohlášeny za všeobecně použitelné nebo se jinak použijí v souladu s odstavcem 8.

207. Bod 17 odůvodnění směrnice 2018/957 připomíná, že stanovení pravidel pro odměňování je výhradně záležitostí členských států. Jim nebo sociálním partnerům přísluší také stanovení platů a mezd. To potvrzuje i znění čl. 153 odst. 5 SFEU, který vyjímá odměňování z harmonizační pravomoci unijních orgánů v oblasti sociální politiky.

208. Rozdíly v pravidlech použitelných na odměny vyslaných pracovníků jsou tedy nevyhnutelné, než Unie získá pravomoc je harmonizovat. Týž osud postihl, jak jsem již uvedl, koncept „minimální mzdy“ použitý v původním znění směrnice 96/71, který vyžadoval vyjasnění ze strany Soudního dvora.

209. Je nesporné, že pojem „odměna“ potřebuje, jako většina pojmů používaných v této oblasti, výklad, který by vymezil jeho hranice. Tato charakteristika, společná mnoha jiným podobným pojmům, však neumožňuje tvrdit, jak to činí maďarská vláda, že pojem zavedený směrnicí 2018/957 je do té míry neurčitý, že porušuje zásadu právní jistoty.

210. Připomínám navíc, že ke zmírnění problémů, jimž mohou čelit vysílání pracovníci a jejich podniky, nový čl. 3 odst. 1 čtvrtý a pátý pododstavec směrnice 96/71 ukládá členským státům povinnost transparentnosti, podle níž musí na internetových stránkách poskytnout příslušné informace, přesné a aktuální, mimo jiné o „složkách odměny podle třetího pododstavce tohoto odstavce a všech pracovních podmínkách podle odstavce 1a tohoto článku.“

IX. Závěry

211. Ve světle výše uvedeného navrhuji Soudnímu dvoru, aby:

- „1) Zamítl žalobu podanou Maďarskem v celém rozsahu.
- 2) Rozhodl, že Maďarsko ponese vlastní náklady řízení a nahradí náklady řízení Evropského parlamentu a Rady Evropské unie.
- 3) Rozhodl, že Evropská komise, jakož i francouzská, německá a nizozemská vláda ponесou vlastní náklady řízení.“