Sbírka soudních rozhodnutí

STANOVISKO GENERÁLNÍHO ADVOKÁTA
MANUELA CAMPOS SÁNCHEZ-BORDONY
přednesené dne 28. května 2020 [1]

Věc C-626/18

Polská republika
proti
Evropskému parlamentu,

Radě Evropské unie

„Žaloba na neplatnost – Směrnice (EU) 2018/957 – Směrnice 96/71/ES – Vysílání pracovníků v rámci poskytování služeb – Pravidla týkající se pracovních podmínek a ochrany zdraví a bezpečnosti pracovníků – Nesprávný právní základ – 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 – Silniční doprava“

1. Polská republika primárně navrhuje, aby Soudní dvůr zrušil některá ustanovení směrnice (EU) 2018/957 [2], kterou se mění směrnice 96/71/ES [3] o vysílání pracovníků v rámci poskytování služeb. Podpůrně navrhuje zrušení směrnice 2018/957 v celém rozsahu.

2. Dnes přednáším i své stanovisko k *souběžné* žalobě (C-620/18, Maďarsko v. Parlament a Rada [4]), kterou Maďarsko podalo proti téže směrnici z obdobných důvodů. Bude-li třeba se vyhnout zbytečnému opakování, odkáži na obsah uvedeného stanoviska nebo jej přepíši.

I. Právní rámec

3. Odkazuji na přepis relevantních ustanovení směrnic 2018/957 a 96/71 obsažený ve stanovisku ve věci C-620/18.

II. Řízení před Soudním dvorem a návrhová žádání účastníků řízení

4. Polská republika navrhuje, aby Soudní dvůr určil, že čl. 1 bod 2 písm. a) a b) a čl. 3 odst. 3 směrnice 2018/957 jsou neplatné. Dále navrhuje uložení náhrady nákladů řízení Evropskému parlamentu a Radě.

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“).

4 – Dále jen „stanovisko ve věci C-620/18“.

5. Podpůrně pro případ, že by Soudní dvůr dospěl k závěru, že tato ustanovení směrnice 2018/957 nelze beze změny její podstaty oddělit od ostatních ustanovení v ní obsažených, navrhuje Polská republika zrušení směrnice 2018/957 v celém rozsahu.

6. Evropský parlament a Rada navrhují, aby Soudní dvůr zamítl žalobu a uložil Polské republice náhradu nákladů řízení.

7. Německu, Francii, Nizozemsku, Švédsku a Komisi bylo povoleno vstoupit do řízení jako vedlejší účastníci na podporu návrhových žádání Parlamentu a Rady. Všichni tito vedlejší účastníci předložili písemná vyjádření, kromě Nizozemska, které se připojilo ke stanovisku Evropského parlamentu a Rady.

8. Jednání konaného dne 3. března 2020 – společného s jednáním ve věci C-620/18 – se účastnily Rada, Parlament a Komise, jakož i polská, německá, francouzská, švédská a nizozemská vláda.

III. Přípustnost žaloby

9. Evropský parlament má za to, že ustanovení směrnice 2018/957 primárně napadená Polskou republikou nelze oddělit od zbytku této směrnice. Navrhované částečné zrušení je proto neproveditelné.

10. Nicméně vzhledem k tomu, že Polská republika podpůrně navrhla, aby Soudní dvůr určil neplatnost dotčené směrnice v celém rozsahu, považuje Evropský parlament žalobu za přípustnou.

11. Z ustálené judikatury Soudního dvora vyplývá, že částečné zrušení unijního aktu je možné pouze tehdy, když jsou prvky dotčené zrušením oddělitelné od zbytku tohoto aktu. Tento požadavek není splněn, jestliže by částečné zrušení aktu způsobilo změnu jeho podstaty. Ověření oddělitelnosti částí předpokládá přezkum jejich dosahu, aby bylo možné posoudit, zda by jejich zrušení změnilo ducha a podstatu tohoto aktu [5].

12. Mám za to, že Polská republika napadá dvě ustanovení, která lze v rámci směrnice 2018/957 považovat za stěžejní, a to jak z hlediska jejich dosahu, tak z hlediska jejich účelu.

13. Primárně navrhované určení neplatnosti by se totiž dotklo dvou klíčových opatření nové právní úpravy, a sice a) nahrazení pojmu „minimální mzda“ pojmem „odměna“ a b) režimu pro dlouhodobě vyslané pracovníky.

14. Právě tato dvě ustanovení představují hlavní změny, které směrnice 2018/957 zavádí do směrnice 96/71. Obě mají za cíl změnit rovnováhu zájmů zavedenou směrnicí 96/71 tak, aby pracovníci vyslaní v kontextu nadnárodního poskytování služeb byli chráněni lépe. Jejich samostatné zrušení by změnilo podstatu směrnice 2018/957.

15. Nicméně, jak uznává Evropský parlament, žaloba je přípustná, protože obsahuje podpůrné návrhové žádání směřující ke zrušení směrnice 2018/957 v celém rozsahu.

5 – Rozsudky ze dne 29. března 2012, Komise v. Estonsko (C-505/09 P, EU:C:2012:179, bod 112); ze dne 12. listopadu 2015, Spojené království v. Parlament a Rada (C-121/14, EU:C:2015:749, body 20 a 21), a ze dne 9. listopadu 2017, SolarWorld v. Rada (C-204/16 P, EU:C:2017:838, body 36 a 37).

IV. Úvodní poznámky

16. Důvody neplatnosti začnu posuzovat od druhého, neboť to ze systematického hlediska považuji za logičtější.

17. Stran analýzy judikatury Soudního dvora v této oblasti, harmonizace směrnic týkajících se vyslaných pracovníků v rámci nadnárodního poskytování služeb a obecně vývoje unijní právní úpravy režimu pro tyto pracovníky odkazuji na stanovisko ve věci C-620/18 [6].

V. Druhý žalobní důvod: nesprávná volba právního základu směrnice 2018/957

A. Argumenty

18. Polská vláda nesouhlasí s použitím čl. 53 odst. 1 a článku 62 SFEU jako právního základu směrnice 2018/957, neboť tato směrnice, na rozdíl od směrnice 96/71, zavádí omezení volného pohybu služeb poskytovaných podniky, které vysílají pracovníky.

19. V této souvislosti tvrdí, že:

– hlavním cílem směrnice 2018/957 je chránit vyslané pracovníky, takže jejím právním základem by měla být ustanovení SFEU týkající se sociální politiky (aniž je ovšem polská vláda konkretizuje);

– účelem čl. 1 bodu 2 písm. a) a b) směrnice 2018/957 není usnadňovat výkon samostatně výdělečné činnosti (přeshraniční poskytování služeb), nýbrž jej mařit. Nahrazení pojmu „minimální mzda“ pojmem „odměna“ a nový režim pro dlouhodobě vyslané pracovníky vedou k neodůvodněným a nepřiměřeným omezením volného pohybu služeb. Uplatnění právního základu použitelného pro harmonizaci této svobody pohybu je proto sporné.

20. Rada, Evropský parlament, jakož i německá, francouzská a švédská vláda mají za to, že právní základ směrnice 2018/957 (čl. 53 odst. 1 a článek 62 SFEU) je správný.

B. Posouzení

21. Abych se zbytečně neopakoval, odkazuji v souvislosti s judikaturou Soudního dvora k právním základům unijních aktů [7] a s analýzou cílů, obsahu a kontextu směrnice 2018/957 [8] na stanovisko ve věci C-620/18.

22. Na základě této analýzy nevidím důvod považovat právní základ směrnice 2018/957 (čl. 53 odst. 1 a článek 62 SFEU) za nesprávný.

23. Směrnice 2018/957 provádí sice významnou, avšak omezenou změnu směrnice 96/71. Podle judikatury Soudního dvora má akt pozměňující jiný akt obvykle stejný právní základ [9], 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.

6 – Body 17 až 51.

7 – Body 58 a 59.

8 – Body 60 až 72.

9 – Rozsudek ze dne 3. prosince 2019, Česká republika v. Parlament a Rada (C-482/17, EU:C:2019:1035, bod 42).

24. 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.

25. Toto přizpůsobení bylo nezbytné vzhledem k vývoji unijních pracovních trhů a zaměřené bylo 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.

26. 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 Smlouvě [10].

27. Přesně k tomu došlo přijetím směrnice 2018/957. Unijní normotvůrce pozměnil směrnici 96/17 proto, aby přizpůsobil 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.

28. Konečně podotýkám, že Polská republika (s jen velmi sporou argumentací) tvrdí, že právním základem směrnice 2018/957 měla být sociální politika, konkrétně článek 153 SFEU. Z důvodů vysvětlených ve stanovisku ve věci C-620/18 [11] nesdílím ani tento argument.

VI. První žalobní důvod: porušení článku 56 SFEU prostřednictvím omezení vysílání pracovníků zavedených směrnicí 2018/957

29. Polská vláda tvrdí, že směrnice 2018/957 zavádí omezení volného pohybu služeb v rámci Unie, která jsou v rozporu s článkem 56 SFEU. Tato omezení spočívají konkrétně ve dvou nových prvcích, které tato směrnice zavádí do směrnice 96/71, když členským státům ukládá povinnost zaručit vyslaným pracovníkům:

– odměnu (včetně příslušných sazeb za přesčasy) přizpůsobenou právu nebo zvyklostem členského státu, do kterého je pracovník vyslán [čl. 1 bod 2 písm. a)];

– veškeré pracovní podmínky přizpůsobené právu nebo zvyklostem členského státu, do kterého je pracovník vyslán, když skutečná doba vyslání jednoho pracovníka nebo celková doba vyslání pracovníků vzájemně se zastupujících při vykonávání stejné činnosti překračuje dvanáct a v případě, že poskytovatel služeb předloží oznámení s uvedením důvodů, osmnáct měsíců [čl. 1 bod 2 písm. b)],

30. V souladu s tímto tvrzením člení polská vláda první žalobní důvod znějící na zrušení na dvě části. Jimi se budu zabývat po úvodní úvaze o soudním přezkumu harmonizačních směrnic v oblasti volného pohybu služeb.

10 – Tamtéž, body 38 a 39. V témže smyslu rozsudky ze dne 8. června 2010, Vodafone a další (C-58/08, EU:C:2010:321, bod 34), a ze dne 10. prosince 2002, British American Tobacco (Investments) a Imperial Tobacco (C-491/01, EU:C:2002:741, bod 77).

11 – Body 80 až 85.

A. Úvodní úvaha: soudní přezkum směrnice 2018/957

31. Polská republika posuzuje pravidla, jež směrnice 2018/957 stanoví pro vysílání pracovníků (v rámci nadnárodního poskytování služeb), stejnými měřítky, jaká Soudní dvůr uplatnil při přezkumu *vnitrostátních* opatření omezujících právní vztahy tohoto typu.

32. Odkazuji na analýzu, kterou jsem ve stanovisku ve věci C-620/18 provedl k judikatuře týkající se přezkumu slučitelnosti harmonizačních směrnic s volným pohybem služeb za použití zásady proporcionality [12].

33. Na základě této analýzy jsem dospěl k závěru, že judikaturu Soudního dvora k *vnitrostátním* opatřením omezujícím vysílání pracovníků v rámci nadnárodního poskytování služeb nelze bez dalšího vztáhnout na přezkum slučitelnosti unijního pravidla, kterým je tento jev harmonizován (jako je směrnice 2018/957), s článkem 56 SFEU.

34. Přestože polská vláda tvrdí opak, harmonizační směrnice může zavést omezení volného pohybu služeb, která by v případě, že by je přijal jediný členský stát, byla v rozporu s článkem 56 SFEU.

35. Jakékoli harmonizační opatření, jímž je chráněn základní společenský zájem, jako jsou práva vyslaných pracovníků, totiž do jisté míry ztěžuje volný pohyb služeb poskytovaných podniky, které této svobody využívají. Toto omezení má ovšem mnohem menší dopad na vnitřní trh než rovnocenné vnitrostátní opatření, protože první ze zmíněných platí na celém území Unie. Jeho existence a jeho omezující účinky mohou zaniknout jen v případě vyrovnání pracovních podmínek mezi všemi členskými státy, k jehož iniciování nemá Unie pravomoc.

36. V tak komplexní oblasti, jako je úprava nadnárodního vysílání pracovníků, měl unijní normotvůrce – s ohledem na judikaturu k přezkumu proporcionality harmonizačních pravidel – široký prostor pro uvážení. Objasnit je třeba, zda tento prostor využil *zjevně* nesprávně, když zavedením změn stanovených směrnicí 2018/957 pozměnil rovnováhu zájmů, již předtím nastolila směrnice 96/71.

B. První část prvního žalobního důvodu: odměna vyslaných pracovníků

1. Argumenty

37. Nový čl. 3 odst. 1 směrnice 96/71 nahrazuje „minimální mzdu“ „odměnou“ jakožto pracovní podmínku hostitelského státu, která se musí vztahovat na vyslané pracovníky.

38. Polská vláda se domnívá, že na základě tohoto nového pravidla budou muset podniky, které vysílají pracovníky, vyplácet těmto pracovníkům stejnou odměnu, jakou dostávají místní pracovníci. Zásada stejné odměny za stejnou práci by tak nahradila povinnost vyplácet minimální mzdu.

39. Tato povinnost omezuje podle polské vlády volný pohyb služeb poskytovaných podniky, jež za tímto účelem vysílají pracovníky. Těmto podnikům je uložena dodatečná zátěž, která odstraňuje konkurenční výhodu spojenou s existencí nižších platů ve státě, v němž jsou usazeny. Jedná se o diskriminaci, která je v rozporu s článkem 56 SFEU a kterou lze odůvodnit jen důvody uvedenými v článku 52 SFEU.

12 – Body 105 až 110.

40. Polská vláda dále tvrdí, že i kdyby tato omezení nebyla diskriminační, bránila by volnému pohybu služeb bez opory v naléhavých důvodech obecného zájmu, protože:

– oporou jim nemůže být nezpůsobilost konceptu „minimální mzdy“ náležitě chránit práva vyslaných pracovníků a zachovávat poctivou hospodářskou soutěž mezi místními podniky a podniky vysílajícími pracovníky;

– platným odůvodněním nemůže být ani argument vycházející ze značných rozdílů v minimální mzdě mezi jednotlivými členskými státy;

– a konečně z použití konceptu „odměny“ plyne povinnost platit příspěvky, jejichž odvádění není v případě vyslaných pracovníků odůvodněné.

41. Evropský parlament, Rada, Komise a vlády v postavení vedlejších účastnic řízení mají za to, že první část tohoto žalobního důvodu znějícího na zrušení není opodstatněná.

2. Posouzení

a) Diskriminace podniků zaměstnávajících vyslané pracovníky

42. Polská vláda má za to, že nahrazení „minimální mzdy“ „odměnou“ provedené směrnicí 2018/957 diskriminuje za shora popsaných podmínek přeshraniční poskytovatele služeb, již vysílají pracovníky.

43. Na tyto poskytovatele služeb by dopadala dvojí zátěž (dodržovat předpisy státu původu i předpisy hostitelského státu) a navíc by se potýkali s dodatečnými náklady, například na překlad dokumentů či zajištění přítomnosti zástupce ve státě, do kterého jsou pracovníci vysláni. Vzhledem k tomu, že místní podniky jsou v jiné situaci než podniky, které vysílají pracovníky, představuje rovnost v odměňování diskriminaci.

44. Mám za to, že tato argumentace vychází z nesprávného výkladu směrnice 2018/957.

45. Zaprvé je odměna jednou z pracovních podmínek taxativně vyjmenovaných v novém čl. 3 odst. 1 třetím pododstavci směrnice 96/71. Její uplatnění vůči vyslaným pracovníkům je nepochybně povinné a spadá mezi kogentní ustanovení pro účely minimální ochrany [13]. Z toho ovšem nevyplývá naprostá rovnost v zacházení mezi vyslanými a místními pracovníky, jelikož na sociální a daňové odvody platné pro vyslané pracovníky se nevztahuje směrnice 96/71 a řídí se pravidly státu původu. Tato okolnost sama o sobě vede k nerovnostem mezi skutečnou odměnou vyplácenou vyslaným pracovníkům a místním pracovníkům.

46. Zadruhé pojem „odměna“ zahrnuje podle nového čl. 3 odst. 1 třetího pododstavce směrnice 96/71 jen její povinné složky [14]. Proto se na vyslané pracovníky nevztahuje povinnost odměňovat je vyplácením jiných složek mzdy, které podle vnitrostátního práva nejsou povinné. Směrnice 2018/957 tudíž neukládá, celkově vzato, *totožné* odměňování místních pracovníků a vyslaných pracovníků.

13 – Viz bod 13 odůvodnění směrnice 96/71 a rozsudek ze dne 18. prosince 2007, Laval un Partneri (C-341/05, EU:C:2007:809, body 74 až 81).

14 – „[…] pojem ‚odměny‘ [určují] vnitrostátní právo nebo zvyklosti členského státu, na jehož území jsou pracovníci vysláni, a rozumí se jím veškeré *povinné* složky odměny stanovené vnitrostátními právními či správními předpisy nebo kolektivními smlouvami či rozhodčími nálezy, které byly v tomto členském státě prohlášeny za všeobecně použitelné nebo se jinak použijí v souladu s odstavcem 8“. Kurzivou zvýraznil autor stanoviska.

47. Jak bylo shledáno v posouzení dopadu provedeném Komisí pro účely přijetí směrnice 2018/957, možnost zcela rovného zacházení mezi místními pracovníky a vyslanými pracovníky byla výslovně zamítnuta [15].

48. Vzhledem k tomu, že zavedení konceptu „odměny“ namísto dřívější „minimální mzdy“ není diskriminační, není ani nutné – ačkoli polská vláda tvrdí opak – aby mělo oporu v některém z důvodů uvedených v článku 52 SFEU (veřejný pořádek, veřejná bezpečnost a ochrana zdraví).

b) Odůvodnění nediskriminačních omezení naléhavými požadavky obecného zájmu

49. Polská vláda tvrdí, jak jsem již zmínil, že i kdyby směrnice 2018/957 nezaváděla diskriminační opatření, nejsou omezení vysílání pracovníků, která vyvolává vzhledem k použití nového pojmu „odměna“, odůvodněná žádným naléhavým požadavkem obecného zájmu.

50. Argumentace polské vlády v tomto ohledu spočívá na předpokladu, který nesdílím. Jak jsem již uvedl, soudní přezkum takového *harmonizačního opatření*, jako je směrnice 2018/957, nelze provádět uplatněním měřítek rozpracovaných judikaturou Soudního dvora pro *vnitrostátní opatření* omezující vysílání pracovníků a jejich případné odůvodnění naléhavými požadavky obecného zájmu.

51. Přezkum harmonizačních směrnic (včetně směrnice 2018/957) vzhledem k primárnímu právu, v projednávané věci k článku 56 SFEU, musí být podle judikatury Soudního dvora, kterou rekapituluji ve svém stanovisku ve věci C-620/18 [16], proveden v souladu se zásadou proporcionality.

52. S tímto upřesněním rozeberu důvody vznesené polskou vládou na podporu tvrzení, že nahrazení pojmu „minimální mzda“ pojmem „odměna“ nebylo namístě. Důvody jsou v zásadě tyto:

– koncept „minimální mzdy“ podle směrnice 96/71 chrání práva vyslaných pracovníků náležitě;

– rozdíly v minimální mzdě mezi jednotlivými členskými státy jsou opodstatněné;

– použití konceptu „odměny“ vyžaduje platbu příspěvků, jejichž odvádění není v případě vyslaných pracovníků opodstatněné.

53. Ačkoli polská vláda tvrdí opak, použití pojmu „minimální mzda“ ve směrnici 96/71 nezajišťovalo náležitou ochranu vyslaných pracovníků a poctivou hospodářskou soutěž mezi místními podniky a podniky z jiných členských států vysílajícími pracovníky. S tímto tvrzením Evropského parlamentu a Rady se ztotožňuji.

15 – Dokument SWD(2016) 52 final ze dne 8. března 2016, s. 27.

16 – Body 144 a 145.

54. Zaprvé výklad pojmu „minimální mzda“ představoval praktické obtíže [17], jak dokládá judikatura Soudního dvora, konkrétně jeho rozsudek Sähköalojen ammattiliitto [18], ve kterém je připuštěn široký výklad pojmu „minimální mzda“ podle směrnice 96/71, jenž ovlivnil novelizaci směrnice 2018/957 [19].

55. Unijní normotvůrce 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 96/71.

56. Zadruhé je podle čl. 3 odst. 1 druhého pododstavce směrnice 96/71 zavedení minimální mzdy věcí vnitrostátních právních předpisů nebo zvyklostí hostitelského členského státu [20]. Způsob výpočtu uvedené mzdy a kritéria, která jsou v té souvislosti zvolena, jsou rovněž na tomto členském státu [21]. 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 pracovníků [22].

57. Zatřetí byla zjištěna nepřístojná praxe podniků, které při vysílání svých pracovníků měly 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 situaci [23].

58. 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 právními předpisy hostitelského státu vyvolávalo v praxi rozdíly v odměňování mezi místními pracovníky a vyslanými pracovníky zejména v takových odvětvích, jako je stavebnictví [24].

59. 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 vůbec [25].

60. Unijní orgány mají pro účely změny určité normy široký prostor pro uvážení mimo jiné tehdy, když při jejím uplatňování vyšlo najevo, že v regulované oblasti nastaly změny, nebo když při jejím uvádění do praxe docházelo k nesrovnalostem. V projednávané věci bylo řádně doloženo, že nastaly oba tyto předpoklady, jež postačují k odůvodnění nutnosti nahradit koncept „minimální mzdy“ „odměnou“.

17 – Francouzská vláda na tyto praktické obtíže na jednání zvlášť 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.

18 – Rozsudek ze dne 12. února 2015, Sähköalojen ammattiliitto (C-396/13, EU:C:2015:86; dále jen rozsudek „Sähköalojen ammattiliitto“).

19 – Rozsudek Sähköalojen ammattiliitto, body 38 až 70, podle kterých „minimální mzda“ 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, a to 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 vyslanému pracovníkovi za minimální délku placené dovolené za kalendářní rok.

20 – „[V]ymezení, 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 ze dne 7. listopadu 2013, Isbir (C-522/12, EU:C:2013:711, bod 37).

21 – Rozsudek Sähköalojen ammattiliitto, bod 39.

22 – 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).

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

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

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

61. Z uvedeného lze vyvodit, že unijní normotvůrce tím, že se rozhodl pro opatření (zavedení konceptu „odměny“), které je způsobilé k dosažení sledovaných cílů, dodržel požadavky zásady proporcionality, aniž *zjevně* překročil svou širokou posuzovací pravomoc v natolik technické a komplexní oblasti, jako je oblast dotčená v projednávané věci. Toto opatření jako takové poskytuje nejlepší ochranu vyslaných pracovníků a zaručuje spravedlivé podmínky hospodářské soutěže mezi místními podniky a podniky, které vysílají své pracovníky.

62. Podle polské vlády nejsou platným odůvodněním ani značné rozdíly v minimální mzdě mezi jednotlivými členskými státy. Připuštění odůvodnění tohoto typu by vedlo ke zlikvidování konkurenční výhody unijních zemí s nižšími platy a byla by ignorována okolnost, že vyslaný pracovník je nadále spojen se státem svého původu [26].

63. Rozdíly v odměňování pracovníků mezi jednotlivými členskými státy vycházejí z určování mezd, které spadá do výlučné pravomoci členských států a sociálních partnerů. Potvrzuje to výjimka stanovená v čl. 153 odst. 5 SFEU, která vylučuje odměny za práci z harmonizačních pravomocí unijních orgánů.

64. Z toho důvodu nový čl. 3 odst. 1 třetí pododstavec směrnice 96/71 váže za shora popsaných podmínek „koncept ‚odměny‘ “ na vnitrostátní právo nebo zvyklosti členského státu, na jehož území jsou pracovníci vysláni [27].

65. 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.

66. V této souvislosti směrnice 2018/957 vyjasňuje, co musí být vyplaceno vyslaným pracovníkům, přičemž pojem „odměna“ působí jako kolizní norma, podle které jsou pracovníkovi vyslanému do hostitelského státu zaručeny složky odměny, jež jsou v případě místních pracovníků povinné.

67. Tato volba normotvůrce je v souladu se zásadou proporcionality i se zásadami stanovenými článkem 56 SFEU. Nevyplývá z ní, jak tvrdí polská vláda, že by vyslaný pracovník musel v hostitelském státě pobírat minimální mzdu, protože jeho život (a hospodaření jeho domácnosti) je v zásadě nadále svázán se státem jeho původu.

68. Směrnice 2018/957 neodstraňuje mzdové nerovnosti mezi členskými státy. Vyslaným pracovníkům mohou být vypláceny jiné odměny než místním pracovníkům (vyjma povinných složek odměny) a náklady podniku, který je zaměstnává, na zdanění a sociální zabezpečení mohou případně být nižší. Unijní normotvůrce nicméně zlepšil – ve srovnání s původní situací podle směrnice 96/71 – ochranu vyslaných pracovníků.

69. Polská vláda má dále za to, že koncept „odměny“ zavedený směrnicí 2018/957 postrádá odůvodnění i proto, že zaměstnavatele nutí vyplácet svým vyslaným pracovníkům nepřiměřené odměny, neboť musí zahrnovat příspěvky, na které by tito pracovníci neměli nárok.

70. Jak jsem již uvedl, podle nového znění čl. 3 odst. 1 třetího pododstavce směrnice 96/71 se na vyslané pracovníky vztahují jen *povinné* složky odměny místních pracovníků. Ostatní sociální příspěvky, které místní zaměstnavatelé odvádějí za své pracovníky, nemá zaměstnavatel vysílající pracovníky vypočítávat ani hradit. Tyto dodatečné sociální příspěvky budou za vyslané pracovníky případně odváděny podle právních předpisů státu původu.

26 – Odkaz na rozsudek ze dne 18. září 2014, Bundesdruckerei (C-549/13, EU:C:2014:2235), není relevantní, protože v něm šlo o volný pohyb služeb bez vysílání pracovních sil.

27 – Viz poznámka pod čarou č. 14. V tomtéž smyslu je v bodě 17 odůvodnění směrnice 2018/957 připomenuto, že stanovení pravidel pro odměňování je výhradně záležitostí členských států, které je provádějí v souladu s vnitrostátním právem nebo zvyklostmi.

71. Účelem zmínky o hrubé výši odměny v bodě 18 odůvodnění směrnice 2018/957 není zahrnout do ní sociální příspěvky, které nepatří mezi povinné složky odměny v hostitelském státě. Jejím účelem je brát v úvahu všechny odměny vyplácené vyslanému pracovníkovi jeho zaměstnavatelem při porovnávání této výše s povinnou odměnou v hostitelské zemi [28].

3. Souhrnná odpověď na první část prvního žalobního důvodu

72. S ohledem na výše uvedené nemám za to, že by volba normotvůrce nahradit pojem „minimální mzda" pojmem „odměna" byla neodůvodněná nebo nepřiměřená vzhledem k cíli chránit vyslané pracovníky. Je pravda, že může zmenšit, nikoli však odstranit, konkurenční výhody podniků ze zemí Unie s nižšími náklady na pracovní sílu, které vysílají pracovníky do členských států s vyššími náklady na pracovní sílu. Toto zmenšení je nicméně v souladu s cílem směrnice 2018/957 změnit rovnováhu, na které byla založena směrnice 96/71, a nově položit větší důraz na ochranu vyslaných pracovníků, aniž by to bylo na úkor cílů zaručit poctivou hospodářskou soutěž mezi podniky a usnadnit volný pohyb nadnárodních služeb.

C. Druhá část prvního žalobního důvodu: dlouhodobě vyslaní pracovníci

1. Argumenty

73. Nový čl. 3 odst. 1a zavádí kategorii dlouhodobě vyslaných pracovníků, kterou odlišuje od kategorie „běžných" vyslaných pracovníků tím, že dlouhodobě vyslaní jsou pracovníci, jejichž vyslání je delší než dvanáct (výjimečně osmnáct) měsíců.

74. Nový status dlouhodobě vyslaných pracovníků vytváří podle polské vlády neodůvodněná a nepřiměřená omezení volného pohybu služeb, která jsou v rozporu s článkem 56 SFEU. V této souvislosti tvrdí, že:

– směrnice 2018/957 staví dlouhodobě vyslané pracovníky na roveň místním pracovníkům a pracovníkům z jiných členských států, již využili volného pohybu pracovníků podle článku 45 SFEU;

– nový čl. 3 odst. 1a zavádí pro dlouhodobě vyslané pracovníky režim neslučitelný s článkem 9 nařízení Řím I [29] a

– nové pravidlo sčítání dob vyslání (pro účely výpočtu doby, která zakládá status dlouhodobě vyslaného pracovníka) je nepřiměřené.

2. Posouzení

75. Nová kategorie dlouhodobě vyslaných pracovníků se liší od kategorie „běžných" vyslaných pracovníků. Rozlišujícím kritériem je skutečná doba vysílání, neboť v případě, kdy je delší než dvanáct (výjimečně osmnáct) měsíců, stává se z běžného vyslaného pracovníka dlouhodobě vyslaný pracovník.

28 – Z toho důvodu se v poslední větě tohoto bodu odůvodnění uvádí, že za součást odměny vyslaného pracovníka by měly být považovány náhrady cestovních výdajů a výdajů na stravu a ubytování, ledaže se týkají výdajů skutečně vynaložených v důsledku vyslání.

29 – 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).

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

77. Jak ovšem plyne z bodu 9 odůvodnění [30] 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).

78. Dlouhodobě vyslaní pracovníci si zachovávají právní postavení vyplývající z volného pohybu služeb, jak je uvedeno v bodě 10 odůvodnění směrnice 2018/957 [31].

79. Na rozdíl od toho, co tvrdí polská vláda, nestaví nový čl. 3 odst. 1a směrnice 96/71 dlouhodobě vyslané pracovníky zcela na roveň místním, protože:

– podle citovaného 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 vztah [32];

– 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.

80. 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.

81. Zakotvení doby dvanácti (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 rozptyluje tím, že jasně stanoví, že dlouhodobě vyslaným pracovníkem se rozumí pracovník, jehož vyslání pokračuje po uplynutí dvanácti (resp. osmnácti) měsíců.

30 – „Vysílání je dočasné povahy. Vyslaní 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.“

31 – „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.“

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

82. 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.

83. Neztotožňuji se ani s názorem polské vlády, podle kterého je nový režim pro dlouhodobě vyslané pracovníky neslučitelný s článkem 9 nařízení Řím I.

84. Tento článek hovoří o „použití imperativních ustanovení práva země soudu“, ale nový čl. 3 odst. 1a směrnice 96/71 není takovým *právem*.

85. Vztah této směrnice k nařízení Řím I určují články 8 („Individuální pracovní smlouvy“) a 23 („Vztah k ostatním ustanovením práva Společenství“) tohoto nařízení [33].

86. Konečně polská vláda tvrdí, že nový čl. 3 odst. 1a třetí pododstavec směrnice 96/71 vytváří nepřiměřené omezení neslučitelné s článkem 56 SFEU, protože pro účely výpočtu celkové doby zohledňuje pracovní místo, ale nikoli situaci pracovníka. Kromě toho nestanoví žádné časové omezení pro sčítání dob.

87. Jak tvrdí Rada a Evropský parlament a jak vyplývá z bodu 11 odůvodnění směrnice 2018/957, účelem tohoto ustanovení je zabránit obcházení a zneužívání statusu dlouhodobě vyslaného pracovníka. Jinak by uvedený status mohl být obcházen nahrazováním jedněch vyslaných pracovníků jinými pracovníky na stejném pracovním místě.

88. Je pravda, jak tvrdí polská vláda, že jeho textace je poněkud nepřesná, jelikož nestanoví časové omezení pro sčítání dob, po které vyslaní pracovníci zastávají stejné pracovní místo.

89. Polská vláda nicméně ve svých vyjádřeních nedokládá, že by existovaly méně omezující alternativy k zabránění podvodnému jednání. Uvádí jen, že dostačující by byla opatření identifikace skutečného vyslání pracovníka a předcházení zneužívání a obcházení podle článku 4 směrnice 2014/67 [34]. Tato opatření byla ovšem koncipována proto, aby nedocházelo k podvodnému jednání spíše při jednotlivých vysláních než při postupně navazujícím vysílání pracovníků pro zastávání stejného pracovního místa.

90. Navrhuji proto, aby první žalobní důvod znějící na zrušení byl zamítnut v celém rozsahu.

VII. Třetí žalobní důvod: porušení čl. 58 odst. 1 SFEU uplatněním směrnice 2018/957 na odvětví dopravy

91. Vzhledem k tomu, že argumenty vznesené v rámci tohoto žalobního důvodu jsou obdobné argumentům uplatňovaným ve věci C-620/18, odkazuji na stanovisko ve věci C-620/18 [35], podle kterého je třeba tyto argumenty odmítnout.

33 – Viz stanovisko ve věci C-620/18, body 191 až 200.

34 – Směrnice 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, L 159, s. 11).

35 – Body 172 až 180.

VIII. Závěry

92. Z výše uvedených důvodů navrhuji Soudnímu dvoru, aby:

1) žalobu Polské republiky zamítl v celém rozsahu;

2) rozhodl, že Polská republika ponese vlastní náklady řízení a nahradí náklady řízení Evropského parlamentu a Rady Evropské unie;

3) rozhodl, že Evropská komise, jakož i francouzská, německá, nizozemská a švédská vláda ponesou vlastní náklady řízení.