

STANOVISKO GENERÁLNÍHO ADVOKÁTA

DÁMASA RUIZ-JARABA COLOMERA

přednesené dne 14. prosince 2006¹

I – Úvod

dne 16. prosince 1996 o vysílání pracovníků
v rámci poskytování služeb².

1. Komise se na základě článku 226 ES domáhá, aby Soudní dvůr určil, že Spolková republika Německo tím, že požaduje, aby podniky z jiného členského státu, které vysílají pracovníky na její území, odváděly příspěvky do národního fondu pro dovolené, ledaže již přispívají „srovnatelné instituci“, a překládaly určené dokumenty, jakož i tím, že požaduje, aby zahraniční podniky pro dočasnou práci ohlašovaly poskytnutí každého zaměstnance a přidělené práce, nesplnila povinnosti, které pro ni vyplývají z článku 49 ES.

3. Navíc Spolková republika Německo požaduje odmítnutí žaloby pro nepřípustnost z důvodu její nejasnosti a rozporu s odůvodněným stanoviskem, jakož i z důvodu značné délky správní fáze řízení.

II – Právní rámec

A – Právní úprava Společenství

2. Nicméně před samotnou analýzou, zda se právo Společenství staví proti těmto povinnostem, je namístě určit kritérium jejich přezkumu, aniž by byla opomenuta směrnice Evropského parlamentu a Rady 96/71/ES ze

1. Smlouva o ES

4. Podle prvního odstavce článku 49 ES „jsou zakázána omezení volného pohybu

1 — Původní jazyk: španělština.

2 — Úř. věst. L 18, s. 1; Zvl. vyd. 05/02, s. 431.

služeb uvnitř Společenství pro státní příslušníky členských států, kteří podnikají v jiném státě Společenství, než se nachází příjemce služeb“.

dodržování práv“ pracovníků (pátý bod odůvodnění)⁵.

2. Směrnice 96/71

5. Když při výkonu této základní svobody dochází k dočasnému vyslání pracovníků na území jiného státu³, vyvolává setkání různých právních řádů určité specifické problémy⁴. V tomto kontextu se nachází směrnice 96/71, jež se snaží sladit „ovzduší volné soutěže“ s „opatřeními, která zaručují

6. Článek 1 odst. 1 této směrnice omezuje její působnost na podniky usazené v některém členském státě, které v rámci nadnárodního poskytování služeb vysílají pracovníky do jiného členského státu jedním ze způsobů předvídaných v odstavci 3, tj. pokud vyslání: a) vyplývá ze smlouvy uzavřené mezi vysílajícím podnikem a příjemcem služby; b) směřuje do provozovny nebo podniku náležejícího ke skupině; nebo c) uskutečňuje podnik pro dočasnou práci prostřednictvím převodu na využívající společnost, která provozuje svou činnost v jiném státě, než je stát převádějící společnosti.

7. Po zavedení pojmu „vyslaného pracovníka“ (článek 2) a vytvoření katalogu minimálních norem použitelných na pracovní

3 — Podle Palaa Morena, G., „La Ley 45/1999, de 29 de noviembre, sobre el desplazamiento de trabajadores en el marco de una prestación de servicios transnacional. Un nuevo paso hacia la consolidación de un mercado de trabajo integrado en Europa“, *Gaceta Jurídica de la Unión Europea y de la Competencia*, červenec–srpen 2000, č. 208, s. 46, nepředstavuje mobilita pouhý dodatečný důsledek evropské integrace, ale nezbytnost, jež je vlastní celému systému.

4 — García Ninet, J. L., a Vicente Palacio, A., „La Ley 45/1999, de 29 de noviembre, relativa al desplazamiento (temporal y no permanente) de trabajadores en el marco de una prestación de servicios transnacional“, *Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales*, č. 27, 2000, s. 14.

5 — Pro doktrínu je základní ideou znemožnit, aby méně rozvinuté země při uznávání práv pracovníků a za nižší náklady získávaly výhody v dalších zemích, kde je pracovní síla dražší z důvodu poskytnutí vyšší ochrany [De Vicente Pachés, F., „Desplazamiento temporal de trabajadores para la ejecución de un contrato en otro Estado miembro. Comentario a la Sentencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas (Pleno), z 23. listopadu 1999“, *Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales*, č. 27, 2000, s. 240]; v tomto smyslu Landa Zapirain, J. P. a Fotinopoulou Basurko, O., „Breve comentario de la Ley 45/1999 sobre desplazamiento de trabajadores en el marco de una prestación de servicios transnacional, que incorpora al ordenamiento jurídico español la Directiva 96/71/CE“, *Relaciones Laborales*, č. 9, 2000, s. 10, zdůrazňují, že směrnice je více „ekonomická než sociální“.

podmínky (článek 3), článek 4, nazvaný „Spolupráce v oblasti informací“, stanoví:

3. Každý členský stát učiní vhodná opatření, aby všeobecně zpřístupnil informace o pracovních podmínkách uvedených v článku 3.

„1. Pro účely provádění této směrnice určí členské státy v souladu s vnitrostátními právními předpisy a/nebo zvyklostmi jedno nebo více kontaktních míst nebo jeden nebo více příslušných vnitrostátních orgánů.

4. Každý členský stát uvědomí ostatní členské státy a Komisi o kontaktních místech a/nebo příslušných orgánech uvedených v odstavci 1.“

2. Členské státy upraví spolupráci mezi veřejnými orgány, které jsou v souladu s vnitrostátními právními předpisy příslušné pro dohled nad pracovními podmínkami uvedenými v odstavci 3. Tato spolupráce zejména spočívá v odpovědích na odůvodněné žádosti těchto orgánů o informace o nadnárodním poskytování pracovníků, včetně informací o otevřeném zneužívání nebo o možných případech nezákonných nadnárodních aktivit.

8. Směrnice dále ukládá státům povinnost přijmout vhodná opatření v případě porušení jejích ustanovení (článek 5), určit soudní pravomoc (článek 6) a v článku 7 zmiňuje lhůtu k provedení, když uvádí, že:

Komise a veřejné orgány uvedené v prvním pododstavci úzce spolupracují s cílem prošetřit všechny obtíže, které mohou nastat při uplatňování čl. 3 odst. 10.

„Členské státy přijmou právní a správní předpisy nezbytné pro dosažení souladu s touto směrnicí nejpozději do 16. prosince 1999. Neprodleně o nich uvědomí Komisi.

Vzájemná administrativní pomoc se poskytuje zdarma.

[...]“

9. Článek 8 upravuje přezkoumání Komisí⁶ a článek 9 označuje členské státy za adresáty směrnice.

12. Ustanovení § 2 obsahuje mechanismy „kontroly“, jako je mechanismus v odstavci 3, podle něhož musí zahraniční zaměstnavatel uchovávat v německém jazyce dokumenty, které osvědčují dodržování povinností podle ustanovení § 1: smlouvu, výplatnice a dokumenty prokazující pracovní dobu a zaplacení mzdy.

B – Německé zákonodárství

10. Oblast pracovní mobility upravuje v Německu zákon o vysílání pracovníků (Arbeitnehmer-Entsendegesetz, dále jen „AEntG“), ze dne 26. února 1996⁷, který nabyl účinnosti dne 1. března 1996.

11. Ustanovení § 1 odst. 1 AEntG rozšiřuje, za určitých podmínek, na právní vztah mezi zaměstnavatelem usazeným v jiné zemi a jeho zaměstnanci, účinky ustanovení kolektivních smluv obecně závazných ve stavebnictví, které zavádějí minimální mzdu, délku dovolené na zotavenou a placenou dovolenou. Podle odstavce 3 je třeba rovněž dodržovat kolektivní smlouvy ohledně placení příspěvků pro účely placené dovolené s výjimkou případů, kdy jsou příspěvky placeny „srovnatelné instituci“ ve státě, v němž je sídlo podniku.

13. Ustanovení § 3 odst. 2 ukládá zahraničním podnikům pro dočasnou práci učinit před zahájením každé stavby prohlášení v němčině, které obsahuje: jméno, příjmení a datum narození poskytnutých pracovníků; začátek a konec poskytnutí; místo výkonu práce; místo v Německu, kde jsou uchovány dokumenty uvedené v ustanovení § 2 odst. 3; zmocněnce v této zemi; jméno a adresu subjektu, který tyto pracovníky využívá. Ve smlouvě uzavřené mezi podnikem pro dočasnou práci a podnikem, který využívá pracovní síly, lze sjednat, že si oznámí změny místa výkonu práce.

III – Postup před zahájením soudního řízení

14. Komise, po obdržení četných stížností týkajících se AEntG, zaslala dne 12. listopadu 1998 Německu výzvu dopisem, doplněnou další výzvou dopisem ze dne 17. srpna 1999,

6 — Sdělení Komise Radě, Evropskému parlamentu, Hospodářskému a sociálnímu výboru a Výboru regionů „Použití Směrnice 96/71/ES v členských státech“ (neoficiální překlad) z 25. července 2003 [KOM(2003) 458 konečný], uvádí, že se prozatím nejeví nevyhnutelné Směrnici měnit, neboť obtíže, které se vyskytují jsou spíše praktického než právního rázu (s. 19).

7 — BGBl. 1996 I, s. 227.

na níž tento členský stát odpověděl ve dnech 8. března, 4. května a 25. října 1999.

IV – Řízení před Soudním dvorem

15. Komise nebyla spokojena s poskytnutými vysvětleními, a proto dne 25. července 2001 vydala odůvodněné stanovisko, kterým vyzvala Německo k přijetí opatření nezbytných k dosažení souladu s tímto stanoviskem ve lhůtě dvou měsíců od jeho oznámení.

16. Německá vláda předložila svá vyjádření ve dnech 1. října 2001, 10. prosince 2001, 3. února 2003 a 4. prosince 2003; dne 23. ledna 2004 oznámila změnu AEntG v důsledku přijetí třetího zákona o moderním poskytování služeb na pracovním trhu (Drittes Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt), ze dne 23. prosince 2003⁸.

17. Jelikož Komise měla za to, že v důsledku změny AEntG byla odstraněna pouze část porušení práva Společenství, obrátila se na Soudní dvůr, aby konstatoval, že došlo k nesplnění povinnosti ve smyslu článku 226 ES.

18. Žaloba, zapsaná do rejstříku tohoto Soudního dvora dne 29. listopadu 2004, se domáhá určení, že Německo nesplnilo povinnosti vyplývající pro něj z článku 49 ES stanovením požadavků: a) aby zahraniční podniky přispívaly do německého fondu pro dovolené, a to i tehdy, když pracovníkům přísluší v zásadě srovnatelná ochrana v souladu s právními předpisy státu usazení jejich zaměstnavatele (§ 1 odst. 3 AEntG); b) aby zahraniční podniky překládaly do němčiny (§ 2 AEntG) pracovní smlouvu, výplatnice, dokumenty prokazující pracovní dobu a zaplacení mzdy, jakož i všechny ostatní dokumenty, které jsou vyžadovány německými orgány; a c) aby zahraniční podniky pro dočasnou práci prováděly ohlášení poskytnutí každého pracovníka podniku, který jej využívá v Německu, a každé práce, která je mu svěřena (§ 3 odst. 2 AEntG)⁹. Komise rovněž požadovala, aby žalovanému státu byla uložena náhrada nákladů řízení.

19. Žalobní odpověď doručená dne 4. února 2005 tvrdí, že žaloba je nepřípustná a neopodstatněná.

8 — BGBl. I, s. 2848.

9 — Komise upouští od dvou žalobních důvodů formulovaných v předcházející fázi ohledně podmínek, které musí splnit každý subjekt, aby získal statut podniku ve stavebnictví (body 24 až 26 žaloby) a ohledně pokut (bod 64), vzhledem k tomu, že diskriminace z důvodu národnosti byla odstraněna v souvislosti s legislativní změnou v roce 2003.

20. Dne 29. března 2005 byla doručena replika a 17. května duplika. *A – Kritérium přezkumu*

21. Usnesením ze dne 7. června 2005 umožnil předseda Soudního dvora vstup do řízení Francie jako vedlejšího účastníka, která předložila své vyjádření dne 22. září 2005 na podporu Spolkové republiky ohledně druhého žalobního důvodu nesplnění povinnosti. K tomuto vstupu do řízení se vyjádřila jak Komise, dne 28. listopadu 2005, tak Německo, dne 27. října 2005.

22. Představitelé Spolkové republiky a Komise se účastnili jednání konaného dne 8. listopadu 2006.

V – Přípustnost žaloby pro nesplnění povinnosti

23. Podle názoru vlády žalované by bylo namístě hodnotit vnitrostátní normy ve světle směrnice 96/71, a nikoliv ve světle článku 49 ES, což vyvolává otázku opodstatněnosti tvrzení žalobkyně (A). Kromě toho zdůraznila tři procesní důvody, které by mohly vést k úplné nebo částečné nepřijatelnosti žaloby; týkají se délky postupu před zahájením soudního řízení (B), nepřesnosti žaloby (C) a změny třetího žalobního důvodu (D).

24. Směrnice 96/71 na začátku správního řízení ještě nebyla přijata, ale v okamžiku vydání odůvodněného stanoviska lhůta určená k jejímu provedení do národních právních řádů již uplynula. Německá vláda zdůrazňuje tuto časovou posloupnost pro účely přezkumu AEntG ve světle směrnice 96/71, a nikoliv ve světle článku 49 ES, který se použije pouze v případě, kdy při provedení směrnice překročí členské státy prostor pro uvážení, kterým disponují.

25. Komise neposkytuje jasnou odpověď na tuto námitku a protiřečí si, když např. v bodě 1 žaloby vysvětluje, že ověření slučitelnosti s právem Společenství by se zakládalo na ustanovení obsaženém ve Smlouvě, ale o čtyři řádky dále odkazuje na toto ustanovení a na Směrnici 96/71. Ani při jednání se navzdory položené otázce její zmocněnec k uvedené námitce nevyjádřil.

26. Tato diskuze vybízí k zamyšlení nad normou Společenství, na kterou je třeba se odvolat a nad následky špatné volby. V tomto smyslu, je-li výše uvedený rozpor zřejmý, chybí zásadní právní předpoklad a žaloba by byla neopodstatněná; stejně tak by tomu bylo v případě, kdyby bylo tvrzeno porušení

normy sekundárního práva, v rozhodné době čl. nevyhlášené; mimo tuto domněnku je třeba vstoupit do základu věci samé bez hodnocení nepřítupnosti.

27. V projednávané věci není namístě zamítnout žalobu *in limine litis*, ale je vhodné za účelem určení, zda došlo k nesplnění povinnosti, odvolat se na Smlouvu a abstrahovat od směrnice 96/71, která neprovádí vyčerpávajícím způsobem obsah článku 49 ES, neboť na jedné straně třináctý bod odůvodnění této Směrnice vyjadřuje úmysl koordinovat právní předpisy členských států za účelem vytvoření základu kogentních norem týkajících se minimální ochrany, jež musí v hostitelské zemi dodržovat zaměstnavatelé, kteří vysílají pracovníky¹⁰; a na druhé straně článek 5 dává vnitrostátním úřadům velkou volnost uvážení za podmínky, že dodržují základní svobody¹¹.

28. Národní právní předpisy o nadnárodním poskytování pracovních sil tak mohou poru-

šit primární a sekundární právo. Pokud jsou v rozporu se Směrnicí, je vyloučeno použití Smlouvy, byť je tato zdrojem inspirace, ačkoliv porušení Směrnice v konečném důsledku vyvolává porušení Smlouvy. Pokud ovšem porušují přímo Smlouvu, a bez ohledu na podrobnosti Směrnice, která ji provádí, jediný možný odkaz spočívá v samotné Smlouvě.

29. Z tohoto důvodu je tedy odkaz na referenční normu uvedený v žalobě platný, neboť uvedená tvrzení jdou nad rámec Směrnice 96/71; není tedy důležité, že odůvodněné stanovisko bylo vydáno až po uplynutí lhůty k provedení, nicméně Směrnice může nabýt relevance v souvisejících oblastech nebo jako interpretační pomůcka.

B – *Délka postupu před zahájením soudního řízení*

¹⁰ — Souhlasím s tím, co uvádí generální advokát Léger v poznámce 15 ve stanovisku ve věci, ve které byl vydán rozsudek ze dne 21. září 2006, Komise v. Rakousko (C-168/04, Sb. rozh. s. I-9041), když uznává, že „směrnice 96/71 neupravuje žádné zvláštní řízení pro vyslání pracovníků v rámci přeshraničního poskytování služeb [...] omezuje se především na to, aby pracovníkům, kteří jsou vysláni v tomto rámci, v podstatě zaručila, že některá pravidla platná v členském státě, na jehož území dochází k uvedenému plnění, pokud jde o některé pracovní podmínky, budou použita v jejich prospěch. Ostatně směrnice ponechává členským státům pravomoc zajistit dodržování těchto pravidel [...], s výhradou přijetí vhodných opatření [...], která neporušují ustanovení Smlouvy v oblasti volného pohybu služeb“.

¹¹ — Rozsudek ze dne 25. března 2004, Karner (C-71/02, Recueil, s. I-3025, body 33 a 34).

30. Podle Německa došlo k promlčení práva na podání žaloby k Soudnímu dvoru, neboť řízení začalo v roce 1998, žaloba byla podána dne 23. listopadu 2004, došlo tedy k porušení principů legitimního očekávání a právní jistoty; navíc v roce 2001 Soudní dvůr ověřil slučitelnost AEntG s právem Společenství.

31. Komise namítá, že sama žalovaná naznačovala, že plánované legislativní změny povedou k odstranění porušení práva.

32. I když správní fáze řízení dle článku 226 ES trvala déle než šest let, existuje více argumentů k zamítnutí namítaného důvodu.

33. Zaprvé, dle judikatury nepřiměřená délka této správní fáze vede k nepřípustnosti žaloby, pouze pokud jednání Komise ztížilo vyvrácení jejích argumentů a porušuje práva obhajoby, s tím, že stát je povinen „takovou obtíž prokázat“¹². Německá vláda v této souvislosti neprokázala žádnou ztrátu možnosti obhajoby.

34. Zadruhé, řízení o nesplnění povinnosti je založeno na objektivním ověření porušení

Smlouvy nebo sekundárního práva¹³; přípustnost legitimního očekávání by umožnila odůvodnit porušení způsobem, který je cizí účelu článku 226 ES¹⁴. Totéž platí pro právní jistotu¹⁵. Jednotlivci musí dodržovat napadené normy, a to i v průběhu řízení, není-li tu rozhodnutí o odložení jejich výkonu.

35. Zatřetí, i když shoda AEntG s právním řádem Unie byla předmětem rozsudků ze dne 25. října 2001, Finalarte a další¹⁶, ze dne 24. ledna 2002, Portuguesa Construções¹⁷, ze dne 12. října 2004, Wolff & Müller¹⁸, a ze dne 14. dubna 2005, Komise v. Německo¹⁹, tato řízení se týkala jiných aspektů než těch vytýkaných v tomto řízení, byť existují určité spojitosti:

— rozsudek Finalarte a další představuje úzkou vazbu s jedním ze žalobních

12 — Rozsudky ze dne 16. května 1991, Komise v. Nizozemí (C-96/89, Recueil, s. I-2461, body 15 a 16); ze dne 21. ledna 1999, Komise v. Belgie (C-207/97, Recueil, s. I-275, body 24 a 25); ze dne 12. května 2005, Komise v. Belgie (C-287/03, Sb. rozh. s. I-3761, bod 14); a ze dne 8. prosince 2005, Komise v. Lucembursko (C-33/04, Sb. rozh. s. I-10629, bod 76).

13 — Rozsudky ze dne 1. října 1998, Komise v. Španělsko (C-71/97, Recueil, s. I-5991, bod 14); ze dne 18. ledna 2001, Komise v. Španělsko (C-83/99, Recueil, s. I-445, bod 23); a ze dne 4. května 2006, Komise v. Spojené království (C-508/03, Sb. rozh. s. I-3969, bod 67).

14 — Rozsudek ze dne 5. listopadu 2002, Komise v. Rakousko (C-475/98, Recueil, s. I-9797, bod 38).

15 — Výše uvedený rozsudek ze dne 4. května 2006, Komise v. Spojené království, s odkazem na související judikaturu, uvádí, že „i když zásady právní jistoty a legitimního očekávání vyžadují, aby ke zpětvzetí protiprávního aktu došlo v rozumné lhůtě a aby k němu bylo přihlédnuto v rozsahu, v němž se zúčastněná osoba mohla na legalitu aktu případně spoléhat, nic to nemění na tom, že takové zpětvzetí je v zásadě povoleno“ (bod 68).

16 — Věci C-49/98, C-50/98, C-52/98 až C-54/98 a C-68/98 až C-71/98, Recueil, s. I-7831.

17 — Věc C-164/99, Recueil, s. I-787.

18 — Věc C-60/03, Sb. rozh. s. I-9553.

19 — Věc C-341/02, Sb. rozh. s. I-2733.

důvodů této věci, neboť se také vyjádřil k německému systému příspěvků do fondu pro dovolené s tím, že rozšíření této normy v případě poskytování nadnárodních služeb je v souladu se Smlouvou, jen když jsou splněny dvě podmínky²⁰. V dané věci má ovšem Komise za to, že tyto podmínky splněny nejsou;

- rozsudek *Portugaia Construções* se týkal minimální mzdy vyslaných pracovníků;

- rozsudek *Wolff & Müller* se rovněž týkal mezd, konkrétně povinnosti jejich výplaty, prostřednictvím výkladu článku 5 Směrnice 96/71 ve světle článku 49 ES;

- a konečně rozsudek Komise v. Německo, který byl vydán až po podání žaloby v dané věci, určil, že došlo k nesplnění povinnosti vyplývajících z článku 3 Směrnice 96/71 ohledně prvků, které tvoří součást mzdy.

20 — Soudní dvůr se rovněž zabýval dalšími tématy souvisejícími s placenými dovolenými, a to především, zda délka dovolené platná v jednom členském státě musí být použita i na vyslané pracovníky.

36. Začtvrté, po vydání odůvodněného stanoviska v roce 2001, došlo na konci roku 2003 ke změně německého Zákona, z čehož vyplývá, že si Komise nezasluhuje žádnou výtku za to, že provedla analýzu změn před tím, než podala žalobu v listopadu 2004.

37. Výše uvedené úvahy vylučují kritéria uvedená Německem za účelem posouzení přiměřenosti lhůt, které se, jak uvádí Komise, vztahují na řízení o hospodářské soutěži²¹ a na související řízení před Soudem prvního stupně²².

C – Přesnost žaloby

38. Německá vláda také tvrdí, že žaloba je nepřijatelná z důvodu její nepřesnosti, neboť právní okolnosti jsou uvedeny pouze abstraktně, aniž by uváděly konkrétní vyslání pracovníka, které by prokázalo nesoulad AEntG s článkem 49 ES.

21 — Rozsudek ze dne 15. října 2002, *Limburgse Vinyl Maatschappij* a další (C-238/99 P, C-244/99 P, C-245/99 P, C-247/99 P, C-250/99 P až C-252/99 P a C-254/99 P, Recueil, s. I-8375, bod 187); citovaný v poznámce 7 žalobní odpovědi.

22 — Rozsudek ze dne 17. prosince 1998, *Baustahlgewebe* (C-185/95 P, Recueil, s. I-8417, bod 29); rovněž citován v poznámce 7 žalobní odpovědi.

39. Komise zdůrazňuje jasnost petitu a ve své replice uvádí, že na začátku sporu nebyla stížnost pracovníka či podniku ani právní či správní praxe, ale nesoulad vnitrostátního právního řádu s právem Společenství.

žalobní důvod nesplnění povinnosti, zpochybňuje vyjádření předložená ve správní fázi řízení; čtvrtá část doplňuje návrhové žádání v souladu se zbývajících částí dokumentu a tvrdí nesoulad § 1 odst. 3, § 2 a § 3 odst. 2 AEntG s článkem 49 ES.

40. Článek 38 odst. 1 písm. c) jednacího řádu Soudního dvora²³ stanoví, že žaloba musí obsahovat „předmět sporu a stručný popis žalobních důvodů“. Tyto údaje musí být natolik jasné a přesné, aby umožnily žalovanému připravit si jeho obhajobu a Soudnímu dvoru vykonávat svoji kontrolu. Z toho vyplývá, že základní skutkové a právní poznatky, na kterých je žaloba založena, „musí být souvisle a srozumitelně patrné ze samotného znění žaloby“²⁴.

42. Soudní dvůr perfektně zná tato tvrzení a jejich základ, stejně jako žalovaný stát, který je zpochybňuje, nicméně je třeba nezaměnit popis faktických a právních argumentů s jejich pravdivostí a přesností.

41. V dané věci jsou výše uvedené požadavky splněny. Komise strukturovala žalobu do čtyř velkých částí: první část je věnována skutkovému stavu a postupu před zahájením soudního řízení, pojednává o etapách řízení a identifikuje pět sporných bodů uvedených v odůvodněném stanovisku; druhá část uvádí podrobnosti o příslušných ustanoveních práva Společenství a vnitrostátního práva; třetí část, která obsahuje právní posouzení, začíná úvodním upozorněním na reformu vnitrostátního zákona, dále komentuje každý

43. Předložení důkazů zvláštní povahy se vyžaduje, když nesplnění povinnosti vyplývá z použití vnitrostátní normy, nikoliv když je založeno na jejím obsahu, a proto by pouze první domněnka vyžadovala zdokumentovanou a podrobnou demonstraci vytýkané praxe²⁵.

44. Proto není v projednávaném sporu na místě přijmout uvedenou námitku nepřipustnosti.

23 — Úř. věst. 1991, L 176, s. 7, a Úř. věst. 1992, L 383, s. 117 — oprava —, změněno později.

24 — Rozsudky ze dne 9. ledna 2003, Itálie v. Komise (C-178/00, Recueil, s. I-303, bod 6); a ze dne 15. září 2005, Irsko v. Komise (C-199/03, Sb. rozh. s. I-8027, bod 50).

25 — Rozsudky ze dne 12. května 2005, Komise v. Belgie (C-287/03, Sb. rozh. s. I-3761, bod 28); a ze dne 27. dubna 2006, Komise v. Německo (C-441/02, Sb. rozh. s. I-3449, bod 49).

D – Změna prvního žalobního důvodu

45. Německo vznáší další formální námitku týkající se prvního žalobního důvodu, když tvrdí, že výtka uvedená v odůvodněném stanovisku neodpovídá té, jež je uvedena v žalobě. Komise tuto změnu popírá, neboť změny jsou důsledkem upřesnění toho, co bylo vyjádřeno ve správní fázi.

46. Soudní dvůr častokrát prohlásil, že správní část řízení dle článku 226 ES vymezuje předmět žaloby podané na základě této normy tak, aby žaloba byla založena na stejných důvodech a tvrzeních jako odůvodněné stanovisko²⁶, a to i v případech, kdy znění žalobních důvodů, výroku odůvodněného stanoviska a návrhové žádání žaloby není v dokonalé shodě, za podmínky, že předmět nebyl rozšířen nebo změněn²⁷.

47. Pro konstatování jakékoli odlišnosti a jejího dopadu je třeba porovnat správní a soudní dokumenty:

— Odůvodněné stanovisko zkoumá „povinnost přispívat do německého fondu pro dovolené“ a uzavírá, že uložením příspěvkové povinnosti zahraničním podnikům, které jsou povinny přímo platit dovolené svým pracovníkům ve státě usazení, dochází k porušení článku 49 ES;

— Žaloba tento aspekt odůvodněného stanoviska obsahuje, ale doplňuje, že porušení je důsledkem povinnosti zahraničních podniků přispívat německé instituci, i když pracovníkům přísluší v zásadě srovnatelná ochrana v souladu s právními předpisy státu usazení jejich zaměstnavatele.

26 — Rozsudky ze dne 1. prosince 1993, Komise v. Dánsko (C-234/91, Recueil, s. I-6273, bod 16); ze dne 12. ledna 1994, Komise v. Itálie (C-296/92, Recueil, s. I-1, bod 11); ze dne 18. června 1998, Komise v. Itálie (C-35/96, Recueil, s. I-3851, bod 28); ze dne 15. ledna 2002, Komise v. Itálie (C-439/99, Recueil, s. I-305, bod 11); a ze dne 20. června 2002, Komise v. Německo (C-287/00, Recueil, s. I-5811, bod 18).

27 — Rozsudky ze dne 16. září 1997, Komise v. Itálie (C-279/94, Recueil, s. I-4743, body 24 a 25); ze dne 29. září 1998, Komise v. Německo (C-191/95, Recueil, s. I-5449, bod 56); ze dne 9. listopadu 1999, Komise v. Itálie (C-365/97, Recueil, s. I-7773, bod 25); ze dne 25. dubna 2002, Komise v. Francie (C-52/00, Recueil, s. I-3827, bod 44); ze dne 11. července 2002, Komise v. Španělsko (C-139/00, Recueil, s. I-6407, body 18 a 19); ze dne 14. března 2006, Komise v. Francie (C-177/04, Sb. rozh. s. I-2461, bod 37); a ze dne 27. dubna 2006, Komise v. Německo, výše uvedený, bod 61.

48. Srovnání obou dokumentů sice vykazuje určité odlišnosti, ale neprokazuje, že byly uvedeny rozdílné žalobní důvody, diskutovaná otázka je v obou textech neměnná a ukazuje, že dle názoru Komise § 1 odst. 3 AEEntG zakládá povinnost podniků, které nepřispívají srovnatelné instituci, jako je německý fond, uskutečnit více než jeden peněžitý nebo naturální příspěvek.

49. Předmětem diskuze, a tak to také pochopila žalovaná, je otázka, zda vnitrostátní právní úprava vyvolává dvojitou ekonomickou zátěž pro subjekt, který vysílá pracovní sílu v rámci nadnárodního poskytování služeb. Odlišnosti, které obklopují tento žalobní důvod, jej zároveň doplňují, a to aniž by bylo porušeno právo na obhajobu.

50. Kromě toho nacházím další důvod k přijatým upřesněním, a to fakt, že až po vydání odůvodněného stanoviska byl vydán rozsudek Finalarte a další, jehož text je převzat v žalobě, především v návrhovém žádání.

51. Proto namítaná formální odlišnost mezi odůvodněným stanoviskem a žalobou není natolik zásadní, aby způsobila nepřipustnost žaloby.

VI – Analýza žaloby pro nesplnění povinnosti

52. Pokud Soudní dvůr, tak jak navrhuji, zamítne důvody nepřipustnosti uvedené německou vládou, musí přezkoumat tvrzená porušení práva.

A – Úvodní poznámky

53. Povinnosti ukládané AEntG vyvolávají dodatečnou zátěž pro podniky usazené v jiném členském státě, což ztěžuje a činí méně zajímavým výkon jejich činností v Německu, a představují tak omezení volného pohybu služeb.

54. Ve stanovisku ve věci, ve které byl vydán rozsudek dne 23. listopadu 1999, Arblade a další²⁸, zkoumám judikaturu ohledně těchto omezení (body 53 až 60), která zůstává neměnná, bez ohledu na to, že judikáty potřebují určitá upřesnění.

55. Rovněž zdůrazňuji, že volný pohyb služeb sleduje cíl usnadnit výkon profesních činností jakékoli povahy na území Společenství odstraněním diskriminace z důvodu národnosti a omezení, která i když se použijí bez rozlišení na vnitrostátní poskytovatele služeb a na poskytovatele z jiných členských

28 — Věci C-369/96 a C-376/96, Recueil, s. I-8453. Šlo o posouzení, „zda právo Společenství brání tomu, aby některý členský stát určil povinnost podnikům usazeným v jiném členském státě, které vysílají pracovníky na jejich území za účelem poskytnutí služeb, dodržovat normy vnitrostátního práva, které se týkají držení a uchování pracovněprávních dokumentů pracovníků, a které se týkají dodržování minimálních tarifů v mzdové oblasti, ustanovení, jejichž cílem je ochrana pracovníků a boj proti nelegální práci, pokud tyto podniky již podléhají podobným nebo stejným povinnostem v členském státě jejich usazení, co se týká stejných pracovníků a pro stejnou dobu činnosti“ (bod 1 stanoviska).

statů, zakazují, ztěžují nebo činí méně zajímavými jejich činnosti²⁹.

je podřízen příslušník Společenství v členském státě usazení³².

56. Stejně tak vysvětlují předpoklady, které umožňují platně omezovat tuto základní zásadu: a) musí existovat naléhavý důvod spojený s obecným zájmem; b) musí být nutné zaručit realizaci sledovaného cíle; a c) přijaté opatření musí být přiměřené³⁰.

58. Tyto postuláty rámuji exegezi třech žalobních důvodů nesplnění povinnosti.

B – První žalobní důvod: povinnost přispívat do německého fondu pro dovolené

57. Co se týká prvního předpokladu, „sociální ochrana pracovníků“ je řazena mezi naléhavé důvody spojené s obecným zájmem³¹, a to v rozsahu, v jakém tento zájem nemůže být zachován normami, jimž

1. Kontext

29 — Rozsudky ze dne 25. července 1991, Säger (C-76/90, Recueil, s. I-4221, bod 12); ze dne 9. srpna 1994, Vander Elst (C-43/93, Recueil, s. I-3803, bod 14); ze dne 28. března 1996, Guiot (C-272/94, Recueil, s. I-1905, bod 10); ze dne 12. prosince 1996, Reisebüro Broede (C-3/95, Recueil, s. I-6511, bod 25); ze dne 9. července 1997, Parodi (C-222/95, Recueil, s. I-3899, bod 18); a výše uvedené rozsudky Arblade a další, bod 33, Finalarte a další, bod 28, a Portugaia Construções, bod 16.

30 — Rozsudky ze dne 31. března 1993, Kraus (C-19/92, Recueil, s. I-1663, bod 32); ze dne 30. listopadu 1995, Gebhard (C-55/94, Recueil, s. I-4165, bod 37); ze dne 20. února 2001, Analir a další (C-205/99, Recueil, s. I-1271, bod 25); ze dne 15. března 2001, Mazzoleni a ISA (C-165/98, Recueil, s. I-2189, bod 26); a výše uvedené rozsudky Säger, bod 15; Guiot, body 11 a 13; Arblade a další, bod 35, Portugaia Construções, bod 19, a Wolff & Müller, bod 34. Dle Davise, P., „Posted workers Directive and EC Treaty“, *Industrial Law Journal*, 2002, s. 299, pokud by se tato kritéria vyplývající z judikatury použila na Směrnici 96/71, značná část jejího obsahu by musela být prohlášena za jsoucí v rozporu s článkem 49 ES, neboť by těžko vyhověla požadavkům týkajícím se odůvodnění a proporcionality, které jsou nezbytné pro omezení této normy.

31 — Rozsudky ze dne 17. prosince 1981, Webb (279/80, Recueil, s. 3305, bod 19); ze dne 3. února 1982, Seco a Desquenne & Giral (62/81 a 63/81, Recueil, s. 223, bod 14); a výše uvedené rozsudky Rush Portuguesa, bod 18; Guiot, bod 16, Arblade a další, bod 36; Finalarte a další, bod 33; Portugaia Construções, bod 20; a Wolff & Müller, bod 35.

59. Pochopení sporu mezi Komisí a Německem v tomto žalobním důvodu vyžaduje zastavit se nad fungováním fondu placených dovolených.

32 — Rozsudky ze dne 26. února 1991, Komise v. Itálie (C-180/89, Recueil, s. I-709, bod 17), a Komise v. Řecko (C-198/89, Recueil, s. I-727, bod 18); a výše uvedené rozsudky Webb, bod 17; Säger, bod 15; Vander Elst, bod 16; Guiot, bod 11; Arblade a další, bod 34; a Finalarte a další, bod 31. Tak je zavedena zásada rovnocennosti, která vylučuje zákon místa určení, viz Molina Navarrete, C., a Esteban de la Rosa, G., „Mercados nacionales de trabajo, libertad comunitaria de prestación de servicios y defensa de la competencia. Comentario de la Ley 45/1999, sobre desplazamiento de trabajadores en el marco de una prestación transnacional de servicios“, *Revista de Trabajo y Seguridad Social (Centro de Estudios Financieros)*, č. 205, duben 2000, s. 21 a 32.

60. Jak vysvětluje generální advokát Mischo ve stanovisku ve věci, ve které byl vydán rozsudek Finalarte a další, tento systém předpokládá, že zaměstnanec získá v průběhu referenčního roku nároky na dovolenou od různých zaměstnavatelů, u nichž byl zaměstnán, a že všechny tyto nároky uplatní u současného zaměstnavatele, který mu vyplatí náhradu mzdy za dny odpracované pro jiného zaměstnavatele. Pro spravedlivé rozložení finančních nákladů byl zřízen fond, který je doplňován německými zaměstnavateli určitým procentem z celkových hrubých mzdových nákladů; výměnou za to obdrží úplné nebo částečné proplacení dávek poskytnutých pracovníkům.

61. Ustanovení § 1 odst. 3 AEntG rozšiřuje tuto příspěvkovou povinnost na zaměstnavatele z jiných členských států, kteří dočasně vysílají pracovníky do Německa s výjimkou případu, kdy přispívají do srovnatelné instituce v členském státě usazení.

62. Toto pravidlo, dle rozsudku Finalarte a další, vyvolává „zásah do volného pohybu služeb“ (bod 37), který může být opodstatněn, pokud je nutný k dosažení cíle obecného zájmu, jakým je ochrana zaměstnanců (bod 33) a jsou-li použity vhodné prostředky. Úvaha nad těmito dvěma podmínkami přivedla Soudní dvůr k určení, že zákon jako ten německý je slučitelný se Smlouvou, „pokud na jedné straně nepožívají pracovníci ochrany zásadně srovnatelné na základě

právní úpravy členského státu usazení jejich zaměstnavatele, takže použití vnitrostátní právní úpravy prvního členského státu jim přináší skutečnou výhodu, která významným způsobem přispívá k jejich sociální ochraně a na druhou stranu, použití této právní úpravy prvního členského státu je přiměřené účelu sledovaného obecného zájmu“ (bod 53 a výrok).

63. Rozsudek Finalarte a další tedy podřídil platnost sporné právní úpravy z hlediska práva Společenství dvěma podmínkám – jedinečné ochraně a přiměřenosti –, jejichž zkoumáním pověřil soudce předkládajícího předběžnou otázku. V dané věci Komise nekonstatuje splnění těchto požadavků a napadá německá omezení vážící se k osvobození od příspěvku.

2. Přezkum žalobního důvodu

64. Fond pro dovolené řeší problém související s výkonem práce. Dle informací uvedených německou vládou v odůvodněném stanovisku existují podobné instituce ve Francii (Caisse nationale de surcompensation du bâtiment et des travaux public de France), v Rakousku (Bauarbeiter-Urlaubs- und Abfertigungskasse), v Belgii (Office Nationale de Sécurité Sociale), v Itálii (Commissione Nazionale Paritetica per le

Casse Edili), a v jistém smyslu v Nizozemí (Stichting Vakantiefonds voor de Bouwnijverheid y Stichting Vakantiefonds voor de Landbouw)³³.

65. Výjimka uvedená v ustanovení odstavce 3 § 1 AEntG prokazuje úplnou účinnost ve srovnání s těmito institucemi, neboť zamezuje, aby zaměstnavatel platil dvojí příspěvky, a zdá se vyvážená. Alespoň tedy teoreticky, neboť prakticky je třeba posoudit, zda instituce, které získávají příspěvky jsou „srovnatelné“ s německým fondem, k čemuž přispívají dvoustranné smlouvy zmíněné hlavně v žalobní odpovědi.

66. Fondy pro dovolené nejsou ovšem jediným řešením daného problému; některé členské státy jako Spojené království, Švédsko, Irsko, Portugalsko a v jistém smyslu Nizozemí fakticky žádné takové instituce nemají. Dle tvrzení Komise existují situace, v nichž ochrana pracovníka není založena na příspěvcích, ale na přímém převzetí povinností souvisejících s dovolenou zaměstnavatelem.

33 — Patří sem i Dánsko (Arbejdsmerkedets Feriefond), ale Komise a Německo uvádí příklady této země na podporu svých protikladných tezí.

67. Rozsahu této žaloby pro nesplnění povinnosti se vymyká analýza možných řešení a hodnocení, které z nich přináší nejvíce výhod, což je beztak ovlivněno podmínkami každé země a dalšími důvody různé povahy, které nejsou vždy pouze důvody právními – žaloba sama odmítá diskuzi o německém systému. Stačí pouze konstatovat, že existuje více možností³⁴.

68. Německý systém zavádí jednu, ale nezbývá se druhými. Neřeší situaci, kdy je ochrana pracovníků zajištěna zaměstnavatelem v místě usazení, který přebírá povinnosti vyplývající z placené dovolené, a to bez ohledu na místo, kde na ní vznikl nárok. V tomto smyslu nelze akceptovat vysvětlení německého zástupce při jednání, že podniky ze zemí, které nemají fondy pro dovolené, jsou osvobozeny od příspěvků, neboť znění národní normy je opačné. Tato norma se tedy jeví jako nedostatečná a není důležité, jakým způsobem se používá; zohledňuje pouze příspěvky do fondu podobnému tomu vnitrostátnímu a zavádí další neodůvodněný

34 — Generální advokát Mischo, ve stanovisku ve věci Finalarte a další, také zdůrazňuje různé alternativy, mezi nimiž situaci zaměstnavatele, který je podřízen německému systému fondu pro dovolené a dle právní úpravy země usazení nemůže být sám osvobozen od toho, aby platil svým vyslaným pracovníkům dny dovolené; za těchto okolností by se příspěvky do fondu přiřadily k této povinnosti a vyvolaly by tak „silné omezení volného pohybu služeb, či dokonce nepřekonatelnou překážku“ jeho výkonu (bod 70).

náklad pro zaměstnavatele v případě neexistence podobného fondu ve státě, v němž je usazen podnik poskytující služby, aniž by posílila práva vyslaných pracovníků chráněných již v zemi původu³⁵.

69. Německá vláda odůvodňuje toto ustanovení tvrzením, že použití odstavce 3 § 1 AEntG je podřízeno předběžnému posouzení ochrany pracovníků tak, že vstupuje do hry pouze tehdy, je-li konstatován deficit, jak se dovozuje z uzavřených dvoustranných smluv a z rozsudku Bundesarbeitsgericht (spolkového pracovního soudu) ze dne 20. července 2004.

70. Tento omluvný argument nesdílím. Prohlášení Soudního dvora, podle kterého ochrana pracovníků zahrnuje prvotní posouzení za účelem zjištění výhodnějších norem, není na překážku jejich dalšímu doladění. Srovnání režimů maximální pracovní doby a doby odpočinku, minimální doby placené dovolené, minimální mzdy a opatření bezpečnosti práce a ochrany zdraví naklání miskou vah³⁶.

35 — Jak uvádí generální advokát Mischo ve stanovisku ve věci Finalarte a další: „bylo by možné, aby pracovník požíval, na základě právní úpravy své země původu, výhod zásadně shodných, aniž by zasahoval fond pro dovolené“ (bod 112).

36 — Nemusí se ovšem vždy jednat o stát, v němž je poskytována služba; sedmáctý bod odůvodnění směrnice 96/71 uvádí, že minimální ochrana pracovníků platná v hostitelské zemi nesmí bránit použití pracovních podmínek, pokud jsou pro pracovníky výhodnější.

71. Německá teze předpokládá, že pokud jejich právní úprava nabízí pracovníku vyslanému v rámci Společenství lepší perspektivu v oblasti placené dovolené – nikoliv pouze co se týká její délky –, je jí podřízen celý systém placené dovolené tak, aby zaměstnavatel platil příspěvky s výjimkou případu, kdy zaplatil příspěvky „srovnatelné institucí“, aniž by byl vzat v úvahu jiný typ protiplnění, což přináší riziko dvojího placení.

72. Na jednu stranu ovšem zavedení vzájemného uznávání ve dvoustranných smlouvách podrobuje soulad s právem Společenství jejich existenci a jejich obsahu, kromě toho, že srovnáváním „institucí“ jsou ponechány stranou jiné možnosti, jako ta, že v nějakém státu tyto instituce neexistují.

73. Na druhou stranu, Bundesarbeitsgericht přenesl do uvedené oblasti zásadu „příznivějšího ustanovení“, aby se vyhnul nesouladu, který v praxi předpokládal, protože jinak by norma nevyžadovala soudní výklad. Jde o opačnou domněnku než tu uvedenou v rozsudku ze dne 9. prosince 2003, Komise v. Itálie³⁷, který hodnotil neutralitu vnitrostátního předpisu a postřehl odchylku ve způsobu, jakým byl vykládán a používán správními orgány a velkou částí soudního

37 — Věc C-129/00, Recueil, s. I-14673.

sektoru, včetně Corte suprema di cassazione. V dané věci Komise vytýká Německu nesoulad s právem Společenství u vnitrostátní normy hodnocené objektivně bez ohledu na způsob, jakým je tato v praxi používána. Doslovné srovnání uvedených norem je dostatečné pro konstatování namítaného nesplnění povinnosti.

74. Proto se domnívám, že ustanovení odstavce 3 § 1 AEntG je v rozporu s článkem 49 ES.

C – Druhý žalobní důvod: povinnost překládat dokumenty

1. Kontext

75. Z ustanovení odstavce 3 § 2 AentG vyplývá, že jsou-li pracovníci vyslaní do Německa, je třeba přeložit do jazyka této země určité dokumenty jako pracovní smlouvu, výplatnice a dokumenty prokazující pracovní dobu a zaplacení mzdy.

76. Komise znovu tvrdí, že tato povinnost představuje neodůvodněné omezení volného pohybu služeb, protože pokud dle rozsudku Arblade a další povinnost uchovávat dokumenty na území hostitelského státu nemůže být odůvodněna výkonem kontrolní funkce, která přísluší úřadům, totéž platí i pro povinnost překladu dokumentů. Kromě toho kvalifikuje vnitrostátní ustanovení jako nadbytečné a nepřiměřené, vzhledem k tomu, že spolupráce uvedená v článku 4 směrnice 96/71 činí překlad nadbytečným.

77. Podle Německa a podle Francie je toto omezení dovolené za účelem ověření dodržování pracovněprávní úpravy, která zajišťuje ochranu zaměstnanců. Rozsudek uváděný Komisí nesmí být vytržen z kontextu vzhledem k omezené působnosti opatření sporného v tomto řízení, neboť s ohledem na omezený počet dokumentů, jichž se týká, jejich stručnosti a opakující se povahu, se jeví jako přiměřené a nevytváří významnou administrativní nebo finanční zátěž. Ostatně systém spolupráce vytvořený Směrnicí 96/71 existuje spolu s vnitrostátním právním pořádkem, neboť orgány členských států nemají dokumenty k dispozici a nemohou je předat německým orgánům.

2. Přezkum žalobního důvodu

78. Výše uvedené odhaluje, že se strany shodují v tom, že uvedený překlad vytváří omezení volného pohybu služeb, a neshoda spočívá v jeho slučitelnosti s právem Společenství. Tato polemika vyžaduje prostudování rozsudku Arblade a další (a), stejně jako nástrojů vzájemné spolupráce zavedené Směrnicí 96/71 (b) za účelem navržení řešení při hledání ochrany pracovníků (c).

80. Také se zabýval nutností mít dokumenty k dispozici a uchovávat je po dobu pěti let v místě bydliště fyzické osoby v hostitelském členském státě. V souladu s návrhem, který jsem formuloval v bodě 86 stanoviska v této věci, Soudní dvůr určil, že „takové požadavky nebyly odůvodněné“ (body 77 a 78) a doplnil, že „systém spolupráce nebo výměny informací mezi členskými státy zavedený článkem 4 Směrnice 96/71 v budoucnu učiní nadbytečným uchovávání dokumentů v členském státě přijetí poté, co je zaměstnavatel zde již nebude dále zaměstnávat“ (bod 79).

a) Rozsudek Arblade a další

79. Tento rozsudek odpověděl na předběžné otázky, které položil Tribunal correctionnel de Huy (trestní soud prvního stupně) (Belgie) ohledně „způsobů držení a uchování dokumentů předvídaných sociální právní úpravou“ (body 71 až 79). Mezi studovanými aspekty byla také povinnost zaměstnavatelů usazených v jiných členských státech mít k dispozici státních orgánů přijímacího státu určité dokumenty, a to na stavbě nebo na jiném přístupném a jasně vymezeném místě na území přijímacího státu. Soudní dvůr rozhodl, že tato povinnost byla odůvodněná (bod 74) a že ohledně přiměřenosti je úkolem národního soudce označit dokumenty, které jsou předmětem takové povinnosti (bod 75).

b) Spolupráce dle směrnice 96/71

81. Především je třeba připomenout, že Směrnice 96/71 netvoří v projednávaném případě kritérium přezkumu porušení článku 49 ES; pouze pokrývá ověření podmínek, které odůvodňují omezení volného pohybu služeb z důvodu povinnosti překladu některých pracovněprávních dokumentů do němčiny.

82. Článek 4 popisuje dvě linie spolupráce v oblasti informací, uvedené ve dvacátém třetím bodě odůvodnění (mezi členskými

státy) a ve dvacátém čtvrtém bodě odůvodnění (mezi členskými státy a Komisí). Znění tohoto článku ukazuje, že:

— předmětem nastolené spolupráce je použití směrnice,

— ke spolupráci dochází mezi správními orgány příslušnými pro dohled nad pracovními podmínkami,

— spolupráce spočívá v poskytování informací o nadnárodním poskytování pracovníků a o pracovních podmínkách uvedených v článku 3,

— spolupráce se provádí prostřednictvím spojovacích center nebo kompetentních instancí, které si členské státy vzájemně sdělí.

c) Navrhované řešení

v projednávaném případě je zdůrazněn jazyk, v němž jsou sepsány. Tento odstín znemožňuje přenést doktrínu přijatou v uvedeném rozsudku, který se vůbec nezabýval jazykem.

84. Je-li dána tato premisa, zdá se zřejmé, že pokud nějaký dokument neexistuje v němčině, setkávají se inspektoři s více obtížemi při výkonu své práce, neboť, jak sdělil při jednání zástupce žalované vlády, nemají přímý přístup k informacím. Sepsání dokumentu v jazyce země, v níž je služba poskytována, zjednodušuje kontroly a přispívá k ochraně pracovníků³⁸. Z tohoto důvodu je tedy pravidlo překladu odůvodněné.

85. Nadto, je přiměřené a adekvátní také z toho důvodu, že nevýhody plynoucí z toho, že je překlad svěřen státu, přesahují ty, které vyvolává jeho uložení zaměstnavateli. V prvním případě totiž musí vnitrostátní správní orgány připravit prostředky, aby se zabývaly osobami vyslanými z jakéhokoli členského státu, což může způsobit průtahy poškozující práva pracovníků³⁹, a pro inspekční činnosti, které by byly závislé na

83. Rozsudek Arblade a další se týkal uchování dokumentů, zatímco

38 — Pro Komisi, ve Sdělení o „Použití Směrnice 96/71/ES“ citovaném na začátku tohoto stanoviska „mezi obtížemi vyvolanými kontrolou případů vyslání figuruje na prvním místě jazyková překážka“ (s. 15).

39 — Nelze opomenout „dočasný“ charakter vyslání: může se stát, že když bude porušení práva zjištěno a bude snaha jednat, pracovník již bude zpět ve své zemi původu.

jazykových znalostech úředníků. V druhém případě by překlad nepředstavoval nepřiměřený náklad, neboť by se týkal tří dokumentů, velmi se opakujících, které obvykle bývají srovnatelného rozsahu ve všech jazycích, používají typová ustanovení a nejsou příliš dlouhé⁴⁰; jak na jednání zdůraznil německý představitel, neoficiální překlad je dostačující.

k tomu, aby nahradily povinnost překladu se stejnou zárukou účinnosti⁴³. Jejich cíle a odpovědné osoby jsou odlišné, kompatibilní, ale nevylučují se. Sdílím myšlenku Německa a Francie, podle níž nejsou orgány členských států v oblasti pracovního práva schopny poskytnout dokumenty k překladu, neboť je nemají k dispozici⁴⁴.

86. Bezpochyby existují jiné alternativy jako vypracování vícejazyčných dokumentů⁴¹. Nicméně v současné době neexistuje žádný normativní nástroj tohoto typu⁴². S ohledem na to, co bylo uvedeno v předchozím bodě, nemůže být tato mezera suplována uvalením zátěže překladu na stát, který přijímá pracovníky.

88. Navíc nesouhlasím s Komisí, která popírá obecný charakter povinnosti překladu, jejíž užitečnost připouští pouze za konkrétních okolností, a to: a) nepředložení dokumentů v jazyce země přijetí v praxi eliminuje preventivní a náhodné kontroly; b) vyvolává pro zaměstnavatele větší právní nejistotu a c) vyvolává průtahy v ochraně práv pracovníků.

87. Mechanismy spolupráce zavedené Směrnicí 96/71 se však ukazují jako nedostatečné

89. Krátce, ustanovení odstavce 3 § 2 AEntG je v souladu s článkem 49 ES.

40 — Směrnice Rady 91/533/EHS ze dne 14. října 1991 o povinnosti zaměstnavatele informovat zaměstnance o podmínkách pracovní smlouvy nebo pracovního poměru (Úř. věst. L 288, s. 32), upravuje v článku 2 minimální obsah informace.

41 — Bod 24 žalobní odpovědi a bod 25 vyjádření francouzské vlády podporují návrh v tomto smyslu. Asociace zaměstnavatelů mohou zvolit jednotné evropské vzory.

42 — Zmocněnec Komise, jemuž jsem na jednání položil otázku, odpověděl, že mu není známa jakákoliv iniciativa této povahy. Německá vláda ale upozornila na existenci smíšené zájmové skupiny tvořené zástupci Komise a členských států, která ovšem do dnešního dne nedospěla k žádné dohodě.

43 — Sdělení Komise nazvané „Orientace týkající se vysílání pracovníků v rámci poskytování služeb“, ze dne 4. dubna 2006 [KOM(2006) 159 konečné] věnuje bod 3 „Spolupráci v oblasti informací“ a uznává tak implicitně nutnost zlepšení.

44 — To je případ Německa, jak připustil zástupce Německa při jednání o žalobě. V těchto případech musí orgány vyžádat dokument přímo od podniků.

D – Třetí žalobní důvod: povinnost ohlásit místo přidělení pracovníků

vyvolávalo nadměrný náklad. Rovněž zmiňuje připravovanou legislativní reformu, jejímž cílem je přenést náklady vždy na toho, kdo dělníka zaměstnává.

1. Kontext

90. Ustanovení odstavce 2 § 3 AEntG vyžaduje po zahraničních podnicích pro dočasnou práci ohlášení týkající se vyčleněných zaměstnanců před zahájením stavby a ohlášení změn přidělení z jedné stavby na druhou, byť může být tato povinnost nahrazena smlouvou se zaměstnavatelem, který přijímá pracovníka.

91. Komise zdůrazňuje, že německé podniky pro dočasnou práci jsou z této ohlašovací povinnosti vyjmuty, z toho důvodu se nadnárodní poskytování služeb stává obtížnější. Argumentuje, že nic neospravedlňuje rozdílné zacházení, které nezaniká ani možností transferu.

92. Německá vláda obhazuje soulad pravidla se Směrnicí 96/71, která umožňuje přijmout zvláštní ustanovení týkající se podniků pro dočasnou práci, a s článkem 49 ES, neboť se domnívá, že umožňuje účinné kontroly a zlepšuje ochranu pracovníků, aniž by

2. Přezkum žalobního důvodu

93. I přes tvrzení německého zmocněnce na jednání se diskuze netýká povinnosti ohlásit přidělená pracovní místa, ale subjektu, který nese odpovědnost a ustanovení odstavce 2 § 3 AEntG se použije jen na poskytovatele služeb ze Společenství, kteří nejsou usazeni v Německu, což vytváří nerovnost v porovnání s těmi, kteří v této zemi sídlo mají.

94. Soudní dvůr již několikrát potvrdil, že právní úprava, která vyhrazuje podnikům poskytujícím služby, jež jsou usazeny v jiném členském státě, horší zacházení než podnikům usazeným na národním území, a tím vytváří diskriminaci založenou na usazení poskytovatele služeb nebo na původu činnosti, je v souladu se Smlouvou jen v případě,

že jde o výjimku výslovně uvedenou v jejím textu, jako je tomu v článku 46 ES odst. 1⁴⁵.

výjimky ze svobody poskytování služeb musí být vykládán restriktivně⁴⁷; odkaz na něj je přiměřený v případech reálné a vážné hrozby pro zásadní zájem společnosti⁴⁸, což v dané věci nebylo prokázáno.

95. Proto jsou odůvodněna pouze omezení z důvodů veřejného pořádku, zdraví a veřejné bezpečnosti, ale nepřipouštějí se z důvodů obecného zájmu judikatorního původu, jako je ochrana pracovníků, určených k obhajobě opatření použitelných bez rozdílu⁴⁶.

96. Okolnosti uvedené německou vládou k obhajobě rozdílného zacházení se netýkají ani veřejného pořádku, ani zdraví, ani veřejné bezpečnosti. To nebrání tomu, aby, jak jsem vysvětlil ve stanovisku ve věci *Arblade* a další, „značná část norem, které vytváří sociální právo, měla charakter veřejného pořádku“, neboť se použije „na všechny, kteří se nachází na území státu, o nějž se jedná“ (bod 85), což není případ dotčené právní úpravy. Koncept „veřejného pořádku“ v kontextu práva Společenství především jako odůvodnění

97. A konečně, možnost přenesení odpovědnosti na podnik, který používá pracovníka v Německu, také neodůvodňuje nerovnost, protože jde o pouhou možnost. Pokud ohlášení připadne na takový podnik, zaniká omezení, které se také nejvíce příliš vhodné, protože, jak uznává německá vláda, ten, kdo využívá pracovníka, disponuje „novějšími a přesnějšími informacemi“ ohledně přidělení⁴⁹. Zatím je konstatováno porušení článku 49 ES, neboť nesplnění povinnosti se musí posuzovat vzhledem ke stavu, v němž se členský stát nacházel v době, kdy uplynula lhůta stanovená v odůvodněném stanovisku, a že změny, ke kterým došlo následně, nemohou být Soudním dvorem brány v úvahu⁵⁰.

45 — Rozsudky ze dne 18. června 1991, *ERT* (C-260/89, Recueil, s. I-2925, bod 24); ze dne 25. července 1991, *Collectieve Antennevoorziening Gouda* a další (C-288/89, Recueil, s. I-4007, bod 11), a *Komise v. Nizozemsko* (C-353/89, Recueil, s. I-4069, bod 15); ze dne 16. prosince 1992, *Komise v. Belgie* (C-211/91, Recueil, s. I-6757, body 10 a 11); ze dne 4. května 1993, *Distribuidores Cinematográficos* (C-17/92, Recueil, s. I-2239, bod 16); ze dne 14. listopadu 1995, *Svensson a Gustavsson* (C-484/93, Recueil, s. I-3955, bod 15); a ze dne 21. března 2002, *Cura Anlagen* (C-451/99, Recueil, s. I-3193, bod 31).

46 — Rozsudek ze dne 21. října 1999, *Zenatti* (C-67/98, Recueil, s. I-7289, bod 29); a výše uvedené rozsudky *Kraus*, bod 32; *Gebhard*, bod 37; a *Cura Anlagen*, bod 32.

47 — Rozsudky ze dne 4. prosince 1974, *Van Duyn* (41/74, Recueil, s. 1337, bod 18); ze dne 27. října 1977, *Bouchereau* (30/77, Recueil, s. 1999, bod 33); ze dne 19. ledna 1999, *Calfa* (C-348/96, Recueil, s. I-11, bod 23); ze dne 29. dubna 2004, *Orfanopoulos a Oliveri* (C-482/01 a C-493/01, Recueil, s. I-5257, body 64 a 65); a ze dne 14. října 2004, *Omega* (C-36/02, Sb. rozh. s. I-9609, bod 30).

48 — Rozsudky ze dne 28. října 1975, *Rutili* (36/75, Recueil, s. 1219, bod 28); ze dne 18. května 1982, *Adoui a Cornuaille* (115/81 a 116/81, Recueil, s. 1665, bod 8); ze dne 14. března 2000, *Eglise de scientologie* (C-54/99, Recueil, s. I-1335, bod 17); *Bouchereau*, bod 35; a *Omega*, bod 30, uvedené výše.

49 — Bod 38 repliky.

50 — Rozsudky ze dne 27. listopadu 1990, *Komise v. Řecko* (C-200/88, Recueil, s. I-4299, bod 13); ze dne 2. května 1996, *Komise v. Belgie* (C-133/94, Recueil, s. I-2323, bod 17); ze dne 30. ledna 2002, *Komise v. Řecko* (C-103/00, Recueil, s. I-1147, bod 23); ze dne 16. ledna 2003, *Komise v. Spojené království* (C-63/02, Recueil, s. I-821, bod 11); a ze 13. března 2003, *Komise v. Španělsko* (C-333/01, Recueil, s. I-2623, bod 8).

VII – Logický následek

98. Z výše uvedeného vyvozují, že je třeba zamítnout námitky nepřipustnosti žaloby uvedené německou vládou; co se týká žalobních důvodů nesplnění povinnosti, odstavec 3 § 1 a odstavec 2 § 3 AEntG porušují článek 49 ES, ale odstavec 3 § 2 AEntG respektuje toto ustanovení práva Společenství.

VIII – Náklady řízení

99. Podle čl. 69 odst. 2 jednacího řádu Soudního dvora se účastník řízení, který neměl úspěch ve věci, uloží náhrada nákladů řízení, pokud to účastník řízení, který měl ve věci úspěch, požadoval. Podle čl. 69 odst. 3

téhož jednacího řádu, pokud každý účastník měl ve věci částečně úspěch i neúspěch, může Soudní dvůr rozdělit náklady mezi účastníky nebo rozhodnout, že každý z nich nese vlastní náklady.

100. Vzhledem k tomu, že jak Komise, tak Spolková republika Německo žádaly, aby druhé straně byla uložena vzájemná náhrada nákladů řízení, a že navrhuji, aby bylo vyhověno dvěma ze tří žalobních důvodů, Německo nahradí dvě třetiny nákladů řízení Komise, která nahradí jednu třetinu nákladů řízení druhého účastníka řízení.

101. V souladu s čl. 69 odst. 4 prvního odstavce uvedeného jednacího řádu, členský stát, který vstoupil do řízení jako vedlejší účastník, nese vlastní náklady.

IX – Závěry

102. S ohledem na výše uvedené úvahy navrhuji Soudnímu dvoru:

- 1) Konstatovat, že Spolková republika Německo tím, že požadovala, aby podniky usazené v jiném členském státě, které v rámci poskytování služeb vysílají

pracovníky na její území, přispívaly do německého fondu pro dovolené, a to i tehdy, když pracovníkům přísluší srovnatelná ochrana v souladu s právními předpisy státu usazení; a tím, že požadovala, aby podniky pro dočasnou práci usazené v jiném členském státě ohlašovaly každé poskytnutí pracovníka podniku, který jej využívá v Německu a každou práci, která je mu svěřena, nesplnila povinnosti, které pro ni vyplývají z článku 49 ES.

- 2) Zamítnout žalobu ve zbývajících částech.
- 3) Uložit Spolkové republice Německo náhradu dvou třetin nákladů řízení vynaložených Komisí.
- 4) Uložit Komisi náhradu jedné třetiny nákladů řízení vynaložených Spolkovou republikou Německo.
- 5) Uložit Francouzské republice, aby nesla vlastní náklady řízení.