

Věc C-546/07

Evropská komise

v.

Spolková republika Německo

„Nesplnění povinnosti státem – Volný pohyb služeb – Článek 49 ES – Příloha XII aktu o přistoupení – Seznam uvedený v článku 24 aktu o přistoupení: Polsko – Kapitola 2 odstavec 13 – Možnost Spolkové republiky Německo odchýlit se od čl. 49 odst. 1 ES – Doložka stand-still – Dohoda ze dne 31. ledna 1990 mezi vládou Spolkové republiky Německo a vládou Polské republiky o vysílání pracovníků polských podniků pro provádění smluv o dílo – Vyloučení možnosti, aby podniky usazené v jiných členských státech uzavřely s polskými podniky smlouvy o dílo o pracích, které mají být provedeny v Německu – Prodloužení omezení existujících ke dni podpisu přístupové smlouvy pro přístup polských pracovníků na německý pracovní trh“

Stanovisko generálního advokáta J. Mazáka přednesené dne 30. září 2009 I - 444

Rozsudek Soudního dvora (třetího senátu) ze dne 21. ledna 2010 I - 461

Shrnutí rozsudku

1. *Žaloba pro nesplnění povinnosti – Právo Komise podat žalobu – Lhůta pro výkon (Článek 226 ES)*

2. *Členské státy – Povinnosti – Nesplnění povinnosti – Odůvodnění – Zásada ochrany legitimního očekávání*
(Článek 226 ES)
3. *Volný pohyb služeb – Omezení – Vysílání pracovníků prováděné v rámci poskytování služeb*
(Články 49 ES a 307 ES)
4. *Přistoupení nových členských států ke Společenstvím – Akt o přistoupení z roku 2003 – Přejícná opatření – Volný pohyb služeb*
(Článek 49 první pododstavec ES; akt o přistoupení 2003 příloha XI, kapitola 2 odst. 13)

1. V rámci žaloby podle článku 226 ES přísluší Komisi, aby zvolila okamžik, kdy zahájí řízení o nesplnění povinnosti, přičemž úvahy, které určují tuto volbu, nemohou ovlivnit přípustnost této žaloby. Pravidla uvedená v tomto článku musí být uplatněna, aniž by Komise byla povinna dodržet určitou lhůtu, s výhradou případů, ve kterých nadměrná délka postupu před zahájením soudního řízení stanoveného tímto ustanovením může znesnadnit dotčenému členskému státu zvrácení argumentů Komise a porušit tedy právo na obhajobu. Dotčenému členskému státu přísluší předložit důkaz takového dopadu.
2. Řízení o nesplnění povinnosti spočívá na objektivním zjištění toho, že členský stát nedodržel povinnosti, které mu ukládá právo Společenství, a členský stát se v takovém případě nemůže dovolávat zásady respektování legitimního očekávání ve snaze zabránit takovému zjištění, protože připuštění takového odůvodnění by bylo v rozporu s cílem, který sleduje řízení upravené článkem 226 ES.

Skutečnost, že Komise okamžitě nebo v krátké lhůtě po vydání odůvodněného stanoviska nepodnikla žádné kroky, totiž nemůže vyvolat u dotčeného členského státu legitimní očekávání, že řízení o nesplnění povinnosti bylo ukončeno. To platí tím spíše, pokud bylo během období tvrzené nečinnosti vynaloženo úsilí za účelem nalezení řešení, které ukončí tvrzené nesplnění povinnosti. Krom toho, jestliže Komise nezaujala

(viz body 21–22)

postoj, že ukončí zahájené řízení o nesplnění povinnosti, nemůže dotčným členský stát s úspěchem tvrdit, že Komise porušila zásadu legitimního očekávání tím, že toto řízení neukončila.

(viz body 25–27)

3. Členský stát, který ve své správní praxi vykládá výraz „podnik druhé strany“ uvedený v dotčeném ustanovení dvoustranné dohody o vysílání pracovníků podniků usazených v jiném členském státě, který je smluvní stranou dohody, pro provádění smluv o dílo jako „podnik usazený v prvním členském státě“, neplní povinnosti, které pro něj vyplývají z článku 49 ES.

Takovýto výklad uvedeného ustanovení totiž zavádí v rozporu s článkem 49 ES přímou diskriminaci poskytovatelů služeb usazených v jiných členských státech, kteří chtějí uzavřít smlouvu o dílo s podnikem usazeným v jiném členském státě, který je smluvní stranou dohody, za účelem poskytnutí služeb v prvním členském státě.

Dotčná správní praxe nemůže být odůvodněna skutečností, že se jedná o ustano-

vení obsažené v dvoustranné mezinárodní dohodě, neboť při plnění závazků přijatých na základě mezinárodních dohod, bez ohledu na to, zda se jedná o dohodu mezi členskými státy, nebo o dohodu mezi členským státem a jedním nebo více třetími státy, musí členské státy, s výhradou ustanovení článku 307 ES, splnit povinnosti, které jim ukládá právo Společenství. Zpochybnění vyváženosti a vzájemnosti dvoustranné mezinárodní dohody uzavřené mezi členským státem a třetím státem může sice představovat objektivní odůvodnění toho, aby členský stát, jenž je stranou této dohody, odmítl rozšířit na státní příslušníky jiných členských států výhody, které vyplývají z uvedené dohody pro jeho státní příslušníky. Nicméně použití dotčené dvoustranné dohody se od přistoupení druhého členského státu, jenž je smluvní stranou dohody, týká dvou členských států, takže ustanovení této dohody se mohou použít na vztahy mezi těmito státy pouze za dodržení práva Společenství, zejména pravidel Smlouvy v oblasti volného pohybu služeb.

Krom toho nic neumožňuje mít za to, že podnik usazený v jiném členském státě se nachází v odlišné situaci než podniky usazené v prvním členském státě, pokud jde o možnost uzavřít smlouvy o dílo s podniky usazenými v jiném členském státě, který je smluvní stranou dohody, za účelem poskytnutí služeb v prvním členském státě.

Krom toho úvahy ekonomické povahy a pouhé praktické obtíže při provádění uvedené dvoustranné dohody v každém případě nemohou odůvodnit omezení základní svobody, a tím spíše ani výjimku stanovenou v článku 46 ES, která předpokládá skutečné a dostatečně závažné ohrožení, kterým je dotčen základní zájem společnosti.

Pokud jde o tvrzené riziko obcházení přechodných ustanovení příznivých pro dotyčný členský stát, která byla do aktu o přistoupení zařazena, aby zabránila vážným narušením pracovního trhu uvedeného členského státu, rozšíření práva uzavírat smlouvy o dílo s podniky usazenými v jiném členském státě, který je smluvní stranou dohody, na podniky z jiných členských států, aby prvně uvedené podniky mohly mít prospěch z kvóty na pracovníky, kteří jsou státní příslušníci tohoto jiného členského státu, který je smluvní stranou dohody, stanovené na základě dotčené dvojstranné dohody, nemůže vyvolat takový účinek, neboť počet pracovních povolení udělených těmto pracovníkům není v každém případě změněn takovým rozšířením ve prospěch podniků se sídlem v těchto jiných členských státech.

(viz body 40, 42–44, 46, 51–52, 68 a výrok)

4. Kapitola 2 odstavec 13 přílohy XII Aktu o podmínkách přistoupení České republiky, Estonské republiky, Kyprské republiky, Lotyšské republiky, Litevské republiky, Maďarské republiky, Republiky Malta, Polské republiky, Republiky Slovinsko a Slovenské republiky a o úpravách smluv, na nichž je založena Evropská unie, opravňuje Spolkovou republiku Německo odchýlit se od čl. 49 prvního pododstavce ES s cílem omezit v rámci poskytování služeb společnostmi usazenými v Polsku dočasný pohyb pracovníků, jejichž právo na přístup k zaměstnání v Německu podléhá národním opatřením. Účelem této výjimky je umožnit Spolkové republice Německo čelit vážným narušením jejího trhu práce nebo nebezpečí takových narušení v určitých citlivých odvětvích služeb, k nimž může v některých regionech dojít v důsledku nadnárodního poskytování služeb po dobu, kdy tento členský stát uplatňuje na základě přechodných ustanovení na volný pohyb polských pracovníků národní opatření nebo opatření, která vyplývají z dvoustranných dohod.

Na okolnost, že po datu podpisu smlouvy o přistoupení byly do seznamu okrsků, pro které smlouvy o dílo na základě německo-polské dohody nejsou dovoleny, přidány nové okrsky, nelze nahlížet jako na porušení doložky „stand-still“, která je stanovena v uvedeném odstavci 13.

Tato doložka totiž zakazuje vytvářet „více omezující podmínky“ pro dočasný pohyb pracovníků, než jsou ty, které existují k datu podpisu smlouvy o přistoupení. Tak tomu však zjevně není v případě, že snížení počtu polských pracovníků, kteří mohou být vysíláni v rámci poskytování služeb do Německa, je prostým důsledkem toho, že doložka, jejíž znění zůstalo shodné, byla po tomto datu použita na faktickou situaci na pracovním trhu, který se vyvíjel. Čtvrtletně aktualizovaný seznam okrsků, které podléhají zákazu vyplývajícím z doložky na ochranu pracovního trhu obsažené ve vnitrostátním opatření, má v tomto kontextu tedy čistě deklaratorní charakter, a nedošlo ani ke zhoršení

právní situace ani k nepříznivé změně německé správní praxe. Tento výklad je potvrzen účelem těchto doložek „stand-still“, kterým je zabránit tomu, aby členský stát mohl přijmout nová opatření, jejichž cílem nebo následkem by bylo vytvoření více omezujících podmínek, než které platily před datem, od kterého tyto doložky nabyly účinnosti.

(viz body 62, 64–66)