



Sbírka soudních rozhodnutí

STANOVISKO GENERÁLNÍHO ADVOKÁTA
MANUELA CAMPOS SÁNCHEZ-BORDONY
přednesené dne 10. prosince 2020¹

Věc C-784/19

**„TEAM POWER EUROPE“ EOOD
proti**

Direktorovi na Teritorialna direkcia na Nacionalna agencia za prichodite – Varna

[žádost o rozhodnutí o předběžné otázce podaná Administrativen sad – Varna (správní soud ve Varně, Bulharsko)]

„Předběžná otázka – Vysílání pracovníků – Sociální zabezpečení – Použitelné právní předpisy – Nařízení (ES) č. 883/2004 – Článek 12 odst. 1 – Nařízení (ES) č. 987/2009 – Článek 14 odst. 2 – Podnik poskytující dočasné zaměstnance – Obvyklý charakter výkonu činnosti – Určení členského státu, v němž zaměstnavatel běžně vykonává své činnosti – Povinnost vykonávat významnou část činnosti spočívající v přidělování dočasných zaměstnanců ve prospěch podniků usazených v témže členském státě“

1. Agentury práce zaměstnávají pracovníky za účelem jejich dočasného přidělení jiným podnikům (dále jen „uživatelé“ nebo „uživatelské podniky“). Na základě smluv o přidělení k výkonu práce mezi agenturou práce a uživatelem podléhají zaměstnanci agentury, kteří mají nadále pracovněprávní vztah s agenturou práce, dohledu a vedení uživatele.
2. Ve sporu, který je základem této žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce, má předkládající soud rozhodnout, jakým právním předpisům v oblasti sociálního zabezpečení podléhá bulharský pracovník, kterého agentura práce se sídlem v Bulharsku dočasně přidělila k výkonu práce u německého zaměstnavatele.
3. Za účelem vyjasnění této otázky žádá předkládající soud Soudní dvůr o výklad čl. 14 odst. 2 nařízení (ES) č. 987/2009² ve spojení s čl. 12 odst. 1 nařízení (ES) č. 883/2004³.
4. Odpověď na jeho pochybnosti vyžaduje upřesnění, jaká je konkrétně povaha *významných činností* agentur práce. Ještě konkrétněji je třeba vymezit hranici mezi „podstatnými činnostmi“ a „čistě vnitřními řídicími činnostmi“ tohoto typu podniků.

1 – Původní jazyk: španělština.

2 – Nařízení Evropského parlamentu a Rady ze dne 16. září 2009, kterým se stanoví prováděcí pravidla k nařízení (ES) č. 883/2004 o koordinaci systémů sociálního zabezpečení (Úř. věst. 2009, L 284, s. 1), ve znění nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 465/2012 ze dne 22. května 2012 (Úř. věst. 2012, L 149, s. 4).

3 – Nařízení Evropského parlamentu a Rady ze dne 29. dubna 2004 o koordinaci systémů sociálního zabezpečení (Úř. věst. 2004, L 166, s. 1; Zvl. vyd. 05/05, s. 72), rovněž ve znění nařízení č. 465/2012. Nařízení č. 883/2004 zrušilo s účinností od 1. května 2010 nařízení Rady (EHS) č. 1408/71 ze dne 14. června 1971 o uplatňování systémů sociálního zabezpečení na zaměstnané osoby a jejich rodiny pohybující se v rámci Společenství (Úř. věst. 1971, L 149, s. 2), naposledy pozměněného nařízením Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 631/2004 (Úř. věst. 2004, L 100, s. 1).

5. Prostřednictvím těchto dvou výrazů unijní normotvůrce převzal do čl. 14 odst. 2 nařízení č. 987/2009 judikaturu Soudního dvora týkající se čl. 12 odst. 1 nařízení č. 883/2004. Nyní má Soudní dvůr tuto judikaturu upřesnit v souvislosti s agenturami práce.

I. Právní rámec

A. Unijní právo

1. Nařízení č. 883/2004

6. Článek 2 odst. 1 („Osobní oblast působnosti“) stanoví:

„1. Toto nařízení se vztahuje na státní příslušníky členského státu, osoby bez státní příslušnosti a uprchlíky bydlící v některém členském státě, kteří podléhají nebo podléhali právním předpisům jednoho nebo více členských států, jakož i na jejich rodinné příslušníky a pozůstalé.“

7. Článek 11 („Obecná pravidla“) stanoví:

„1. Osoby, na které se vztahuje toto nařízení, podléhají právním předpisům pouze jediného členského státu. Tyto právní předpisy se určí v souladu s touto hlavou.

[...]

3. S výhradou článků 12 až 16 se:

a) na zaměstnance nebo osobu samostatně výdělečně činnou v členském státě vztahují právní předpisy tohoto členského státu;

[...]“

8. Článek 12 odst. 1 („Zvláštní pravidla“) stanoví:

„Osoba, která jako zaměstnanec provozuje v členském státě činnost jménem zaměstnavatele, jenž zde běžně vykonává své činnosti, a která je tímto zaměstnavatelem vyslána do jiného členského státu, aby zde konala práci jménem tohoto zaměstnavatele, podléhá i nadále právním předpisům prvního členského státu, nepřesahuje-li předpokládaná doba trvání takové práce 24 měsíců a není-li daná osoba vyslána za účelem nahrazení jiné vyslané osoby.“

2. Nařízení č. 987/2009

9. Článek 14 odst. 2 („Podrobnosti týkající se článků 12 a 13 [nařízení č. 883/2004]“) stanoví:

„Pro účely čl. 12 odst. 1 [nařízení č. 883/2004] se slovy ‚jenž zde běžně vykonává své činnosti‘ rozumí zaměstnavatel, který obvykle vykonává podstatné činnosti jiné než čistě vnitřní řídicí činnosti na území členského státu, v němž je usazený [...]“

10. Podle článku 19 („Informování dotyčných osob a zaměstnavatelů“):

„1. Příslušná instituce členského státu, jehož právní předpisy se stanou použitelnými podle hlavy II [nařízení č. 883/2004], uvědomí dotyčnou osobu a tam, kde je to vhodné, jejího nebo její zaměstnavatele o povinnostech stanovených v uvedených právních předpisech. Poskytne jim nezbytnou pomoc při plnění formalit požadovaných těmito právními předpisy.

2. Na žádost dotyčné osoby nebo zaměstnavatele příslušná instituce členského státu, jehož právní předpisy jsou použitelné podle hlavy II [nařízení č. 883/2004], potvrdí, že jsou tyto právní předpisy použitelné, a tam, kde je to vhodné, uvede, do jakého dne a za jakých podmínek.“

3. *Směrnice 96/71/ES*⁴

11. Článek 1 stanoví:

„1. Tato směrnice se vztahuje na podniky usazené v některém členském státě, které vysílají v rámci nadnárodního poskytování služeb v souladu s odstavcem 3 pracovníky na území jiného členského státu.

[...]

3. Tato směrnice se použije, pokud podniky uvedené v odstavci 1 učiní některé z následujících nadnárodních opatření:

[...]

c) jako podnik pro dočasnou práci či podnik poskytující pracovníky poskytnou pracovníka uživateli usazenému nebo působícímu na území některého členského státu, jestliže po dobu vyslání existuje pracovní poměr mezi podnikem pro dočasnou práci či podnikem poskytujícím pracovníky na jedné straně a pracovníkem na straně druhé.

Pokud má pracovník, který byl poskytnut uživateli uvedenému v písmenu c) podnikem pro dočasnou práci či podnikem poskytujícím pracovníky, vykonávat svou práci v rámci nadnárodního poskytování služeb ve smyslu písmen a), b) či c) uživatelem na území jiného členského státu, než ve kterém pracovník pro podnik pro dočasnou práci či podnik poskytující pracovníky či pro uživatele obvykle pracuje, považuje se tento pracovník za vyslaného na území daného členského státu podnikem pro dočasnou práci či podnikem poskytujícím pracovníky, s nímž je v pracovním poměru. Podnik pro dočasnou práci či podnik poskytující pracovníky se považuje za podnik uvedený v odstavci 1 a musí plně dodržovat příslušná ustanovení této směrnice a směrnice Evropského parlamentu a Rady 2014/67/EU.

[...]“

4 – 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). Zde uvedené znění článku 1 zahrnuje změny provedené směrnicí Evropského parlamentu a Rady (EU) 2018/957 ze dne 28. června 2018, kterou se mění směrnice 96/71 o vysílání pracovníků v rámci poskytování služeb (Úř. věst. 2018, L 173, s. 16).

4. Směrnice 2008/104/ES⁵

12. Podle článku 1 („Oblast působnosti“):

„1. Tato směrnice se vztahuje na zaměstnance, kteří mají pracovní smlouvu nebo jsou v pracovněprávním vztahu s agenturou práce a kteří jsou přiděleni uživatelům, aby pod jejich dohledem a vedením po přechodnou dobu pracovali.

[...]“

13. Článek 2 („Cíl“) stanoví:

„Cílem této směrnice je zabezpečit ochranu zaměstnanců agentur práce a zlepšit kvalitu agenturního zaměstnávání tím, že se zajistí uplatňování zásady rovného zacházení podle článku 5 na zaměstnance agentur práce a že se agentury práce uznají za zaměstnavatele, přičemž se vezme v úvahu potřeba vytvořit vhodný rámec pro využívání agenturního zaměstnávání s cílem účinně přispět k vytváření pracovních míst a k rozvoji pružných forem práce.“

5. Směrnice 2014/67/EU⁶

14. Článek 4 („Identifikace skutečného vyslání pracovníka a předcházení zneužívání a obcházení“) stanoví:

„1. Pro účely provádění, uplatňování a prosazování směrnice 96/71/ES příslušné orgány provedou celkové posouzení všech skutečností, které považují za nutné, zejména včetně těch, které jsou uvedeny v odstavcích 2 a 3 tohoto článku. Tyto skutečnosti mají příslušným orgánům pomoci při provádění inspekci a kontrol, kdy mají důvod se domnívat, že pracovníka nelze podle směrnice 96/71/ES považovat za vyslaného pracovníka. Tyto skutečnosti jsou pouze orientační pro celkové posouzení, které se má provést, a nelze je tedy posuzovat samostatně.

2. Aby příslušné orgány zjistily, zda daný podnik skutečně vykonává jiné podstatné činnosti než čistě interní řízení nebo administrativní činnost, provedou celkové posouzení všech skutečností charakterizujících činnosti, jež provádí podnik v členském státě, ve kterém je usazen, případně v hostitelském členském státě, přičemž vezmou v úvahu širší časové období. Tyto skutečnosti mohou zahrnovat zejména:

- a) místo, kde má podnik své sídlo a správu, využívá kancelářské prostory, platí daně a příspěvky sociálního pojištění, případně, kde má v souladu s vnitrostátním právem profesní oprávnění nebo je zaregistrován u obchodní komory nebo jiných profesních subjektů;
- b) místo, kde jsou nabíráni vyslaní pracovníci a odkud jsou vysíláni;
- c) právo rozhodné pro smlouvy uzavřené podnikem s jeho pracovníky na jedné straně a s jeho klienty na straně druhé;
- d) místo, kde podnik vykonává svou hlavní podnikatelskou činnost a kde zaměstnává administrativní pracovníky;

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

6 – Směrnice Evropského parlamentu a Rady 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).

- e) počet smluv nebo výše obrátu uskutečněného v členském státě usazení, s přihlédnutím ke specifické situaci zejména nově založených podniků a malých a středních podniků.“

B. Bulharské právo

15. Článek 1 Kodeksu na truda (zákoník práce) stanoví:

„(1) V pracovní smlouvě uzavřené s agenturou práce musí být uvedeno, že zaměstnanec bude dočasně přidělen k výkonu práce u uživatele pod jeho dohledem a vedením.

[...]

(7) Agentury práce vykonávají činnost po registraci u úřadu práce za podmínek a podle pravidel stanovených zákonem za nasarchvane na zaetostta (zákon na podporu zaměstnanosti).“

16. Článek 4 Kodeksu za socialno osiguriavane (zákoník sociálního zabezpečení) stanoví:

„Pracovníci a zaměstnanci jsou podle tohoto zákoníku povinně pojištěni pro případ běžného onemocnění a mateřství, invalidity v důsledku běžného onemocnění, stáří nebo úmrtí, pracovního úrazu, nemoci z povolání a nezaměstnanosti, bez ohledu na povahu jejich práce, způsob odměňování a zdroj jejich příjmů [...]“.

17. Článek 2 odst. 1 Naredby za služebnite komandirovki i specializacii v chužbina (nařízení o vysílání zaměstnanců a odborných stáží v zahraničí) zní takto:

„Vysláním do zahraničí je vyslání osoby do zahraničí za účelem provedení konkrétní práce na pokyn subjektu, který osobu vyslal.“

II. Skutkový stav, spor a předběžná otázka

18. „Team Power Europe“ EOOD (dále jen „Team Power“) je společnost založená podle bulharského práva, která poskytuje služby dočasné práce a zprostředkování zaměstnání.

19. Team Power je zaregistrována jako agentura práce u Agencia po zaetostta (úřad práce, Bulharsko) a má oficiální povolení k přidělování zaměstnanců k výkonu práce v Německu⁷.

20. Dne 8. října 2018 uzavřela Team Power pracovní smlouvu s bulharským občanem (dále jen „zaměstnanec“), na jejímž základě se má posledně uvedený přesunout do Německa, aby byl k dispozici společnosti CLW Clausthaler Laser- und Werkstofftechnik GmbH a pracoval pod jejím vedením a dohledem.

21. V této smlouvě bylo dohodnuto, že úkoly zaměstnance (jakožto „obsluhy stroje – obrábění kovů“) má určovat uživatel a Team Power bude vyplácet mzdu.

22. Dne 9. května 2019 podala žalobkyně k Teritorialné direkcii na Nacionalna agencia za prichodite (oblastní ředitelství Národní agentury pro veřejné příjmy, Bulharsko) žádost o vystavení potvrzení, že během doby přidělení se na zaměstnance vztahuje bulharské právo.

⁷ – Povolení jí bylo uděleno Agentur für Arbeit Düsseldorf (pracovní úřad v Düsseldorfu), spadající pod Bundesagentur für Arbeit (Spolkový úřad práce, Německo).

23. V této žádosti bylo uvedeno, že během přidělení trvá pracovní poměr mezi zaměstnancem a společností Team Power a uvedená společnost je povinna mu vyplácet mzdu a platit nadále pojistné na sociální zabezpečení a zdravotní pojištění.

24. Rozhodnutím ze dne 30. května 2019 odmítl příslušný správní orgán vystavit požadované potvrzení, protože nejsou splněny dvě kumulativní podmínky, aby zaměstnanec mohl i nadále podléhat bulharskému právu sociálního pojištění: není zachován přímá vztah mezi zaměstnancem a zaměstnavatelem a zaměstnavatel nevykonává podstatnou část své činnosti v Bulharsku.

25. Odmítnutí bylo potvrzeno ve správním řízení prostřednictvím rozhodnutí Direktora na Teritorialna direksia na Natsionalna agentsia za prihodite — Varna (Ředitel oblastního ředitelství Národní agentury pro veřejné příjmy ve Varně) ze dne 11. června 2019.

26. Po podání správní žaloby k Administrativen sad — Varna (správní soud ve Varně, Bulharsko) předložil uvedený soud následující předběžnou otázku:

„Musí být čl. 14 odst. 2 nařízení [...] č. 987/2009 [...], vykládán v tom smyslu, že k tomu, aby bylo možno mít za to, že agentura práce běžně vykonává své činnosti v členském státě, v němž je usazena, musí podstatnou část své činnosti dočasného přidělování zaměstnanců vykonávat pro uživatele, kteří jsou usazeni ve stejném členském státě?“

27. Podle předkládajícího soudu:

- jeho judikatura týkající se splnění druhé podmínky čl. 12 odst. 1 nařízení č. 883/2004 není jednotná. Rozdíly vyplývají z různých výkladů čl. 14 odst. 2 nařízení č. 987/2009 při určení, zda zaměstnavatel vykonává v členském státě, v němž je usazen, „podstatné činnosti“;
- při ověřování splnění této podmínky je třeba zohlednit všechna kritéria charakterizující činnosti zaměstnavatele, včetně kritérií uvedených v bodech 42 a 43 rozsudku Soudního dvora ze dne 10. února 2000, FTS⁸;
- okolnost, že vyslaný zaměstnanec vykonává pro uživatele jiné práce, než je hlavní činnost podniku, který jej zaměstnal a vyslal, není relevantní. Agentura práce tedy vykonává běžně své činnosti v členském státě, v němž je usazena, jestliže na území uvedeného státu obvykle vykonává významné činnosti.

28. Předkládající soud má však za to, že z judikatury Soudního dvora nevyplývá, zda ke splnění výše uvedené podmínky: a) postačuje, aby zaměstnavatel ve vysílajícím státě⁹ (v tomto případě v Bulharsku) uzavíral pracovní smlouvy se zaměstnanci, které vysílá do jiného členského státu (stát zaměstnání, v tomto případě Německo); nebo b) je kromě toho nezbytné, aby vykonával činnost dočasného přidělování zaměstnanců pro klienty působící na území prvního státu (Bulharsko).

III. Řízení před Soudním dvorem a postoje účastníků řízení

29. Žádost o rozhodnutí o předběžné otázce došla kanceláři Soudního dvora dne 22. října 2019.

8 – Věc C-202/97, EU:C:2000:75; dále jen „rozsudek FTS“.

9 – Pokud to bude namístě, budu používat pojem „vysílající stát“ pro označení státu, v němž je agentura práce usazena, a „stát zaměstnání“ pro označení státu, ve kterém uživatel zaměstnává vyslaného pracovníka. Tato terminologie je často používána v rozhodnutích Správní komise pro koordinaci systémů sociálního zabezpečení, zřízené podle článku 71 nařízení č. 883/2004 (dále jen „správní komise“).

30. Písemná vyjádření předložily společnost Team Power, belgická, bulharská, estonská, finská a francouzská vláda, jakož i Komise. S výjimkou estonské vlády se všichni uvedení zúčastnili jednání konaného dne 13. října 2020, kterého se zúčastnila rovněž polská vláda.

IV. Shrnutí argumentů účastníků řízení

31. Team Power a Komise se shodují v tom, že agentura práce, která nevykonává podstatnou část své činnosti spočívající v přidělování zaměstnanců pro uživatele, kteří působí ve vysílajícím státě, kde je agentura sama usazena, může využít dotčené výjimky.

32. Podle společnosti Team Power mezi kritéria uvedená v rozsudku FTS nepatří počet smluv uzavřených ve vysílajícím státě. Uvedení tohoto faktoru v rozhodnutí správní komise A2 ze dne 12. června 2009¹⁰ není závazné.

33. Team Power dodává, že by nemělo být zohledňováno ani kritérium obratu, neboť neodráží specifika agentur práce. Podle uvedené společnosti je vzhledem k těmto specifikům třeba vyloučit zohlednění kvantitativních kritérií.

34. Podle Komise vzhledem k charakteristikám agentury práce stačí, aby agentura měla zaměstnance, kteří pracují ve vysílajícím státě, a najímala tam pracovníky, kteří budou dočasně přiděleni k uživatelům. Při splnění této podmínky nic nebrání tomu, aby agentura práce přijímala pracovníky za účelem jejich vyslání pouze k uživatelům usazeným v jiných členských státech.

35. Komise však poznamenává, že předkládající soud musí ověřit jiné faktory, aby vyloučil zneužití práva nebo podvodné použití unijních právních předpisů¹¹.

36. Belgická, bulharská, estonská, finská, francouzská a polská vláda mají za to, že podstatnou část činnosti agentur práce musí činit přidělování zaměstnanců k výkonu práce v podnicích usazených ve vysílajícím státě. To vyplývá z kritérií, která stanovil rozsudek FTS, následně kodifikovaných unijním zákonodárcem a doplněných rozhodnutími správní komise a praktickým průvodcem použitelnými právními předpisy¹², náležitě přizpůsobených specifickým charakteristikám agentur práce.

37. Stanovisko zastávané vládami, které se účastní řízení, vychází z několika argumentů:

- z rozhodnutí správní komise č. 162 ze dne 31. května 1996¹³ vyplývá, že agentura práce běžně vykonává činnost na území členského státu, pokud obvykle poskytuje zaměstnance uživatelům na území tohoto státu, aby tam pracovali. To podle nich vyplývá i z praktického průvodce;
- v rozsudku FTS, rozhodnutí A2 z roku 2009 a praktickém průvodci je jako kritérium pro posouzení uveden obrat během významného období v každém členském státě. Vzhledem k tomu, že obrat není dosahován ve státě uživatele, je třeba určit, zda agentura práce poskytuje pracovní sílu podnikům z vysílajícího státu, nebo pouze podnikům z jiných členských států;

10 – Rozhodnutí o výkladu článku 12 nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 883/2004 o právních předpisech platných pro vyslané pracovníky a samostatně výdělečně činné osoby dočasně pracující mimo příslušný stát (Úř. věst. 2010, C 106, s. 5; dále jen „rozhodnutí A2 z roku 2009“).

11 – Měl by například ověřit, zda Team Power přiděluje pracovníky k výkonu práce pouze k jednomu nebo dvěma německým podnikům; kdo tuto společnost založil a jaké vazby má na tyto německé podniky; nebo kolik osob má tato společnost k dispozici pro výkon své činnosti v Bulharsku.

12 – Praktický průvodce použitelnými právními předpisy v Evropské unii (EU), Evropském hospodářském prostoru (EHP) a ve Švýcarsku (<https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=471&langId=fr&>) (dále jen „praktický průvodce“).

13 – Rozhodnutí o výkladu čl. 14 odst. 1 a čl. 14b v odstavci 1 nařízení Rady (EHS) č. 1408/71 o právních předpisech použitelných na vyslané pracovníky (Úř. věst. 1996, L 241, s. 28; dále jen „rozhodnutí č. 162 z roku 1996“).

- podle rozhodnutí A2 z roku 2009 a praktického průvodce je dalším relevantním kritériem počet smluv uzavřených ve vysílajícím členském státě ve srovnání s počtem smluv uzavřených v jiných členských státech;
- pravidla v této oblasti musí být vykládána restriktivně, neboť představují výjimku z obecného pravidla, podle kterého pracovníci podléhají právním předpisům členského státu, v němž pracují;
- cílem této výjimky je zabránit tomu, aby zaměstnavatel, který vyšle své zaměstnance na omezenou dobu k výkonu práce v jiném členském státě, musel platit příspěvky na sociální zabezpečení v posledně uvedeném státě. V případě agentury práce nemohou být zaměstnanci vzhledem k tomu, že pracují pro jiný podnik, považováni za „vyslané pracovníky“ ve smyslu dotčené výjimky;
- i když rozsudek FTS neupřesnil povahu obvyklých a charakteristických činností agentur práce, ze stanoviska generálního advokáta v této věci¹⁴ vyplývá, že musí ve vysílajícím členském státě vykonávat skutečnou obchodní činnost. To potvrdil Soudní dvůr v rozsudku ze dne 9. listopadu 2000, Plum¹⁵.

V. Analýza

A. Úvodní poznámky

38. Otázka předkládajícího soudu je velmi konkrétní: pro rozhodnutí, zda se na zaměstnance, který byl přijat bulharskou agenturou práce za účelem jeho přidělení k výkonu práce v německém podniku, vztahují bulharské právní předpisy sociálního zabezpečení, musí tato agentura vykonávat podstatnou část své činnosti přidělování zaměstnanců pro uživatele usazené v Bulharsku?

39. Nařízení č. 883/71 obsahuje „úplný a jednotný systém kolizních norem, jejichž cílem je zajistit, aby pracovníci pohybující se v rámci Evropské unie podléhali systému sociálního zabezpečení pouze jednoho členského státu, aby se zamezilo souběhu použitelných vnitrostátních právních předpisů a komplikacím, které z toho mohou vyplývat“¹⁶.

40. V tomto ohledu čl. 11 odst. 1 nařízení č. 883/2004 stanoví, že osoby, na které se toto nařízení vztahuje, podléhají právním předpisům pouze jediného členského státu. Podle odst. 3 písm. a) téhož článku je tímto státem stát, kde tato osoba vykonává zaměstnání nebo samostatnou výdělečnou činnost. Je tak zakotveno *lex loci laboris*.

41. Tato kolizní norma nicméně připouští výjimku, kterou stanoví čl. 12 odst. 1 nařízení č. 883/2004: „[o]soba, která jako zaměstnanec provozuje v členském státě činnost jménem zaměstnavatele, jenž zde běžně vykonává své činnosti, a která je tímto zaměstnavatelem vyslána do jiného členského státu, aby zde konala práci jménem tohoto zaměstnavatele, podléhá i nadále právním předpisům prvního členského státu [...]“¹⁷.

14 – Stanovisko generálního advokáta F. G. Jacobse (C-202/97, EU:C:1999:33).

15 – Věc C-404/98, EU:C:2000:607; dále jen „rozsudek Plum“.

16 – Rozsudek ze dne 6. února 2018, Altun a další (C-359/16, EU:C:2018:63; dále jen „rozsudek Altun“, bod 29, a citovaná judikatura).

17 – Nepřesahuje-li předpokládaná doba trvání práce 24 měsíců a není-li daná osoba vyslána za účelem nahrazení jiného pracovníka.

42. Podle judikatury Soudního dvora je uplatnění této výjimky podmíněno splněním dvou podmínek: a) zachování organického vztahu¹⁸ mezi zaměstnavatelem a zaměstnancem po dobu vyslání; a b) zaměstnavatel musí „obvykle vykonáva[t] na území [vysílajícího] státu významnou činnost“¹⁹.

43. Předkládající soud nepochybuje o splnění první z těchto podmínek (trvání organického vztahu mezi agenturou práce a zaměstnancem)²⁰ a soustředí se na obtíže s výkladem druhé podmínky.

44. Tyto výkladové obtíže se týkají konkrétně výrazu „běžný výkon činností“ v souvislosti se zaměstnavateli, kteří mají tak specifický profil jako agentury práce, na které se vztahují pravidla směrnice 96/71, pokud jednají jako „podniky usazené v některém členském státě, které vysílají v rámci nadnárodního poskytování služeb [...] pracovníky“ (čl. 1 odst. 1 a 3 směrnice 96/71).

B. Pojem „běžný výkon činností“

1. Podstatné činnosti a čistě vnitřní řídicí činnosti

45. Soudní dvůr upřesňoval pojem „běžný výkon činností“ po dobu několika desetiletí v judikatuře, která vychází z rozsudku ze dne 17. prosince 1970, *Manpower*²¹ a byla začleněna do postupných předpisů unijního práva až ke směrnici 2014/67.

46. Nařízení č. 987/2009, na jehož výklad se táže předkládající soud, v čl. 14 odst. 2 upřesňuje, že „slovy „jenž zde běžně vykonává své činnosti“ [se] rozumí zaměstnavatel, který obvykle vykonává podstatné činnosti jiné než čistě vnitřní řídicí činnosti na území členského státu, v němž je usazený“.

47. Unijní normotvůrce se tím, že zahrnul toto rozlišení do právního předpisu, ztotožnil s upřesněním, které provedl Soudní dvůr: musí se jednat o „významné činnosti“²², a nikoliv o „čistě vnitřní řídicí činnosti“²³.

48. Normotvůrce tím, že v čl. 14 odst. 2 nařízení č. 987/2009 hovoří o obvyklém výkonu „podstatn[ých] činnost[í] jin[ých] než čistě vnitřní[ch] řídicí[ch] činnost[í]“²⁴, tedy chtěl zdůraznit *kvalitativní* zaměření výrazu „významné činnosti“ použitého v rozsudku FTS a v rozsudku Plum.

49. Rozhodující tudíž není množství vykonávaných činností, ale jejich relevance pro vymezení činností, které představují vlastní a charakteristický předmět činnosti zaměstnavatele. Pokud je tímto zaměstnavatelem agentura práce, bude třeba se zaměřit na její specifické rysy, jak učinil Soudní dvůr v rozsudku FTS.

18 – *Organický vztah* nevyžaduje nutně pracovní smlouvu, jak plyne z rozsudku ze dne 17. listopadu 2016, *Betriebsrat der Ruhrlandklinik* (C-216/15, EU:C:2016:883), bod 36: „[o]mezení rozsahu pojmu „zaměstnanec“ ve smyslu směrnice 2008/104 na osoby, které pod tento pojem spadají podle vnitrostátního práva, a to konkrétně na osoby, které uzavřely s agenturou práce pracovní smlouvu, by přitom mohlo dosažení těchto cílů ohrozit a narušit užitečný účinek této směrnice nepřiměřeným a neodůvodněným omezením její působnosti“.

19 – Za všechny rozsudek *Altun* (bod 34 a citovaná judikatura).

20 – Tato otázka však v původním řízení, v němž správní orgán zpochybňuje existenci organického vztahu mezi společností Team Power a zaměstnancem, není nesporná.

21 – Věc 35/70, EU:C:1970:120; dále jen „rozsudek *Manpower*“. V rozsudku *Manpower* bylo při výkladu vzdáleného předchůdce čl. 12 odst. 1 nařízení č. 883/2004 [a sice čl. 13 písm. a) nařízení Rady (EHS) č. 3 ze dne 25. září 1958, ve znění nařízení Rady (EHS) č. 24/64 ze dne 10. března 1964 (Úř. věst. 1964, 47, s. 746)], konstatováno, že odkaz v tomto ustanovení „na provozovnu, která se nachází ve státě, ve kterém je podnik usazen a na němž pracovník závisí, má především za cíl omezit použitelnost tohoto ustanovení pouze na pracovníky zaměstnané podniky, které vykonávají obvykle svou činnost na území státu, v němž jsou usazený“ (rozsudek *Manpower*, bod 16; kurzivou zvýraznil autor stanoviska).

22 – Rozsudek FTS, body 40, 42 a 45, a rozsudek Plum, bod 21.

23 – Rozsudek Plum, bod 22.

24 – Kurzivou zvýraznil autor stanoviska.

50. Podle tohoto rozsudku se „musí posoudit všechna kritéria charakterizující činnosti vykonávané [agenturou práce]“²⁵. Mezi tato kritéria patří zejména, a aniž jde o vyčerpávající výčet²⁶, ta, která byla později do značné míry převzata do čl. 4 odst. 2 směrnice 2014/67²⁷.

51. Mezi těmito kritérii není kritérium, že převážnou část činnosti agentury práce musí tvořit poskytování pracovní síly uživatelům usazeným ve státě, ve kterém má sama sídlo. Objevuje se však v rozhodnutích správní komise, jako je rozhodnutí č. 128 ze dne 17. října 1985²⁸ o použití čl. 14 odst. 1 písm. a) a čl. 14b odst. 1 nařízení (EHS) č. 1408/71.

52. Soudní dvůr nicméně vyloučil, že je těmito rozhodnutími vázán, i když mohou být nápomocná institucím, které jsou pověřené uplatňováním unijního práva v oblasti sociálního zabezpečení²⁹. Kromě toho v rozsudku FTS se tento požadavek konkrétně neprojevil, třebaže se objevil již v rozhodnutí č. 128 ze dne 1985 a v rozhodnutí č. 162/1996³⁰.

53. Soudní dvůr má nyní objasnit, zda je tento konkrétní požadavek nepominutelnou podmínkou použití výjimky stanovené v čl. 12 odst. 1 nařízení č. 883/2004 za takových okolností, jako jsou okolnosti tohoto sporu.

54. Připomínám, že – jak uvedla francouzská vláda – Soudní dvůr nedefinoval, v čem spočívají *podstatné činnosti* agentury práce. Rozsudek FTS se nezabýval obsahem tohoto typu činností, a neumožňuje tedy určit hranici mezi podstatnými činnostmi a čistě vnitřními řídicími činnostmi.

55. Kritéria uvedená v rozsudku FTS ve skutečnosti vyžadují podstatný obsah, ale nekonkretizují jej. Jejich užitečnost je tedy relativní, pokud není předem upřesněno, v čem spočívají činnosti *charakterizované* takovými kritérii³¹.

56. Například význam místa výkonu práce administrativních pracovníků agentury práce bude záviset na důležitosti, kterou může mít řízení lidských zdrojů při provozování tohoto typu podniků, jež zaměstnávají pracovníky za účelem jejich přidělení jiným podnikům. Význam tohoto faktoru nebude stejný v případě stavební nebo úklidové firmy jako v případě agentury práce.

57. Je tedy třeba určit, jaká je charakteristická (podstatná) činnost agentury práce neboli, slovy francouzské vlády, co je „cœur de métier“ tohoto typu podniků.

2. Podstatná činnost a vnitřní řídicí činnost agentur práce

58. Všichni zúčastnění se shodují na tom, že charakteristickou činností agentury práce je poskytování pracovní síly uživatelskému podniku.

25 – Rozsudek FTS, bod 42.

26 – Rozsudek FTS, bod 43.

27 – Viz výše bod 14 tohoto stanoviska. Bod 43 rozsudku FTS uvádí „místo sídla podniku a jeho správy; počet administrativních pracovníků, kteří pracují ve členském státě usazení, respektive v jiném členském státě; místo, kde jsou najímáni vyslaní pracovníci a kde je uzavírána většina smluv s klienty; právo rozhodné pro smlouvy, které podnik uzavírá se svými pracovníky a se svými klienty, jakož i obrat dosažený během dostatečně významného období v každém dotčeném členském státě“.

28 – Úř. věst. 1986, C 141, s. 6; dále jen „rozhodnutí č. 128 z roku 1985“. V témže smyslu hovoří i bod 2 písm. b) bod ii) první odrážka rozhodnutí č. 162 z roku 1996.

29 – Za všechny rozsudek ze dne 11. července 2018, Komise v. Belgie (C-356/15, EU:C:2018:555, bod 110 a citovaná judikatura). Totéž platí v případě praktického průvodce: rozsudek ze dne 8. května 2019, Inspecteur van de Belastingdienst (C-631/17, EU:C:2019:381, bod 41).

30 – Může mít význam, že po vyhlášení rozsudku FTS již nebyl požadavek převzat do rozhodnutí č. 181 ze dne 13. prosince 2000 o výkladu čl. 14 odst. 1, čl. 14a odst. 1 a čl. 14b odst. 1 a 2 nařízení Rady o právních předpisech platných pro vyslané pracovníky a samostatně výdělečně činné osoby dočasně pracující mimo příslušný stát (Úř. věst. 2001, L 329, s. 73).

31 – Samotný rozsudek FTS zdůrazňuje, že „volba kritérií musí být přizpůsobena každému jednotlivému případu“ (bod 43).

59. Tento úkol logicky vyžaduje řadu *přípravných činností* při výběru a přijímání zaměstnanců, které zúčastněné vlády považují za čistě vnitřní řídicí činnosti. Team Power a Komise naopak tvrdí, že tyto přípravné činnosti jsou součástí podstatné činnosti agentur práce, a představují tedy jejich typickou činnost.

60. V souladu s jejich příslušnými východisky:

- zúčastněné vlády³² jsou toho názoru, že Team Power běžně vykonává činnost v Bulharsku (členském státě, ve kterém je tato společnost usazena) pouze tehdy, když poskytuje pracovní sílu podnikům se sídlem v této zemi;
- Komise a Team Power tvrdí, že výkon výše uvedených přípravných činností na území Bulharska postačuje k závěru, že agentura práce běžně vykonává činnost v tomto členském státě.

61. Hlavní směry judikatury Soudního dvora v této oblasti byly vytyčeny v souvislosti se spory, v nichž byli pracovníci přiděleni agenturou práce³³ nebo vysláni stavebním podnikem³⁴. Podle mého názoru může být rozdíl mezi *charakteristickými činnostmi* obou druhů zaměstnavatelů názorný pro vymezení hranic jejich příslušných *podstatných činností*.

62. Činností charakteristickou pro stavební podniky je realizace fyzického díla. Za účelem této realizace musí uskutečnit řadu předchozích operací (například pořízení materiálu a výběr a přijetí pracovní síly), které samy o sobě vyžadují organizační a administrativní strukturu.

63. Konkrétně výběr a přijímání pracovní síly představuje pro stavební podniky činnost, která je ve vztahu k jejich hlavnímu cíli *pomocná*, čistě vnitřní řídicí činnost. Je pomocná v tom smyslu, že uvedené podniky ke stavební činnosti potřebují pracovní sílu, ale není to činnost, která je definuje jako stavební podniky.

64. Místem, kde stavební podnik vykonává podstatnou činnost, je logicky místo, kde staví. Soudní dvůr má tedy za to, že na tento typ podniků se nemůže vztahovat výjimka podle čl. 12 odst. 1 nařízení č. 883/2004, pokud vysílají své pracovníky na území jiného členského státu (než je členský stát, ve kterém jsou samy usazeny), v němž vykonávají „*všechny své činnosti*, s výjimkou čistě vnitřních řídicích činností“³⁵.

65. Výběr, nábor a přijímání pracovní síly – které, opakuji, jsou vzhledem k činnosti definující stavební podnik pomocné – jsou charakteristické činnosti vlastní agenturám práce³⁶. Jestliže stavební podnik je podnik, který staví, je agentura práce právě tím, kdo poskytuje jiným podnikům pracovní sílu, kterou předem vybrala a přijala.

32 – Například finská vláda, podle které najímání pracovní síly a zachování řízení lidských zdrojů ve vysílajícím státě nestačí k prokázání významné činnosti v tomto státě. Při posuzování, zda agentura práce vykonává významné činnosti ve vysílajícím státě, by od ní mělo být vyžadováno, aby poskytovala pracovní sílu uživatelům se sídlem v témže státě.

33 – Zejména rozsudek FTS; stejně rovněž rozsudek ze dne 10. února 2011, Vicoplus a další (C-307/09 až C-309/09, EU:C:2011:64).

34 – Rozsudky Manpower, Plum a Altun.

35 – Rozsudek Plum, bod 22. V originále bez zvýraznění.

36 – Podle finské vlády, i kdyby bylo připuštěno, že najímání pracovní síly vyžaduje činnost vlastní agenturám práce, jedná se o úkol vlastní každému podniku, takže relevantním kritériem může být pouze kritérium místa, kde působí podniky, kterým agentury práce poskytují služby. Tento přístup nezohledňuje skutečnost, že i když všechny podniky přijímají zaměstnance za účelem výkonu své činnosti, pro agentury práce je charakteristické právě to, že je přijímají za účelem jejich poskytnutí jiným podnikům. To, co je pro tyto podniky vedlejší vzhledem k jejich charakteristické činnosti, představuje pro agentury práce hlavní činnost. Tím je dán význam této činnosti jakožto kritéria pro určení místa, kde agentury práce vykonávají tuto hlavní činnost.

66. Výběr a přijímání zaměstnanců je tedy nedílnou součástí činnosti přidělování (poskytování) pracovní síly. Jedná se o souvislou činnost, v níž je důležitý jak okamžik poskytnutí, v úzkém slova smyslu, tak proces, který umožňuje vybrat osobu, jejíž práce je nabízena k dispozici. Pro agenturu práce jsou výběr a přijímání pracovní síly stejně důležité jako vyhledávání uživatelů, kterým tuto pracovní sílu poskytují.

67. Proto souhlasím s Komisí, že pro agentury práce je podmínka vyžadovaná článkem 12 odst. 1 nařízení č. 883/2004 splněna, mají-li určitý počet zaměstnanců, jejichž úkolem je výběr pracovní síly, která má být dočasně poskytnuta uživatelům usazeným v kterémkoli členském státě, a nikoliv pouze nebo hlavně ve státě, ve kterém je usazena sama agentura práce.

68. Je tedy třeba rozlišovat mezi: a) zaměstnanci agentury práce, kteří se věnují výběru a přijímání pracovní síly a její nabídce uživatelům, a b) pracovníky, kteří jsou vybráni a přijati a mají nadále organický vztah s agenturou práce, ale jsou přiděleni k výkonu práce k těmto uživatelským podnikům. Ti prvně uvedení vykonávají činnost charakteristickou pro agentury práce a ti druzí představují předmět služby, kterou agentura práce poskytuje.

69. Je-li uznána existence agentur práce jako legitimních poskytovatelů služby (dočasné poskytování pracovníků jiným hospodářským subjektům)³⁷, může mít tato služba nadnárodní rozměr a využívat svobody zaručené článkem 56 SFEU. V tomto rozsahu jí nelze bránit neodůvodněnými omezeními.

70. Aniž jsou dotčeny úvahy o boji proti zneužívání a podvodům v této oblasti, které uvedu vzápětí, je třeba mít na paměti, že čl. 12 odst. 1 nařízení č. 883/2004 „má [...] za cíl zejména podporu volného pohybu služeb ve prospěch podniků, které tohoto pohybu využijí vysláním svých pracovníků do jiných členských států, než ve kterém jsou usazeny. Cílem tohoto ustanovení je tedy překonat překážky, jež by mohly bránit volnému pohybu pracovníků, a rovněž podpořit vzájemné hospodářské prolínání a přitom zabránit administrativním komplikacím zejména na straně pracovníků a podniků“. Do tohoto kontextu lze zařadit i činnost agentur práce³⁸.

71. Při ověření, zda činnost zaměstnanců agentury práce, kteří vybírají, přijímají a nabízejí pracovní sílu, je vykonávána ve vysílajícím státě, mohou vnitrostátní orgány použít některá z kritérií stanovených v rozsudku FTS, a sice: a) sídlo agentury práce, b) místo její správy, c) počet zaměstnanců, kteří pracují v členském státě usazení a v jiných členských státech, a d) místo, kde agentura práce najímá pracovníky, jejichž práci nabízí.

72. Právě uvedená kritéria nejsou všechna, která uvádí rozsudek FTS: chybí kritéria týkající se místa uzavírání smluv mezi agenturou práce a uživateli, kritéria týkající se práva rozhodného pro tyto smlouvy a kritérium obratu dosaženého ve vysílajícím státě a v jiných členských státech.

73. Podle mého názoru tato poslední tři kritéria neprokazují skutečnou vazbu agentury práce k vysílajícímu státu: tato vazba bude záviset spíše na tom, že zaměstnanci, kteří vykonávají charakteristickou činnost agentury práce, v tomto členském státě vybírají, přijímají a nabízejí pracovní sílu.

74. Konkrétně kritérium obratu lze použít k prokázání místa poskytnutí pracovní síly, ale nikoliv k určení, kde dochází k výběru a přijímání pracovníků, kteří budou přiděleni k výkonu práce, což, a to bych chtěl zdůraznit, tvoří *tvrdé jádro* charakteristické činnosti agentur práce.

37 – Uznání agentur práce v unijním právu narazilo na odpor v těch členských státech, jejichž právní předpisy do té doby dočasné přidělování zaměstnanců zakazovaly, či dokonce jej kvalifikovaly jako trestný čin protiprávního poskytování pracovní síly.

38 – Rozsudek ze dne 25. října 2018, Walltopia (C-451/17, EU:C:2018:861, bod 38). V témže smyslu rozsudek FTS, bod 28 a citovaná judikatura.

75. Při ověřování skutečného vztahu agentury práce s vysílajícím státem, v němž je usazena, jsou skutečně důležitá kritéria stanovená v rozsudku FTS, která jsem zmínil v bodě 71. Neznamená to, že ostatní kritéria relevantní nejsou: mohou být, ovšem nikoli pro prokázání takového vztahu, nýbrž pro zabránění zneužití práva nebo podvodu.

76. Stručně řečeno, pokud je *podstatná* činnost agentury práce (tedy výběr zaměstnanců za účelem jejich poskytnutí uživatelským podnikům) vykonávána ve vysílajícím státě, kde má agentura k dispozici personální zdroje a organizační strukturu splňující kritéria rozsudku FTS, je irelevantní, zda podíl zaměstnanců, které agentura práce vysílá do jiného členského státu, v poměru k těm, které případně přiděluje podnikům usazeným v Bulharsku, je větší či menší.

C. Zneužití a podvod

77. Slovy Soudního dvora, „[z]ásada zákazu podvodného jednání a zneužití práva [...] je obecnou zásadou unijního práva, již musí jednotlivci dodržovat“, jelikož „[p]oužití unijní právní úpravy [...] nemůže být rozšířeno až do té míry, že by zahrnovalo i úkony prováděné s cílem získat podvodně nebo zneužívajícím způsobem výhody stanovené unijním právem“³⁹.

78. Poskytování služby, jejímž cílem je přidělit pracovní sílu jiným podnikům, probíhá „v oblasti mimořádně citlivé z pracovního a sociálního hlediska“, neboť „[v]zhledem ke specifické povaze pracovněprávních vztahů příznačných pro tento druh činnosti se její výkon dotýká bezprostředně jak vztahů na trhu práce, tak oprávněných zájmů dotýčných pracovníků“⁴⁰.

79. Je tedy třeba zabránit tomu, aby agentury práce podvodně využívaly možnosti, kterou jim poskytuje čl. 12 odst. 1 nařízení č. 883/2004. Taková možnost nemůže být na úkor práva vyslaných pracovníků požívat režimu sociálního zabezpečení platného v členském státě zaměstnání, což je obecné pravidlo⁴¹.

80. K tomu by mohlo dojít, kdyby vytvoření agentury práce „usnadnil[o] podnikům možnost použít čistě umělé konstrukce k využití unijní právní úpravy pouze za účelem získat prospěch z rozdílů existujících mezi vnitrostátními systémy [sociálního zabezpečení]“⁴². V takovém případě by bylo agenturu práce možno označit za pouhou společnost typu „poštovní schránky“ či „zástěny“⁴³ zřízenou k zakrytí převodu zaměstnanců v rámci téhož hospodářského subjektu, který této společnosti využívá a vyhýbá se tím placení vyšších mezd a odvodů na sociální zabezpečení ve státě zaměstnání.

81. Cíl zamezit zneužívání při uzavírání pracovních smluv prostřednictvím agentury práce nicméně „nemůže odůvodnit prakticky úplné vyloučení této formy práce, například zákazem využívání agenturního zaměstnávání ve všech hospodářských odvětvích [...], pokud neexistuje žádné jiné objektivní odůvodnění. Opatření směřující k zabránění zneužívání při uplatňování práva [...] nemůže být rovnocenné k odepření dotčeného práva“⁴⁴.

39 – Rozsudek Altun (bod 49 a citovaná judikatura).

40 – Rozsudek ze dne 17. prosince 1981, Webb (279/80, EU:C:1981:314, bod 18). To vysvětluje snahu směrnice 2008/104, podle znění bodu 12 jejího odůvodnění, vytvořit „pro zaměstnance agentur práce ochranný rámec, který je nediskriminační, transparentní a přiměřený a který současně respektuje rozmanitost trhů práce a vztahů mezi sociálními partnery“.

41 – Aby pracovníci, kteří mají být vysláni, mohli využít tohoto režimu sociálního zabezpečení, musí mít logicky předem pracovní smlouvu ve státě svého bydliště. Agentury práce mohou rozšiřovat možnosti přístupu na trh práce (být v jiném členském státě a dočasně) nových zaměstnanců nebo zájemců o lepší podmínky, pokud tyto podniky dodržují pravidla, která upravují jejich činnost. Tak to stanoví článek 2 směrnice 2008/104, podle kterého musí „účinně přispět k vytváření pracovních míst a k rozvoji pružných forem práce“.

42 – Rozsudek ze dne 16. července 2020, AFMB (C-610/18, EU:C:2020:565, bod 69).

43 – Výrazy použité Soudním dvorem v rozsudku ze dne 28. června 2007, Planzer Luxembourg (C-73/06, EU:C:2007:397, bod 62), v souvislosti s podniky usazenými čistě fiktivně.

44 – Stanovisko generálního advokáta M. Szpunara ve věci AKT (C-533/13, EU:C:2014:2392, bod 122).

82. Je tedy třeba nalézt rovnováhu mezi legitimním výkonem svobody agentur práce poskytovat služby uživatelům usazeným v jiných členských státech (tím, že jim dočasně přidělí zaměstnance) a bojem proti podvodům nebo zneužívání práva⁴⁵.

83. Kromě toho je třeba připomenout, že podle Soudního dvora „umístění statutárního či skutečného sídla společnosti v souladu s právními předpisy některého členského státu s cílem využít výhodnějších právních předpisů není jako takové zneužitím“⁴⁶.

84. Obecně se tedy agentura práce může usadit v členském státě, kde platí právní předpisy, které agentura považuje za nejvýhodnější pro dočasné přidělování svých zaměstnanců podnikům z jiných států v rámci poskytování služeb.

85. V této souvislosti musí příslušné orgány zaprvé ověřit, zda má agentura práce dostatečnou administrativní strukturu a výběr a přijímání pracovníků provádí její vlastní zaměstnanci na území členského státu, ze kterého působí. Kromě toho je třeba ověřit, zda splňuje všechny podmínky požadované právními předpisy tohoto státu.

86. Zadruhé se musí příslušné orgány ujistit o skutečnosti a trvalosti organického vztahu mezi agenturou práce a zaměstnancem, kterého přiděluje k výkonu práce uživateli⁴⁷. Na uvedenou osobu se „bezprostředně před zahájením jejího vyslání již musí vztahovat právní předpisy [v oblasti sociálního zabezpečení] členského státu, ve kterém je usazen její zaměstnavatel“⁴⁸.

87. Zatřetí tyto orgány mohou považovat za indicii případného podvodného záměru to, že agentura práce poskytuje zaměstnance pouze jednomu či několika konkrétním podnikům, které se nacházejí v jediném státě zaměstnání odlišném od státu, v němž je usazena sama agentura práce, a ke kterému nebo kterým má agentura významné vazby (akcionářské nebo podobné).

88. Je pravda, že poptávka po zaměstnancích poskytovaných agenturami práce je v Unii jako celku velmi různá⁴⁹. Nelze tedy očekávat, že všechny agentury práce směřují svou nabídku do všech členských států. Zeměpisná blízkost může být tedy významným faktorem pro určení hranic trhu, na kterém se rozhodnou působit.

89. V projednávané věci společnost Team Power uvádí, že pracovní sílu, kterou poskytuje případným uživatelům, tvoří bulharští pracovníci s bydlištěm v Bulharsku, kteří jsou vysíláni „především“ k podnikům usazeným v Německu⁵⁰. Uvádí však, že důvodem, proč nevysílá pracovní sílu do jiných členských států, je v zásadě praxe bulharských orgánů, která je důvodem původního sporu⁵¹.

90. Bude-li to předkládající soud považovat za nezbytné, bude na něm, aby tuto otázku přezkoumal, a s ní i veškeré skutkové okolnosti, které umožní vyloučit podezření z podvodu nebo zneužití skrývajících se za snahou dovolávat se výjimky podle čl. 12 odst. 1 nařízení č. 883/2004⁵².

45 – Na rozdíl od toho, co tvrdí estonská vláda, teze, kterou zastávám, neznamená „extenzivní výklad“ dotčené výjimky, který by vedl ke zvýšenému riziku podvodu a zneužití. Nejde o to, *rozšířit* na agentury práce výklad čl. 14 odst. 2 nařízení č. 987/2009, který by je sám o sobě nezahrnoval, ale použít na agentury práce ustanovení, jehož výklad je přirozeně zahrnuje.

46 – Rozsudky ze dne 9. března 1999, Centros (C-212/97, EU:C:1999:126, bod 27); ze dne 30. září 2003, Inspire Art (C-167/01, EU:C:2003:512, bod 96); a ze dne 25. října 2017, Polbud — Wykonawstwo (C-106/16, EU:C:2017:804, bod 40).

47 – Viz body 42 a 43 tohoto stanoviska, jakož i poznámky pod čarou 18, 19 a 20.

48 – Rozsudek ze dne 25. října 2018, Walltopia (C-451/17, EU:C:2018:861, bod 35).

49 – Podle údajů poskytnutých společností Team Power sahá rozdíl od 5,9 % pracovníků zaměstnaných prostřednictvím agentury práce ve Slovinsku do 0,2 % v Řecku (bod 11.2 jejího vyjádření).

50 – Body 2.6 a 2.7 vyjádření společnosti Team Power.

51 – Tamtéž. Bulharská vláda namítá, že poskytování pracovní síly podnikům usazeným v Německu představuje „obvyklý způsob práce společnosti Team Power“.

52 – Bulharská vláda na jednání vyloučila, že by jednání společnosti Team Power představovalo podvod nebo zneužití. Zdůraznila, že podle jejího názoru se spor netýká podezření tohoto druhu, ale výlučně objektivního výkladu podmínek použití čl. 12 odst. 1 nařízení č. 883/2004.

91. Je-li vyloučeno zneužití a podvodný záměr, nic nebrání tomu, aby agentura práce se sídlem v Bulharsku využila dotčené výjimky při poskytování svých služeb uživatelům z jiných členských států, přestože neposkytuje podstatnou část těchto služeb podnikům usazeným v Bulharsku.

VI. Závěry

92. S ohledem na výše uvedené navrhuji Soudnímu dvoru, aby odpověděl Administrativen sad — Varna (správní soud ve Varně, Bulharsko) takto:

„Článek 14 odst. 2 nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 987/2009 ze dne 16. září 2009, kterým se stanoví prováděcí pravidla k nařízení (ES) č. 883/2004 o koordinaci systémů sociálního zabezpečení (Úř. věst. 2009, L 284, s. 1), musí být vykládán v tom smyslu, že, pokud nebyl zjištěn podvod nebo zneužití, k učinění závěru, že agentura práce běžně vykonává své činnosti v členském státě, v němž je usazena, není nezbytné, aby podstatnou část své činnosti dočasného přidělování zaměstnanců vykonávala pro uživatele, kteří jsou usazeni ve stejném členském státě.“