

ROZSUDEK SOUDNÍHO DVORA (prvního senátu)

18. července 2007*

Ve věci C-490/04,

jejímž předmětem je žaloba pro nesplnění povinnosti na základě článku 226 ES, podaná dne 29. listopadu 2004,

Komise Evropských společenství, zastoupená E. Traversou, G. Braunem a H. Kreppel, jako zmocněnci, s adresou pro účely doručování v Lucemburku,

žalobkyně,

proti

Spolkové republiky Německo, zastoupené W.-D. Plessingem, M. Lummou a C. Schulze-Bahr, jako zmocněnci, ve spolupráci s T. Lübbigem, Rechtsanwalt,

žalované,

* Jednací jazyk: němčina.

podporované:

Francouzskou republikou, zastoupenou G. de Berguesem a O. Christmann, jako zmocněnci,

vedlejší účastníci,

SOUDNÍ DVŮR (první senát),

ve složení P. Jann, předseda senátu, R. Schintgen, A. Tizzano (zpravodaj), M. Ilešič a E. Levits, soudci,

generální advokát: D. Ruiz-Jarabo Colomer,
vedoucí soudní kanceláře: B. Fülöp, rada,

s přihlédnutím k písemné části řízení a po jednání konaném dne 8. listopadu 2006,

po vyslechnutí stanoviska generálního advokáta na jednání konaném dne 14. prosince 2006,

vydává tento

Rozsudek

- 1 Projednávanou žalobou se Komise Evropských společenství domáhá, aby Soudní dvůr určil, že Spolková republika Německo tím, že přijala právní úpravu, na jejímž základě:
 - zahraniční podniky jsou povinny odvádět příspěvky do německého fondu pro dovolené i tehdy, když pracovníkům přísluší v zásadě srovnatelná ochrana v souladu s právními předpisy státu usazení jejich zaměstnavatele [§ 1 odst. 3 zákona o vysílání pracovníků (Arbeitnehmer-Entsendegesetz) ze dne 26. února 1996 (BGBl. 1996 I, s. 227, dále jen „AEntG“)];
 - zahraniční podniky jsou povinny nechat do němčiny přeložit pracovní smlouvu nebo dokumenty nezbytné podle práva státu původu pracovníka v rámci 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; Zvl. vyd. 05/02, s. 3), výplatnice, dokumenty prokazující pracovní dobu a zaplacení mzdy, jakož i všechny ostatní dokumenty, které jsou vyžadovány německými orgány (§ 2 AEntG);
 - zahraniční podniky pro dočasnou práci jsou povinny provést ohlášení nejen každého poskytnutí pracovníka podniku, který jej využívá v Německu, ale rovněž v případě každé práce, která je mu tímto zaměstnavatelem svěřena na stavbě (§ 3 odst. 2 AEntG),

nesplnila povinnosti, které pro ni vyplývají z článku 49 ES.

Právní rámec

Právo Společenství

Smlouva o ES

² Článek 49 ES uvádí:

„Podle následujících ustanovení jsou zakázána omezení volného pohybu služeb uvnitř Společenství pro státní příslušníky členských států, kteří jsou usazeni v jiném státě Společenství, než se nachází příjemce služeb.

[...]“

Směrnice 96/71/ES

3 Podle svého čl. 1 odst. 1 se směrnice Evropského parlamentu a Rady 96/71/ES ze dne 16. prosince 1996 o vysílání pracovníků v rámci poskytování služeb (Úř. věst. L 18, s. 1; Zvl. vyd. 05/02, s. 431) „vztahuje na podniky usazené v některém členském státě, které vysílají v rámci nadnárodního poskytování služeb [...] pracovníky na území jiného členského státu“.

4 Podle článku 3 této směrnice, nazvaného „Pracovní podmínky“:

„1. Členské státy zajistí, aby podniky uvedené v čl. 1 odst. 1 zaručovaly bez ohledu na právo rozhodné pro pracovní poměr pracovníkům vyslaným na jejich území pracovní podmínky týkající se dále uvedených záležitostí, které jsou v členském státě, ve kterém je práce vykonávána, stanoveny:

— právními či správními předpisy a/nebo

— kolektivními smlouvami nebo rozhodčími nálezy, které byly prohlášeny za všeobecně použitelné ve smyslu odstavce 8, jestliže se týkají činností uvedených v příloze:

[...]

b) minimální délka dovolené za kalendářní rok,

[...]

d) podmínky poskytování pracovníků, zejména prostřednictvím podniků pro dočasnou práci,

[...]

[...]“

5 Článek 4 uvedené směrnice, nazvaný „Spolupráce v oblasti informací“, uvádí:

„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.

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 [článku] 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.

[...]“

Vnitrostátní právo

- 6 Ke dni uplynutí lhůty stanovené v odůvodněném stanovisku oznámeném Spolkové republice Německo se vysílání pracovníků v tomto členském státě řídilo AEntG.
- 7 Podle § 1 odst. 1 AEntG se kolektivní smlouvy v odvětví stavebnictví, které jsou obecně závazné a týkají se délky dovolené na zotavenou, placené dovolené a úhrady dodatečného příplatku na dovolenou, použijí na zaměstnavatele usazené v zahraničí, kteří vysílají pracovníky do Německa.
- 8 Ustanovení § 1 odst. 3 AEntG stanoví:

„Jestliže obecně závazná kolektivní smlouva upravuje vybírání příspěvků nebo poskytování dávek společným orgánem sociálních partnerů v rámci poskytnutí nároků na dovolenou uvedených v odstavci 1, jsou právní normy této smlouvy závazné rovněž pro zahraniční zaměstnavatele a ty jejich zaměstnance, kteří spadají

do územní působnosti uvedené smlouvy, v rozsahu, v jakém tato smlouva nebo kterýkoli jiný předpis zajišťuje, že:

1. zahraniční zaměstnavatel není povinen hradit příspěvky na základě tohoto zákona a zároveň srovnatelné instituci ve státě, kde se nachází sídlo jeho podniku, a

2. postup společného orgánu sociálních partnerů stanoví zohlednění dávek již vyplacených zahraničním zaměstnavatelem k uspokojení nároků jeho zaměstnanců na dovolené ze zákona nebo dovolené stanovené kolektivní smlouvou anebo dohodou.

[...]"

9 Ustanovení § 2 odst. 3 AEntG uvádí:

„Každý zaměstnavatel usazený v zahraničí je povinen v Německu uchovávat dokumenty požadované pro kontrolu dodržování právních povinností vyplývajících z § 1 odst. 1 druhé věty, z § 1 odst. 2a druhé věty a z § 1 odst. 3a páté věty, v německém jazyce, po celou dobu trvání skutečného zaměstnání pracovníka v působnosti tohoto zákona a nejméně po dobu trvání celé stavby, maximálně však po dobu dvou let, aby mohl tyto dokumenty předložit na stavbě na žádost kontrolních orgánů.“

10 Konečně § 3 odst. 2 AEntG zní následovně:

„Podnik pro dočasnou práci usazený v zahraničí, který poskytne jednoho nebo více pracovníků podniku, který je využit v působnosti tohoto zákona, musí [...] příslušným celním orgánům písemně dodat, před zahájením každé stavby, ohlášení v německém jazyce obsahující následující údaje:

1. příjmení, jméno a datum narození pracovníků poskytnutých v působnosti tohoto zákona,

2. počátek a konec poskytnutí,

3. místo práce (stavby),

[...]“

Postup před zahájením soudního řízení

11 Po přezkoumání četných stížností upozornila Komise, ve výzvě dopisem ze dne 12. listopadu 1998, jakož i v doplňující výzvě dopisem ze dne 17. srpna 1999, německé orgány na neslučitelnost některých ustanovení AEntG s článkem 59 Smlouvy o ES (nyní, po změně, článek 49 ES).

- 12 Jelikož Komise nebyla spokojena s vysvětleními poskytnutými Spolkovou republikou Německo v dopisech ze dne 8. března 1999, ze dne 4. května 1999 a ze dne 25. října 1999, zaslala dne 25. července 2001 tomuto členskému státu odůvodněné stanovisko, kterým ho vyzvala k přijetí opatření nezbytných k dosažení souladu s tímto stanoviskem ve lhůtě dvou měsíců od jeho oznámení.
- 13 Dopisy ze dne 1. října 2001, ze dne 10. prosince 2001, ze dne 3. února 2003 a ze dne 4. prosince 2003 Spolková republika Německo Komisi sdělila své vyjádření k uvedenému odůvodněnému stanovisku. Dopisem ze dne 23. ledna 2004 tento členský stát Komisi oznámil verzi AEntG změněnou v důsledku přijetí třetího zákona o moderním poskytování služeb na pracovním trhu (Drittes Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt) ze dne 23. prosince 2003 (BGBl. 2003 I, s. 2848).
- 14 Jelikož Komise konstatovala, že v důsledku změny AEntG byla odstraněna pouze část porušení práva, na něž bylo původně upozorněno, rozhodla se podat projednávanou žalobu.

K žalobě

K přípustnosti

- 15 Německá vláda vznáší čtyři námitky nepřípustnosti žaloby, vycházející z volby článku 49 ES jako ustanovení relevantního pro posouzení souladu AEntG s právem Společenství, nadměrné délky postupu před zahájením soudního řízení, nepřesnosti žaloby a změny předmětu prvního žalobního důvodu uplatněného Komisí.

K volbě článku 49 ES jako ustanovení relevantního pro posouzení souladu AEntG s právem Společenství

- 16 Německé orgány mají za to, že dotčená ustanovení AEntG musí být prověřena zejména ve světle směrnice 96/71, která se specificky týká vysílání pracovníků uskutečněného v rámci poskytování služeb. Konkrétně Komise měla prokázat, že Spolková republika Německo nesprávně provedla tuto směrnici nebo že uvedená ustanovení nejsou uplatňována v souladu s touto směrnicí.
- 17 V tomto ohledu je namístě připomenout, že účelem směrnice 96/71 je koordinace právních předpisů členských států stanovením seznamu vnitrostátních pravidel, která musí členský stát uplatňovat na podniky usazené v jiném členském státě, které vysílají pracovníky na jeho vlastní území v rámci nadnárodního poskytování služeb.
- 18 Článek 3 odst. 1 první pododstavec této směrnice tak stanoví, že členské státy zajistí, aby uvedené podniky zaručovaly bez ohledu na právo rozhodné pro pracovní poměr vyslaným pracovníkům pracovní podmínky týkající se záležitostí uvedených v témže článku, které jsou stanoveny v členském státě, ve kterém je práce vykonávána.
- 19 Směrnice 96/71 však neharmonizovala věcný obsah těchto vnitrostátních pravidel [viz v tomto smyslu sdělení Komise Radě, Evropskému parlamentu, Hospodářskému a sociálnímu výboru a Výboru regionů ze dne 25. července 2003 o provádění směrnice 96/71 v členských státech, KOM(2003) 458 konečné, s. 7]. Tento obsah tudíž může být volně stanoven členskými státy, za podmínky dodržení Smlouvy

a obec-ných zásad práva Společenství, tedy, co se týče projednávané věci, včetně článku 49 ES.

- 20 Ve své žalobě Komise zpochybňuje soulad § 1 odst. 3, § 2 a § 3 odst. 2 AEntG se Smlouvou, jelikož tyto paragrafy obsahují nepřipustná omezení volného pohybu služeb uvnitř Společenství.
- 21 Je nesporné, že omezení této základní svobody jsou zakázána článkem 49 ES. Komise tedy právem tento článek uplatnila pro zpochybnění souladu sporných ustanovení s právem Společenství.
- 22 Z toho vyplývá, že první námitka nepřipustnosti vznesená Spolkovou republikou Německo musí být zamítnuta.

K nadměrné délce postupu před zahájením soudního řízení

- 23 Spolková republika Německo má za to, že žaloba je nepřipustná z důvodu prodlení, přičitatelného Komisi, které ovlivnilo toto řízení o nesplnění povinnosti. Zatímco výzva dopisem, která jí byla zaslána Komisi, se datuje dnem 12. listopadu 1998, Komise svou žalobu podala teprve 29. listopadu 2004, tedy více než šest let po zaslání tohoto dopisu. Nedbalost vyplývající z tohoto prodlení měla za následek jednak porušení povinnosti Komise dodržovat přiměřené lhůty a jednak požadavku právní jistoty, jehož se tento členský stát a pracovníci chránění AEntG mohou domáhat.

- 24 Podle německých orgánů měla Komise, která k tomu byla pravomocná, průběh postupu urychlit. Po jeho zahájení totiž Soudní dvůr vydal několik rozsudků zabývajících se vysíláním pracovníků obecně, jakož i rozsudek týkající se konkrétně AEntG (viz rozsudek ze dne 25. října 2001, Finalarte a další, 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). Tyto rozsudky údajně měly umožnit rychlejší ukončení projednávané věci.
- 25 V tomto ohledu je však třeba připomenout jednak to, že cílem postupu před zahájením soudního řízení stanoveného v článku 226 ES je dát dotčenému členskému státu příležitost splnit své povinnosti, které pro něj vyplývají z práva Společenství, nebo užitečně uplatnit důvody na jeho obranu proti výtkám Komise (rozsudek ze dne 5. listopadu 2002, Komise v. Rakousko, C-475/98, Recueil, s. I-9797, bod 35).
- 26 Krom toho je namístě uvést, že v souladu s judikaturou Soudního dvora, musí být pravidla uvedená v článku 226 ES 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 státu vyvrácení argumentů Komise, a porušit tedy právo na obhajobu. Dotčenému členskému státu přísluší předložit důkaz takového dopadu (viz rozsudky ze dne 16. května 1991, Komise v. Nizozemsko, 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, bod 25, a výše uvedený rozsudek Komise v. Rakousko, bod 36).
- 27 Aniž by bylo nezbytné zkoumat, zda, s ohledem na rozsudky vydané Soudním dvorem v oblasti vysílání pracovníků, může být lhůta, která uplynula mezi výzvou dopisem zaslou Spolkové republiky Německo a podáním projednávané žaloby, v projednávané věci považována za nadměrnou, je třeba konstatovat, že se tento

členský stát ani nedovolával porušení práva na obhajobu vyplývajícího z délky postupu před zahájením soudního řízení, ani neuvedl jinou skutečnost, která může takové porušení představovat.

- 28 Druhá námitka nepřipustnosti uplatněná německou vládou tudíž musí být zamítnuta.

K nepřesnosti žaloby

- 29 Německá vláda tvrdí, že žaloba je nepřipustná, neboť jasně neuvádí žalobní důvody, o kterých má Soudní dvůr rozhodnout. Komise se zvláště nevyjadřuje, zda má v úmyslu zpochybnit pouze ustanovení AEntG jako taková, nebo rovněž jejich použití německými správními a soudními orgány v konkrétních případech.

- 30 V tomto ohledu je třeba uvést, že čl. 38 odst. 1 písm. c) jednacího řádu stanoví, že každá žaloba, jakožto návrh na zahájení řízení, musí obsahovat zejména předmět sporu a stručný popis žalobních důvodů. V každé žalobě podané podle článku 226 proto přísluší Komisi dostatečně přesně a uceleně uvést uplatňované žalobní důvody, aby členskému státu umožnila připravit svou obranu a Soudnímu dvoru ověřit existenci tvrzeného porušení povinnosti (viz v tomto smyslu rozsudky ze dne 13. prosince 1990, Komise v. Řecko, C-347/88, Recueil, s. I-4747, bod 28, a ze dne 4. května 2006, Komise v. Spojené království, C-98/04, Sb. rozh. s. I-4003, bod 18).

- 31 V projednávané věci z odůvodnění, jakož i z návrhových žádání Komise dostatečně jasně a přesně vyplývá, že se žaloba týká souladu obsahu § 1 odst. 3, § 2 a § 3 odst. 2 AEntG s článkem 49 ES. Uvedená žaloba je tudíž jednoznačná.
- 32 V důsledku toho je namísto třetí námitky nepřijatelnosti vznesenou německou vládou nepřijmout.

Ke změně předmětu prvního žalobního důvodu

- 33 Německá vláda tvrdí, že první žalobní důvod je nepřijatelný, jelikož předmět tohoto žalobního důvodu není formulován stejně v odůvodněném stanovisku a v žalobě.
- 34 Na jedné straně Komise v odůvodněném stanovisku uvedla, že Spolková republika Německo nesplnila povinnosti, které pro ni vyplývají z článku 49 ES, tím, že zahraničním podnikům ukládá povinnost platit příspěvky do německého fondu pro dovolené ve stavebním průmyslu, „i když jsou stále povinny přímo svým zaměstnancům platit dovolenou v členském státě usazení“. Na druhé straně v žalobě učinila závěr o porušení Smlouvy vyplývajícím z povinnosti stanovené zahraničním podnikům platit příspěvky do uvedeného fondu „i tehdy, když pracovníkům“ těchto podniků „přísluší v zásadě srovnatelná ochrana v souladu s právními předpisy státu usazení“. Komise tak údajně změnila a rozšířila předmět sporu.

- 35 Komise na to odpovídá, že formulační rozdíly mezi výrokem odůvodněného stanoviska a návrhovými žádáními žaloby neměly za následek žádnou změnu předmětu sporu.
- 36 V tomto ohledu je pravda, že, podle judikatury Soudního dvora, předmět žaloby podané na základě článku 226 ES je vymezen postupem před zahájením soudního řízení stanoveným tímto ustanovením, a že v důsledku toho odůvodněné stanovisko Komise a žaloba musejí být založeny na stejných důvodech (viz rozsudky ze dne 17. listopadu 1992, Komise v. Řecko, C-105/91, Recueil, s. I-5871, bod 12, a ze dne 10. září 1996, Komise v. Belgie, C-11/95, Recueil, s. I-4115, bod 73).
- 37 Tento požadavek nicméně nemůže jít tak daleko, aby v každém případě ukládal dokonalou shodu mezi zněním vytykaných skutečností ve výzvě dopisem, výrokem odůvodněného stanoviska a návrhovými žádáními žaloby, za podmínky, že předmět sporu nebyl rozšířen nebo změněn (rozsudky ze dne 29. září 1998, Komise v. Německo, C-191/95, Recueil, s. I-5449, bod 56, a ze dne 6. listopadu 2003, Komise v. Španělsko, C-358/01, Recueil, s. I-13145, bod 28).
- 38 V projednávané věci z odůvodněného stanoviska vyplývá, že kritika Komise v průběhu fáze před zahájením soudního řízení se týkala skutečnosti, že povinnost platit příspěvky do německého fondu pro dovolené, uložená zahraničním podnikům v § 1 odst. 3 AEntG, vede k dvojímu hrazení náhrad za dovolenou, v členském státě usazení a v členském státě vyslání, a že uvedené podniky jsou od této dvojí platební povinnosti osvobozeny pouze v případě, že v členském státě usazení existuje fond srovnatelný s německým fondem. Stejně tak ve své žalobě Komise napadá dvojí hospodářské zatížení zaměstnavatele, který vysílá pracovníky do Německa, jakož i příliš omezující formulaci osvobození od povinnosti platit příspěvky stanovené v § 1 odst. 3 AEntG.

39 Je proto namístě mít za to, že Komise ani nerozšířila, ani nezměnila předmět žaloby, a tudíž neporušila článek 226 ES.

40 Z toho vyplývá, že je třeba zamítnout i čtvrtou námitku nepřijatelnosti uplatněnou německou vládou, a tudíž žalobu podanou Komisí prohlásit za přípustnou.

K věci samé

K povinnosti platit příspěvky do německého fondu pro dovolené (§ 1 odst. 3 AEntG)

Argumentace účastníků řízení

41 Komise tvrdí, že osvobození od povinnosti platit příspěvky stanovené v § 1 odst. 3 první větě AEntG je příliš omezující, do té míry, že z něho může pro zaměstnavatele vysílajícího pracovníky do Německa vyplývat dvojnásobné hospodářské zatížení neslučitelné s článkem 49 ES. Podle Komise musí AEntG podniky usazené v jiném členském státě, které vysílají pracovníky, od povinnosti platit příspěvky osvobodit nejen v případě, že je zajištěno, že již platí příspěvky do srovnatelného systému v členském státě usazení, nýbrž rovněž, pokud v tomto státě existují právní předpisy, které, ačkoli nejsou založeny na příspěvcích hrazených zaměstnavatelem, pracovníkům poskytují ochranu nároků na placenou dovolenou rovnocennou ochraně stanovené německou právní úpravou.

- 42 Německá vláda odpovídá, že Komise nepředložila konkrétní skutečnosti k prokázání toho, že § 1 odst. 3 AEntG odporuje Smlouvě. Dodává, že toto ustanovení je vnitrostátními správními orgány a soudy používáno v souladu s povinnostmi vyplývajícími z práva Společenství.
- 43 Aby zabránila dvojímu hospodářskému zatížení pro podniky usazené v jiném členském státě, Spolková republika Německo totiž zavedla pragmatickou přeshraniční spolupráci s jinými členskými státy, tak, že s některými z nich dokonce uzavřela dvoustranné dohody o vzájemném uznávání vnitrostátních systémů placené dovolené.
- 44 Mimoto německé soudy, a zejména Bundesarbeitsgericht, vždy dodržovaly zásady zakotvené Soudním dvorem v oblasti vysílání pracovníků. Zvláště, kromě ověření existence dvoustranné dohody, vždy dbaly na to, aby vyslaný pracovník měl prospěch z použití německé právní úpravy nároků na placenou dovolenou, přičemž tuto právní úpravu uplatňují jen tehdy, jestliže tomuto pracovníkovi přináší skutečnou výhodu ve srovnání s případným použitím předpisů platných ve státě, z něhož pochází.

Závěry Soudního dvora

- 45 Nejprve je namístě uvést, že § 1 odst. 3 první věta AEntG zahraničním zaměstnavatelům ukládá povinnost platit příspěvky do německého fondu pro dovolené, pokud nejsou povinni hradit příspěvky do uvedeného fondu a zároveň srovnatelné instituci ve státě, kde se nachází sídlo jejich podniku (bod 1), a že se zohlední dávky již vyplacené těmito zaměstnavateli k uspokojení nároků jejich zaměstnanců na dovolené ze zákona nebo dovolené stanovené kolektivní smlouvou anebo dohodou (bod 2).

- 46 Rovněž je namístě připomenout, že Soudní dvůr se již vyslovil ke slučitelnosti tohoto ustanovení AEntG se Smlouvou ve výše uvedeném rozsudku Finalarte a další. Zvláště v bodech 45, 49 a 53 uvedeného rozsudku Soudní dvůr zdůraznil, že soulad § 1 odst. 3 AEntG s právem Společenství závisí na dvou podmínkách, přičemž ověření jejich splnění přísluší předkládajícímu soudu. Tento soud tak musí zkoumat, zda německá právní úprava v oblasti placené dovolené přiznává skutečnou dodatečnou ochranu pracovníkům vyslaným poskytovateli služeb usazenými mimo Německo a zda použití uvedené právní úpravy je přiměřené uskutečnění cíle sociální ochrany těchto pracovníků.
- 47 Je nesporné, že v projednávaném řízení o nesplnění povinnosti je to Komise, komu přísluší ověřit, zda tyto podmínky byly splněny, a předložit Soudnímu dvoru všechny skutečnosti nezbytné k ověření souladu uvedeného ustanovení s článkem 49 ES.
- 48 Podle ustálené judikatury totiž přísluší Komisi v rámci řízení o nesplnění povinnosti zahájeného podle článku 226 ES prokázat existenci tvrzeného nesplnění povinnosti. Komise musí předložit Soudnímu dvoru skutečnosti nezbytné k tomu, aby Soudní dvůr ověřil existenci tohoto nesplnění povinnosti, přičemž nemůže vycházet z žádné domněnky (viz zejména rozsudky ze dne 20. března 1990, Komise v. Francie, C-62/89, Recueil, s. I-925, bod 37, a ze dne 14. dubna 2005, Komise v. Německo, C-341/02, Sb. rozh. s. I-2733, bod 35).
- 49 Mimoto je třeba připomenout, že podle ustálené judikatury Soudního dvora musí být dosah vnitrostátních právních a správních předpisů hodnocen s ohledem na výklad, který k nim dávají vnitrostátní soudy (viz zejména rozsudek ze dne 8. června 1994, Komise v. Spojené království, C-382/92, Recueil, s. I-2435, bod 36, a ze dne 29. května 1997, Komise v. Spojené království, C-300/95, Recueil, s. I-2649, bod 37).

- 50 Je však třeba konstatovat, že v projednávané věci Komise nepředložila skutečnosti nezbytné k ověření nesouladu § 1 odst. 3 AEntG s článkem 49 ES. Komise se totiž omezila na doslovný výklad bodu 1 uvedeného ustanovení AEntG, aniž by se vyjádřila k dodržení dvou podmínek stanovených rozsudkem Finalarte a další, uvedených v bodě 46 tohoto rozsudku. Mimoto Komise na podporu svého tvrzení neuplatnila žádnou argumentaci ani nepoukázala na vnitrostátní soudní rozhodnutí nebo na jinou skutečnost mající prokázat, že na rozdíl od toho, co tvrdí německé orgány, § 1 odst. 3 AEntG je v praxi používán nebo vykládán způsobem, který není v souladu s právem Společenství.
- 51 Podle Komise je však její doslovný výklad § 1 odst. 3 bodu 1 AEntG potvrzen příkladem vycházejícím z dánských právních předpisů. V Dánsku nároky na dovolenou nejsou pracovníkovi hrazeny institucí srovnatelnou s německým fondem pro dovolené. Proto není-li z tohoto důvodu uskutečněna žádná platba samotným zaměstnavatelem, může pracovník přesto platbu obdržet od odborů zaměstnavatele. Vzdor existenci této záruky je nicméně zaměstnavatel usazený v Dánsku, který vysílá pracovníky do Německa, povinen platit příspěvky do uvedeného německého fondu. Podle Komise bylo možno se této povinnosti vyhnout pouze díky správní dohodě o vzájemném uznávání vnitrostátních systémů placené dovolené, která byla uzavřena mezi Dánským královstvím a Spolkovou republikou Německo. Zásada právní jistoty však zakazuje, aby práva vyplývající ze Smlouvy závisela na uzavření dohod správní povahy.
- 52 Tato argumentace však nemůže být přijata. Ze spisu totiž vyplývá, že v Dánsku existuje Arbejdsmarkedets Feriefond (fond placené dovolené) srovnatelný s německým fondem pro dovolené a že § 1 odst. 3 první věta AEntG, tak jak je používán na základě uvedené správní dohody, osvobozuje dánské podniky, které přispívají do uvedeného dánského fondu, od povinnosti platit příspěvky do tohoto německého fondu.

- 53 Mimoto i když je pravda, že požadavek právní jistoty brání tomu, aby byl výkon práv, která jednotlivci vyvozují z práva Společenství, vázán na podmínky a omezení stanovené vnitrostátními správními pravidly (viz v tomto smyslu rozsudky ze dne 28. dubna 1993, Komise v. Itálie, C-306/91, Recueil, s. I-2133, bod 14, a ze dne 8. července 1999, Komise v. Francie, C-354/98, Recueil, s. I-4927, bod 11), je nicméně třeba konstatovat, že v rámci nadnárodního vysílání pracovníků obtíže, které mohou nastat v souvislosti se srovnáním vnitrostátních systémů placené dovolené, nemohou být řešeny – při neexistenci harmonizace v této oblasti – bez účinné spolupráce mezi správními orgány členských států (viz v tomto smyslu sdělení Komise Radě, Evropskému parlamentu, Hospodářskému a sociálnímu výboru a Výboru regionů ze dne 25. července 2003). Uzavření správních dohod, jejichž cílem je zajistit vzájemné uznávání těchto systémů, spadá do této spolupráce a obecněji do povinnosti loajální spolupráce mezi členskými státy v oblastech, na které se vztahují právní předpisy Společenství.
- 54 Za těchto podmínek je třeba konstatovat, že Komise neprokázala, že zahraniční podniky jsou povinny platit příspěvky do německého fondu pro dovolené, i pokud pracovníkům, které zaměstnávají, přísluší v zásadě srovnatelná ochrana v souladu s právními předpisy státu usazení těchto podniků.
- 55 První žalobní důvod uplatněný Komisí tudíž musí být zamítnut.

K povinnosti uchovávat určité dokumenty v německém jazyce na stavbě (§ 2 odst. 3 AEntG)

Argumentace účastníků řízení

- 56 Podle Komise povinnost uložená zahraničním podnikům překládat do německého jazyka veškeré dokumenty požadované na základě § 2 odst. 3 AEntG, a sice pracovní

smlouvu (nebo rovnocenný dokument ve smyslu směrnice 91/533), výplatnice, dokumenty prokazující pracovní dobu a zaplacení mzdy, jakož i všechny ostatní dokumenty, které jsou vyžadovány německými orgány, představuje neodůvodněné a nepřiměřené omezení volného pohybu služeb zaručeného v článku 49 ES.

- 57 Co se týče neodůvodněné povahy tohoto ustanovení AEntG, Komise uvádí, že v rozsudku ze dne 23. listopadu 1999, Arblade a další (C-369/96 a C-376/96, Recueil, s. I-8453), Soudní dvůr rozhodl, že povinnost uložená zahraničním podnikům uchovávat dokumenty na území hostitelského státu nemůže být odůvodněna cílem obecného usnadnění výkonu kontrolní úlohy orgánů tohoto státu. Jestliže podle názoru Komise tato povinnost nemůže být odůvodněna uvedeným cílem, povinnost – přinejmenším stejně omezující – překládat všechny dotčené dokumenty rovněž není odůvodnitelná.
- 58 Co se týče přiměřenosti dotčeného ustanovení, Komise, rovněž s odkazem na výše uvedený rozsudek Arblade a další, uplatňuje, že obecná povinnost překládat uvedené dokumenty se stala nadbytečnou systémem spolupráce mezi členskými státy stanoveným v článku 4 směrnice 96/71.
- 59 Spolková republika Německo, podporovaná Francouzskou republikou, se domnívá, že povinnost překládat stanovená v § 2 odst. 3 AEntG je v souladu s článkem 49 ES.
- 60 Podle německých orgánů je tato povinnost totiž odůvodněna nezbytností umožnit účinnou kontrolu dodržování právních povinností vyplývajících z AEntG, a tak zajistit účinnou ochranu pracovníků. Kontrolní orgány musí být schopny přečíst a rozumět dotčeným dokumentům, což předpokládá, že tyto dokumenty budou

přeloženy. Účinnost kontroly totiž nemůže záviset na jazykových znalostech orgánů zajišťujících kontrolu dotyčných staveb.

- 61 Německá a francouzská vláda dodávají, že výše uvedený rozsudek Arblade a další neumožňuje vyvodit přímé závěry týkající se odůvodněnosti ani přiměřeného charakteru § 2 odst. 3 AEntG.
- 62 Konečně se uvedené vlády domnívají, že spolupráce mezi vnitrostátními orgány, stanovená v článku 4 směrnice 96/71, nemůže nahradit povinnost překladu uloženou zahraničním zaměstnavatelům.

Závěry Soudního dvora

- 63 Z ustálené judikatury vyplývá, že článek 49 ES nevyžaduje pouze vyloučení jakékoliv diskriminace poskytovatele služeb usazeného v jiném členském státě z důvodu jeho státní příslušnosti, ale rovněž odstranění jakéhokoliv omezení, i když se toto omezení použije bez rozdílu na vnitrostátní poskytovatele a na poskytovatele z jiných členských států, pokud může znemožnit, ztížit nebo učinit méně atraktivními činnosti poskytovatele usazeného v jiném členském státě, ve kterém legálně poskytuje podobné služby (viz rozsudky ze dne 25. července 1991, Säger, C-76/90, Recueil, s. I-4221, bod 12; ze dne 28. března 1996, Guiot, C-272/94, Recueil, s. I-1905, bod 10, a ze dne 19. ledna 2006, Komise v. Německo, C-244/04, Sb. rozh. s. I-885, bod 30).
- 64 Dokonce i v případech neexistence harmonizace v dané oblasti, může být volný pohyb služeb, jakožto základní zásada Smlouvy, omezen pouze právní úpravou

odůvodněnou naléhavými důvody obecného zájmu, která se vztahuje na všechny osoby nebo podniky vykonávající svoji činnost na území členského státu, kde je poskytována služba, v rozsahu, v němž tento zájem není chráněn právní úpravou, které podléhá poskytovatel v členském státě, v němž je usazen (viz zejména výše uvedený rozsudek *Arblade* a další, body 34 a 35; rozsudek ze dne 24. ledna 2002, *Portugaia Construções*, C-164/99, Recueil, s. I-787, bod 19, a rozsudek ze dne 21. října 2004, *Komise v. Lucembursko*, C-445/03, Sb. rozh. s. I-10191, bod 21).

- 65 Konečně uplatňování vnitrostátních právních předpisů členského státu vůči poskytovatelům usazeným v jiných členských státech musí být způsobilé zaručit uskutečnění cíle, který tyto předpisy sledují, a nesmí překračovat meze toho, co je k dosažení tohoto cíle nezbytné (viz zejména výše uvedený rozsudek *Säger*, bod 15; rozsudek ze dne 31. března 1993, *Kraus*, C-19/92, Recueil, s. I-1663, bod 32, a rozsudek ze dne 30. listopadu 1995, *Gebhard*, C-55/94, Recueil, s. I-4165, bod 37).
- 66 V projednávané věci z § 2 odst. 3 AEntG vyplývá, že pokud zaměstnavatel usazený mimo Německo zaměstnává pracovníky na území tohoto členského státu, je povinen uchovávat některé dokumenty, v německém jazyce, po celou dobu trvání skutečného zaměstnání vyslaných pracovníků a nejméně po dobu trvání celé stavby, přičemž tato povinnost trvá maximálně dva roky, aby mohl tyto dokumenty předložit na stavbě na žádost kontrolních orgánů. Jak německá vláda upřesnila na jednání, aniž by to Komise popřela, dotýcnými dokumenty jsou pracovní smlouva, výplatnice, jakož i podklady prokazující pracovní dobu a zaplacení mzdy.
- 67 Jelikož v této oblasti v rámci Společenství neexistují harmonizační opatření, je tedy k posouzení opodstatněnosti druhého žalobního důvodu uplatněného Komisí třeba nejdříve zkoumat, zda požadavky stanovené tímto ustanovením AEntG mají omezující účinky na volný pohyb služeb, a poté, v případě potřeby, zda v posuzované oblasti činnosti odůvodňují taková omezení volného pohybu služeb

naléhavé důvody obecného zájmu. V případě kladné odpovědi bude konečně třeba ověřit, zda téhož výsledku nemůže být dosaženo použitím méně omezujících pravidel.

- 68 Zaprvé je třeba konstatovat, že uložením povinnosti překladu dotčených dokumentů do němčiny uvedené ustanovení představuje omezení volného pohybu služeb.
- 69 Takto uložená povinnost totiž s sebou pro podniky usazené v jiném členském státě nese dodatečné náklady, jakož i administrativní a finanční zatížení, takže tyto podniky nemají z hlediska hospodářské soutěže rovné podmínky se zaměstnavateli usazenými v hostitelském členském státě, a mohou tak být odrazeny od poskytování služeb v tomto členském státě.
- 70 Zadruhé je však třeba uvést, že § 2 odst. 3 AEntG sleduje cíl obecného zájmu související se sociální ochranou pracovníků odvětví stavebnictví a kontrolou jejího dodržování. Soudní dvůr již tento cíl uznal za jeden z naléhavých důvodů, které odůvodňují taková omezení volného pohybu služeb (viz rozsudky ze dne 3. února 1982, *Seco a Desquenne & Giral*, 62/81 a 63/81, Recueil, s. 223, bod 14; ze dne 27. března 1990, *Rush Portuguesa*, C-113/89, Recueil, s. I-1417, bod 18; výše uvedený rozsudek *Guiot*, bod 16, a výše uvedený rozsudek *Arblade* a další, bod 51).
- 71 Uložením povinnosti uchovávat dotčené dokumenty na stavbě v jazyce hostitelského členského státu totiž § 2 odst. 3 AEntG sleduje cíl umožnit příslušným orgánům tohoto státu vykonávat na pracovišti kontrolu nezbytnou pro zajištění dodržování vnitrostátních předpisů v oblasti ochrany pracovníků, zvláště těch, jež se týkají odměňování a pracovní doby. Tento typ kontroly na pracovišti by se v praxi stal

nadměrně obtížným, či dokonce nemožným, jestliže by tyto dokumenty mohly být předkládány v jazyce členského státu usazení zaměstnavatele, jelikož úředníci hostitelského členského státu nemusí nezbytně tento jazyk ovládat.

- 72 Z toho vyplývá, že povinnost stanovená v § 2 odst. 3 AEntG je odůvodněná.
- 73 Tento závěr nemůže být výše uvedeným rozsudkem Arblade a další zpochybněn.
- 74 I když je zajisté pravda, že v bodě 76 tohoto rozsudku Soudní dvůr usoudil, že pro odůvodnění omezení volného pohybu služeb spočívajícího v uložení povinnosti zahraničnímu zaměstnavateli uchovávat některé dokumenty v místě přechodného bydliště fyzické osoby, která přechodně bydlí v hostitelském členském státě, nestačí, že přítomnost těchto dokumentů v uvedeném státě může obecně usnadnit výkon kontrolní úlohy orgánů tohoto státu, tento bod uvedeného rozsudku se nicméně týkal povinnosti uložené zaměstnavateli mít pro příslušné orgány k dispozici některé dokumenty, i když již v hostitelském členském státě pracovníky nezaměstnával.
- 75 V projednávané věci tomu však tak není, jelikož § 2 odst. 3 AEntG ukládá povinnost uchovávat dokumenty v německém jazyce po celou dobu trvání skutečného zaměstnání vyslaných pracovníků v Německu a po dobu trvání stavby. Mimoto, jak vyplývá z bodu 74 tohoto rozsudku, toto ustanovení se neomezuje na obecné usnadnění výkonu kontrolní úlohy příslušných německých orgánů, nýbrž má za cíl umožnit v praxi provádění ověření těmito orgány na stavbách.

- 76 Zatřetí je třeba konstatovat, že uvedené ustanovení ukládá povinnost překladu pouze čtyř dokumentů (pracovní smlouvy, výplatnic, jakož i podkladů prokazujících pracovní dobu a zaplacení mzdy), jež nejsou příliš dlouhé a k jejichž vyhotovení jsou zpravidla používána vzorová standardní ustanovení. V důsledku toho vzhledem ke skutečnosti, že pro zaměstnavatele vysílajícího pracovníky do Německa nepřináší nadměrné administrativní nebo finanční zatížení, § 2 odst. 3 AEntG nepřekračuje meze toho, co je nezbytné k dosažení sledovaného cíle sociální ochrany.
- 77 Konečně je namístě uvést, že za současného právního stavu neexistují méně omezující opatření umožňující zajištění uvedeného cíle.
- 78 Organizovaný systém spolupráce a výměny informací mezi vnitrostátními správními orgány stanovený v článku 4 směrnice 96/71 totiž povinnost překladu uloženou zaměstnavatelům usazeným mimo Německo nečiní nadbytečnou. Ze spisu totiž vyplývá, že dokumenty, které od zaměstnavatelů vyžaduje AEntG, nejsou v držení těchto správních orgánů, které je tak s jejich překladem nemohou v přiměřených lhůtách předat příslušným orgánům jiných členských států.
- 79 Mimoto, jak uvedl generální advokát v bodu 86 svého stanoviska, v současné době neexistuje žádný normativní nástroj Společenství ukládající používání vícejazyčných dokumentů v případě nadnárodního vysílání pracovníků.
- 80 Z výše uvedených úvah vyplývá, že druhý žalobní důvod uplatněný Komisí musí být zamítnut.

K povinnosti zahraničních podniků pro dočasnou práci provést ohlášení týkající se místa přidělení vyslaných pracovníků (§ 3 odst. 2 AEntG)

Argumentace účastníků řízení

- 81 Komise uplatňuje, že povinnost uložená zahraničním podnikům pro dočasnou práci hlásit příslušným orgánům nejen poskytnutí pracovníka podniku, který jej využívá, ale rovněž změny přidělení tohoto pracovníka z jedné stavby na druhou, zatímco taková dodatečná povinnost není uložena podnikům pro dočasnou práci usazeným v Německu, představuje opatření, které činí přeshraniční poskytování služeb obtížnějším než poskytování služeb v rámci členského státu. Podle Komise žádný platný důvod neodůvodňuje toto rozdílné zacházení.
- 82 Spolková republika Německo odpovídá, že ohlašovací povinnost stanovená v § 3 odst. 2 AEntG je slučitelná s článkem 49 ES. Tato povinnost je totiž odůvodněna nezbytností uskutečňovat účinné kontroly v zájmu lepší ochrany pracovníků. Mimoto dotyčnému podniku pro dočasnou práci nepřináší nadměrné zatížení.

Závěry Soudního dvora

- 83 Z ustálené judikatury vyplývá, že volný pohyb služeb předpokládá zejména odstranění jakékoli diskriminace vůči poskytovateli z důvodu jeho státní příslušnosti nebo okolnosti, že je usazen v jiném členském státě nežli ve státě, ve kterém je služba poskytována (viz rozsudky ze dne 25. července 1991, *Collectieve Antennevoorziening Gouda*, C-288/89, Recueil, s. I-4007, bod 10; Komise v. Nizozemsko, C-353/89, Recueil, s. I-4069, bod 14, a ze dne 4. května 1993, *Distribuidores Cinematográficos*, C-17/92, Recueil, s. I-2239, bod 13).

84 V tomto ohledu je třeba konstatovat, že § 3 odst. 2 AEntG má za následek vznik diskriminace vůči poskytovatelům služeb usazeným mimo Německo.

85 Toto ustanovení totiž podnikům pro dočasnou práci usazeným v jiných členských státech ukládá povinnost příslušným německým orgánům písemně sdělovat nejen počátek a konec poskytnutí pracovníka podniku, který jej využívá v Německu, ale i místo přidělení tohoto pracovníka, jakož i každou změnu týkající se tohoto místa, kdežto podniky téhož typu usazené v Německu nepodléhají této dodatečné povinnosti, která přísluší vždy podnikům, které vyslané pracovníky využívají.

86 Soudní dvůr již rozhodl, že vnitrostátní právní úpravy, které nejsou použitelné bez rozdílu na poskytování služeb bez ohledu na jejich původ, jsou s právem Společenství slučitelné pouze tehdy, pokud mohou spadat pod ustanovení, které obsahuje výslovnou výjimku, takové, jako je článek 46 ES, na který odkazuje článek 55 ES (viz rozsudky Soudního dvora ze dne 18. června 1991, ERT, C-260/89, Recueil, s. I-2925, bod 24; výše uvedený rozsudek Collectieve Antennevoorziening Gouda, bod 11, a ze dne 21. března 2002, Cura Anlagen, C-451/99, Recueil, s. I-3193, bod 31). Z článku 46 ES, který je nutno vykládat striktně, vyplývá, že diskriminační pravidla mohou být odůvodněná z důvodu veřejného pořádku, veřejné bezpečnosti a ochrany zdraví.

87 V tomto ohledu stačí uvést, že v projednávané věci německá vláda neuplatnila žádnou skutečnost, která by mohla spadat pod některý z těchto důvodů.

88 Z toho vyplývá, že třetí žalobní důvod uplatněný Komisí je opodstatněný.

- 89 V důsledku toho je třeba určit, že Spolková republika Německo tím, že přijala takové ustanovení, jakým je § 3 odst. 2 AEntG, na jehož základě jsou zahraniční podniky pro dočasnou práci povinny provést nejen ohlášení poskytnutí pracovníka podniku, který jej využívá v Německu, ale i každou změnu týkající se místa přidělení tohoto pracovníka, nesplnila povinnosti, které pro ni vyplývají z článku 49 ES.

K nákladům řízení

- 90 Podle čl. 69 odst. 2 jednacího řádu se účastníku 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 řádu, Soudní dvůr může rozdělit náklady mezi účastníky řízení nebo rozhodnout, že každý z nich nese vlastní náklady, pokud každý účastník měl ve věci částečně úspěch i neúspěch, nebo pokud jsou k tomu dány výjimečné důvody.
- 91 V projednávané věci je namístě uložit Komisi, která neměla úspěch ve dvou ze tří uplatněných žalobních důvodů, náhradu dvou třetin nákladů řízení a Spolkové republice Německo náhradu jedné třetiny nákladů řízení.
- 92 V souladu s čl. 69 odst. 4 jednacího řádu Francouzská republika ponese vlastní náklady řízení.

Z těchto důvodů Soudní dvůr (první senát) rozhodl takto:

- 1) **Spolková republika Německo tím, že přijala takové ustanovení, jakým je § 3 odst. 2 zákona o vysílání pracovníků (Arbeitnehmer-Entsendegesetz) ze dne 26. února 1996, na jehož základě jsou zahraniční podniky pro dočasnou práci povinny provést nejen ohlášení poskytnutí pracovníka podniku, který jej využívá v Německu, ale i každou změnu týkající se místa přidělení tohoto pracovníka, nesplnila povinnosti, které pro ni vyplývají z článku 49 ES.**

- 2) **Žaloba se ve zbývajících částech zamítá.**

- 3) **Komisi Evropských společenství se ukládá náhrada dvou třetin nákladů řízení. Spolkové republice Německo se ukládá náhrada jedné třetiny nákladů řízení.**

- 4) **Francouzská republika ponese vlastní náklady řízení.**

Podpisy.