Sbírka soudních rozhodnutí

ROZSUDEK SOUDNÍHO DVORA (velkého senátu)

21. prosince 2016 *

„Řízení o předběžné otázce — Směrnice 98/59/ES — Sbližování právních předpisů členských států týkajících se hromadného propouštění — Článek 49 SFEU — Svoboda usazování — Listina základních práv Evropské unie — Článek 16 — Svoboda podnikání — Vnitrostátní právní úprava, která správnímu orgánu svěřuje pravomoc nepovolit po posouzení podmínek na trhu práce, situace podniku, jakož i zájmu národního hospodářství hromadné propouštění — Vážná hospodářská krize — Obzvláště vysoká míra nezaměstnanosti ve státě“

Ve věci C-201/15,

jejímž předmětem je žádost o rozhodnutí o předběžné otázce na základě článku 267 SFEU, podaná rozhodnutím Symvoulio tis Epikrateias (Státní rada, Řecko) ze dne 7. dubna 2015, došlým Soudnímu dvoru dne 29. dubna 2015, v řízení

Anonymi Geniki Etairia Tsimenton Iraklis (AGET Iraklis)

proti

Ypourgos Ergasias, Koinonikis Asfalisis kai Koinonikis Allilengyis,

za přítomnosti:

Enosi Ergazomenon Tsimenton Chalkidas,

SOUDNÍ DVŮR (velký senát),

ve složení K. Lenaerts, předseda, A. Tizzano, místopředseda, R. Silva de Lapuerta, T. von Danwitz, J. L. da Cruz Vilaça, E. Juhász, M. Berger, A. Prechal (zpravodajka) a M. Vilaras, předsedové senátů, A. Rosas, A. Borg Barthet, D. Šváby a E. Jarašiūnas, soudci,

generální advokát: N. Wahl,

vedoucí soudní kanceláře: I. Illéssy, rada,

s přihlédnutím k písemné části řízení a po jednání konaném dne 25. dubna 2016,

s ohledem na vyjádření předložená:

— za Anonymi Geniki Etairia Tsimenton Iraklis (AGET Iraklis) C. Theodorouem, A. Vagiasem, C. Synodinosem, S. Staes Poletem, A. Papastavrouem, dikigoroi, F. Montagem, Rechtsanwalt, a F. Hoseinianem, avocat,

* * Jednací jazyk: řečtina

— za Enosi Ergazomenon Tsimenton Chalkidas E. Tzovla, dikigoros,

— za řeckou vládu K. Georgiadisem a A. Dimitrakopoulou, jako zmocněnci,

— za Evropskou komisi M. Kellerbauerem a H. Tserepa-Lacombe, jako zmocněnci,

— za Kontrolní úřad ESVO C. Zatschlerem a M. Moustakali, jako zmocněnci,

po vyslechnutí stanoviska generálního advokáta na jednání konaném dne 9. června 2016,

vydává tento

Rozsudek

1 Žádost o rozhodnutí o předběžné otázce se týká výkladu směrnice Rady 98/59/ES ze dne 20. července 1998 o sbližování právních předpisů členských států týkajících se hromadného propouštění (Úř. věst. 1998, L 225, s. 16; Zvl. vyd. 05/03, s. 327) a článků 49 a 63 SFEU.

2 Tato žádost byla předložena v rámci sporu mezi společností Anonymi Geniki Etairia Tsimenton Iraklis (AGET Iraklis) a Ypourgos Ergasias, Koinonikis Asfalisis kai Koinonikis Allilengyis (ministr práce, sociálního zabezpečení a sociální solidarity, dále jen „ministr“) ve věci rozhodnutí ministra nepovolit společnosti AGET Iraklis hromadné propouštění.

Právní rámec

Směrnice 98/59

3 Body 1 až 4 a 7 odůvodnění směrnice 98/59 znějí následovně:

„(1) vzhledem k tomu, že je třeba z důvodů přehlednosti a racionality přistoupit ke kodifikaci směrnice Rady 75/129/EHS ze dne 17. února 1975 o sbližování právních předpisů členských států týkajících se hromadného propouštění [Úř. věst. 1975, L 48, s. 29];

(2) vzhledem k tomu, že je důležité posílit ochranu zaměstnanců v případě hromadného propouštění a současně přihlédnout k potřebě vyváženého hospodářského a sociálního rozvoje uvnitř Společenství;

(3) vzhledem k tomu, že přes rostoucí sjednocování stále přetrvávají rozdíly mezi předpisy platnými v členských státech, které se týkají způsobů a postupů hromadného propouštění, jakož i mezi opatřeními ke zmírnění následků těchto propouštění pro zaměstnance;

(4) vzhledem k tomu, že tyto rozdíly mohou mít přímý dopad na fungování společného [vnitřního] trhu“.

[…]

(7) vzhledem k tomu, že je proto nezbytné podporovat toto sbližování při udržení zvýšené úrovně ve smyslu článku 117 Smlouvy“.

4 Oddíl II směrnice 98/59, nadepsaný „Informování a projednání“, je tvořen článkem 2, podle jehož ustanovení platí:

„1. Pokud zaměstnavatel zamýšlí provést hromadné propouštění, musí včas zahájit projednání se zástupci zaměstnanců s cílem dosáhnout dohody.

2. Tato projednání se týkají alespoň možností, jak se vyhnout hromadnému propouštění nebo jak ho omezit, jakož i možností zmírnit jeho následky využitím doplňujících sociálních opatření, jež jsou zaměřena zejména na pomoc při přeřazení nebo při přeškolování propuštěných zaměstnanců.

[…]

3. Aby zástupci zaměstnanců měli možnost předložit konstruktivní návrhy, je zaměstnavatel povinen jim včas během projednání

a) poskytnout veškeré související informace a

b) v každém případě písemně sdělit

i) důvody plánovaného propouštění,

ii) počet a kategorie zaměstnanců, kteří mají být propuštěni,

iii) počet a kategorie zaměstnanců, kteří jsou obvykle zaměstnáni,

iv) dobu, kdy se má propouštění uskutečnit,

v) kritéria navržená pro výběr zaměstnanců, kteří mají být propuštěni, pokud k tomu má zaměstnavatel na základě vnitrostátních právních předpisů nebo praxe pravomoc,

vi) předpokládanou metodu výpočtu všech případných odškodnění za propuštění, která nevyplývají z vnitrostátních právních předpisů nebo praxe.

Zaměstnavatel je povinen předat příslušnému orgánu veřejné moci alespoň jednu kopii písemného sdělení podle prvního pododstavce písm. b) bodů i) až v).

[…]“

5 Oddíl III směrnice 98/59, nadepsaný „Postup při hromadném propouštění“, sestává z článků 3 a 4.

6 Článek 3 této směrnice stanoví:

„1. Zaměstnavatel je povinen písemně oznámit příslušnému orgánu veřejné moci veškeré návrhy na hromadné propouštění.

[…]

Oznámení musí obsahovat veškeré související údaje týkající se návrhu na hromadné propouštění a konzultací se zástupci zaměstnanců stanovených v článku 2, zejména důvody propouštění, počet zaměstnanců, kteří mají být propuštěni, počet zaměstnanců, kteří jsou obvykle zaměstnáni, a dobu, kdy se má propouštění uskutečnit.

2. Zaměstnavatel je povinen předat zástupcům zaměstnanců kopii oznámení uvedeného v odstavci 1.

Zástupci zaměstnanců mohou příslušnému orgánu veřejné moci zaslat své případné připomínky.“

7 Článek 4 odst. 1 až 3 směrnice 98/59 stanoví:

„1. Hromadné propouštění, jehož návrh byl oznámen příslušnému orgánu veřejné moci, se stane účinným nejdříve 30 dní po oznámení uvedeném v čl. 3 odst. 1, aniž jsou dotčena ustanovení upravující individuální práva týkající se výpovědní lhůty.

Členské státy mohou udělit příslušnému orgánu veřejné moci pravomoc zkrátit lhůtu uvedenou v prvním pododstavci.

2. Příslušné orgány veřejné moci využijí lhůty uvedené v odstavci 1 k tomu, aby hledaly řešení obtíží vyplývajících z navrženého hromadného propouštění.

3. Pokud je původní lhůta stanovená v odstavci 1 kratší než 60 dnů, mohou členské státy udělit příslušnému orgánu veřejné moci pravomoc prodloužit původní lhůtu na 60 dnů po oznámení, jestliže hrozí, že problémy související s navrženým propouštěním nebude možné v původní lhůtě vyřešit.

Členské státy mohou udělit příslušnému orgánu veřejné moci širší pravomoci týkající se prodloužení lhůty.

Zaměstnavatel musí být informován o prodloužení a o jeho důvodech před uplynutím původní lhůty stanovené v odstavci 1.“

8 Článek 5 směrnice 98/59, zařazený do jejího oddílu IV, nadepsaného „Závěrečná ustanovení“, stanoví:

„Tato směrnice se nedotýká práva členských států uplatňovat nebo přijímat právní a správní předpisy, které jsou pro zaměstnance příznivější, nebo umožňovat či podporovat uplatňování smluvních ustanovení příznivějších pro zaměstnance.“

Řecké právo

9 Článek 3 Nomos č. 1387/1983 Elenchos Omadikon apolyseon kai alles diataxeis (zákon č. 1387/1983 o kontrole hromadného propouštění a dalších ustanoveních) ve znění účinném v době rozhodné z hlediska skutkového stavu v původním řízení (dále jen „zákon č. 1387/1983“), nadepsaný „Povinnost zaměstnavatele spočívající v informování a projednání“, stanoví:

„1. Zaměstnavatel je povinen před provedením hromadného propouštění věc projednat se zástupci zaměstnanců za účelem posouzení, zda je možné se vyhnout propouštění a jeho negativním následkům nebo toto propouštění a jeho negativní následky omezit.

2. Zaměstnavatel musí

a) poskytnout zástupcům zaměstnanců veškeré relevantní informace a

b) písemně jim sdělit:

aa) důvody plánovaného propouštění,

bb) počet a kategorie zaměstnanců, kteří mají být propuštěni,

cc) počet a kategorie zaměstnanců, kteří jsou obvykle zaměstnáni,

dd) období, ve kterém se má propouštění uskutečnit,

ee) kritéria pro výběr zaměstnanců, kteří mají být propuštěni.

[…]

3. Kopie těchto dokumentů musí zaměstnavatel předložit prefektovi a inspektorátu práce. Má-li podnik nebo závod pobočky ve více správních obvodech, výše uvedené kopie se předkládají [ministrovi] a Soma Epitheorisis Ergasias (inspektorát práce) v místě závodu nebo pobočky, ve kterém má k propouštěním nebo k většině z nich dojít.“

10 Článek 5 zákona č. 1387/1983, nadepsaný „Postup při hromadném propouštění“, stanoví:

„1. Lhůta pro projednání mezi zaměstnanci a zaměstnavatelem je dvacet dnů od příslušného oznámení zaměstnavatele zástupcům zaměstnanců […] Výsledek projednání je uveden v zápise, který podepíší obě strany, a zaměstnavatel jej předloží prefektovi nebo [ministrovi] podle ustanovení čl. 3 odst. 3.

2. Pokud strany uzavřou dohodu, hromadné propouštění se uskuteční v souladu s obsahem dohody […]

3. Nedosáhnou-li strany dohody, prefekt nebo [ministr] mohou na základě odůvodněného rozhodnutí, vydaného do deseti dnů od předání výše uvedeného zápisu, po přezkoumání skutečností ve spise a posouzení podmínek na trhu práce, situace podniku, jakož i zájmu národního hospodářství prodloužit projednání o dalších dvacet dnů, na žádost některé ze zúčastněných stran, nebo nepovolit zcela nebo zčásti plánované propouštění. Před vydáním výše uvedeného rozhodnutí si může prefekt vyžádat stanovisko komise ministerstva práce v místě sídla příslušné prefektury a [ministr] stanovisko Vrchní rady zaměstnanců. Tyto poradní orgány, prefekt nebo [ministr] mohou vyzvat a vyslechnout jak zástupce zaměstnanců ve smyslu článku 4 a dotčeného zaměstnavatele, tak osoby, které mají specifické znalosti o zvláštních technických otázkách.

4. Zaměstnavatel může provést hromadné propouštění za podmínek stanovených v rozhodnutí prefekta nebo [ministra]. Pokud toto rozhodnutí není vydáno ve stanovené lhůtě, hromadné propouštění se uskutečnění v rozsahu schváleném zaměstnavatelem v rámci projednání.“

11 Článek 6 odst. 1 zákona č. 1387/1983 stanoví, že „hromadné propouštění provedené v rozporu s uvedenými ustanoveními zákona je neplatné“.

Spor v původním řízení a předběžné otázky

12 AGET Iraklis, jejímž hlavním akcionářem je francouzská nadnárodní skupina Lafarge, produkuje cement ve třech závodech nacházejících se v Agria Volou, v Aliveri a v Chalkidě (Řecko).

13 V období od listopadu 2011 do prosince 2012 pozvala AGET Iraklis několikrát zaměstnance svého závodu v Chalkidě na schůzky za účelem přípravy přizpůsobení pracovních procesů v tomto závodě s ohledem na pokles poptávky po cementu tak, aby se zabránilo hromadnému propouštění.

14 Představenstvo AGET Iraklis s odkazem mimo jiné na pokles stavební činnosti v oblasti Atiky (Řecko) a dále na nadměrnou výrobní kapacitu i nutnost zachovat životaschopnost podnikání a podmínky rozvoje činností skupiny na řeckém trhu i v zahraničí schválilo rozhodnutím ze dne 25. března 2013 restrukturalizační plán, v němž se počítá s trvalým uzavřením závodu v Chalkidě, zaměstnávajícího v té době 236 zaměstnanců, a s přesunutím výroby do druhých dvou závodů, jejichž produktivita se má zvýšit.

15 Dopisy ze dne 26. března a 1. dubna 2013 AGET Iraklis pozvala Enosi Ergazomenon Tsimenton Chalkidas (odborová organizace zastupující zaměstnance závodu v Chalkidě, dále jen „odborová organizace“) k setkáním, která se měla uskutečnit dne 29. března a 4. dubna 2013 a na kterých měly být sděleny informace o důvodech, jež vedly k přijetí shora zmíněného plánu, a o podmínkách plánovaného propouštění, jakož i projednány možnosti jak se vyhnout propouštění a jeho negativním následkům nebo jak toto propouštění a jeho negativní následky omezit.

16 Vzhledem k tomu, že odborová organizace na žádnou z těchto pozvánek nereagovala, předložila AGET Iraklis dne 16. dubna 2013 ministrovi žádost o schválení dotčeného návrhu na hromadné propouštění.

17 Ředitelství zaměstnanosti ministerstva práce vypracovalo zprávu, ve které zohlednilo podmínky na trhu práce, situaci podniku a zájem národního hospodářství, a doporučilo zamítnutí této žádosti, neboť neexistuje plán na začlenění dotčených zaměstnanců do jiných závodů společnosti AGET Iraklis a podle statistik řeckého úřadu práce se míra nezaměstnanosti neustále zvyšuje.

18 Vrchní rada zaměstnanců se ve svém stanovisku vydaném na žádost ministra a po vyslechnutí společnosti AGET Iraklis a odborové organizace přiklonila k neschválení dotčeného návrhu na hromadné propouštění s tím, že odůvodnění tohoto návrhu považuje za nedostatečné, a to zejména proto, že nezbytnost předpokládaného propouštění nebyla podložena konkrétními a podrobnými důkazy a argumenty uváděné společností AGET Iraklis se jí jeví jako příliš neurčité.

19 Ministr na základě uvedeného stanoviska rozhodl dne 26. dubna 2013 o neschválení tohoto návrhu na hromadné propouštění.

20 AGET Iraklis na podporu žaloby na zrušení tohoto rozhodnutí, kterou podala k Symvoulio tis Epikrateias (Státní rada, Řecko), uvádí mimo jiné, že čl. 5 odst. 3 zákona č. 1387/1983, na jehož základě bylo toto rozhodnutí přijato, je v rozporu jak se směrnicí 98/59, tak i s články 49 a 63 SFEU ve spojení s článkem 16 Listiny základních práv Evropské unie (dále jen „Listina“).

21 Uvedený soud má za to, že takový režim povolování správními orgány, jako je režim zavedený uvedeným ustanovením vnitrostátního práva, by navzdory tomu, že s ním směrnice 98/59 nepočítá, mohl mít vzhledem k tomu, že je pro zaměstnance příznivější než opatření stanovená touto směrnicí, oporu v článku 5 této směrnice.

22 Nicméně i za předpokladu, že by tomu tak bylo, má daný soud pochybnosti o tom, zda je podmínění vydání takového povolení splněním takových kritérií, jako jsou podmínky na trhu práce či zájem národního hospodářství, slučitelné s cíli a s užitečným účinkem směrnice 98/59, neboť taková kritéria – i když souvisí s legitimními cíli obecného zájmu, jako je boj proti nezaměstnanosti a hospodářský rozvoj státu – mohou zároveň vést k rozdílům mezi členskými státy, k nahrazení postupu informování a projednání stanoveného ve výše uvedené směrnici postupem povolování a k nepřiměřenému omezení svobody podnikání zaměstnavatele.

23 Předkládající soud má dále za to, že s ohledem na přeshraniční povahu situace dotčené v původním řízení, vyplývající z toho, že AGET Iraklis je součástí francouzské nadnárodní skupiny, vztahují se na danou věc i články 49 a 63 SFEU. V této souvislosti by takové ustanovení vnitrostátního práva, o jaké se jedná v původním řízení, mohlo v důsledku rozsahu omezení stanoveného pro svobodu podnikové správy odrazovat, potenciálně ve značné míře, subjekty usazené v jiných členských státech od toho, aby využily svobod zaručených těmito články. Uvedený soud poukazuje i na to, že ustanovení Listiny, a zejména ustanovení jejího článku 16, který zakotvuje svobodu podnikání, se uplatní v každé situaci upravené unijním právem.

24 Vyvstává ovšem otázka, zda by takové omezení nemohlo i navzdory tomuto potenciálnímu dopadu na zmíněné svobody a na svobodu podnikání být – obzvláště v případě vážné hospodářské krize doprovázené mimořádně vysokou mírou nezaměstnanosti, která v Řecku dosahuje téměř 27 % – odůvodněno naléhavými důvody obecného zájmu, především z titulu politiky zaměstnanosti, ve které si členské státy ponechaly široký prostor pro uvážení.

25 Za těchto podmínek se Symvoulio tis Epikrateias (Státní rada) rozhodla přerušit řízení a položit Soudnímu dvoru následující předběžné otázky:

„1) Je takové vnitrostátní ustanovení, jako je čl. 5 odst. 3 zákona č. 1387/1983, podle kterého hromadné propouštění v určitém podniku podléhá povolení správního orgánu vydanému na základě kritérií spočívajících v a) podmínkách na trhu práce, b) situaci podniku a c) zájmech národního hospodářství, slučitelné konkrétně s ustanoveními směrnice 98/59 a obecně s články 49 a 63 SFEU?

2) V případě záporné odpovědi na první otázku, je vnitrostátní ustanovení uvedeného obsahu slučitelné konkrétně s ustanoveními směrnice 98/59 a obecně s články 49 a 63 SFEU, pokud k tomu existují vážné sociální důvody, jako je například vážná hospodářská krize a obzvláště vysoká míra nezaměstnanosti?“

K předběžným otázkám

K první otázce

26 Podstatou první předběžné otázky předkládajícího soudu je, zda musí být ustanovení směrnice 98/59 či ustanovení článků 49 a 63 SFEU vykládána v tom smyslu, že brání takové vnitrostátní právní úpravě, o jakou se jedná v původním řízení, podle které zaměstnavatel v případě, kdy nedošlo k dohodě se zástupci zaměstnanců ohledně návrhu na hromadné propouštění, může takové propouštění provést jen za podmínky, že příslušný vnitrostátní orgán veřejné moci, kterému musí být tento návrh oznámen, nepřijme ve lhůtě stanovené zmíněnou právní úpravou a po přezkoumání skutečností uvedených ve spise a posouzení podmínek na trhu práce, situace podniku, jakož i zájmu národního hospodářství odůvodněné rozhodnutí nepovolit zcela nebo zčásti plánované propouštění.

Ke směrnici 98/59

27 Z bodu 2 odůvodnění směrnice 98/59 vyplývá, že směrnice směřuje k posílení ochrany zaměstnanců v případě hromadného propouštění. Podle bodů 3 a 7 odůvodnění této směrnice musí být předmětem sbližování právních předpisů zejména přetrvávající rozdíly mezi předpisy platnými v členských státech týkající se opatření ke zmírnění následků hromadného propouštění (viz zejména rozsudek ze dne 12. října 2004, Komise v. Portugalsko, C-55/02, EU:C:2004:605, bod 52).

28 Co se týče hlavního cíle směrnice 98/59, a sice aby hromadnému propouštěním předcházelo projednání se zástupci zaměstnanců a informování příslušného orgánu veřejné moci, je třeba připomenout, že podle čl. 2 odst. 2 této směrnice se projednání týkají možností, jak se vyhnout hromadnému propouštění nebo jak ho omezit, jakož i možností zmírnit jeho následky využitím doprovodných sociálních opatření, jež jsou zaměřena zejména na pomoc při přeřazení nebo při přeškolování propuštěných zaměstnanců. Kromě toho podle čl. 2 odst. 3 a čl. 3 odst. 1 této směrnice je zaměstnavatel povinen oznámit orgánu veřejné moci veškeré návrhy na hromadné propouštění a poskytnout mu údaje a informace uvedené v těchto ustanoveních (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 10. prosince 2009, Rodríguez Mayor a další, C-323/08, EU:C:2009:770, body 43 a 44).

29 Směrnice 98/59, stejně jako předtím směrnice 75/129, kterou nahradila, zajišťuje pouze částečnou harmonizaci pravidel ochrany zaměstnanců v případě hromadného propouštění, a sice postup, který je třeba při takovém propouštění dodržet (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 10. prosince 2009, Rodríguez Mayor a další, C-323/08, EU:C:2009:770, bod 51 a citovaná judikatura).

30 Směrnice 98/59 ani starší směrnice 75/129 tudíž nezasahují do svobody zaměstnavatele provést nebo neprovést hromadné propouštění (v souvislosti se směrnicí 75/129 viz rozsudky ze dne 12. února 1985, Dansk Metalarbejderforbund a Specialarbejderforbundet i Danmark, 284/83, EU:C:1985:61, bod 10, jakož i ze dne 7. září 2006, Agorastoudis a další, C-187/05 až C-190/05, EU:C:2006:535, bod 35).

31 Tyto směrnice zejména nestanoví okolnosti, za kterých musí zaměstnavatel uvažovat o provedení hromadného propouštění, ani se nijak nedotýkají volnosti jeho rozhodování v otázce, zda a kdy má podat návrh na hromadné propouštění (v souvislosti se směrnicí 75/129 viz rozsudek ze dne 12. února 1985, Dansk Metalarbejderforbund a Specialarbejderforbundet i Danmark, 284/83, EU:C:1985:61, bod 15).

32 Unijní normotvůrce zamýšlel sice harmonizací právních předpisů použitelných na hromadné propouštění zajistit srovnatelnou ochranu práv zaměstnanců v různých členských státech a zároveň sblížit náklady, které vznikají podnikům Evropské unie v důsledku těchto ochranných právních předpisů (viz mimo jiné rozsudek ze dne 9. července 2015, Balkaya, C-229/14, EU:C:2015:455, bod 32 a citovaná judikatura), avšak z čl. 1 odst. 1 a článku 5 směrnice 98/59 současně vyplývá, že jejím cílem v tomto ohledu je poskytnout minimální ochranu v oblasti informování zaměstnanců a projednávání se zaměstnanci v případech hromadného propouštění a že členské státy mohou přijímat vnitrostátní opatření, která jsou pro uvedené zaměstnance příznivější (mimo jiné viz rozsudek ze dne 18. ledna 2007, Confédération générale du travail a další, C-385/05, EU:C:2007:37, bod 44).

33 Z výše uvedeného vyplývá, jak podotkl generální advokát v bodě 30 svého stanoviska, že hmotněprávní podmínky, kterým případně podléhá možnost zaměstnavatele provést či neprovést hromadné propouštění, v zásadě nespadají do působnosti směrnice 98/59, takže nadále zůstávají v pravomoci členských států.

34 Vyplývá z toho i to, že uvedená směrnice nemůže být v zásadě vykládána v tom smyslu, že brání vnitrostátnímu režimu, podle kterého je orgánu veřejné moci svěřena pravomoc zabránit takovému propouštění odůvodněným rozhodnutím přijatým po přezkoumání skutečností obsažených ve spise a po zohlednění předem stanovených hmotněprávních kritérií.

35 V této souvislosti je nicméně třeba upřesnit, že výjimečně by tomu mohlo být jinak, kdyby takový vnitrostátní režim s ohledem na jeho podrobnější podmínky či na způsob, jakým jej příslušný orgán veřejné moci uplatňuje, vedl k tomu, že by ustanovení článků 2 až 4 směrnice 98/59 zbavil užitečného účinku.

36 Platí totiž, jak opakovaně rozhodl Soudní dvůr, že ačkoliv směrnice 98/59 zajišťuje pouze částečnou harmonizaci pravidel na ochranu zaměstnanců v případě hromadného propouštění, nic to nemění na tom, že omezená povaha takové harmonizace nemůže vést k tomu, že ustanovení této směrnice budou zbavena užitečného účinku (v tomto smyslu viz v souvislosti se směrnicí 75/129 rozsudek ze dne 8. června 1994, Komise v. Spojené království, C-383/92, EU:C:1994:234, bod 25, a v souvislosti se směrnicí 98/59 rozsudek ze dne 16. července 2009, Mono Car Styling, C-12/08, EU:C:2009:466, bod 35).

37 Členský stát tudíž nesmí přijmout vnitrostátní opatření, které sice může ve větší míře zajistit ochranu práv zaměstnanců před hromadným propouštěním, avšak v jehož důsledku by články 2 až 4 uvedené směrnice byly zbaveny užitečného účinku.

38 Tak by tomu bylo v případě vnitrostátní právní úpravy, která hromadné propouštění podmiňuje předchozím povolením orgánu veřejné moci, kdyby například v důsledku kritérií, podle kterých má tento orgán rozhodovat, nebo způsobu, jakým je konkrétně vykládá nebo uplatňuje, byla prakticky vyloučena jakákoli možnost, aby zaměstnavatel takové hromadné propouštění skutečně provedl.

39 Článek 2 směrnice 98/59 totiž, jak dříve již podotkl Soudní dvůr, ukládá povinnost projednání (rozsudek ze dne 27. ledna 2005, Junk, C-188/03, EU:C:2005:59, bod 43). Ze znění tohoto ustanovení plyne, že jednání, která se mají uskutečnit, musí být vedena s cílem dosáhnout dohody, musí se týkat alespoň možností, jak se vyhnout plánovanému hromadnému propouštění nebo jak ho omezit, jakož i možností zmírnit jeho následky využitím doplňujících sociálních opatření, a musí zástupcům zaměstnanců umožnit formulovat konstruktivní návrhy na základě souboru informací, které jim musí zaměstnavatel poskytnout.

40 Články 3 a 4 směrnice 98/59 stanoví, že návrhy na hromadné propouštění musí být oznámeny příslušnému orgánu veřejné moci a že taková propouštění se mohou stát účinnými až po uplynutí určité lhůty, kterou musí tento orgán využít k tomu, aby se hledalo řešení obtíží vyplývajících z navrženého hromadného propouštění.

41 Tato ustanovení, jejichž cílem je – jak bylo připomenuto v bodech 27 a 32 tohoto rozsudku – zejména posílit ochranu zaměstnanců a zároveň sblížit náklady, které způsobují tyto ochranné právní předpisy podnikům, spočívají evidentně na předpokladu, že hromadné propouštění musí po vyčerpání postupů zavedených těmito ustanoveními – a to i v případě, že projednání nevedlo k dosažení dohody – zůstat přinejmenším představitelné, byť pod podmínkou splnění dalších objektivních požadavků, které případně stanoví použitelná vnitrostátní právní úprava.

42 V této souvislosti AGET Iraklis před Soudním dvorem mimo jiné uvedla, že příslušný orgán veřejné moci systematicky bránil návrhům na hromadné propouštění, které mu oznámila, což vedlo mimo jiné k tomu, že zástupci zaměstnanců se zpravidla – jak tomu bylo i za okolností věci v původním řízení – neúčastní projednávání s cílem dosáhnout dohody o možnostech, jak se vyhnout plánovanému hromadnému propouštění nebo jak ho omezit a jak zmírnit jeho následky.

43 Ověřit případně, zda právní úprava dotčená v původním řízení vede v důsledku tří kritérií pro posouzení, připomenutých výše v bodě 26 tohoto rozsudku, podle kterých má příslušný orgán veřejné moci rozhodovat o návrzích na hromadné propouštění, jež jsou mu oznámeny, a způsobu, jakým tento orgán zmíněná kritéria konkrétně vykládá nebo uplatňuje, k tomu, že je prakticky vyloučena jakákoli možnost, aby zaměstnavatel takové hromadné propouštění skutečně provedl, takže ustanovení směrnice 98/59 by byla zbavena užitečného účinku, bude ovšem muset předkládající soud, který jediný má k dispozici všechny informace, které jsou pro tyto účely užitečné.

44 S ohledem na výše uvedené je třeba na první část první otázky odpovědět, že směrnice 98/59 musí být vykládána v tom smyslu, že v zásadě nebrání takové vnitrostátní právní úpravě, o jakou se jedná v původním řízení, podle které zaměstnavatel v případě, kdy nedošlo k dohodě se zástupci zaměstnanců ohledně návrhu na hromadné propouštění, může takové propouštění provést jen za podmínky, že příslušný vnitrostátní orgán veřejné moci, kterému musí být tento návrh oznámen, nepřijme ve lhůtě stanovené danou právní úpravou a po přezkoumání skutečností obsažených ve spise a posouzení podmínek na trhu práce, situace podniku, jakož i zájmu národního hospodářství odůvodněné rozhodnutí nepovolit zcela nebo zčásti plánované propouštění. Jinak je tomu ovšem v případě, že vyjde najevo – což musí případně ověřit předkládající soud – že tato právní úprava vzhledem ke třem kritériím posuzování, jež jsou v ní uvedena, a způsobu, jakým tato kritéria konkrétně uplatňuje daný orgán veřejné moci pod kontrolou příslušných soudů, vede k tomu, že ustanovení této směrnice jsou zbavena užitečného účinku.

K článkům 49 a 63 SFEU

– K použitelnosti článku 49 SFEU, týkajícího se svobody usazování, nebo článku 63 SFEU, týkajícího se volného pohybu kapitálu, a k existenci omezení některé z těchto svobod

45 Svoboda usazování, kterou článek 49 SFEU přiznává státním příslušníkům členských států a která jim umožňuje přístup k samostatně výdělečným činnostem a jejich výkon, jakož i zřizování a řízení podniků za stejných podmínek jako za podmínek stanovených právními předpisy členského státu usazení pro vlastní státní příslušníky, zahrnuje v souladu s článkem 54 SFEU pro společnosti založené podle právních předpisů některého členského státu, jež mají sídlo, ústřední správu nebo hlavní provozovnu uvnitř Unie, právo vykonávat činnost v dotyčném členském státě prostřednictvím dceřiné společnosti, pobočky nebo zastoupení (viz mimo jiné rozsudek ze dne 13. prosince 2005, Marks & Spencer, C-446/03, EU:C:2005:763, bod 30 a citovaná judikatura).

46 Pod svobodu usazování tak spadá zejména situace, kdy společnost usazená v jednom členském státě založí dceřinou společnost v jiném členském státě. Stejně je tomu tak podle ustálené judikatury v případě, že taková společnost nebo státní příslušník členského státu získá podíl na základním kapitálu společnosti usazené v jiném členském státě umožňující jim vykonávat určitý vliv na rozhodování této společnosti a určovat její činnost (v tomto smyslu viz rozsudky ze dne 21. října 2010, Idryma Typou, C-81/09, EU:C:2010:622, bod 47 a citovaná judikatura, jakož i ze dne 8. listopadu 2012, Komise v. Řecko, C-244/11, EU:C:2012:694, bod 21 a citovaná judikatura).

47 Tak je tomu ve věci v původním řízení, jak vyplývá z předkládacího rozhodnutí, nadnárodní skupina Lafarge, jejíž sídlo je ve Francii, jelikož vlastní ve společnosti AGET Iraklis podíly, které z ní činí jejího hlavního akcionáře, a AGET Iraklis v tomto ohledu na jednání na otázku Soudního dvora upřesnila, že uvedené podíly dosahovaly v době, kdy byl zformulován sporný návrh na propouštění, 89 % na jejím základním kapitálu.

48 Z ustálené judikatury vyplývá, že pojem „omezení“ ve smyslu článku 49 SFEU se týká mimo jiné opatření, která, i když se použijí bez diskriminace na základě státní příslušnosti, mohou bránit výkonu svobody usazování nebo jej činit méně atraktivním (mimo jiné viz rozsudky ze dne 21. dubna 2005, Komise v. Řecko, C-140/03, EU:C:2005:242, bod 27, a ze dne 21. října 2010, Idryma Typou, C-81/09, EU:C:2010:622, bod 54).

49 Uvedený pojem tak zahrnuje mimo jiné opatření přijatá členským státem, která, byť používaná bez rozdílu ovlivňují přístup na trh v případě podniků z jiných členských států, a narušují tak obchod uvnitř Společenství (mimo jiné viz rozsudek ze dne 28. dubna 2009, Komisi v. Itálie, C-518/06, EU:C:2009:270, bod 64 a citovaná judikatura).

50 Pokud jde o přístup na trh členského státu, který tak musí být zaručen, je třeba připomenout, že podle ustálené judikatury je cílem svobody usazování zaručené v článku 49 SFEU umožnit státnímu příslušníkovi členského státu nebo právnické osobě usazené v členském státě zřídit vedlejší provozovnu v jiném členském státě, aby tam vykonávali činnost, a podporovat tak hospodářskou a společenskou provázanost uvnitř Unie v oblasti samostatně výdělečných činností. Za tímto účelem má svoboda usazování takovému státnímu příslušníkovi nebo takové právnické osobě z Unie umožnit podílet se stálým a trvalým způsobem na hospodářském životě jiného členského státu, než je jejich stát původu, a mít z toho prospěch účinným výkonem hospodářské činnosti v hostitelském členském státě prostřednictvím stálé provozovny po neurčitou dobu (mimo jiné viz rozsudek ze dne 23. února 2016, Komise v. Maďarsko, C-179/14, EU:C:2016:108, bod 148 a citovaná judikatura).

51 Pojem „usazení“ tedy předpokládá skutečné usazení dotyčné společnosti a výkon skutečné hospodářské činnosti v tomto státě (mimo jiné viz rozsudek ze dne 12. července 2012, VALE, C-378/10, EU:C:2012:440, bod 34 a citovaná judikatura).

52 Skutečný výkon svobody usazování tak jakožto nezbytný doplněk této svobody zahrnuje mimo jiné i to, že dceřiná společnost, zastoupení nebo pobočka zřízená právnickou osobou usazenou v jiném členském státě může případně, a pokud to činnost, kterou má v úmyslu v hostitelském členském státě vykonávat, vyžaduje, přijímat v tomto členském státě zaměstnance (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 10. července 1986, Segers, 79/85, EU:C:1986:308, bod 15).

53 Takový výkon v zásadě zahrnuje rovněž svobodu určit povahu a rozsah hospodářské činnosti, která bude vykonávána v hostitelském členském státě, zejména velikost stálých zařízení a počet potřebných zaměstnanců, jakož i svobodu snížit následně objem této činnosti, nebo případně tuto činnost ukončit a vzdát se uvedeného usazení, jak uvedl generální advokát v bodě 65 svého stanoviska.

54 V souvislosti s těmito různými aspekty je třeba zdůraznit, že podle právní úpravy dotčené v původním řízení je v projednávaném případě požadavkem neexistence nesouhlasu příslušného orgánu veřejné moci podmíněna samotná možnost takové provozovny provést hromadné propouštění. Rozhodnutí povést hromadné propouštění přitom představuje zásadní rozhodnutí v životě podniku (obdobně v souvislosti s rozhodnutími týkajícími dobrovolného rozpuštění, rozdělení nebo fúze viz rozsudek ze dne 13. května 2003, Komise v. Španělsko, C-463/00, EU:C:2003:272, bod 79).

55 V této souvislosti je nutné konstatovat, že taková vnitrostátní právní úprava představuje podstatný zásah do některých svobod, kterých obecně požívají hospodářské subjekty (obdobně viz rozsudek ze dne 28. dubna 2009, Komise v. Itálie, C-518/06, EU:C:2009:270, bod 66). To se týká svobody takových subjektů uzavírat smlouvy se zaměstnanci k tomu, aby mohly vykonávat činnost, nebo svobody ukončit, z vlastních důvodů, činnost své provozovny, jakož i volnosti rozhodování v otázce, zda a kdy mají podat návrh na hromadné propouštění, v závislosti zejména na takových faktorech, jako je ukončení nebo omezení činnosti podniku, snížení poptávky po výrobku, který vyrábějí, nebo v návaznosti na reorganizaci podniku, která je nezávislá na úrovni jeho činnosti (v tomto smyslu viz rozsudky ze dne 12. února 1985, Dansk Metalarbejderforbund a Specialarbejderforbundet i Danmark, 284/83, EU:C:1985:61, bod 15, jakož i ze dne 8. června 1994, Komise v. Spojené království, C-383/92, EU:C:1994:234, body 29 a 32).

56 Taková vnitrostátní právní úprava, o jakou se jedná v původním řízení, tedy může činit přístup na řecký trh méně atraktivním a v případě přístupu na tento trh výrazně snižovat, či dokonce vylučovat možnosti subjektů z jiných členských států, které se rozhodly usadit se na novém trhu, následně svou činnost na tomto trhu upravit nebo se jí vzdát, a za tím účelem se rozloučit s předtím přijatými zaměstnanci.

57 Za těchto podmínek je třeba mít za to, že taková vnitrostátní právní úprava může představovat závažnou překážku výkonu svobody usazování v Řecku.

58 Pokud jde o článek 63 SFEU týkající se volného pohybu kapitálu, pod toto ustanovení spadají zejména přímé investice ve formě účasti v podniku prostřednictvím držení akcií, která umožňuje skutečně se podílet na jeho řízení a kontrole, jakož i portfoliové investice, tj. koupě cenných papírů na kapitálovém trhu uskutečněná pouze s cílem investovat bez úmyslu ovlivňovat řízení a kontrolu podniku (viz rozsudek ze dne 21. října 2010, Idryma Typou, C-81/09, EU:C:2010:622, bod 48 a citovaná judikatura).

59 Ve věci v původním řízení je však nesporné, že společnost plánující v daném případě hromadné propouštění je společností, na jejímž základním kapitálu má většinový podíl nadnárodní skupina společností usazená v jiném členském státě, přičemž tento většinový podíl jí umožňuje vykonávat určitý vliv na rozhodování uvedené společnosti a určovat její činnost, a takový případ spadá, jak bylo uvedeno v bodě 47 tohoto rozsudku, pod svobodu usazování. Za těchto podmínek, i kdyby právní úprava dotčená v původním řízení měla omezující účinky na volný pohyb kapitálu, jsou tyto účinky v rámci takové věci nevyhnutelným důsledkem případné překážky svobody usazování a neodůvodňují

samostatný přezkum z hlediska článku 63 SFEU (v tomto smyslu viz rozsudky ze dne 26. března 2009, Komise v. Itálie, C-326/07, EU:C:2009:193, bod 39 a citovaná judikatura, jakož i ze dne 8. listopadu 2012, Komise v. Řecko, C-244/11, EU:C:2012:694, bod 30).

60 Není tedy nezbytné zkoumat právní úpravu dotčenou v původním řízení samostatně ve světle pravidel Smlouvy o FEU týkajících se volného pohybu kapitálu.

– K případnému odůvodnění

61 Z ustálené judikatury vyplývá, že omezení svobody usazování lze připustit pouze tehdy, je-li odůvodněno naléhavými důvody obecného zájmu. V takovém případě je navíc třeba, aby toto omezení bylo způsobilé zaručit uskutečnění daného cíle a nepřekračovalo meze toho, co je k dosažení tohoto cíle nezbytné (viz zejména rozsudky ze dne 29. listopadu 2011, National Grid Indus, C-371/10, EU:C:2011:785, bod 42 a citovaná judikatura, jakož i ze dne 23. února 2016, Komise v. Maďarsko, C-179/14, C-179/14, EU:C:2016:108, bod 166).

62 Jak v kontextu projednávané věci připomíná předkládající soud, z ustálené judikatury rovněž plyne, že se základní práva zaručená Listinou uplatní ve všech situacích, které se řídí unijním právem, a musí být tak respektována zejména v případě, kdy vnitrostátní právní úprava spadá do působnosti tohoto práva (viz mimo jiné rozsudek ze dne 26. února 2013, Åkerberg Fransson, C-617/10, EU:C:2013:105, body 19 až 21).

63 Tak je tomu zejména tehdy, když určitá právní úprava může bránit jedné nebo několika základním svobodám zaručeným Smlouvou a dotyčný členský stát se dovolává k odůvodnění takové překážky naléhavých důvodů obecného zájmu. V podobném případě se mohou takto stanovené výjimky vztahovat na dotčenou vnitrostátní právní úpravu pouze tehdy, je-li v souladu se základními právy, jejichž dodržování Soudní dvůr zajišťuje (viz rozsudky ze dne 18. června 1991, ERT, C-260/89, EU:C:1991:254, bod 43, jakož i ze dne 30. dubna 2014, Pfleger a další, C-390/12, EU:C:2014:281, bod 35).

64 Tato povinnost slučitelnosti se základními právy totiž spadá do působnosti unijního práva, a tedy do působnosti Listiny. Uplatnění výjimek, které stanoví unijní právo k odůvodnění porušení základní svobody zaručené Smlouvou, členským státem musí být proto považováno za „uplatňování práva Unie“ ve smyslu čl. 51 odst. 1 Listiny (viz rozsudek ze dne 30. dubna 2014, Pfleger a další, C-390/12, EU:C:2014:281, bod 36).

65 Jak přitom bylo uvedeno v bodech 54 až 57 tohoto rozsudku, právní úprava dotčená v původním řízení představuje omezení svobody usazování. Vzhledem k tomu, že k odůvodnění tohoto omezení jsou podle údajů předkládajícího soudu zmíněných v bodě 22 tohoto rozsudku uplatňovány naléhavé důvody obecného zájmu, může být uvedená právní úprava takto odůvodněna pouze tehdy, pokud je v souladu se základními právy.

66 V projednávaném případě je třeba konstatovat, že taková vnitrostátní právní úprava, o jakou se jedná v původním řízení, vede, jak uvedl předkládající soud, k omezení výkonu svobody podnikání zakotvené v článku 16 Listiny.

67 Soudní dvůr totiž již rozhodl, že ochrana poskytnutá posledně uvedeným ustanovením se vztahuje na svobodu vykonávat hospodářskou nebo obchodní činnost, smluvní svobodu a volnou soutěž (rozsudek ze dne 22. ledna 2013, Sky Österreich, C-283/11, EU:C:2013:28, bod 42).

68 Pokud jde o smluvní svobodu, Soudní dvůr v souvislosti s jednáním o kolektivních smlouvách rozhodl, že článek 16 Listiny mimo jiné implikuje, že podnik musí mít možnost účinně uplatnit své zájmy v procesu vedoucím k uzavření smlouvy, kterého se účastní, a vyjednat faktory určující vývoj pracovních podmínek svých zaměstnanců s ohledem na svou budoucí hospodářskou činnost (rozsudek ze dne 18. července 2013, Alemo-Herron a další, C-426/11, EU:C:2013:521, bod 33).

69 Nelze tedy zpochybňovat, že zavedení takového režimu regulace hromadného propouštění, o jaký se jedná v původním řízení, představuje zásah do výkonu svobody podnikání, a konkrétně do smluvní svobody, kterou mají v zásadě podniky, zejména vůči zaměstnancům, které zaměstnávají, jelikož je nesporné, že na základě tohoto režimu může nesouhlas vnitrostátního orgánu s některými návrhy na hromadné propouštění vést k tomu, že zaměstnavateli bude zabráněno v uskutečnění těchto návrhů.

70 V této souvislosti je však třeba připomenout, že čl. 52 odst. 1 Listiny připouští, aby byl výkon práv zakotvených Listinou omezen za předpokladu, že jsou tato omezení stanovena zákonem, respektují podstatu uvedených práv a svobod a že při dodržení zásady proporcionality jsou nezbytná a skutečně odpovídají cílům obecného zájmu, které uznává Unie, nebo potřebě ochrany práv a svobod druhého (mimo jiné viz rozsudek ze dne 31. ledna 2013, McDonagh, C-12/11, EU:C:2013:43, bod 61).

– K naléhavým důvodům obecného zájmu

71 Právní úprava dotčená v původním řízení, která v případě, že nedojde k dohodě mezi zaměstnavatelem a zástupci zaměstnanců ohledně návrhu na hromadné propouštění, přiznává příslušnému vnitrostátnímu orgánu pravomoc plánované hromadné propouštění nepovolit, uvádí tři kritéria, k nimž má tento orgán přihlédnout při přezkoumání skutečností uvedených ve spise, který mu je předložen, a sice podmínky na trhu práce, situaci podniku a zájem národního hospodářství. Jak zdůrazňuje předkládající soud v předkládacím rozhodnutí, plyne z toho, že cíle obecného zájmu, které v projednávaném případě sleduje tato právní úprava, souvisejí jak s ochranou zaměstnanců a s bojem proti nezaměstnanosti, tak s ochranou zájmu národního hospodářství.

72 Pokud jde o ochranu zájmu národního hospodářství, z ustálené judikatury vyplývá, že čistě hospodářské důvody, jako je mimo jiné podpora národního hospodářství nebo jeho řádné fungování, nemohou představovat odůvodnění překážek zakázaných Smlouvou (v tomto smyslu viz mimo jiné rozsudky ze dne 5. června 1997, SETTG, C-398/95, EU:C:1997:282, body 22 a 23; ze dne 6. června 2000, Verkooijen, C-35/98, EU:C:2000:294, body 47 a 48, jakož i ze dne 4. června 2002, Komise v. Portugalsko, C-367/98, EU:C:2002:326, bod 52 a citovaná judikatura).

73 Mezi naléhavé důvody obecného zájmu uznané Soudním dvorem naopak patří ochrana zaměstnanců (mimo jiné viz rozsudky ze dne 23. listopadu 1999, Arblade a další, C-369/96 a C-376/96, EU:C:1999:575, bod 36; ze dne 13. prosince 2005, SEVIC Systems, C-411/03, EU:C:2005:762, bod 28, jakož i ze dne 11. prosince 2007, International Transport Workers' Federation a Finnish Seamen's Union, C-438/05, EU:C:2007:772, bod 77).

74 Totéž platí i o podpoře zaměstnanosti a zprostředkování práce, která, sledujíc zejména snížení nezaměstnanosti, představuje legitimní cíl sociální politiky (v tomto smyslu viz rozsudky ze dne 11. ledna 2007, ITC, C-208/05, EU:C:2007:16, body 38 a 39; ze dne 18. ledna 2007, Confédération générale du travail a další, C-385/05, EU:C:2007:37, bod 28, jakož i ze dne 13. prosince 2012, Caves Krier Frères, C-379/11, EU:C:2012:798, bod 51).

75 Soudní dvůr tak mimo jiné již připustil, že důvody související se zachováním pracovních míst mohou za určitých okolností a podmínek představovat přijatelné odůvodnění vnitrostátní právní úpravy, která brání svobodě usazování (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 25. října 2007, Geurts a Vogten, C-464/05, EU:C:2007:631, bod 26).

76 Pokud jde o naléhavé důvody obecného zájmu připomenuté v bodech 73 až 75 tohoto rozsudku, je třeba dodat, že jak vyplývá z čl. 3 odst. 3 SEU, Unie nejen vytváří vnitřní trh, ale usiluje rovněž o udržitelný rozvoj Evropy, který je založen mimo jiné na vysoce konkurenceschopném sociálně tržním hospodářství směřujícím k plné zaměstnanosti a společenskému pokroku, a podporuje mimo jiné sociální ochranu (v souvislosti se Smlouvou o ES viz rozsudek ze dne 11. prosince 2007, International Transport Workers' Federation a Finnish Seamen's Union, C-438/05, EU:C:2007:772, bod 78).

77 Vzhledem k tomu, že tedy Unie má nejen hospodářský, ale i sociální účel, musí být práva vyplývající z ustanovení Smlouvy o ES týkajících se volného pohybu zboží, osob, služeb a kapitálu v rovnováze s cíli sledovanými sociální politikou, mezi něž patří, jak vyplývá z čl. 151 prvního pododstavce SFEU, podpora zaměstnanosti, zlepšování životních a pracovních podmínek tak, aby bylo možno tyto podmínky vyrovnat a přitom udržet jejich zvýšenou úroveň, přiměřená sociální ochrana, sociální dialog, rozvoj lidských zdrojů za účelem trvale vysoké zaměstnanosti a boj proti vyloučením (v souvislosti s odpovídajícími ustanoveními Smlouvy o ES viz rozsudek ze dne 11. prosince 2007, International Transport Workers' Federation a Finnish Seamen's Union, C-438/05, EU:C:2007:772, bod 79).

78 V témže duchu je třeba připomenout, že podle čl. 147 odst. 1 SFEU přispívá Unie k dosažení vysoké úrovně zaměstnanosti tím, že podněcuje spolupráci mezi členskými státy a podporuje a případně doplňuje jejich opatření a přitom uznává působnost členských států. Článek 147 odst. 2 SFEU uvádí, že cíl dosažení vysoké úrovně zaměstnanosti je brán v úvahu při vymezování a provádění politik a činností Unie. A konečně článek 9 SFEU upřesňuje, že při vymezování a provádění svých politik a činností přihlíží Unie mimo jiné k požadavkům spojeným s podporou vysoké úrovně zaměstnanosti a zárukou přiměřené sociální ochrany.

– K proporcionalitě

79 Nyní je třeba ověřit, zda omezení svobody usazování a svobody podnikání, která způsobuje taková vnitrostátní právní úprava, o jakou se jedná v původním řízení, může být odůvodněna důvody obecného zájmu uvedenými v bodech 73 až 75 tohoto rozsudku, tedy ochranou zaměstnanců a zaměstnanosti.

80 Jak vyplývá z judikatury připomenuté v bodě 61 tohoto rozsudku, aby tomu tak bylo, je třeba, aby uvedená omezení byla způsobilá zaručit uskutečnění cíle obecného zájmu, který sledují, a nepřekračovala meze toho, co je k jeho dosažení nezbytné.

81 V této souvislosti je třeba rovněž připomenout, že i když členské státy mají při volbě opatření k dosažení svých cílů v oblasti sociální politiky široký prostor pro uvážení, jak opakovaně zdůraznil Soudní dvůr, nic to nemění na tom, že tento prostor pro uvážení nemůže odůvodnit porušení práv, která jednotlivci vyvozují z ustanovení Smlouvy zakotvujících jejich základní svobody (v tomto smyslu viz rozsudky ze dne 11. ledna 2007, ITC, C-208/05, EU:C:2007:16, body 39 a 40; ze dne 18. ledna 2007, Confédération générale du travail a další, C-385/05, EU:C:2007:37, body 28 a 29, jakož i ze dne 13. prosince 2012, Caves Krier Frères, C-379/11, EU:C:2012:798, body 51 a 52).

82 Kromě toho, jak bylo uvedeno v bodě 70 tohoto rozsudku, omezení svobodného výkonu základních práv a svobod zaručených Listinou, a v projednávaném případě svobody podnikání zakotvené v jejím článku 16, musí rovněž respektovat podstatu uvedených práv a svobod.

83 V souvislosti s těmito různými aspekty je třeba zaprvé konstatovat, že o samotné skutečnosti, že členský stát ve svých vnitrostátních právních předpisech stanoví, že návrhy na hromadné propouštění musí být před jejich provedením oznámeny vnitrostátnímu orgánu, kterému je svěřena kontrolní

pravomoc, umožňující mu za určitých okolností nesouhlasit s takovým návrhem z důvodů souvisejících s ochranou zaměstnanců a zaměstnanosti, nelze mít za to, že je v rozporu se svobodou usazování zaručenou článkem 49 SFEU, nebo se svobodou podnikání zakotvenou v článku 16 Listiny.

84 Takový mechanismus regulace hromadného propouštění, jaký je popsán v předchozím bodě, se totiž pokud jde o jeho princip, podle všeho nemůže dotknout podstaty svobody podnikání zakotvené v článku 16 Listiny.

85 Jak bylo uvedeno v bodě 69 tohoto rozsudku, přestože zavedení takového režimu regulace představuje zásah do výkonu svobody podnikání, a konkrétně do smluvní svobody, kterou mají podniky, zejména vůči zaměstnancům, které zaměstnávají, je třeba v tomto ohledu připomenout, že podle ustálené judikatury Soudního dvora se svoboda podnikání neprojevuje jako absolutní výsada, ale musí na ni být nahlíženo v souvislosti s její funkcí ve společnosti (mimo jiné viz rozsudek ze dne 22. ledna 2013, Sky Österreich, C-283/11, EU:C:2013:28, bod 45 a citovaná judikatura).

86 Na základě této judikatury a s ohledem na znění článku 16 Listiny, které se liší od znění ostatních základních svobod zakotvených v hlavě II, avšak je blízké znění některých ustanovení hlavy IV téže Listiny, může být svoboda podnikání předmětem široké škály zásahů ze strany veřejné moci, jimiž lze ve veřejném zájmu stanovit hranice pro výkon hospodářské činnosti (rozsudek ze dne 22. ledna 2013, Sky Österreich, C-283/11, EU:C:2013:28, bod 46).

87 Je pravda, že Soudní dvůr již rozhodl, v souvislosti s vnitrostátní právní úpravou, podle níž některé podniky neměly žádnou možnost účastnit se činnosti orgánu kolektivního vyjednávání, který má rozhodovat o kolektivních smlouvách, a tudíž ani možnost účinně uplatnit své zájmy v procesu vedoucím k uzavření smlouvy nebo vyjednat faktory určující vývoj pracovních podmínek svých zaměstnanců s ohledem na svou budoucí hospodářskou činnost, že v podobném případě je smluvní svoboda uvedených podniků závažně omezena natolik, že takové omezení může narušit samotnou podstatu jejich práva na svobodu podnikání (rozsudek ze dne 18. července 2013, Alemo-Herron a další, C-426/11, EU:C:2013:521, body 34 a 35).

88 Nicméně v projednávaném případě stačí uvést, že takový režim, jako je režim popsaný v bodě 83 tohoto rozsudku, ze své podstaty sám o sobě nijak nevylučuje veškerou možnost podniků provést hromadné propouštění, jelikož jeho cílem je pouze takovou možnost regulovat. Nelze tedy mít za to, že takový režim se dotýká podstaty svobody podnikání.

89 Kromě toho je třeba připomenout, že čl. 52 odst. 1 Listiny připouští, že výkon práv zakotvených v Listině může být omezen za předpokladu, že tato omezení jsou při dodržení zásady proporcionality nezbytná a skutečně odpovídají uznaným cílům obecného zájmu nebo potřebě ochrany práv a svobod druhých. Pokud jde o práva a svobody druhých, je třeba podotknout, že článek 30 Listiny uvádí, že každý pracovník má v souladu s právem Unie a s vnitrostátními právními předpisy a zvyklostmi právo na ochranu před neoprávněným propuštěním.

90 Takový vnitrostátní režim regulace, jaký je uveden v bodě 83 tohoto rozsudku, tedy musí v této citlivé oblasti usilovat o sladění a spravedlivou rovnováhu mezi zájmy souvisejícími s ochranou zaměstnanců a zaměstnanosti, zejména proti neoprávněnému propuštění a důsledkům hromadného propouštění pro zaměstnance, a zájmy souvisejícími se svobodou usazování a svobodou podnikání hospodářských subjektů, které jsou zakotveny v články 49 SFEU a 16 Listiny.

91 Rozhodnutími, o která se jedná v projednávaném případě, jsou hospodářská a obchodní rozhodnutí, která mohou mít dopady na zaměstnání značného počtu zaměstnanců v rámci podniku (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 10. září 2009, Akavan Erityisalojen Keskusliitto AEK a další, C-44/08, EU:C:2009:533, bod 37).

92 S ohledem na potenciální rozsah uvedených dopadů může takový mechanismus regulace hromadného propouštění, jaký je popsán v bodech 83 a 90 tohoto rozsudku, obzvláště při neexistenci jakýchkoliv pravidel unijního práva, která mají takovým propouštěním zabránit a jdou nad rámec oblastí informování a projednání pokrytých směrnicí 98/59, být s to přispět ke zvýšení úrovně skutečné ochrany zaměstnanců a jejich zaměstnání tím, že z věcného hlediska upraví přijímání takových hospodářských a obchodních rozhodnutí ze strany podniků. Takový mechanismus tedy umožňuje zaručit uskutečnění takto sledovaných cílů obecného zájmu.

93 Kromě toho s ohledem na prostor pro uvážení, který mají členské státy při sledování své sociální politiky, mohou tyto státy v zásadě důvodně považovat existenci takového mechanismu regulace za nezbytnou za účelem zaručení zvýšené úrovně ochrany zaměstnanců a jejich zaměstnání. Konkrétně se nezdá, že by méně omezující opatření zajistila uskutečnění takto sledovaných cílů způsobem stejně účinným, jako je způsob, který vyplývá ze zavedení takové regulace.

94 Taková regulace podmínek, za jakých lze provést hromadné propouštění, posuzovaná co do jejího principu, tudíž může splňovat požadavky vyplývající ze zásady proporcionality, a být tedy z tohoto hlediska slučitelná s články 49 SFEU a 16 Listiny.

95 Zadruhé je třeba ověřit, zda konkrétní podmínky, kterými se v projednávaném případě vyznačuje režim regulace hromadného propouštění, který stanoví právní úprava dotčená v původním řízení, a obzvláště tři kritéria, k nimž musí příslušný orgán přihlédnout při rozhodování, zda s hromadným propouštěním souhlasí, či nikoliv, mohou zajistit skutečné dodržení požadavků připomenutých v bodech 79 až 82 tohoto rozsudku.

96 V této souvislosti je třeba rovnou uvést, že kritérium „zájmu národního hospodářství“, na které odkazuje uvedená právní úprava, nelze přijmout.

97 V případě zákazu přistoupit k hromadnému propouštění, který je veden zejména snahou zabránit tomu, aby hospodářské odvětví, a tedy hospodářství země bylo tímto propouštěním negativně dotčeno, je třeba mít za to, že sleduje cíl hospodářské povahy, který, jak již bylo uvedeno v bodě 72 tohoto rozsudku a jak připomněl generální advokát v bodě 66 svého stanoviska, nemůže představovat důvod obecného zájmu odůvodňující omezení základní svobody zaručené Smlouvou (viz obdobně rozsudek ze dne 5. června 1997, SETTG, C-398/95, EU:C:1997:282, bod 23).

98 Naproti tomu další dvě kritéria, na která odkazuje právní úprava dotčená v původním řízení, a sice „situace podniku“ a „podmínky na trhu práce“, lze podle všeho *a priori* vztáhnout k legitimním cílům obecného zájmu, jimiž jsou ochrana zaměstnanců a zaměstnanosti.

99 Je však třeba konstatovat, že taková kritéria jsou formulována velmi obecně a nepřesně. Jak přitom vyplývá z ustálené judikatury, pokud takové pravomoci zásahu členského státu nebo orgánu veřejné moci, jako jsou pravomoci nepovolit propouštění, které má v projednávaném případě ministr, nepodléhají žádné podmínce, s výjimkou odkazu na taková kritéria, formulovaná velmi obecně, a aniž jsou upřesněny konkrétní a objektivní okolnosti, za kterých jsou tyto pravomoci vykonávány, výsledkem je překážka dotčené svobody, která může vést, pokud jde jako v projednávaném případě o rozhodnutí, jejichž zásadní charakter v životě podniku již byl zdůrazněn v bodě 54 tohoto rozsudku, k vyloučení uvedené svobody (v tomto smyslu viz mimo jiné rozsudky ze dne 4. června 2002, Komise v. Francie, C-483/99, EU:C:2002:327, body 50 a 51, jakož i ze dne 26. března 2009, Komise v. Itálie, C-326/07, EU:C:2009:193, body 51 a 52).

100 I když vnitrostátní právní úprava dotčená v původním řízení uvádí, že pravomoc nepovolit hromadné propouštění, která je v tomto případě svěřena orgánu veřejné moci, musí být vykonávána na základě posouzení spisu s ohledem na situaci podniku, jakož i na podmínky na pracovním trhu, a vést k odůvodněnému rozhodnutí, je nutné konstatovat, že vzhledem k neupřesnění konkrétních okolností, za kterých může být předmětná pravomoc vykonána, dotčení zaměstnavatelé nevědí, za jakých

konkrétních a objektivních podmínek se tato pravomoc může uplatnit, jelikož situace umožňující vykonat tuto pravomoc jsou potenciálně četné, neurčené a neurčitelné a ponechávají příslušnému orgánu široký prostor pro uvážení, který je obtížně kontrolovatelný. Taková kritéria, která nejsou přesná a nespočívají na objektivních a přezkoumatelných podmínkách, jdou nad rámec toho, co je nezbytné k dosažení uvedených cílů, a nemohou tedy splňovat požadavky zásady proporcionality (v tomto smyslu viz rozsudky ze dne 4. června 2002, Komise v. Francie, C-483/99, EU:C:2002:327, body 51 a 53; ze dne 26. března 2009, Komise v. Itálie, C-326/07, EU:C:2009:193, body 66 a 72, jakož i ze dne 8. listopadu 2012, Komise v. Řecko, C-244/11, EU:C:2012:694, body 74 až 77 a 86).

101 Kromě toho, jak vyplývá rovněž z judikatury Soudního dvora, okolnost, že výkon takové pravomoci nepovolit propouštění podléhá vnitrostátnímu soudnímu přezkumu, je sice nezbytná pro ochranu podniků s ohledem na uplatnění pravidel o svobodě usazování, nemůže však sama o sobě postačovat k nápravě neslučitelnosti dvou výše uvedených kritérií pro posouzení s těmito pravidly (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 26. března 2009, Komise v. Itálie, C-326/07, EU:C:2009:193, body 54 a 72), zejména vzhledem k tomu, že dotčená právní úprava ani neposkytuje vnitrostátnímu soudu dostatečně přesná kritéria k tomu, aby mohl přezkoumat výkon diskreční pravomoci správního orgánu (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 13. května 2003, Komise v. Španělsko, C-463/00, EU:C:2003:272, bod 79).

102 Z toho plyne, že takový režim kontroly a nesouhlasu, jaký byl zaveden právní úpravou dotčenou v původním řízení, je z důvodu jeho konkrétních podmínek v rozporu s požadavky připomenutými v bodě 61 tohoto rozsudku, a porušuje tedy článek 49 SFEU.

103 Ze stejných důvodů je taková právní úprava v rozporu rovněž se zásadou proporcionality uvedenou v čl. 52 odst. 1 Listiny a tedy i s článkem 16 Listiny.

104 Vzhledem k výše uvedenému je třeba na druhou část první otázky odpovědět tak, že článek 49 SFEU musí být vykládán v tom smyslu, že za takové situace, o jakou se jedná v původním řízení, brání vnitrostátní právní úpravě, podle které zaměstnavatel v případě, kdy nedošlo k dohodě se zástupci zaměstnanců ohledně návrhu na hromadné propouštění, může takové propouštění provést jen za podmínky, že příslušný vnitrostátní orgán veřejné moci, kterému musí být tento návrh oznámen, nepřijme ve lhůtě stanovené danou právní úpravou a po přezkoumání skutečností obsažených ve spisu a posouzení podmínek na trhu práce, situace podniku, jakož i zájmu národního hospodářství odůvodněné rozhodnutí nepovolit zcela nebo zčásti plánované propouštění.

K druhé otázce

105 Podstatou druhé otázky předkládajícího soudu je, zda v případě, že na první otázku bude odpovězeno tak, že směrnice 98/59 nebo článek 49 SFEU musí být vykládány v tom smyslu, že brání takové vnitrostátní právní úpravě, o jakou se jedná v původním řízení, může taková vnitrostátní právní úprava být přesto slučitelná s těmito ustanoveními z vážných sociálních důvodů, v kontextu vyznačujícím se vážnou hospodářskou krizí a obzvláště vysokou mírou nezaměstnanosti.

106 Pokud jde zaprvé o směrnici 98/59, je třeba upřesnit, že za předpokladu, že vnitrostátní soud při přezkumu, o němž se hovoří v bodech 43 a 44 tohoto rozsudku, konstatuje, že právní úprava dotčená v původním řízení může zbavit ustanovení této směrnice jejich užitečného účinku, a tudíž ji porušuje, okolnost, že vnitrostátní kontext se vyznačuje vážnou hospodářskou krizí a obzvláště vysokou mírou nezaměstnanosti, rozhodně nedovoluje členskému státu zbavit ustanovení uvedené směrnice užitečného účinku, neboť tato směrnice neobsahuje žádnou ochrannou doložku za účelem povolení výjimečného odchýlení se od harmonizačních ustanovení, která obsahuje, při existenci takového vnitrostátního kontextu.

107 Pokud jde zadruhé o článek 49 SFEU, je třeba připomenout, že kromě možnosti, že v souladu s judikaturou Soudního dvora a za podmínek připomenutých v bodě 61 tohoto rozsudku mohou být některé překážky svobody usazování vyplývající z vnitrostátních opatření odůvodněny z hlediska určitých naléhavých důvodů obecného zájmu, Smlouvy neupravují možnost odchýlit se mimo uvedené případy od tohoto ustanovení primárního práva nebo možnost, kterou zdá se naznačuje předkládající soud svou druhou otázkou, jednoduše toto ustanovení pominout, z důvodu existence takového vnitrostátního kontextu, jaký byl zmíněn v bodě 105 tohoto rozsudku.

108 S ohledem na výše uvedené je třeba na druhou otázku odpovědět tak, že případná existence kontextu vyznačujícího se vážnou hospodářskou krizí a obzvláště vysokou mírou nezaměstnanosti v členském státě nemůže mít vliv na odpovědi na první otázku.

K nákladům řízení

109 Vzhledem k tomu, že řízení má, pokud jde o účastníky původního řízení, povahu incidenčního řízení vzhledem ke sporu probíhajícímu před předkládajícím soudem, je k rozhodnutí o nákladech řízení příslušný uvedený soud. Výdaje vzniklé předložením jiných vyjádření Soudnímu dvoru než vyjádření uvedených účastníků řízení se nenahrazují.

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

1) **Směrnice Rady 98/59/ES ze dne 20. července 1998 o sbližování právních předpisů členských států týkajících se hromadného propouštění musí být vykládána v tom smyslu, že v zásadě nebrání takové vnitrostátní právní úpravě, o jakou se jedná v původním řízení, podle které zaměstnavatel v případě, kdy nedošlo k dohodě se zástupci zaměstnanců ohledně návrhu na hromadné propouštění, může takové propouštění provést jen za podmínky, že příslušný vnitrostátní orgán veřejné moci, kterému musí být tento návrh oznámen, nepřijme ve lhůtě stanovené uvedenou právní úpravou a po přezkoumání skutečností obsažených ve spise a posouzení podmínek na trhu práce, situace podniku, jakož i zájmu národního hospodářství odůvodněné rozhodnutí nepovolit zcela nebo zčásti plánované propouštění. Jinak je tomu ovšem v případě, že vyjde najevo – což musí případně ověřit předkládající soud – že tato právní úprava vzhledem ke třem kritériím posuzování, jež jsou v ní uvedena, a způsobu, jakým tato kritéria konkrétně uplatňuje daný orgán veřejné moci pod kontrolou příslušných soudů, vede k tomu, že ustanovení této směrnice jsou zbavena užitečného účinku.**

   Článek 49 SFEU musí být vykládán v tom smyslu, že v takové situaci, o jakou se jedná v původním řízení, brání takové vnitrostátní právní úpravě, jako je úprava zmíněná v první větě prvního pododstavce tohoto bodu výroku.

2) **Případná existence kontextu vyznačujícího se vážnou hospodářskou krizí a obzvláště vysokou mírou nezaměstnanosti v členském státě nemůže mít vliv na odpovědi na první otázku uvedené v bodě 1 tohoto výroku.**

Podpisy