ROZSUDEK SOUDNÍHO DVORA (třetího senátu)

21. ledna 2010 *

Ve věci C-546/07,

jejímž předmětem je žaloba pro nesplnění povinnosti na základě článku 226 ES, podaná dne 5. prosince 2007,

Evropská komise, zastoupená E. Traversou a P. Dejmek, jako zmocněnci, s adresou pro účely doručování v Lucemburku,

žalobkyně,

podporovaná

Polskou republikou, zastoupenou M. Dowgielewiczem, jako zmocněncem,

vedlejší účastnicí,

* Jednací jazyk: němčina.

proti

Spolkové republice Německo, zastoupené J. Möllerem, M. Lummou a C. Blaschkem, jako zmocněnci, s adresou pro účely doručování v Lucemburku,

žalované,

SOUDNÍ DVŮR (třetí senát),

ve složení J. N. Cunha Rodrigues (zpravodaj), předseda druhého senátu a zastupující předseda třetího senátu, A. Rosas, U. Lõhmus, A. Ó Caoimh a A. Arabadžev, soudci,

generální advokát: J. Mazák,
vedoucí soudní kanceláře: R. Grass,

po vyslechnutí stanoviska generálního advokáta na jednání konaném dne 30. září 2009,

vydává tento

Rozsudek

1 Svou žalobou se Komise Evropských společenství domáhá, aby Soudní dvůr určil, že Spolková republika Německo tím, že

– ve své správní praxi vykládá výraz „podnik druhé strany“ uvedený v čl. 1 odst. 1 dohody mezi vládou Spolkové republiky Německo a vládou Polské republiky ze dne 31. ledna 1990 o vysílání pracovníků polských podniků pro provádění smluv o dílo, ve znění ze dne 1. března a 30. dubna 1993 (BGBl. 1993 II, s. 1125, dále jen „německo-polská dohoda“) jako „německý podnik“ a

– rozšířila podle doložky o ochraně pracovního trhu obsažené v oběžníku 16a Spolkového úřadu práce Spolkové republiky Německo nazvaném „Zaměstnávání zahraničních pracovníků z nových členských států Evropské unie na základě smluv o dílo ve Spolkové republice Německo“ (Merkblatt 16a, „Beschäftigung ausländischer Arbeitnehmer aus den neuen Mitgliedstaaten der EU im Rahmen von Werkverträgen in der Bundesrepublik Deutschland“, dále jen „oběžník 16a“), regionální omezení přístupu na pracovní trh, a to po 16. dubnu 2003, datu podpisu Smlouvy o přistoupení Polska k Evropské unii (Úř. věst. 2003, L 236, s. 17, dále jen „smlouva o přistoupení“),

nesplnila povinnosti, které pro ni vyplývají z článku 49 ES, a porušila doložku „stand--still“ stanovenou v kapitole 2 odst. 13 přílohy XII Aktu o podmínkách přistoupení České republiky, Estonské republiky, Kyperské republiky, Lotyšské republiky, Litevské republiky, Maďarské republiky, Republiky Malta, Polské republiky, Republiky Slovinsko a Slovenské republiky a o úpravách smluv, na nichž je založena Evropská unie (Úř. věst. 2003, L 236, s. 33, dále jen „akt o přistoupení“).

Právní rámec

Právní úprava Společenství

Akt o přistoupení

2 Článek 24 aktu o přistoupení stanoví:

„Opatření uvedená v seznamech v přílohách V, VI, VII, VIII, IX, X, XI, XII, XIII a XIV tohoto aktu se uplatňují ve vztahu k novým členským státům za podmínek stanovených v těchto přílohách.“

3 Příloha XII aktu o přistoupení je nazvána „Seznam uvedený v článku 24 aktu o přistoupení: Polsko“. Kapitola 2 této přílohy, nazvaná „Volný pohyb osob“, obsahuje odstavec 13, který stanoví:

„S cílem čelit vážným narušením trhu práce nebo nebezpečí takových narušení v určitých citlivých odvětvích služeb, která mohou vzniknout v některých oblastech při nadnárodním poskytování služeb definovaném v článku 1 směrnice 96/71/ES, se mohou Německo a Rakousko po dobu, kdy uplatňují na základě výše uvedených přechodných ustanovení na volný pohyb polských pracovníků národní opatření nebo opatření, která vyplývají z dvoustranných dohod, po oznámení Komisi odchýlit od čl. 49 prvního pododstavce Smlouvy o ES s cílem omezit v rámci poskytování služeb společnostmi usazenými v Polsku dočasný pohyb pracovníků, jejichž právo na přístup k zaměstnání v Německu nebo Rakousku podléhá národním opatřením.

[…]

Uplatňování tohoto odstavce nesmí vést ke zpřísnění podmínek dočasného pohybu pracovníků v rámci nadnárodního poskytování služeb mezi Německem nebo Rakouskem a Polskem v porovnání s podmínkami ke dni podpisu smlouvy o přistoupení.“

Německo-polská dohoda

4 Podle čl. 1 odst. 1 německo-polské dohody:

„Pracovní povolení budou vydána polským pracovníkům vyslaným k dočasnému zaměstnání na základě smluv o dílo mezi polským zaměstnavatelem a podnikem druhé strany (pracovníci na základě smlouvy o dílo) bez ohledu na situaci a vývoj na pracovním trhu."

5 Článek 2 odst. 5 této dohody stanoví:

„Spolkový úřad práce Spolkové republiky Německo při provádění této dohody ve spolupráci s ministerstvem práce a sociální politiky Polské republiky zajistí, aby nedošlo ke koncentraci zaměstnaných pracovníků na základě smlouvy o dílo v dané oblasti nebo odvětví. Tato dohoda se nepoužije na pracovníky v oblasti nehořlavých konstrukcí a konstrukcí komínů."

Pokyny Spolkového úřadu práce Spolkové republiky Německo

6 Mezi pokyny přijatými Spolkovým úřadem práce Spolkové republiky Německo patří oběžník 16a, jehož předmětem je zaměstnávání zahraničních pracovníků z nových členských států Unie na základě smluv o dílo ve Spolkové republice Německo a který obsahuje doložku o ochraně pracovního trhu. Podle této doložky jsou v zásadě zakázány

smlouvy o dílo, v rámci kterých má práce být provedena v okrsku toho úřadu, ve kterém průměrná míra nezaměstnanosti předcházejících šesti měsíců byla alespoň o 30 % vyšší než míra nezaměstnanosti pro Spolkovou republiku Německo jako celek. Seznam okrsků, kterých se tento zákaz týká, je aktualizován každé čtvrtletí.

Postup před zahájením soudního řízení

7 Komise výzvou dopisem ze dne 3. dubna 1996 upozornila Spolkovou republiku Německo na neslučitelnost německé správní praxe při používání německo-polské dohody s článkem 49 ES v tom, že příslušné německé orgány vykládají výraz „podnik druhé strany" uvedený v čl. 1 odst. 1 této dohody tak, že se vztahuje pouze na německé podniky. Z důvodu této praxe je, na rozdíl od německých podniků, bráněno podnikům z jiných členských států než ze Spolkové republiky Německo, které poskytují služby v odvětví stavebnictví v tomto členském státě, uzavírat smlouvy o dílo s polskými podniky.

8 Spolková republika Německo Komisi dopisem ze dne 28. června 1996 sdělila, že nesdílí její názor vyjádřený v jejím dopise ze dne 3. dubna 1996.

9 Dne 12. listopadu 1997 Komise zaslala Spolkové republice Německo odůvodněné stanovisko, ve kterém zopakovala tento svůj názor a kterým ji vyzvala k přijetí opatření nezbytných k dosažení souladu s tímto stanoviskem.

10 Po schůzce mezi zástupci Komise a tohoto členského státu, která se konala dne 5. května 1998, tento členský stát v dopise ze dne 19. července 1998 uvedl, že vyvinul úsilí k nalezení politického řešení v kontextu Evropské dohody zakládající přidružení mezi Evropskými společenstvími a jejich členskými státy na jedné straně a Polskou republikou na straně druhé podepsané v Bruselu dne 16. prosince 1991. Tyto snahy nicméně nevedly k žádnému výsledku.

11 Spolková republika Německo Komisi v návaznosti na její dotaz ze dne 15. června 2004 sdělením ze dne 6. prosince 2004 odpověděla, že bude dále pokračovat v praxi, pokud jde o výklad německo-polské dohody, a že s ohledem na to, že Komise zůstala už téměř sedm let nečinná, se mohla oprávněně domnívat, že se již v řízení o nesplnění povinnosti nebude pokračovat.

12 V doplňující výzvě dopisem ze dne 10. dubna 2006 Komise upozornila Spolkovou republiku Německo na skutečnost, že trvá na svém tvrzení ohledně porušení článku 49 ES. Krom toho tvrdila, že tento členský stát porušuje rovněž doložku „stand-still" uvedenou v kapitole 2 odst. 13 přílohy XII aktu o přistoupení (dále jen „doložka ‚stand--still'"), neboť rozšíření regionálních omezení uložených podle doložky o ochraně pracovního trhu, založené na čl. 2 odst. 5 německo-polské dohody a obsažené v oběžníku 16a, je v rozporu se zákazem rozšiřovat omezení existující k datu podpisu aktu o přistoupení.

13 Spolková republika Německo dopisem ze dne 8. června 2006 v odpověď na první vytýkanou skutečnost sdělila Komisi, že rozšíření použití německo-polské dohody na všechny členské státy a podniky v nich usazené je nepřiměřené. Mimo jiné se odvolala na výhradu veřejného pořádku stanovenou v článku 46 ES a tvrdila, že je třeba zajistit správné provádění této dohody, jakož i nezbytnou kontrolu dodržování platných pravidel a efektivní stíhání jejich porušení. Rychlé a spolehlivé vymáhání pohledávek z titulu sociálního zabezpečení na podnicích usazených v jiných členských státech by přitom bylo nemožné. Pokud jde o druhou vytýkanou skutečnost, Spolková republika

Německo uvedla, že rozšíření regionálních omezení založených na doložce o ochraně pracovního trhu v oblastech neuvedených v dubnu 2003 není v rozporu s doložkou stand-still, neboť aktualizace seznamu regionálních omezení stanovených podle čl. 2 odst. 5 uvedené dohody není jako taková změnou právní úpravy, ale vyplývá pouze z vývoje na regionálních trzích práce.

14 Ve svém doplňujícím odůvodněném stanovisku ze dne 15. prosince 2006 Komise zopakovala své výhrady, zatímco Spolková republika Německo setrvala ve své odpovědi ze dne 19. února 2007 na svém názoru.

15 Za těchto podmínek se Komise rozhodla podat projednávanou žalobu.

K žalobě

K přípustnosti

Argumentace účastníků řízení

16 Spolková republika Německo uvádí, že žaloba musí být prohlášena za nepřípustnou, alespoň pokud jde o žalobní důvod vycházející z porušení článku 49 ES.

17 Tento členský stát v tomto ohledu tvrdí, že se mohl legitimně domnívat, že nečinnost Komise mezi listopadem 1997 a červnem 2004, tedy sedm let, se rovná upuštění od vytýkané skutečnosti. Legitimní očekávání německých orgánů ohledně upuštění od vytýkané skutečnosti bylo důvodné tím spíše, že podle dopisu, který komisař Monti zaslal těmto orgánům v červenci 1998, ve kterém uvedl, že Komise neuvítala zrušení německo-polské dohody a že počká do listopadu 1998, aby viděla, zda jsou možná jiná řešení. Jelikož Komise po tomto datu nejednala, německé orgány se podle Spolkové republiky Německo oprávněně domnívaly, že tento orgán od vytýkané skutečnosti týkající se porušení článku 49 ES upustil.

18 Až po podepsání smlouvy o přistoupení, to znamená v době, kdy Spolková republika Německo nemohla zrušit německo-polskou dohodu, aniž by porušila povinnost „stand-still“, Komise zneužívajícím způsobem přijala další procesní opatření, třebaže to bylo právě na její žádost, že tento členský stát odmítl zrušit tuto dohodu.

19 Komise namítá, že v některých případech sice nepřiměřená délka postupu před zahájením soudního řízení upraveného v článku 226 ES může dotčenému státu znesnadnit vyvrácení argumentů Komise a porušit tedy jeho práva obhajoby, avšak v projednávané věci tomu tak není. Krom toho skutečnost, že Komise nepodnikla okamžitě nebo v krátké lhůtě po vydání odůvodněného stanoviska další kroky, nemůže vyvolat u dotyčného členského státu legitimní očekávání, že řízení o nesplnění povinnosti bylo ukončeno.

20 Komise dodává, že dopis komisaře Montiho uvedený v bodě 17 tohoto rozsudku jasně uvádí, že o odložení věci nebylo s ohledem na pravidla vnitřního trhu možné uvažovat a že v žádném okamžiku řízení tento orgán neposkytl prostor pro úvahy, že od první vytýkané skutečnosti upustí.

Závěry Soudního dvora

21 Podle ustálené judikatury přísluší Komisi, aby zvolila okamžik, kdy zahájí řízení o nesplnění povinnosti, přičemž úvahy, které určují tuto volbu, nemohou ovlivnit přípustnost této žaloby (viz zejména rozsudek ze dne 1. června 1994, Komise v. Německo, C-317/92, Recueil, s. I-2039, bod 4).

22 Pravidla uvedená v článku 226 ES musí být uplatněna, aniž by Komise byla povinna dodržet určitou lhůtu, s výhradou případů, ve kterých nadměrná délka postupu před zahájením soudního řízení stanoveného tímto ustanovením může znesnadnit dotčenému členskému státu vyvrácení argumentů Komise a porušit tedy právo na obhajobu. Dotyčnému členskému státu přísluší předložit důkaz takového dopadu (viz zejména rozsudek ze dne 18. července 2007, Komise v. Německo, C-490/04, Sb. rozh. s. I-6095, bod 26).

23 V projednávané věci Spolková republika Německo neprokázala, že neobvyklá délka tohoto postupu měla dopad na způsob organizace její obhajoby.

24 Jak uvedl generální advokát v bodě 21 svého stanoviska, vstup v platnost doložky „stand-still“ během fáze před zahájením projednávaného řízení, která Spolkové republice Německo podle vlastních slov zabránila zrušit německo-polskou dohodu, nemohl jako takový tomuto členskému státu znesnadnit vyvrácení argumentů předložených Komisí v rámci výtky založené na porušení článku 49 ES. Je třeba dodat, že, jak tvrdí Komise, její doplňující výzva dopisem zaslaná dne 10. dubna 2006 a dodatečné odůvodněné stanovisko ze dne 15. prosince 2006, jehož předmětem bylo

zejména zopakování této výtky, umožnilo Spolkové republice Německo vylíčit s plnou znalostí věci důvody, proč napadala tuto výtku.

25 Krom toho řízení o nesplnění povinnosti spočívá na objektivním zjištění toho, že členský stát nedodržel povinnosti, které mu ukládá právo Společenství, a členský stát se v takovém případě, jako je projednávaný případ, nemůže dovolávat zásady respektování legitimního očekávání ve snaze zabránit takovému zjištění, protože připuštění takového odůvodnění by bylo v rozporu s cílem, který sleduje řízení upravené článkem 226 ES (viz zejména rozsudek ze dne 24. dubna 2007 Komise v. Nizozemsko, C-523/04, Sb. rozh. s. I-3267, bod 28).

26 Z judikatury Soudního dvora totiž vyplývá, že skutečnost, že Komise okamžitě nebo v krátké lhůtě po vydání odůvodněného stanoviska nepodnikla žádné kroky, nemůže vyvolat u dotyčného členského státu legitimní očekávání, že řízení o nesplnění povinnosti bylo ukončeno (viz zejména výše uvedený rozsudek ze dne 1. června 1994, Komise v. Německo, bod 4). To platí tím spíše, že v projednávané věci je nesporné, že během období tvrzené nečinnosti bylo vynaloženo úsilí, zejména v rámci dohody o přidružení uvedené v bodu 10 tohoto rozsudku, za účelem nalezení řešení, které ukončí tvrzené nesplnění povinnosti.

27 Konečně vzhledem k tomu, že Komise nezaujala postoj, že ukončí zahájené řízení o nesplnění povinnosti, ať už v dopise komisaře Montiho uvedeném v bodech 17 a 20 tohoto rozsudku, nebo v jakémkoli dalším stádiu řízení, což Spolková republika Německo nezpochybňuje, nemůže tento členský stát s úspěchem tvrdit, že Komise porušila zásadu legitimního očekávání tím, že neukončila toto řízení.

28 Je tudíž třeba zamítnout námitku nepřípustnosti vznesenou Spolkovou republikou Německo a prohlásit žalobu podanou Komisí za přípustnou.

K věci samé

K prvnímu žalobnímu důvodu

– Argumentace účastníků řízení

29 Komise tvrdí, že německé orgány tím, že vykládají výraz „podnik druhé strany“ uvedený v čl. 1 odst. 1 německo-polské dohody v tom smyslu, že se vztahuje pouze na německé podniky, brání podnikům z jiných členských států, které by chtěly realizovat práce v Německu, uzavírat smlouvy s polskými podniky, pokud podniky z jiných členských států nezaloží dceřinou společnost v Německu. Takový výklad, který není nezbytný, vede k odrazení těchto podniků od výkonu jejich práva na volný pohyb služeb zaručeného článkem 49 ES, aby mohly v souladu s německo-polskou dohodou uzavírat smlouvy o dílo pro realizaci prací v Německu za použití kvót pro polské pracovníky stanovených touto dohodou.

30 Komise tvrdí, že takový výklad čl. 1 odst. 1 německo-polské dohody představuje přímou diskriminaci na základě státní příslušnosti podniku nebo jeho sídle, která může být odůvodněna pouze důvody veřejného zájmu, veřejné bezpečnosti nebo ochrany veřejného zdraví. Uplatnění takových důvodů předpokládá, že je nezbytné zachovat diskriminační opatření, aby se předešlo skutečnému a dostatečně závažnému ohrožení, kterým je dotčen základní zájem společnosti. Tak tomu však v projednávané věci není.

31 Pouhá skutečnost, že podniky, které chtějí uzavřít smlouvu o dílo s polským podnikatelem, nejsou usazené v Německu, nebrání kontrole řádného plnění německo-polské dohody. Pokud jede o nutnost zajistit efektivní úpravy odpovědnosti podniku v případě neplacení příspěvků na sociální zabezpečení, Komise poukazuje na to, že úvahy čistě správní povahy nejsou kategorickým požadavkem obecného zájmu,

a nemohou tedy odůvodnit omezení základní svobody zaručené Smlouvou. Mimoto na rozdíl od toho, co tvrdí Spolková republika Německo, není žádný důvod se obávat, že rozšíření německo-polské dohody na podniky z jiných členských států způsobí nebo podpoří nesprávné používání nebo obcházení přechodných ustanovení smlouvy o přistoupení, dále pak taková obava není dostatečně závažným a aktuálním ohrožením veřejného pořádku nebo veřejné bezpečnosti, které by mohlo odůvodnit diskriminační omezení volného pohybu služeb.

32 Konečně Komise zdůrazňuje, že pokud členský stát uzavře se třetí zemí dvoustrannou dohodu, základní zásada rovného zacházení ukládá tomuto členskému státu, aby přiznal státním příslušníkům ostatních členských států stejné výhody, jaké mají jeho státní příslušníci na základě této dohody, ledaže může objektivně odůvodnit své odepření jednat v tomto smyslu; Komise v tomto ohledu odkazuje zejména na rozsudek ze dne 15. ledna 2002 Gottardo (C-55/00, Recueil, s. I-413, bod 34). Tak tomu však v projednávané věci není.

33 Polská republika, která vstoupila do řízení jako vedlejší účastník na podporu návrhových žádání Komise, mimo jiné tvrdí, že z důvodu výkladu čl. 1 odst. 1 německo-polské dohody uplatňovaného v německé správní praxi nemohou polské podniky na německém území realizovat smlouvy uzavřené s podniky z jiných členských států než ze Spolkové republiky Německo a podniky se sídlem v těchto státech a poskytující služby v Německu nemohou využít služeb polských podniků jako subdodavatelů. Stejně jako Komise dospívá i Polská republika k závěru, že tato praxe je porušením zásady národního zacházení, které nemůže být odůvodněno žádným z důvodů uvedených v článku 46 ES, a že nic nebrání rozšíření výhod této dohody na podniky z jiných členských států než ze Spolkové republiky Německo.

34 Spolková republika Německo tvrdí, že sporný výklad je v souladu se zněním německo-polské dohody. Okolnost, že tato dohoda přiznává práva pouze německým podnikům, podle ní není zakázaným omezením podle článku 49 ES. Podnikatelé z jiných členských

států mají v zásadě právo poskytovat služby v Německu, ale nemohou se jednoduše dovolávat článku 1 odst. 1 této dohody za účelem zapojení polských podniků do provedení zakázky.

35 Krom toho německými podniky, které se mohou dovolávat německo-polské dohody, jsou všechny společnosti se sídlem v Německu, včetně organizačních složek podniků z jiných členských států.

36 Podle Spolkové republiky Německo se německé podniky a zahraniční podniky ostatně nenacházejí ve srovnatelné situaci, což *a priori* vylučuje existenci zakázané diskriminace. Mimoto je německo-polská dohoda vyvážená a je založena na vzájemnosti a nelze z ní jednoduše vyčlenit jednotlivá práva, z nichž by mohli mít prospěch příslušníci členského státu, který není stranou této dohody. Spolková republika Německo odkazuje ohledně těchto dvou argumentů zejména na rozsudek ze dne 5. července 2005, D. (C-376/03, Sb. rozh., s. I-5821, body 61 a násl.).

37 Navíc extenzivní výklad článku 49 ES by zbavil podstaty přechodná ustanovení obsažená v aktu o přistoupení, jejichž účelem bylo zmírnit dopady rozdílných podmínek hospodářské soutěže existujících v sektorech se silným podílem služeb a zabránit převratným změnám na pracovním trhu.

38 V každém případě, pokud by bylo na výklad čl. 1 odst. 1 německo-polské dohody uplatňovaný v německé správní praxi nahlíženo tak, že představuje omezení ve smyslu článku 49 ES, byl by odůvodněn ustanovením článku 55 ES ve spojení s článkem 46 ES, z důvodu, že rozšíření působnosti uvedené dohody na podniky neusazené v Německu zaručuje adekvátní kontrolu řádného plnění této dohody pouze při vynaložení nepřiměřených administrativních výdajů a neumožňuje zajistit efektivní úpravu

odpovědnosti podniku, který pověří polskou subdodavatelskou společnost poskytnutím služeb na práce v případě neplacení příspěvků na sociální zabezpečení tímto podnikem.

– Závěry Soudního dvora

39 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 má být služba poskytnuta (viz zejména výše uvedený rozsudek ze dne 18. července 2007, Komise v. Německo, bod 83 a citovaná judikatura). Podmínka, podle které musí podnik založit provozovnu nebo dceřinou společnost ve členském státě, kde je služba poskytována, přímo odporuje volnému pohybu služeb, jelikož znemožňuje soukromým subjektům usazeným v jiných členských státech poskytovat předmětné služby v tomto členském státě (viz v tomto smyslu zejména rozsudky ze dne 4. prosince 1986, Komise v. Německo, 205/84, Recueil, s. 3755, bod 52, ze dne 7. února 2002, Komise v. Itálie, C-279/00, Recueil, s. I-1425, bod 17, a ze dne 11. března 2004, Komise v. Francie, C-496/01, Recueil, s. I-2351, bod 65).

40 V tomto ohledu je třeba konstatovat, že čl. 1 odst. 1 německo-polské dohody, jak je vykládán v německé správní praxi, zavádí v rozporu s článkem 49 ES přímou diskriminaci poskytovatelů služeb usazených v jiných členských státech, než je Spolková republika Německo, kteří chtějí uzavřít smlouvu o dílo s polským podnikem za účelem poskytnutí služeb Německu.

41 Podle výkladu tohoto článku uplatňovaného v německé správní praxi mohou pouze společnosti, které mají sídlo nebo stálou provozovnu v Německu, uzavírat smlouvy o dílo s polskou společností a poskytováním služeb v Německu mít prospěch z kvóty na

polské pracovníky zaručené na základě německo-polské dohody, nehledě na přechodná ustanovení uvedená v aktu o přistoupení.

42 Tvrdí-li Spolková republika Německo, že sporná správní praxe je odůvodněna skutečností, že se jedná o ustanovení obsažené v dvoustranné mezinárodní dohodě, je třeba uvést, že při plnění závazků přijatých na základě mezinárodních dohod, bez ohledu na to, zda se jedná o dohodu mezi členskými státy, nebo o dohodu mezi členským státem a jedním nebo více třetími státy, musí členské státy, s výhradou ustanovení článku 307 ES, splnit povinnosti, které jim ukládá právo Společenství (viz výše uvedený rozsudek Gottardo, bod 33).

43 Soudní dvůr sice rozhodl, že zpochybnění vyváženosti a vzájemnosti dvoustranné mezinárodní dohody uzavřené mezi členským státem a třetím státem může představovat objektivní odůvodnění toho, aby členský stát, jenž je stranou této dohody, odmítl rozšířit na státní příslušníky jiných členských států výhody, které vyplývají z uvedené dohody pro jeho státní příslušníky (viz zejména rozsudky ze dne 21. září 1999, Saint-Gobain ZN, C-307/97, Recueil, s. I-6161, bod 60, a výše uvedený rozsudek Gottardo, bod 36).

44 Avšak na rozdíl od situací dotčených v těchto věcech a ve věci, v níž byl vydán výše uvedený rozsudek D., o který se opírá Spolková republika Německo, použití německo-polské dohody se od přistoupení Polské republiky k Unii týká dvou členských států, takže ustanovení této dohody se mohou použít na vztahy mezi těmito státy pouze za dodržení práva Společenství, zejména pravidel Smlouvy v oblasti volného pohybu služeb (viz obdobně zejména rozsudky ze dne 27. září 1988, Matteucci, 235/87, Recueil, s. 5589, body 16 a 19 až 21, a ze dne 8. září 2009, Budějovický Budvar, C-478/07, Sb. rozh. s. I-7721, body 97 a 98).

45 Je třeba dodat, že, jak správně uvedla Polská republika, rozšíření práva uzavírat smlouvy o dílo s polskými subdodavatelskými společnostmi na společnosti usazené v jiném

členském státě, než je Spolková republika Německo, nemůže samo o sobě ovlivnit kvótu stanovenou podle čl. 2 odst. 5 německo-polské dohody.

46 Stejně tak na rozdíl od toho, co tvrdí Spolková republika Německo, nic neumožňuje mít za to, že společnost usazená v jiném členském státě se nachází v odlišné situaci než společnosti usazené v tomto prvním členském státě, pokud jde o možnost uzavřít smlouvy o dílo s polskými společnostmi za účelem poskytování služeb v Německu.

47 Krom toho z judikatury Soudního dvora vyplývá, že taková ustanovení, jaká jsou dotčena v německo-polské dohodě, jsou s právem Společenství slučitelná pouze tehdy, pokud mohou spadat pod ustanovení, které obsahuje výslovnou výjimku, jako je článek 46 ES, na který článek 55 ES odkazuje (viz zejména výše uvedený rozsudek ze dne 18. července 2007, Komise v. Německo, bod 86).

48 Z článku 46 ES, který je nutno vykládat striktně, vyplývá, že diskriminační pravidla mohou být odůvodněna důvody veřejného pořádku, veřejné bezpečnosti a ochrany zdraví (viz zejména výše uvedený rozsudek ze dne 18. července 2007, Komise v. Německo, bod 86).

49 Použití takového odůvodnění nicméně předpokládá skutečné a dostatečně závažné ohrožení, kterým je dotčen základní zájem společnosti (viz v tomto smyslu zejména rozsudky ze dne 29. října 1998, Komise v. Španělsko, C-114/97, Recueil, s. I-6717, bod 46, a ze dne 1. října 2009, Woningstichting Sint Servatius, C-567/07, Sb. rozh. s. I-9021, bod 28).

50 Za účelem odůvodnění zákazu vyslání polských pracovníků polskými podniky v rámci smlouvy o dílo uzavřené mezi podniky, které nemají své sídlo nebo stálou provozovnu

v Německu, se Spolková republika Německo dovolává zejména nutnosti zajistit efektivní kontrolu dodržování německo-polské dohody, která by podle jejího názoru mohla být u společností usazených v jiných členských státech zajištěna pouze při vynaložení nadměrných dodatečných administrativních nákladů, a existence případných problémů spojených s vymáháním pohledávek z titulu sociálního zabezpečení vůči podnikům odpovědným za zaplacení částek odpovídajících pohledávkám na základě německé právní úpravy, pokud by tyto podniky neměly stálou provozovnu v Německu.

51 Spolková republika Německo tak neuvedla žádnou přesvědčivou skutečnost, která by mohla spadat mezi důvody uvedené v článku 46 ES, neboť úvahy ekonomické povahy a pouhé praktické obtíže při provádění německo-polské dohody v každém případě nemohou odůvodnit omezení základní svobody (viz obdobně zejména rozsudek ze dne 26. ledna 1999, Terhoeve, C-18/95, Recueil, s. I-345, bod 45), a tím spíše ani pod výjimku stanovenou v článku 46 ES, která předpokládá skutečné a dostatečně závažné ohrožení, kterým je dotčen základní zájem společnosti.

52 Konečně pokud jde o tvrzené riziko obcházení přechodných ustanovení příznivých pro Spolkovou republiku Německo, která byla do aktu o přistoupení zařazena, aby zabránila vážným narušením německého pracovního trhu, stačí uvést, že rozšíření práva uzavírat smlouvy o dílo s polskými společnostmi na podniky z jiných členských států, aby mohly mít prospěch z kvóty na polské pracovníky stanovené na základě čl. 2 odst. 5 německo-polské dohody, nemůže vyvolat takový účinek, neboť počet pracovních povolení udělených polským pracovníkům není v každém případě změněn takovým rozšířením ve prospěch podniků se sídlem v těchto jiných členských státech.

53 Za těchto okolností musí být prvnímu žalobnímu důvodu vyhověno.

Ke druhému žalobnímu důvodu

– Argumentace účastníků řízení

54 Komise tvrdí, že doložka o ochraně pracovního trhu obsažená v oběžníku 16a, krom toho, že existují pochybnosti o tom, zda může být založena na čl. 2 odst. 5 německo-polské dohody, je v rozporu s doložkou „stand-still“.

55 Podle doložky „stand-still“ je zakázáno jakékoliv zpřísnění omezení existujících k datu podpisu smlouvy o přistoupení, a sice ke dni 16. dubna 2003, ať už by bylo založeno na použití stávající právní úpravy, nebo právní úpravy přijaté po tomto datu, jinak by tato doložka byla zbavena svého užitečného účinku. Přitom po 16. dubnu 2003 byly nové okrsky, mezi nimi Bremerhaven, Bochum, Dortmund, Duisburg, Essen, Wuppertal, Drážďany, Kolín nad Rýnem, Oberhausen a Recklinghausen přidány na seznam okrsků podléhajících doložce o ochraně trhu obsažené v oběžníku 16a. Použití této doložky tedy polským pracovníkům způsobilo efektivní zhoršení přístupu na německý pracovní trh v porovnání se situací před datem podpisu smlouvy o přistoupení, což je jasně v rozporu s doložkou „stand-still“.

56 Polská republika zejména poznamenává, že doložka o ochraně pracovního trhu obsažená v oběžníku 16a není provedením čl. 2 odst. 5 německo-polské dohody, neboť tato doložka nemá za cíl regulovat počet pracovníků v daném okrsku v závislosti na tom, zda již existuje určitý počet zaměstnaných pracovníků na základě smlouvy, ale vylučuje z toho uzavírání smluv o dílo. Krom toho zapsání okrsku na seznam vedený Spolkovým úřadem práce Spolkové republiky Německo se řídí mírou nezaměstnanosti v tomto okrsku, a nikoliv počtem polských pracovníků, kteří jsou vysláni pro realizaci smlouvy o dílo.

57 Spolková republika Německo namítá, že pokud jde o posouzení situace z pohledu práva Společenství, není sice významné, zda čl. 2 odst. 5 německo-polské dohody byl správně proveden doložkou o ochraně pracovního trhu obsažené v oběžníku 16a, nicméně je tomu skutečně tak.

58 Krom toho tato doložka o ochraně pracovního trhu není podle názoru Spolkové republiky Německo v rozporu s doložkou „stand-still". Pro dodržení této doložky je pouze nutné, aby se právní situace nebo správní praxe negativně nezměnily od podpisu smlouvy o přistoupení; Spolková republika Německo v tomto ohledu uvádí rozsudky ze dne 11. května 2000, Savas (C-37/98, Recueil, s. I-2927, bod 69), ze dne 20. září 2007, Tum a Dari (C-16/05, Sb. rozh. s. I-7415, bod 49), ze dne 21. září 2003, Abatay a další (C-317/01 a C-369/01, Recueil, s. I-12301, bod 81), ze dne 1. června 1999, Konle (C-302/97, Recueil, s. I-3099, body 52 a násl.), a ze dne 24. května 2007, Holböck (C-157/05, Sb. rozh. s. I-4051, bod 41).

59 Použití této doložky o ochraně pracovního trhu, jejíž obsah zůstal od 4. ledna 1993 nezměněn, nevedlo ani k nepříznivé změně právní situace, ani k změně ve správní praxi ve vztahu k Polské republice. Situace na pracovním trhu v Německu je jediným prvkem, který se vyvíjel od vstupu doložky „stand-still" v platnost. Porušení této doložky je vyloučeno, pokud stejně jako v projednávané věci správní orgán použije stejným způsobem jako v minulosti ustanovení, které nebylo změněno.

– Závěry Soudního dvora

60 Podle doložky o ochraně pracovního trhu obsažené v oběžníku 16a, u níž je nesporné, že se její obsah od začátku roku 1993 nezměnil, jsou v zásadě zakázány smlouvy o dílo, podle kterých má práce být provedena v okrscích Spolkového úřadu práce Spolkové republiky Německo, ve kterých průměrná míra nezaměstnanosti předcházejících šesti

měsíců byla alespoň o 30 % vyšší než míra nezaměstnanosti pro Spolkovou republiku Německo jako celek. Seznam okrsků, kterých se tento zákaz týká, je aktualizován každé čtvrtletí.

61 Jak Spolková republika Německo správně uvedla, tímto žalobním důvodem není Soudní dvůr vyzván k posouzení, zda tato doložka a její použití německými správními orgány je řádným provedením čl. 2 odst. 5 německo-polské dohody, ale k přezkoumání, zda, jak tvrdí Komise, je uvedená doložka tak, jak je použita německými správními orgány, v rozporu s doložkou „stand-still".

62 Kapitola 2 odstavec 13 přílohy XII aktu o přistoupení opravňuje Spolkovou republiku Německo odchýlit se od čl. 49 prvního pododstavce ES s cílem omezit v rámci poskytování služeb společnostmi usazenými v Polsku dočasný pohyb pracovníků, jejichž právo na přístup k zaměstnání v Německu podléhá národním opatřením. Účelem této výjimky je umožnit Spolkové republice Německo čelit vážným narušením jejího trhu práce nebo nebezpečí takových narušení v určitých citlivých odvětvích služeb, k nimž může v některých regionech dojít v důsledku nadnárodního poskytování služeb po dobu, kdy tento členský stát uplatňuje na základě přechodných ustanovení na volný pohyb polských pracovníků národní opatření nebo opatření, která vyplývají z dvoustranných dohod.

63 Uvedený odstavec 13 mimo jiné obsahuje doložku „stand-still", podle které použití tohoto ustanovení nemá vést k tomu, že pro dočasný pohyb pracovníků v rámci nadnárodního poskytování služeb mezi Německem a Polskem budou vytvořeny podmínky, které jsou více omezující než ty, které existovaly k datu podpisu smlouvy o přistoupení.

64 V rozporu s tezí, kterou hájí Komise, nelze na okolnost, že po tomto datu byly do seznamu okrsků, pro které smlouvy o dílo na základě německo-polské dohody nejsou dovoleny, přidány nové okrsky, nahlížet jako na porušení doložky „stand-still".

65 Tato doložka totiž zakazuje vytvářet „více omezující podmínky“ pro dočasný pohyb pracovníků, než jsou ty, které existují k datu podpisu smlouvy o přistoupení. Tak tomu však zjevně není v případě, že snížení počtu polských pracovníků, kteří mohou být vysíláni v rámci poskytování služeb do Německa, je prostým důsledkem toho, že doložka, jejíž znění zůstalo shodné, byla po tomto datu použita na faktickou situaci na pracovním trhu, který se vyvíjel. Jak správně uvedla Spolková republika Německo, čtvrtletně aktualizovaný seznam okrsků, které podléhají zákazu vyplývajícímu z doložky na ochranu pracovního trhu obsažené v oběžníku 16a, má v tomto kontextu čistě deklaratorní charakter, a nedošlo ani ke zhoršení právní situace, ani k nepříznivé změně německé správní praxe.

66 Tento výklad je potvrzen účelem těchto doložek „stand-still“, kterým je zabránit tomu, aby členský stát mohl přijmout nová opatření, jejichž cílem nebo následkem by bylo vytvoření více omezujících podmínek, než které platily před datem, od kterého tyto doložky nabyly účinnosti (viz v tomto smyslu zejména výše uvedený rozsudek Savas, bod 69, a rozsudek ze dne 17. září 2009, Sahin, C-242/06, Sb. rozh. s. I-8465, bod 63).

67 Za těchto podmínek je třeba druhý žalobní důvod zamítnout jako neopodstatněný.

68 Vzhledem k výše uvedenému je třeba konstatovat, že Spolková republika Německo tím, že ve své správní praxi vykládá výraz „podnik druhé strany“ uvedený v čl. 1 odst. 1 německo-polské dohody jako „německý podnik“, nesplnila povinnosti, které pro ni vyplývají z článku 49 ES.

K nákladům řízení

69 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 může Soudní dvůr 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.

70 V projednávané věci je třeba rozhodnout, že Komise a Spolková republika Německo ponesou vlastní náklady řízení.

71 V souladu s čl. 69 odst. 4 jednacího řádu Polská republika ponese vlastní náklady řízení.

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

1) **Spolková republika Německo tím, že ve své správní praxi vykládá výraz „podnik druhé strany“ uvedený v čl. 1 odst. 1 dohody mezi vládou Spolkové republiky Německo a vládou Polské republiky ze dne 31. ledna 1990 o vysílání pracovníků polských podniků pro provádění smluv o dílo, ve znění ze dne 1. března a 30. dubna 1993, jako „německý podnik“, nesplnila povinnosti, které pro ni vyplývají z článku 49 ES.**

2) **Ve zbývající části se žaloba zamítá.**

3) **Evropská komise a Spolková republika Německo ponesou vlastní náklady řízení.**

4) **Polská republika ponese vlastní náklady řízení.**

Podpisy.