GENERALINIO ADVOKATO
MANUEL CAMPOS SÁNCHEZ-BORDONA IŠVADA,
pateikta 2020 m. gegužės 28 d.[1]

Byla C-620/18

Vengrija
prieš
Europos Parlamentą,

Europos Sąjungos Tarybą

„Ieškinys dėl panaikinimo – Direktyva (ES) 2018/957 – Direktyva 96/71/EB – Darbuotojų komandiravimas teikiant paslaugas – Teisės normos dėl darbo sąlygų, darbuotojų sveikatos apsaugos ir saugos – Netinkamas teisinis pagrindas – Piktnaudžiavimas įgaliojimais – Diskriminaciniai, nereikalingi ar neproporcingi apribojimai – Laisvės teikti paslaugas principo pažeidimas – Komandiruotų darbuotojų darbo užmokestis – Ilgam laikui komandiruoti darbuotojai – Reglamento (EB) Nr. 593/2008 dėl sutartinėms prievolėms taikytinos teisės pažeidimas – Teisinio saugumo ir teisės normų aiškumo principų pažeidimas – Darbuotojų kolektyviniai veiksmai – Kelių transportas“

1. Vengrija visų pirma prašo Teisingumo Teismo panaikinti Direktyvą (ES) 2018/957[2], kuria iš dalies keičiama Direktyva 96/71/EB[3] dėl darbuotojų komandiravimo paslaugų teikimo sistemoje. Jei Direktyva 2018/957 nebūtų panaikinta, ji prašo panaikinti kelias jos nuostatas.

I. Teisinis pagrindas

A. Direktyva 96/71

2. Direktyva 96/71 buvo priimta remiantis EB sutarties 57 straipsnio 2 dalimi ir 66 straipsniu (dabar SESV 53 straipsnio 1 dalis ir 62 straipsnis).

3. Pagal šios direktyvos 3 straipsnio 1 dalį direktyvos tikslas buvo užtikrinti, kad į valstybių narių teritoriją komandiruotiems darbuotojams būtų taikomos tam tikros darbo ir įdarbinimo sąlygos, susijusios su direktyvoje numatytais aspektais; šios sąlygos toje valstybėje narėje, kurioje darbas atliekamas, reglamentuojamos įstatymuose ir kituose teisės aktuose arba kolektyvinėse sutartyse ar arbitražo sprendimuose, kurie buvo paskelbti visuotinai taikytinais.

4. Direktyvoje 96/71 numatyti aspektai apėmė minimalias darbo užmokesčio normas, įskaitant viršvalandžių apmokėjimo normas, nurodytas jos 3 straipsnio 1 dalies c punkte.

1 Originalo kalba: ispanų.

2 2018 m. birželio 28 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyva, kuria iš dalies keičiama Direktyva 96/71/EB dėl darbuotojų komandiravimo paslaugų teikimo sistemoje (OL L 173, 2018, p. 16, klaidų ištaisymas OL L 91, 2019 3 29, p. 77; toliau – Direktyva 2018/957).

3 1996 m. gruodžio 16 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyva dėl darbuotojų komandiravimo paslaugų teikimo sistemoje (OL L 18, 1997, p. 1; 2004 m. specialusis leidimas lietuvių k., 5 sk., 2 t., p. 431; toliau – Direktyva 96/71).

B. Direktyva 2018/957

5. Direktyvos 2018/957 teisinis pagrindas yra SESV 53 straipsnio 1 dalis ir 62 straipsnis.

6. Direktyvos 2018/957 1 straipsnio 1 dalies b punktu į Direktyvos 96/71 1 straipsnį įterptos šios dalys:

„1. Šia direktyva užtikrinama komandiruotų darbuotojų apsauga jų komandiruotės metu laisvės teikti paslaugas atžvilgiu, nustatant privalomas nuostatas dėl darbo sąlygų ir darbuotojų sveikatos apsaugos ir saugos, kurių turi būti laikomasi.

1a. Šia direktyva nedaromas poveikis naudojimuisi valstybių narių ir Sąjungos lygmeniu pripažintomis pagrindinėmis teisėmis, įskaitant teisę ar laisvę streikuoti arba imtis kitų veiksmų, numatytų konkrečiose valstybių narių darbo santykių sistemose, laikantis nacionalinės teisės ir (arba) praktikos. Ja taip pat nedaromas poveikis teisei derėtis dėl kolektyvinių susitarimų, juos sudaryti ir užtikrinti jų vykdymą ar imtis kolektyvinių veiksmų pagal nacionalinę teisę ir (arba) praktiką.“

7. Direktyvos 2018/957 1 straipsnio 2 dalies a punktu Direktyvos 96/71 3 straipsnio 1 dalis iš dalies pakeista taip:

„1. Valstybės narės užtikrina, kad nepriklausomai nuo to, kuri teisė yra taikoma darbo santykiams, 1 straipsnio 1 dalyje nurodytos įmonės į jų teritoriją komandiruotiems darbuotojams, rem[damosi] vienodų sąlygų taikymo principu, garantuotų darbo sutarties sąlygas, apimančias toliau nurodytus dalykus, kurie valstybėje narėje, kurioje darbas atliekamas, yra nustatyti:

– įstatymais ir kitais teisės aktais ir (arba)

– kolektyvinėmis sutartimis ar arbitražo sprendimais, kurie buvo paskelbti visuotinai taikytinais arba yra kitais atžvilgiais taikomi pagal 8 dalį:

  a) maksimalus darbo ir minimalus poilsio laikas;

  b) minimali mokamų metinių atostogų trukmė;

  c) darbo užmokestis, įskaitant viršvalandžių apmokėjimo normas; šis punktas netaikomas papildomų profesinių pensijų sistemoms;

  d) darbuotojų paskyrimo laikinai dirbti, visų pirma kai tai daro laikinojo įdarbinimo įmonės, sąlygos;

  e) darbuotojų sveikatos, darbo saugos ir higienos sąlygos;

  f) apsaugos priemonės, susijusios su nėščių ar neseniai pagimdžiusių moterų, vaikų ir jaunimo darbo sutarties sąlygomis;

  g) vienodų sąlygų taikymo vyrams ir moterims bei kitos nediskriminavimo nuostatos;

  h) darbuotojų apgyvendinimo, kai jį darbuotojams, dirbantiems kitoje nei jų įprasta darbo vieta, užtikrina darbdavys, sąlygos;

  i) komandiruotpinigiai ar išlaidų kompensavimas, siekiant padengti toli nuo namų dėl profesinių priežasčių esančių darbuotojų kelionės, maitinimo ir apgyvendinimo išlaidas.

i punktas taikomas tik toms kelionės, maitinimo ir apgyvendinimo išlaidoms, kurias komandiruoti darbuotojai patiria, kai valstybėje narėje, į kurios teritoriją jie yra komandiruoti, turi keliauti į įprastą darbo vietą ir iš jos, arba kai jų darbdavys juos laikinai siunčia iš tos įprastinės darbo vietos į kitą darbo vietą.

Šioje direktyvoje darbo užmokesčio sąvoka apibrėžiama pagal valstybės narės, į kurios teritoriją darbuotojas komandiruojamas, nacionalinę teisę ir (arba) praktiką ir apima visas darbo užmokesčio sudedamąsias dalis, kurios yra privalomos pagal nacionalinius įstatymus ir kitus teisės aktus arba kolektyvines sutartis ar arbitražo sprendimus, kurie toje valstybėje narėje buvo paskelbti visuotinai taikytinais arba yra kitais atžvilgiais taikomi pagal 8 dalį.

<…>“

8. Direktyvos 2018/957 1 straipsnio 2 dalies b punktu Direktyvos 96/71 į 3 straipsnį įterpta 1a dalis:

„1a. Kai faktinė komandiruotės trukmė viršija 12 mėnesių, valstybės narės užtikrina, nepriklausomai nuo to, kuri teisė yra taikoma darbo santykiams, kad 1 straipsnio 1 dalyje nurodytos įmonės į jų teritoriją komandiruotiems darbuotojams, rem[damosi] vienodų sąlygų taikymo principu, be šio straipsnio 1 dalyje nurodytų darbo sutarties sąlygų[,] garantuotų visas taikytinas darbo sutarties sąlygas, kurios valstybėje narėje, kurioje yra atliekamas darbas, yra nustatytos:

– įstatymais ir kitais teisės aktais ir (arba)

– kolektyvinėmis sutartimis ar arbitražo sprendimais, kurie buvo paskelbti visuotinai taikytinais arba yra kitais atžvilgiais [kitu pagrindu] taikomi pagal 8 dalį.

Šios dalies pirma pastraipa netaikoma toliau nurodytiems dalykams:

a) darbo sutarties sudarymo ir nutraukimo procedūroms, formalumams ir sąlygoms, įskaitant nekonkuravimo sąlygas;

b) papildomų profesinių pensijų sistemoms.

Kai paslaugų tiekėjas pateikia motyvuotą pranešimą, valstybė narė, kurioje teikiama paslauga, pratęsia pirmoje pastraipoje nurodytą laikotarpį iki 18 mėnesių.

Jeigu 1 straipsnio 1 dalyje nurodyta įmonė pakeičia komandiruotą darbuotoją kitu komandiruotu darbuotoju, atliekančiu tą patį darbą toje pačioje vietoje, komandiruotės trukmė šios dalies tikslais yra bendra atitinkamų atskirų komandiruotų darbuotojų komandiruotės laikotarpių trukmė.

Šios dalies ketvirtoje pastraipoje nurodyta „to paties darbo toje pačioje vietoje“ samprata apibrėžiama atsižvelgiant į, *inter alia*, teiktinos paslaugos pobūdį, atliktiną darbą ir darbo vietos adresą (-us).“

9. Direktyvos 2018/957 1 straipsnio 2 dalies c punkte numatyta, kad Direktyvos 96/71 3 straipsnio 7 dalis nuo šiol suformuluota taip:

„7. 1–6 dalys netrukdo taikyti darbuotojams palankesnių darbo sutarties sąlygų.

Su komandiruote susiję komandiruotpinigiai laikomi darbo užmokesčio dalimi, išskyrus atvejus, kai jie yra mokami kompensuojant komandiruotės faktines išlaidas, kaip antai kelionės, maitinimo ir apgyvendinimo išlaidas. Nedarant poveikio 1 dalies pirmos pastraipos h punktui, darbdavys kompensuoja komandiruotam darbuotojui tokias išlaidas laikantis nacionalinės teisės ir (arba) praktikos, taikomų darbo santykiams.

Jeigu pagal darbo santykiams taikytinas darbo sąlygas nenustatyta, ar su komandiruote susijusių komandiruotpinigių dalys mokamos kaip faktinių išlaidų kompensavimas, ir tuo atveju, kai taip yra, kurios tai yra dalys, arba kurios yra darbo užmokesčio dalimi, tuomet laikoma, kad visi komandiruotpinigiai mokami kaip išlaidų, susijusių su komandiruote, kompensavimas.“

10. Direktyvos 2018/957 3 straipsnio 3 dalyje nustatyta:

„Ši direktyva kelių transporto sektoriui taikoma nuo teisėkūros procedūra priimamo akto, kuriuo iš dalies keičiamos Direktyvos 2006/22/EB nuostatos dėl vykdymo užtikrinimo reikalavimų ir nustatomos konkrečios su Direktyva 96/71/EB ir [2014 m. gegužės 15 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyva 2014/67/ES dėl Direktyvos 96/71/EB dėl darbuotojų komandiravimo paslaugų teikimo sistemoje vykdymo užtikrinimo ir kuria iš dalies keičiamas Reglamentas (ES) Nr. 1024/2012 dėl administracinio bendradarbiavimo per Vidaus rinkos informacinę sistemą (IMI reglamentas) (OL L 159, 2014, p. 11)] susijusios kelių transporto vairuotojų komandiravimo taisyklės, taikymo pradžios dienos.“

II. Procesas Teisingumo Teisme ir šalių reikalavimai

11. Vengrijos vyriausybė prašo Teisingumo Teismo panaikinti visą Direktyvą 2018/957. Jei tai nebūtų padaryta, ji reikalauja panaikinti tik:

– Direktyvos 2018/957 1 straipsnio 2 punkto a papunkčio nuostatas, kuriomis įtvirtinamas Direktyvos 96/71 naujo 3 straipsnio 1 dalies c punktas ir trečia pastraipa,

– Direktyvos 2018/957 1 straipsnio 2 punkto b papunkčio nuostatas, kuriomis į Direktyvos 96/71 3 straipsnį įterpiama 1a dalis,

– Direktyvos 2018/957 1 straipsnio 2 punkto c papunktį,

– Direktyvos 2018/957 3 straipsnio 3 dalį.

12. Vengrijos vyriausybė taip pat prašo priteisti iš Europos Parlamento ir Europos Sąjungos Tarybos bylinėjimosi išlaidas.

13. Europos Parlamentas ir Taryba prašo Teisingumo Teismo atmesti ieškinį ir priteisti iš Vengrijos bylinėjimosi išlaidas.

14. Vokietijai, Prancūzijai, Nyderlandams ir Komisijai buvo leista įstoti į bylą palaikyti Parlamento ir Tarybos reikalavimų. Jos visos pateikė rašytines pastabas, nors Nyderlandai tik pritarė Tarybos ir Europos Parlamento argumentams.

15. Vengrijos vyriausybė, remdamasi Teisingumo Teismo statuto 16 straipsnio trečia pastraipa, paprašė, kad bylą nagrinėtų didžioji kolegija.

16. 2020 m. kovo 3 d. surengtame teismo posėdyje dalyvavo Tarybos, Parlamento, Komisijos ir Vengrijos, Vokietijos, Prancūzijos bei Nyderlandų vyriausybių atstovai.

III. Pirminės pastabos

17. Darbuotojų komandiravimas [4] teikiant tarpvalstybines paslaugas valstybėse narėse visada buvo opus klausimas Europos Sąjungoje. Nors šio klausimo ekonominė reikšmė palyginti nedidelė [5], dėl jo teisinio reglamentavimo kilo ginčų, nes jį reglamentuojant sunku suderinti dvi sistemas:

– pirma, laisvės teikti paslaugas vidaus rinkoje sistemą. Pagal šią sistemą turi būti panaikinti apribojimai, trukdantys valstybės narės, kurioje darbo sąnaudos yra mažos, įmonei komandiruoti savo darbuotojus, kad jie teiktų paslaugas kitoje valstybėje narėje, kurioje darbo sąnaudos didesnės. Valstybės, kuriose šios įmonės įsteigtos, nurodo, kad reikia sudaryti geresnes sąlygas laisvei teikti paslaugas užtikrinti. Taigi jos siūlo komandiruotiems darbuotojams laikinai taikyti buveinės valstybės teisės aktus ir kuo mažiau jiems taikyti paskirties valstybės teisės normų,

– antra, laikinai komandiruotų darbuotojų darbo ir socialinių sąlygų apsaugos sistemą. Paskirties valstybės siekia, kad šiems darbuotojams būtų taikomos tos pačios darbo teisės normos kaip ir likusiems jų teritorijoje dirbantiems asmenims (ir už tą patį darbą šioje valstybėje mokamas toks pat darbo užmokestis). Taip darbuotojus komandiruojančios įmonės negalėtų nesąžiningai konkuruoti su paskirties valstybės teritorijoje įsteigtomis įmonėmis ir būtų išvengta vadinamojo *socialinio dempingo*, taip pat užtikrinta didesnė komandiruotų darbuotojų apsauga.

18. Sunkumų reglamentuojant tarpvalstybinį darbuotojų komandiravimą iš esmės kyla dėl to, kad Sąjunga neturi kompetencijos suderinti darbo sąlygų. Tokią kompetenciją turi valstybės narės, todėl darbo ir darbo užmokesčio sąlygos kiekvienoje valstybėje narėje labai skiriasi [6].

19. Be atitinkamų valstybių darbo teisės normų ir Sąjungos nuostatų dėl laisvės teikti paslaugas, tarpvalstybiniam darbuotojų komandiravimui taikomos ir Sąjungos tarptautinės privatinės teisės nuostatos (dėl sutartinėms prievolėms taikytinos teisės), Sąjungos ir atitinkamų valstybių narių teisės normos dėl socialinės apsaugos, taip pat mokesčius reglamentuojančios teisės normos. Kadangi taikoma daug teisės normų, reglamentuoti tokį komandiravimą yra dar sunkiau.

4 Pagal Direktyvos 96/71 2 straipsnį „„komandiruotasis darbuotojas“ – tai darbuotojas, kuris ribotą laiką dirba kitos valstybės narės nei tos, kurioje jis paprastai dirba, teritorijoje“.
Teisingumo Teismo jurisprudencijoje nustatyta, kad „darbuotojų komandiravimas perleidimo tikslu [juos perleidžiant], kaip jis suprantamas pagal Direktyvos 96/71 1 straipsnio 3 dalies c punktą, turi apimti tris sąlygas. Pirma, darbuotojo perleidimas yra už atlygį teikiama paslauga, kurią teikiant darbuotojas lieka dirbti paslaugą teikiančioje įmonėje, o darbo sutartis su įmone naudotoja nesudaroma. Antra, šiam darbuotojų perleidimui būdinga tai, kad darbuotojo siuntimas [komandiravimas] į priimančiąją valstybę narę yra perleidžiančiosios įmonės teikiamų paslaugų dalykas. Trečia, taip perleidžiamas darbuotojas dirba kontroliuojamas ir vadovaujamas įmonės naudotojos“ (2018 m. lapkričio 14 d. Sprendimo *Danieli & C. Officine Meccaniche ir kt.*, C-18/17, EU:C:2018:904, 27 punktas ir 2015 m. birželio 18 d. Sprendimo *Martin Meat*, C-586/13, EU:C:2015:405, 33 punktas ir jame nurodyta jurisprudencija).

5 Remiantis naujausiais turimais statistiniais duomenimis, 2017 m. vyko 2,8 mln. tarpvalstybinių darbuotojų komandiruočių, o vienos tokios komandiruotės vidutinė trukmė yra bent 4 mėnesiai, taigi visos šios komandiruotės sudaro tik 0,2 % visos užimtumo apimties Sąjungoje. Žr. De Wispelaere, F. ir Pacolet, J., *Posting of workers Report on A1 Portable Documents issued in 2017*, HIVA-KU Leuven, 2018 m. spalio mėn., p. 9, https://www.etk.fi/wp-content/uploads/Komissio-tilastoraportti-Posting-of-workers-2017.pdf. Vis dėlto iš statistinių duomenų matyti, kad 2010–2017 m. komandiruotų darbuotojų skaičius padidėjo 83 %. Pagal ekonomikos sektorius šie darbuotojai pasiskirsto taip: statybos sektorius (46,5 %), kitos paslaugos (26,7 %), pramonė (25,9 %) ir žemės ūkis (0,9 %).

6 Bendra tendencija yra tokia, kad valstybės, kuriose darbo sąnaudos mažesnės, *eksportuoja* komandiruotus darbuotojus, o valstybės, kuriose yra geresnės darbo sąlygos, juos priima. Žr. duomenis, pateikiamus Bradley, H., Tugran, T., Markowska, A. ir Fries-Tersch E., *2018 Annual Report on intra-ES Labor Mobility*, 2019,
https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/2c170ce2-4c55-11e9-a8ed-01aa75ed71a1/language-en/format-PDF. Iš šios ataskaitos matyti, kad *eksportuojančiosios* valstybės yra Lenkija, Vengrija ar Lietuva, o *priimančiosios* – Vokietija, Prancūzija ar Nyderlandai.

A. Teisingumo Teismo jurisprudencija dėl darbuotojų, komandiruojamų teikiant tarpvalstybines paslaugas

20. Prieš suderinant šios srities teisės aktus Teisingumo Teismui teko pareikšti savo poziciją dėl komandiruotiems darbuotojams taikytinos teisės [7]. Jeigu paskirties valstybė įpareigotų laikytis jos darbo teisės normų, kitų valstybių įmonėms, norinčioms turėti komandiruojamų darbuotojų, kiltų kliūčių teikti paslaugas.

21. Teisingumo Teismas laikėsi tokio požiūrio į šios srities nacionalines priemones, koks paprastai taikomas laisvės teikti paslaugas srityje. Tai reiškia, kad visų pirma jis nustato, ar dėl nacionalinės teisės normos sunku teikti tarpvalstybines paslaugas komandiruojant darbuotojus, ir, jeigu taip yra, tikrina proporcingumą, siekdamas įvertinti, ar tai pateisinama remiantis privalomuoju reikalavimu, t. y. saugotino bendrojo intereso pagrindu.

22. Pagal suformuotą jurisprudenciją SESV 56 straipsnyje reikalaujama panaikinti ne tik bet kokią kitoje valstybėje narėje įsteigto paslaugų teikėjo diskriminaciją dėl pilietybės, bet ir bet kokius apribojimus, net vienodai taikomus tiek nacionaliniams, tiek kitų valstybių narių paslaugų teikėjams, jei dėl jų kitoje valstybėje narėje įsteigto paslaugų teikėjo veikla yra draudžiama, jai sudaromos kliūtys ar tampa mažiau patraukli [8].

23. Teisingumo Teismas nusprendė, kad ribojamosios yra tokios nacionalinės priemonės, pagal kurias verslininkai privalo priimančiojoje valstybėje už komandiruotus darbuotojus mokėti darbdavio įmoką į socialinės apsaugos sistemą [9] arba privalo mokėti įmokas kaip „lojalumo mokesčius“ ir „blogų oro sąlygų mokesčius“, jei savo buveinės valstybėje moka panašias įmokas [10].

24. Teisingumo Teismas taip pat pripažino, kad nacionalinės teisės aktai, pagal kuriuos komandiruojant darbuotojus priimančiojoje valstybėje narėje privaloma parengti ir saugoti socialinės apsaugos ir darbo dokumentus, gali lemti papildomą administracinę ir ekonominę naštą ir išlaidas kitoje valstybėje narėje įsteigtoms įmonėms, todėl tai yra laisvės teikti paslaugas apribojimas [11].

25. Vis dėlto nacionalinės ribojamosios priemonės gali būti pateisinamos, jei atitinka privalomąjį bendrojo intereso pagrindą, su sąlyga, kad: a) šis interesas neginamas pagal paslaugų teikėjui jo įsteigimo valstybėje narėje taikomas taisykles; ir b) tos priemonės yra tinkamos jomis siekiamo tikslo įgyvendinimui užtikrinti ir neviršija to, kas būtina jam pasiekti (t. y. jos proporcingos) [12].

7 Žr., pvz., 1981 m. gruodžio 17 d. Sprendimą *Webb* (279/80, EU:C:1981:314), 1982 m. vasario 3 d. Sprendimą *Seco ir Desquenne & Giral* (62/81 ir 63/81, EU:C:1982:34; toliau – Sprendimas *Seco ir Desquenne & Giral*) ir 1990 m. kovo 27 d. Sprendimą *Rush Portuguesa* (C-113/89, EU:C:1990:142).

8 1996 m. kovo 28 d. Sprendimo *Guiot* (C-272/94, EU:C:1996:147; toliau – Sprendimas *Guiot*) 10 punktas; 1999 m. lapkričio 23 d. Sprendimo *Arblade ir kt.* (C-369/96 ir C-376/96, EU:C:1999:575; toliau – Sprendimas *Arblade ir kt.*) 33 punktas ir 2001 m. kovo 15 d. Sprendimo *Mazzoleni ir ISA* (C-165/98, EU:C:2001:162; toliau – Sprendimas *Mazzoleni ir ISA*) 22 punktas. Neseniai priimti sprendimai: žr. 2019 m. rugsėjo 12 d. Sprendimo *Maksimovic ir kt.* (C-64/18, C-140/18, C-146/18 ir C-148/18, EU:C:2019:723; toliau – Sprendimas *Maksimovic ir kt.*) 30 ir 31 punktus ir 2018 m. lapkričio 13 d. Sprendimo *Čepelnik* (C-33/17, EU:C:2018:896; toliau – Sprendimas *Čepelnik*) 37 ir 38 punktus.

9 Sprendimas Seco ir Desquenne & Giral.

10 Sprendimas *Guiot.*

11 Sprendimo *Arblade ir kt.* 58 ir 59 punktai ir Sprendimo *Maksimovic ir kt.* 31 punktas.

12 Sprendimo *Arblade ir kt.* 34 ir 35 punktai; 2002 m. sausio 24 d. Sprendimo *Portugaia Construções* (C-164/99, EU:C:2002:40; toliau – Sprendimas *Portugaia Construções*) 19 punktas ir 2006 m. rugsėjo 21 d. Sprendimo *Komisija / Austrija* (C-168/04, EU:C:2006:595) 37 punktas.

26. Privalomieji bendrojo intereso pagrindai, kuriais Teisingumo Teismas leidžia pagrįsti paskirties valstybės darbo teisės normų taikymą komandiruotiems darbuotojams, apima, be kita ko: a) darbuotojų apsaugą [13]; b) „socialinę darbuotojų apsaugą“ [14]; c) „socialinę statybos pramonės darbuotojų apsaugą“ [15]; d) įmonių, mokančių savo komandiruotiems darbuotojams mažesnį už minimalų darbo užmokestį, nesąžiningos konkurencijos prevenciją, nes šis tikslas apima tikslą apsaugoti darbuotojus kovojant su socialiniu „dempingu“ [16]; e) kovą su sukčiavimu.

27. Teisingumo Teismas Sprendime *Seco ir Desquenne & Giral* [17] konstatavo, kad jei nuostatos nesuderintos, valstybės narės gali, pavyzdžiui, įpareigoti subjektus, kurie paslaugoms teikti įdarbina komandiruotus darbuotojus, sumokėti tokiems darbuotojams priimančiojoje valstybėje narėje taikomą minimalų darbo užmokestį, net jei tokie darbuotojai priimančiosios valstybės narės teritorijoje veiklą vykdo tik laikinai ir neatsižvelgiant į šalį, kurioje yra įsisteigęs darbdavys. Valstybės narės taip pat gali reikalauti laikytis šių darbo teisės normų [18].

28. Priėmus Direktyvą 96/71 bylų, kuriose Teisingumo Teismas tikrino nacionalinių ribojamųjų priemonių, susijusių su darbuotojų komandiravimu, atitiktį SESV 56 straipsniui, sumažėjo, tačiau jos neišnyko.

29. Kadangi Direktyvoje 96/71 nebuvo nuostatų, kuriomis būtų galima remtis norint užtikrinti jos materialinių nuostatų įgyvendinimą, Teisingumo Teismas toliau taikė SESV 56 straipsnį, siekdamas priimti sprendimą dėl šioje srityje taikomų nacionalinių apribojimų. Ši padėtis pasikeitė įsigaliojus Direktyvai 2014/67.

30. Konkrečiai kalbant, papildomos nacionalinės administracinės teisės normos, skirtos užtikrinti, kad būtų patikrintas komandiruotiems darbuotojams taikytinų darbo sąlygų paisymas, buvo tikrinamos taikant SESV 56 straipsnį [19]:

– Sprendime *Čepelnik* nustatyta, kad pagal SESV 56 straipsnį kompetentingoms priimančiosios valstybės institucijoms draudžiama įpareigoti šioje valstybėje narėje įsikūrusį užsakovą sustabdyti mokėjimus kitoje (buveinės) valstybėje narėje įsisteigusiam savo kontrahentui arba sumokėti dar nesumokėtos statybos darbų kainos dydžio garantiją, skirtą baudos, kuri gali būti skirta šiam kontrahentui, jei bus nustatyta priimančiosios valstybės darbo teisės pažeidimų, sumokėjimui užtikrinti [20],

– tas pats nuspręsta Sprendime *Maksimovic ir kt.* [21],

– dėl valstybėje narėje įsteigtos paslaugas teikiančios įmonės vykdomo darbuotojų, kurie yra trečiosios valstybės piliečiai, komandiravimo Teisingumo Teismas jau pareiškė, kad kitoje valstybėje narėje įsteigtos įmonės paslaugų teikimo nacionalinėje teritorijoje siejimas su administracinio leidimo išdavimu yra ribojimas, kaip jis suprantamas pagal SESV 56 straipsnį [22]. Toks pat ribojimas yra ir

13 Sprendimo *Arblade ir kt.* 80 punktas. Žr., pavyzdžiui, Sprendimo *Mazzoleni ir ISA* 27 punktą; 2001 m. spalio 25 d. Sprendimo *Finalarte ir kt.* (C-49/98, C-50/98, C-52/98–C-54/98 ir C-68/98–C-71/98, EU:C:2001:564) 33 punktą; Sprendimo *Portugaia Construções* 20 punktą ir 2004 m. spalio 12 d. Sprendimo *Wolff & Müller* (C-60/03, EU:C:2004:610; toliau – Sprendimas *Wolff & Muller*) 35 punktą.

14 Žr. Sprendimo *Seco ir Desquenne & Giral* 10 punktą.

15 Žr. Sprendimo *Guiot* 15 punktą ir Sprendimo *Arblade ir kt.* 51 punktą.

16 Sprendimo *Wolff & Müller* 35, 36 ir 41 punktai.

17 14 punktas.

18 2014 m. gruodžio 3 d. Sprendimo *De Clercq ir kt.* (C-315/13, EU:C:2014:2408; toliau – Sprendimas *De Clercq ir kt.*) 66 punktas ir jame nurodyta jurisprudencija.

19 Sprendimo *Maksimovic ir kt.* 26 punktas ir Sprendimo *De Clercq ir kt.* 47 punktas.

20 50 punktas.

21 50 punktas.

22 2018 m. lapkričio 14 d. Sprendimo *Danieli & C. Officine Meccaniche ir kt.* (C-18/17, EU:C:2018:904) 44 punktas ir jame nurodyta jurisprudencija.

tuo atveju, jeigu nustatoma pareiga gauti leidimus dirbti, siekiant komandiruoti darbuotojus, kurie yra Sąjungai nepriklausančių valstybių piliečiai, teisėtai gyvenantys ir dirbantys toje kitoje valstybėje narėje [23].

B. Teisės aktų suderinimas direktyvomis

1. Direktyva 96/71 ir iki 2018 m. padaryti jos pakeitimai

31. Valstybės narės, atsižvelgdamos į abejones dėl to, kurios nacionalinės darbo teisės normos gali būti taikytinos darbuotojus komandiruojančioms įmonėms, paprašė, kad Sąjungos teisės aktų leidėjas suderintų šiuos teisės aktus.

32. Direktyvoje 96/71 reglamentuotas trijų rūšių komandiravimas: a) komandiravimas įmonėms tiesiogiai teikiant paslaugas pagal paslaugų sutartį [24]; b) komandiravimas į kitą tai pačiai įmonių grupei priklausančią įmonę ar bendrovę („komandiravimas įmonių grupėje“) ir c) komandiravimas samdant darbuotoją per laikinojo įdarbinimo įmonę, įsteigtą kitoje valstybėje narėje.

33. Direktyvos 96/71 tikslas buvo skatinti tarpvalstybines paslaugas sudarant sąžiningos konkurencijos sąlygas ir taikant priemones, kuriomis užtikrinamas komandiruotų darbuotojų teisių paisymas.

34. Taigi ja buvo siekiama atsižvelgti į darbo ir įdarbinimo sąlygas, taikomas plėtojant tarpvalstybinius darbo santykius. Šiuo tikslu direktyva siekta suderinti valstybių narių teisės aktus, kad būtų „nustatyt[os] pagrindin[ės] *minimalią apsaugą užtikrinanč[ios] privalom[os] teisės norm[os]*, kurių priimančiojoje valstybėje turi laikytis darbdaviai, komandiruojantys darbuotojus laikiniems darbams į kitos valstybės narės, kurioje paslaugos yra teikiamos, teritoriją“ [25].

35. Šie tikslai įtvirtinti Direktyvos 96/71 3 straipsnio 1 dalies pirmoje pastraipoje:

– pirma, ja siekiama užtikrinti sąžiningą nacionalinių įmonių ir tarpvalstybines paslaugas teikiančių įmonių konkurenciją: pastarosios įmonės įpareigojamos baigtiniame sąraše išvardytose srityse pripažinti savo darbuotojams darbo ir įdarbinimo sąlygas, nustatytas priimančiojoje valstybėje narėje,

– antra, šia nuostata siekiama užtikrinti, kad komandiruotiems darbuotojams būtų taikomos priimančiosios valstybės narės minimalią apsaugą užtikrinančios teisės normos, susijusios su darbo ir įdarbinimo sąlygomis minėtose srityse, kol jie laikinai dirba tos valstybės narės teritorijoje [26].

36. Iš pat pradžių kilo sunkumų praktiškai įgyvendinant Direktyvą 96/71, nes kai kurios jos sąvokos ir taikymo sąlygos buvo neaiškios ir netikslios [27].

23 2004 m. spalio 21 d. Sprendimo *Komisija / Liuksemburgas* (C-445/03, EU:C:2004:655) 24 punktas.

24 Tai dažniausias atvejis: vienoje valstybėje narėje įsteigta įmonė savo sąskaita komandiruoja darbuotojus į kitos valstybės narės teritoriją ir duoda jiems nurodymus, kad būtų teikiamos tarpvalstybinės paslaugos. Sudaroma darbuotojus komandiruojančios įmonės ir kitoje valstybėje narėje veikiančios šalies, kuriai bus teikiamos paslaugos, sutartis, su sąlyga, kad komandiruotės metu ta įmonė ir darbuotojas saistomi darbo santykių. Žr. 2008 m. balandžio 3 d. Sprendimo *Rüffert* (C-346/06, EU:C:2008:189; toliau – Sprendimas *Rüffert*) 19 punktą ir 2019 m. gruodžio 19 d. Sprendimo *Dobersberger* (C-16/18, EU:C:2019:1110; toliau – Sprendimas *Dobersberger*) 29 punktą.

25 13 konstatuojamoji dalis. Pasviruoju šriftu išskirta mano.

26 2015 m. vasario 12 d. Sprendimo *Sähköalojen ammattiliitto* (C-396/13, EU:C:2015:86; toliau – Sprendimas *Sähköalojen ammattiliitto*) 28 punktas ir 2007 m. gruodžio 8 d. Sprendimo *Laval un Partneri* (C-341/05, EU:C:2007:809; toliau – Sprendimas *Laval un Partneri*) 74 ir 76 punktai).

27 Šiuo klausimu remiuosi Eckhard Voss, Michele Faioli, Jean-Philippe Lhernould, Feliciano Iudicone, Fondazione Giacomo, *Posting of Workers Directive – current situation and challenges*, Europos Parlamentas, 2016, http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2016/579001/IPOL_STU(2016)579001_EN.pdf; ir Fotonopoulou Basurko, O., „Reflexiones en torno a la noción de habitualidad vs. temporalidad en las normas de derecho internacional privado del trabajo europeas“, Fotonopoulou Basurko, O., (leid.), *El desplazamiento de trabajadores en el marco de la Unión europea: presente y futuro*, Atelier, Barselona, 2018, p. 258–262.

37. Teisingumo Teismas bandė paaiškinti kai kurias svarbiausias šios srities sąvokas:

– dėl sąvokos „minimalaus darbo užmokesčio normos“ jis pažymėjo, kad jos sudedamųjų dalių apibrėžtis priklauso nuo atitinkamos valstybės narės teisės, jeigu dėl tokios apibrėžties (ji gali kilti iš teisės aktų ar taikytinų nacionalinių kolektyvinių sutarčių, ar iš to, kaip šiuos teisės aktus aiškina nacionaliniai teismai) netrukdoma laisvai teikti paslaugas tarp valstybių narių,

– atsižvelgdamas į konkretų atvejį Teisingumo Teismas turėjo patikslinti, kokios turi (ar neturi) būti minėtų minimalaus darbo užmokesčio normų sudedamosios dalys (visų pirma sprendimuose *Komisija / Vokietija*, *Isbir* ir *Sähköalojen ammattiliitto*) [28].

38. Labai svarbus buvo Sprendimas *Laval un Partneri*, nes: a) pirma, jame nurodyta, kad valstybės narės privalo suteikti jų nacionalinės teisės aktuose komandiruotiems darbuotojams užtikrinamą minimalią apsaugą, ir b) antra, pripažinta, kad, nepažeidžiant kitose valstybėse narėse įsteigtų įmonių galimybės priimančiojoje valstybėje narėje savanoriškai, visų pirma vykdant komandiruotų darbuotojų atžvilgiu prisiimtą įsipareigojimą, prisijungti prie galbūt palankesnės kolektyvinės darbo sutarties, apsaugos lygis, kuris turi būti užtikrintas į priimančiosios valstybės narės teritoriją komandiruotiems darbuotojams, iš esmės apsiriboja numatytuoju Direktyvos 96/71 3 straipsnio 1 dalies pirmos pastraipos a–g punktuose [29].

39. Be to, tame sprendime Teisingumo Teismas pažymėjo, kad Direktyvos 96/71 3 straipsnis kartu su SESV 56 straipsniu turi būti aiškinami taip, kad pagal juos profesinei sąjungai draudžiama imantis kolektyvinių statybos darbų blokavimo veiksmų bandyti priversti kitoje valstybėje narėje įsisteigusį paslaugų teikėją pradėti su ja derybas dėl komandiruotiems darbuotojams mokėtino darbo užmokesčio, taip pat siekti priversti jį prisijungti prie kolektyvinės sutarties, kurioje dėl tam tikrų minėtų dalykų nustatomos palankesnės sąlygos, nei kylančios iš atitinkamų teisės aktų nuostatų, o kitos sąlygos yra susijusios su minėtos direktyvos 3 straipsnyje nenurodytais dalykais [30].

40. Sprendimas *Laval un Partneri* buvo priimtas vėliau už Sprendimą *International Transport Workers' Federation ir Finnish Seamen's Union* [31] ir anksčiu už sprendimus *Rüffert* ir *Komisija / Liuksemburgas* [32]; pastaruosiuose sprendimuose tam tikros darbuotojų apsaugos priemonės, kuriomis ribojama laisvė teikti paslaugas arba įsisteigimo laisvė, pripažintos nepateisinamomis.

41. Profesinės sąjungos šią jurisprudenciją laikė nepalankia komandiruotų darbuotojų interesams [33]; ji buvo kritikuojama dėl to, kad, kaip atrodė, dėl jos Direktyvoje 96/71 įtvirtinama didžiausia teisių riba, kurią priimančioji valstybė narė gali pripažinti komandiruotiems darbuotojams ir nustatyti juos komandiruojančioms įmonėms [34]. Nenuostabu, kad buvo reikalaujama iš dalies pakeisti Direktyvą 96/71 [35].

28 2005 m. balandžio 14 d. Sprendimo *Komisija / Vokietija* (C-341/02, EU:C:2005:220) 25–43 punktai; 2013 m. lapkričio 7 d. Sprendimo *Isbir* (C-522/12, EU:C:2013:711; toliau – Sprendimas *Isbir*) 39–45 punktai ir Sprendimo *Sähköalojen ammattiliitto* 38–70 punktai.

29 Sprendimas *Laval un Partneri*, visų pirma 80 ir 81 punktai.

30 Ten pat, 111 punktas.

31 2007 m. gruodžio 11 d. sprendimas (C-438/05, EU:C:2007:772).

32 2008 m. birželio 19 d. sprendimai (C-319/06, EU:C:2008:350).

33 2015 m. lapkričio 17 d. Sprendimo *RegioPost* (C-115/14, EU:C:2015:760) 66 punkte padarytas tam tikras jurisprudencijos pakeitimas, nes nuspręsta, kad „Direktyvos 2004/18 26 straipsnis, siejamas su Direktyva 96/71, leidžia priimančiajai valstybei narei viešųjų pirkimų sutarčių sudarymo srityje numatyti minimalią apsaugą užtikrinančią privalomą teisės normą, nurodytą šios direktyvos 3 straipsnio 1 dalies pirmos pastraipos c punkte, kaip antai nagrinėjamą pagrindinėje byloje, pagal kurią kitose valstybėse narėse įsteigtos įmonės privalo savo darbuotojams, komandiruotiems į priimančiosios valstybės narės teritoriją vykdyti viešojo pirkimo sutarties, mokėti minimalų darbo užmokestį. Ši norma priskirtina prie apsaugos lygio, kuris turi būti užtikrinamas tokiems darbuotojams“.

34 Kilpatrick, C., „Laval's regulatory conundrum: collective standard-setting and the Court's new approach to posted workers“, *European Law Review*, Nr. 6, 2009, p. 848; Rocca, M., *Posting of Workers and Collective Labour Law: There and Back Again. Between Internal Markets and Fundamental Rights*, Intersentia, Amberes, 2015, p. 181–204.

35 Žr. analizę, pateiktą Van Nuffel, P. ir Afanasjeva, S., „The Posting Workers Directive revised: enhancing the protection of workers in the cross-border provision of services“, *European Papers*, 2018, n.º 3, p. 1411–1413.

42. Be to, buvo patiriamas 2004 ir 2007 m. Sąjungos plėtros poveikis, t. y. prisijungė naujos valstybės narės, turinčios daug galimybių eksportuoti komandiruotus darbuotojus. 2008 m. ekonomikos krizė taip pat turėjo įtakos Direktyvos 96/71 taikymui, nes paskatino tarpvalstybinį darbuotojų komandiravimą ir prisidėjo prie platesnio masto sukčiavimo (fiktyvios bendrovės arba *letter box companies*, fiktyvūs savarankiškai dirbantys asmenys)[36], siekiant išvengti komandiruotiems darbuotojams užtikrinamos „minimalios apsaugos“.

43. Pirmasis žingsnis iš dalies keičiant teisės aktus buvo Direktyvos 2014/67 priėmimas; šios direktyvos tikslas – užtikrinti, kad būtų vykdoma Direktyva 96/71, numatant naujų ir griežtesnių priemonių, skirtų kovai su piktnaudžiavimu, mokesčių vengimu ar sukčiavimu tarpvalstybinio darbuotojų komandiravimo atvejais[37].

44. Direktyvoje 2014/67 taip pat yra nuostatų, kuriomis siekiama pagerinti administracinį už komandiravimo klausimus atsakingų nacionalinių institucijų bendradarbiavimą. Joje reglamentuojamos kontrolės priemonės, kurias valstybės narės taiko, stebėdamos, kaip įgyvendinamos komandiruotų darbuotojų darbo sąlygos. Be to, direktyvoje reikalaujama, kad būtų įdiegti tinkami ir veiksmingi patikrų ir stebėjimo mechanizmai ir kad nacionalinės institucijos vykdytų patikrinimus, siekdamos stebėti, kaip įgyvendinama Direktyva 96/71.

2. Direktyva 2018/957

45. Valstybės narės Direktyvą 2014/67 į nacionalinę teisę turėjo perkelti iki 2016 m. birželio 18 d.[38] Baigiantis šiam terminui, Komisija 2016 m. kovo 8 d. pateikė pasiūlymą iš dalies pakeisti Direktyvą 96/71[39].

46. Nagrinėjant šį pasiūlymą tapo akivaizdūs komandiruotus darbuotojus *eksportuojančių* ir *priimančių* valstybių narių nesutarimai:

– Vokietija, Austrija, Belgija, Prancūzija, Liuksemburgas, Nyderlandai ir Švedija bendrame rašte pareiškė remiančios Direktyvos 96/71 modernizavimą siekiant įdiegti „vienodo užmokesčio už tą patį darbą toje pačioje vietoje“ principą. Jos pasiūlė iš dalies pakeisti komandiruotiems darbuotojams taikomas šios direktyvos nuostatas, susijusias su darbo ir socialinėmis sąlygomis, iš esmės su darbo užmokesčiu; nustatyti ilgiausią komandiruotės trukmę, visų pirma siekiant suderinti nuostatas su Sąjungos reglamentu dėl socialinės apsaugos sistemų koordinavimo; taip pat patikslinti kelių transporto sektoriui taikomas sąlygas,

– priešingai, Bulgarija, Čekija, Slovakija, Estija, Vengrija, Latvija, Lietuva, Lenkija ir Rumunija bendrame rašte tvirtino, kad peržiūrėti Direktyvą 96/71 dar per anksti ir kad tai reikėtų daryti suėjus Direktyvos 2014/67 perkėlimo į nacionalinę teisę terminui ir atidžiai įvertinus jos poveikį. Šios valstybės narės išreiškė susirūpinimą, kad taikant „vienodo darbo užmokesčio už vienodą darbą toje pačioje vietoje“ principą gali atsirasti kliūčių bendrojoje rinkoje, nes darbo užmokesčio skirtumai yra teisėtas paslaugų teikėjų konkurencinio pranašumo elementas. Be to, šios šalys laikėsi pozicijos, kad komandiruotiems darbuotojams socialinės apsaugos sumetimais toliau turi būti taikomi buveinės valstybės narės teisės aktai, todėl nereikia peržiūrėti darbuotojų komandiravimo ir socialinės apsaugos sistemų koordinavimo sąsajų.

36 Perdisini, M. ir Pallini, M., Exploring the fraudulent contracting of work in the European Union, 2016, Eurofound, p. 9–18.

37 Direktyvoje 2014/67 sprendžiamos problemos, kylančios dėl vadinamųjų „priedangos įmonių“, ir padidinti valstybių narių pajėgumai stebėti darbo sąlygas ir užtikrinti taikytinų teisės normų įgyvendinimą. Be kita ko, joje vardijami kriterijai, rodantys, kad yra realių darbdavio ir įsisteigimo valstybės narės sąsajų, kurie taip pat taikytini siekiant nustatyti, ar asmuo atitinka komandiruoto darbuotojo apibrėžtį.

38 Žr. Marchal Escalona, N., „El desplazamiento de trabajadores en el marco de una prestación transnacional de servicios: hacia un marco normativo europeo más seguro, justo y especializado“, *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, 2019, Nr. 1, p. 91–95.

39 2016 m. kovo 18 d. COM(2016) 128 *final*, pasiūlymas dėl Europos Parlamento ir Tarybos direktyvos, kuria iš dalies keičiama Direktyva 96/71.

47. Per Protokolo Nr. 2 6 straipsnyje nustatytą terminą keturiolika nacionalinių parlamentų atsiuntė Komisijai pagrįstas nuomones, kuriose nurodė, kad 2016 m. kovo 8 d. pasiūlymas neatitinka subsidiarumo principo. Taip jie pradėjo Sutarties Protokolo Nr. 2 7 straipsnio 2 dalyje numatytą procedūrą dėl subsidiarumo ir proporcingumo principų taikymo.

48. Komisijos pasiūlymo teisinis pagrindas buvo bendrąją rinką reglamentuojančios teisės normos, konkrečiai kalbant, SESV 53 straipsnio 1 dalis ir 62 straipsnis. Išnagrinėjusi jų turinį Komisija padarė išvadą, kad Direktyvos 96/71 peržiūra atitinka ESS 5 straipsnio 3 dalyje įtvirtintą subsidiarumo principą ir nereikia jos atšaukti ar keisti [40].

49. Pasibaigus sudėtingoms deryboms Taryboje ir Europos Parlamente [41] Direktyvos 96/71 peržiūra buvo patvirtinta 2018 m. birželio 28 d., priėmus Direktyvą 2018/957; pastarosios direktyvos 3 straipsnyje numatyta, kad jos perkėlimo į nacionalinę teisę terminas – iki 2020 m. liepos 30 d., o jos taikymas kelių transporto paslaugoms priklauso nuo konkretaus teisės akto priėmimo.

50. Direktyva 2018/957 buvo priimta Lenkijai ir Vengrijai balsavus „prieš“, o Kroatijai, Lietuvai, Latvijai ir Jungtinei Karalystei susilaikius.

51. Galiausiai pažymėtina, kad Direktyvą 96/71 iš dalies pakeitus Direktyva 2018/957 pateiktas pasiūlymas iš dalies keisti Reglamentą (EB) Nr. 883/2004 [42] ir steigti Europos darbo instituciją [43], kurios tikslas – padėti valstybėms narėms ir Komisijai veiksmingai taikyti su darbo jėgos judumu susijusią Sąjungos teisę (įskaitant Direktyvą 96/71) ir užtikrinti jos vykdymą, taip pat koordinuoti Sąjungoje socialinės apsaugos sistemas.

IV. Pirmasis ieškinio pagrindas: klaidingai pasirinktas Direktyvos 2018/957 teisinis pagrindas

A. Argumentai

52. Vengrijos vyriausybė teigia, kad SESV 53 straipsnio 1 dalis ir 62 straipsnis, kuriuose numatyta derinti su laisve teikti paslaugas susijusius teisės aktus, yra netinkamas Direktyvos 2018/957 teisinis pagrindas. Atsižvelgiant į šios direktyvos tikslą ir turinį ji iš esmės yra skirta tik darbuotojų apsaugai užtikrinti, todėl Sąjungos teisės aktų leidėjas turėjo ją priimti kaip teisiniu pagrindu arba kaip pagrindiniu teisiniu pagrindu remdamasis SESV 153 straipsniu, susijusiu su socialine politika.

53. Vengrijos vyriausybė laikosi nuomonės, kad taikant Direktyvą 2018/957 ne panaikinami laisvės teikti paslaugas apribojimai, o sudaroma kliūčių tarpvalstybines paslaugas teikiančioms ir darbuotojus komandiruojančioms įmonėms, nes joje įtvirtintos komandiruotų darbuotojų apsaugos priemonės. Pagrindinis direktyvos tikslas yra vienodų sąlygų taikymas darbuotojams, visų pirma vienodo darbo užmokesčio mokėjimas platesniu mastu (vienodas užmokestis už tą patį darbą toje pačioje darbo vietoje).

40 2016 m. liepos 20 d. Komisijos komunikatas Europos Parlamentui, Tarybai ir nacionaliniams parlamentams (COM(2016) 505 *final*) dėl Direktyvos, kuria iš dalies keičiama Direktyva dėl darbuotojų komandiravimo, pasiūlymo atsižvelgiant į subsidiarumo principą ir vadovaujantis Protokolu Nr. 2.

41 Žr. analizę, pateiktą Van Nuffel, P. ir Afanasjeva, S., „The Posting Workers Directive revised: enhancing the protection of workers in the cross-border provision of services“, *European Papers*, 2018, Nr. 3, p. 1414–1416.

42 2016 m. gruodžio 13 d. COM(2016) 815 *final*, pasiūlymas dėl Europos Parlamento ir Tarybos reglamento, kuriuo iš dalies keičiamas Reglamentas (EB) Nr. 883/2004 dėl socialinės apsaugos sistemų koordinavimo ir Reglamentas (EB) Nr. 987/2009, nustatantis Reglamento (EB) Nr. 883/2004 įgyvendinimo tvarką.

43 2019 m. birželio 20 d. Europos Parlamento ir Tarybos reglamentas (ES) 2019/1149, kuriuo įsteigiama Europos darbo institucija, iš dalies keičiami reglamentai (EB) Nr. 883/2004, (ES) Nr. 492/2011 ir (ES) 2016/589 ir panaikinamas Sprendimas (ES) 2016/344 (OL L 186, 2019, p. 21).

54. Kai teikiant tarpvalstybines paslaugas darbuotojai komandiruojami ilgesniam nei 12 mėnesių (arba išimtiniais atvejais 18 mėnesių) laikotarpiui, direktyvoje įpareigojama jiems taikyti tas pačias darbo ir įdarbinimo sąlygas kaip ir priimančiosios šalies darbuotojams. Dėl trumpesnių laikotarpių Vengrijos vyriausybė mano, kad direktyvoje sugriežtinamos *pagrindinės* privalomos teisės normos, kuriomis šiems darbuotojams užtikrinama minimali apsauga jų komandiruotės priimančiojoje valstybėje laikotarpiu.

55. Vengrijos vyriausybė mano, kad Direktyvos 2018/957 teisinis pagrindas neturėtų būti toks pat kaip Direktyvos 96/71: 2018 m. direktyvos turinys apima tik komandiruotų darbuotojų apsaugą ir joje nėra nuostatų, skirtų paslaugų teikimui liberalizuoti.

56. Ši vyriausybė taip pat remiasi jurisprudencija dėl konkretesnio teisinio pagrindo viršenybės. Priimant Direktyvą 96/71 buvo remiamasi bendru teisės aktų, susijusių su laisve teikti paslaugas, derinimo pagrindu, nes kito konkretesnio pagrindo nebuvo. Priimant Direktyvą 2018/957 toks pagrindas jau buvo (SESV 153 straipsnis) ir Sąjungos teisės aktų leidėjas turėjo juo remtis.

57. Komisija, Taryba, Europos Parlamentas ir į bylą įstojusių valstybių narių vyriausybės mano, kad Direktyvos 2018/957 teisinis pagrindas (SESV 53 straipsnio 1 dalis ir 62 straipsnis) yra tinkamas.

B. Vertinimas

58. Teisingumo Teismo jurisprudencija dėl teisinio pagrindo pasirinkimo Sprendime *Čekijos Respublika / Parlamentas ir Taryba* [44] buvo apibendrinta taip:

– „Sąjungos teisės akto teisinio pagrindo parinkimas turi būti grindžiamas objektyviais kriterijais, kuriuos galėtų patikrinti teismas; prie jų priskirtinas tokio teisės akto tikslas ir turinys. Jeigu išanalizavus atitinkamą teisės aktą matyti, kad juo siekiama dvejopo tikslo arba jis turi dvi sudedamąsias dalis, ir jeigu vienas iš tų tikslų ar dalių yra laikytinas pagrindiniu ar dominuojančiu, o kitas tik šalutiniu, toks teisės aktas turi būti grindžiamas tik vienu teisiniu pagrindu – tuo, kurio reikalauja pagrindinis ar dominuojantis tikslas arba sudedamoji dalis“ [45],

– „[b]e to, <…> siekiant nustatyti tinkamą teisinį pagrindą, gali būti atsižvelgta į teisinį kontekstą, kuriam esant priimtas naujas teisės aktas, visų pirma dėl to, kad toks kontekstas gali padėti paaiškinti minėto teisės akto tikslą“ [46],

– „kiek tai susiję su teisės normomis, kuriomis [iš dalies] keičiamos esamos teisės normos, siekiant nustatyti jų priėmimo teisinį pagrindą taip pat svarbu atsižvelgti į jomis [iš dalies] keičiamas esamas teisės normas ir būtent į jų tikslą ir turinį“ [47],

– iš suformuotos jurisprudencijos taip pat matyti, kad priėmus suderinimo teisės aktą „iš Sąjungos teisės aktų leidėjo negalima atimti galimybės pritaikyti šį aktą prie pasikeitusių aplinkybių ir žinių raidos, atsižvelgiant į jam tenkančią pareigą užtikrinti Sutartimi pripažintus bendruosius interesus“ [48].

44 2019 m. gruodžio 3 d. sprendimas (C-482/17, EU:C:2019:1035; toliau – Sprendimas *Čekijos Respublika / Parlamentas ir Taryba*).

45 Ten pat, 31 punktas.

46 Ten pat, 32 punktas.

47 Ten pat, 42 punktas.

48 Ten pat, 38 punktas.

59. Taigi pagal šią jurisprudenciją reikės patikrinti, ar Sąjungos institucijos turi diskreciją iš dalies keisti Direktyvą 96/71, todėl reikia: i) nustatyti pagrindinį Direktyvos 2018/957 tikslą; ii) išnagrinėti jos turinį [49] ir iii) išanalizuoti aplinkybes, kuriomis ji buvo priimta.

1. Direktyvos 2018/957 tikslas

60. Siekiant nustatyti *pagrindinį* šios direktyvos *tikslą* būtina atsižvelgti į jos preambulę ir visas joje įtvirtintas nuostatas [50].

61. Direktyvos 2018/957 konstatuojamosios dalys rodo, kad direktyva siekiama užtikrinti dviejų nebūtinai sutampančių interesų pusiausvyrą, kuri ne visada lengvai pasiekiama [51]:

– pirma, valstybių narių įmonėms užtikrinama teisė teikti tarpvalstybines paslaugas [52] pasitelkiant darbuotojus iš įsisteigimo valstybės ir netaikomi nepateisinami apribojimai, kad jos galėtų naudotis savo konkurenciniu pranašumu, jeigu su darbo užmokesčiais susijusios jų išlaidos yra mažesnės,

– antra, apsaugomos komandiruotų darbuotojų teisės [53]; šių darbuotojų darbo sąlygos paskirties valstybėje turi būti panašios į tos valstybės darbuotojų.

62. Ši pusiausvyra (paslaugas teikiančių įmonių interesų ir komandiruotų darbuotojų socialinės apsaugos pusiausvyra) nuolat minima Direktyvos 2018/957 preambulėje [54]. Pavyzdžiui, jos 10 konstatuojamojoje dalyje nurodoma, kad „būtina užtikrinti didesnę darbuotojų apsaugą siekiant garantuoti laisvę teikti paslaugas teisingomis sąlygomis tiek trumpuoju, tiek ilguoju laikotarpiu, visų pirma užkertant kelią Sutartimis garantuotų teisių pažeidimui“, ir išlaikant pusiausvyrą priduriama, kad „tokią darbuotojų apsaugą užtikrinančiomis taisyklėmis negali būti daromas poveikis į kitos valstybės narės teritoriją darbuotojus komandiruojančių įmonių teisei naudotis laisve teikti paslaugas“.

63. Be to, išlaikant tinkamą šių dviejų interesų pusiausvyrą turi būti užtikrinama sąžininga darbuotojus komandiruojančių įmonių ir paskirties valstybėje įsteigtų įmonių konkurencija.

64. Iš tikrųjų daugumoje Direktyvos 2018/957 konstatuojamųjų dalių minima būtent komandiruotų darbuotojų apsauga. Tai paaiškinama tuo, kad 2018 m. iš dalies pakeisti Direktyvą 96/71 buvo siekiama būtent tam, kad būtų pakeista joje nustatyta pusiausvyra ir komandiruotiems darbuotojams užtikrinta didesnė apsauga. Sąjungos teisės aktų leidėjas nusprendė, kad iš dalies pakeisti direktyvą būtina dėl 2008 m. ekonomikos krizės, taip pat atsižvelgiant į Sąjungos darbo rinkų raidą vienam po kito įvykus plėtros etapams.

49 2018 m. birželio 21 d. Sprendimo *Lenkija / Parlamentas ir Taryba* (C-5/16, EU:C:2018:483) 49 punktas.

50 2000 m. sausio 27 d. Sprendimo *DIR International Film ir kt. / Komisija* (C-164/98 P, EU:C:2000:48) 26 punktas.

51 1 konstatuojamojoje dalyje nustatyta: „<…> siekiama užtikrinti vienodas verslininkų veiklos sąlygas ir darbuotojų teisių apsaugą“. Šis dvejopas tikslas taip pat nurodytas 4 konstatuojamojoje dalyje: Direktyva 2018/957 siekiama peržiūrėti, ar taikant Direktyvą 96/71 „tebėra užtikrinama [tinkama] dviejų poreikių – poreikio skatinti paslaugų teikimo laisvę ir užtikrinti vienodas [konkurencijos] sąlygas ir poreikio apsaugoti komandiruotų darbuotojų teises – pusiausvyra“.

52 2 konstatuojamojoje dalyje įtvirtinta: „[L]aisvė teikti paslaugas apima įmonių teisę teikti paslaugas kitos valstybės narės teritorijoje ir tuo tikslu į tos valstybės narės teritoriją jos gali laikinai komandiruoti savo darbuotojus“.

53 3 konstatuojamojoje dalyje dar kartą patvirtinamas tikslas užtikrinti socialinį teisingumą ir apsaugą, siekiant apsaugoti komandiruotus darbuotojus. 5–9 konstatuojamosios dalys taip pat turi įtakos komandiruotų darbuotojų apsaugai.

54 Ji dar kartą nurodoma 24 konstatuojamojoje dalyje: „šia direktyva nustatoma subalansuota sistema laisvės teikti paslaugas ir komandiruotų darbuotojų apsaugos atžvilgiu, kuri yra nediskriminuojamojo pobūdžio, skaidri ir proporcinga ir kuria tuo pačiu metu atsižvelgiama į nacionalinių darbo santykių įvairovę. Šia direktyva netrukdoma taikyti palankesnes darbo sutarties sąlygas komandiruotiems darbuotojams“.

2. Direktyvos 2018/957 turinys

65. Šios direktyvos turinys atitinka jos konstatuojamosiose dalyse išdėstytus tikslus. Naujos redakcijos Direktyvos 96/71 1 straipsnio 1 dalyje akcentuojama komandiruotų darbuotojų teisių apsauga, o ankstesnės redakcijos teisės norma buvo skirta apsaugoti juos įdarbinusioms įmonėms.

66. Kartoju, Direktyva 2018/957 padaryti Direktyvos 96/71 pakeitimai atitinka siekį gerinti komandiruotų darbuotojų darbo sąlygas ir padaryti jas panašias į priimančiosios valstybės darbuotojų darbo sąlygas. Būtent:

– yra nustatytas ilgiausias vienų metų (arba išimtiniais atvejais 18 mėnesių) komandiruotės laikotarpis. Viršijus šią trukmę, komandiruotas darbuotojas tampa *ilgalaikiu darbuotoju*[55], kuriam iš esmės taikomos tos pačios darbo sąlygos, kaip priimančiosios valstybės darbuotojams,

– dėl trumpesniam nei vienų metų (arba išimtiniais atvejais 18 mėnesių) laikotarpiui komandiruotų darbuotojų pažymėtina, kad padaugėjo sričių, kuriose įpareigojama taikyti tokias pačias sąlygas kaip ir priimančiosios valstybės piliečiams[56]. Konkrečiai kalbant, sąvoka „minimalaus darbo užmokesčio normos“ yra pakeista sąvoka „darbo užmokestis“,

– pagerintos įdarbinimo agentūrų ar laikinojo įdarbinimo įmonių komandiruojamų darbuotojų darbo sąlygos. Dabar valstybės narės turi užtikrinti (anksčiau tai buvo neprivaloma), kad šie subjektai darbuotojams garantuotų tokias darbo sąlygas, kokios pagal Direktyvos 2008/104/EB[57] 5 straipsnį taikomos priimančiojoje valstybėje narėje įsteigtų laikinojo įdarbinimo įmonių perleistiems darbuotojams.

67. Be šių pakeitimų, Direktyva 2018/957 apima ir kitus dėl priimtos Direktyvos 2014/67 padarytus pakeitimus, susijusius su Direktyvos 96/71 taikymo stebėsena, kontrole ir vykdymo užtikrinimu.

68. Taigi apskritai Direktyvos 2018/957 nuostatomis siekiama didinti komandiruotų darbuotojų teisių apsaugą, tačiau tik tais atvejais, kai įmonė teikia tarpvalstybines paslaugas.

3. Aplinkybės, kuriomis priimta Direktyva 2018/957

69. Kaip jau paaiškinau, priimti Direktyvą 96/71 buvo sudėtinga. Ja siekta skatinti paslaugų teikimą tarpvalstybiniu mastu ir sudaryti tam palankias sąlygas, apsaugoti komandiruotus darbuotojus ir užtikrinti sąžiningą priimančiosios valstybės įmonių bei kilmės valstybių narių įmonių konkurenciją.

70. 1996 m. buvo pasiektas *status quo*, o kaip nurodžiau[58], padėtis pasikeitė įvykus 2004 ir 2007 m. Sąjungos plėtrai. Dėl šios aplinkybės, taip pat dėl 2008 m. ekonomikos krizės padaugėjo tarpvalstybinių darbuotojų komandiruočių.

71. Tokiomis aplinkybėmis politinės Sąjungos institucijos, remdamosi taip pat ir tuo, kad tam tikros direktyvos sąvokos yra neaiškios, manė, kad Direktyvą 96/71 būtina iš dalies pakeisti, ir tai buvo padaryta dviem etapais: a) Direktyvoje 2014/67 (iš dalies nepakeitus Direktyvos 96/71) įdiegtas mechanizmas jos taikymui gerinti, atsižvelgiant į gausius sukčiavimo atvejus vykdant tarpvalstybines darbuotojų komandiruotes, ir b) priimta Direktyva 2018/957, kuria padaryti pirma aprašyti pakeitimai.

55 Sąvoka vartojama Marchal Escalona, N., „El desplazamiento de trabajadores en el marco de una prestación transnacional de servicios: hacia un marco normativo europeo más seguro, justo y especializado“, *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, 2019, Nr. 1, p. 96–98.

56 Direktyvos h punktas apima „darbuotojų apgyvendinimo, kai jį darbuotojams, dirbantiems kitoje nei jų įprasta darbo vieta, užtikrina darbdavys, sąlyg[as]“, o i punktas – „komandiruotpinig[ius] ar išlaidų kompensavim[ą], siekiant padengti toli nuo namų dėl profesinių priežasčių esančių darbuotojų kelionės, maitinimo ir apgyvendinimo išlaidas“.

57 2008 m. lapkričio 19 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyva dėl darbo per laikinojo įdarbinimo įmones (OL L 327, 2008, p. 9).

58 Šios išvados 41–44 punktai.

72. Jau minėti Komisijos, Tarybos ir Europos Parlamento sunkumai, patirti siekiant įgyvendinti šią reformą, parodė, kad įmonių buveinės valstybių ir priimančiųjų valstybių interesai labai skiriasi. Šis ieškinys dėl panaikinimo ir Lenkijos ieškinys (byla C-626/18), pareikšti dėl Direktyvos 2018/957, rodo, kad valstybių narių pozicijos labai skirtingos.

4. Mano nuomonė dėl teisinio pagrindo

73. Išnagrinėjus Direktyvos 2018/957 tikslą, turinį ir priėmimo aplinkybes reikia išsiaiškinti, ar jai priimti taikytas teisinis pagrindas (SESV 53 straipsnio 1 dalis ir 62 straipsnis) yra tinkamas, kaip teigia Europos Parlamentas, Taryba, Komisija ir Vokietijos, Prancūzijos bei Nyderlandų vyriausybės, ar, priešingai, ši direktyva turėjo būti priimta remiantis SESV 153 straipsnyje įtvirtintu teisiniu pagrindu, kaip tvirtina Vengrija.

74. Pritariu Vengrijai, kad Direktyvos 2018/957 tikslai ir turinys iš esmės skirti komandiruotų darbuotojų teisių apsaugai užtikrinti. Vis dėlto atsižvelgiant į šią aplinkybę negalima daryti išvados, kad direktyvos pagrindas neabejotinai turi būti SESV 153 straipsnis.

75. Visų pirma priminsiu, kad Direktyva 2018/957 padarytas svarbus, tačiau ribotas Direktyvos 96/71 pakeitimas. Pagal Teisingumo Teismo jurisprudenciją teisės akto, kuriuo iš dalies keičiamas kitas ankstesnis teisės aktas, teisinis pagrindas paprastai yra toks pat [59] – man tai atrodo logiška. Taigi SESV 53 straipsnio 1 dalis ir 62 straipsnis gali būti tinkamas Direktyvos 2018/957 teisinis pagrindas, kaip anksčiau buvo tinkamas šia direktyva iš dalies pakeistos Direktyvos 96/71 pagrindas.

76. Direktyvoje 96/71 įtvirtintas teisėkūros sprendimas priėmus Direktyvą 2018/957 pritaikytas prie aplinkybės, kad vykdoma vis daugiau tarpvalstybinių darbuotojų komandiruočių, siekiant įmonėms, kurios naudojasi šiuo darbo jėgos sutelkimo būdu, sudaryti geresnes sąlygas laisvai teikti paslaugas.

77. Kartoju, toks pritaikymas buvo reikalingas dėl Sąjungos darbo rinkų raidos ir juo siekta užtikrinti didesnę komandiruotų darbuotojų darbo sąlygų apsaugą. Tam tikrais atvejais dėl šio pritaikymo gali atitinkamai sumažėti įmonių konkurencingumas siekiant teikti paslaugas kitose valstybėse narėse, naudojantis komandiruotais darbuotojais, tačiau toks yra (teisėtas) Sąjungos teisės aktų leidėjo pasirinkimas.

78. Kaip matyti iš šios srities Teisingumo Teismo jurisprudencijos analizės, priėmus suderinimo teisės aktą iš Sąjungos teisės aktų leidėjo negalima atimti galimybės pritaikyti šį aktą prie pasikeitusių aplinkybių ir žinių raidos, atsižvelgiant į jam tenkančią pareigą užtikrinti Sutartimi pripažintus bendruosius interesus [60].

79. Priimant Direktyvą 2018/957 būtent ir buvo atliktas toks pritaikymas. Sąjungos teisės aktų leidėjas padarė Direktyvos 96/17 pakeitimus, siekdamas joje numatytą interesų pusiausvyrą pritaikyti prie naujos situacijos, susidariusios dėl tarpvalstybinio darbuotojų judėjimo. Nagrinėjami interesai liko tie patys, tačiau užtikrinant pusiausvyrą daugiau dėmesio skiriama geresnei šių darbuotojų darbo sąlygų apsaugai. Tai, kad iš naujo apibrėžta pusiausvyra, nepateisina Direktyvos 96/71 teisinio pagrindo pakeitimo.

59 Sprendimo *Čekijos Respublika / Parlamentas ir Taryba* 42 punktas.

60 Ten pat, 38 ir 39 punktai.

80. Vengrija nurodo Teisingumo Teismo jurisprudenciją dėl konkretesnio teisinio pagrindo pasirinkimo tuo atveju, kai yra keli teisiniai Sąjungos teisės akto priėmimo pagrindai[61]. Ji mano, kad siekiant priimti Direktyvą 2018/957 SESV 153 straipsnis yra konkretesnis nei SESV 53 straipsnio 1 dalis ir 62 straipsnis, nes juo siekiama apsaugoti darbuotojų teises, o ne panaikinti laisvės teikti paslaugas kliūtis.

81. Nesutinku su tokiais argumentais. SESV 153 straipsnio 2 dalis apima du skirtingus teisinius pagrindus:

– jos a punkte numatyta priimti priemones, skirtas valstybių narių bendradarbiavimui skatinti socialinėje srityje, išskyrus bet kurios rūšies teisės aktų derinimą,

– b punkte nurodyta galimybė tam tikrose socialinėse srityse patvirtinti „būtiniausius laipsniško įgyvendinimo reikalavimus“, atsižvelgiant į kiekvienoje valstybėje narėje esamas sąlygas.

82. Nė vienas iš šių dviejų teisinių pagrindų nėra tinkamas Direktyvos 2018/957 pagrindas. Dėl darbuotojų, komandiruotų teikiant tarpvalstybines paslaugas, pažymėtina, kad reikia išsiaiškinti, kurie darbo teisės aktai jiems taikomi komandiruotės priimančiojoje valstybėje laikotarpiu (būtent tai išaiškinama minėtoje direktyvoje). Šiuo tikslu SESV 153 straipsnio 2 dalies a punkte numatyto valstybių narių bendradarbiavimo neužtenka, ypač atsižvelgiant į tai, kad buveinės ir paskirties valstybių narių interesai gali skirtis, kaip matyti iš šios bylos.

83. Siekiant nurodyti, kurie teisės aktai bus taikomi darbo santykiams (kai kuriems jų aspektams) komandiruotės priimančiojoje valstybėje laikotarpiu, taip pat reikia parengti SESV 153 straipsnio 2 dalies b punkte minimas Europos būtiniausio suderinimo taisykles. Kadangi neįmanoma Sąjungoje išsamiai suderinti visų darbo sąlygų, buveinės valstybės ir priimančiosios valstybės darbo teisės aktų skirtumai išliks.

84. Remiantis šia prielaida Direktyvoje 2018/957 tik nurodoma, kurie priimančiosios valstybės teisės aktai komandiruotiems darbuotojams taikomi tuo laikotarpiu, kol tarpvalstybiniu mastu teikiamos jų įmonės paslaugos. Taip suprantama direktyva yra panaši į *kolizinės teisės aktą*, pagal kurį nustatoma taikytina teisė siekiant sudaryti geresnes sąlygas laisvai teikti paslaugas ir kartu užtikrinti tinkamą komandiruotų darbuotojų socialinę apsaugą. SESV 153 straipsnio 2 dalyje įtvirtinti teisiniai pagrindai nenumatyti ir neskirti šios rūšies atvejams.

85. Taigi nagrinėjamu atveju SESV 153 straipsnis nėra *konkretesnis* teisinis pagrindas nei SESV 53 straipsnio 1 dalies ir 62 straipsnis. Pastarieji du straipsniai buvo teisinis pagrindas priimant Direktyvą 96/71 ir turi atlikti tą pačią funkciją siekiant ją iš dalies pakeisti Direktyva 2018/957. Kadangi Direktyvoje 2018/957 pakoreguota interesų pusiausvyra, Sąjungos teisės aktų leidėjo užtikrinta 1996 m., jos teisinis pagrindas yra tas pats kaip ir Direktyvos 96/71, net jei ir atsižvelgiama į nuo to laiko įvykusius pokyčius darbuotojų tarpvalstybinio judėjimo srityje.

V. Antrasis ieškinio pagrindas: SESV 153 straipsnio 5 dalies pažeidimas

A. Argumentai

86. Vengrijos vyriausybė teigia, kad Direktyva 2018/957 prieštarauja SESV 153 straipsnio 5 daliai, nes toje dalyje Sąjungai nesuteikiama kompetencija užmokesčio už darbą pagal darbo sutartį srityje.

61 2015 m. vasario 12 d. Sprendimo *Parlamentas / Taryba* (C-48/14, EU:C:2015:91) 36 punktas ir jame nurodyta jurisprudencija.

87. Ji mano, kad Sąjungos teisės aktų leidėjas, nustatęs, jog darbuotojų darbo užmokestis turi atitikti priimančiojoje valstybėje narėje galiojančius teisės aktus, priėmė direktyvą, kuri iš esmės susijusi su užmokesčiu už darbą pagal darbo sutartį. Sąjungos teisės aktų leidėjas kaip teisinius pagrindus pasirinko Direktyvoje 2018/957 nustatytus pagrindus, nes, nesant Sąjungos kompetencijos, nematė kitos galimybės reglamentuoti darbo užmokesčio, kuris yra vienas iš esminių šios direktyvos aspektų. Vengrijos vyriausybė tvirtina, kad atlikdamas šiuos veiksmus jis piktnaudžiavo įgaliojimais.

88. Komisija, Taryba, Europos Parlamentas ir į bylą įstojusių valstybių narių vyriausybės laikosi nuomonės, kad antrasis ieškinio pagrindas yra nepagrįstas.

B. Vertinimas

89. Atsižvelgiant į tai, ką manau dėl pirmojo ieškinio pagrindo, dėl antrojo pagrindo nereikia pareikšti nuomonės. Taigi jį nagrinėsiu tik papildomai.

90. Teisingumo Teismas teigia, kad SESV 153 straipsnio 5 dalis (EB 137 straipsnio 5 dalis) yra nuo to paties straipsnio 1–4 dalių nukrypti leidžianti nuostata, todėl ji turi būti aiškinama siaurai, kad nebūtų pažeista 1–4 dalių taikymo sritis ir nebūtų paneigti SESV 151 straipsniu siekiami tikslai.

91. Nukrypti leidžianti nuostata dėl „darbo užmokesčio“ (SESV 153 straipsnio 5 dalyje vartojama sąvoka) paaiškinama tuo, kad darbo užmokestis nustatomas socialinių partnerių susitarimu ir nacionaliniu lygmeniu tai yra valstybių narių kompetencija. Dabartinėje Sąjungos teisėje darbo užmokestis nėra suderinta sritis (pagal SESV 151 ir paskesnius straipsnius dėl Sąjungos socialinės politikos) [62].

92. Ši nukrypti leidžianti nuostata yra susijusi su priemonėmis, pagal kurias Sąjungos teisės aktų leidėjas galėtų tiesiogiai kištis nustatant darbo užmokestį. Jis tiesiogiai kištųsi tuo atveju, jeigu siektų suvienodinti visas darbo užmokesčio sudedamąsias dalis arba dalį jų ir (arba) jų lygį valstybėse narėse.

93. Vis dėlto nukrypti leidžianti nuostata negali apimti visų *tam tikrą ryšį* su darbo užmokesčiu *turinčių* aspektų. Dėl tokio aiškinimo kitos SESV 153 straipsnio 1 dalyje numatytos sritys prarastų prasmę [63].

94. Direktyvoje 2018/957 tik suderinamas taikymas ir nustatoma, kurie darbo teisės aktai (priimančiosios ar buveinės valstybės) taikomi komandiruotiems darbuotojams. Jokiais atvejais joje nenustatomi mokėtino darbo užmokesčio dydžiai; kartoju, tokią kompetenciją turi priimančioji ir buveinės valstybės narės (kiekviena savo teritorijoje).

95. SESV 153 straipsnio 5 dalyje įtvirtinta nukrypti leidžiančia nuostata negalima remtis prieštaraujant šioje byloje nagrinėjamam direktyvos priėmimui ir ta nuostata negali būti kliūtis direktyvai priimti. Tai patvirtinta Direktyvos 2018/957 17 konstatuojamojoje dalyje [64] – joje pažymima, kad valstybės narės turi išimtinę kompetenciją darbo užmokesčio srityje.

62 2008 m. balandžio 15 d. Sprendimo *Impact* (C-268/06, EU:C:2008:223) 123 ir 124 punktai ir 2007 m. rugsėjo 13 d. Sprendimo *Del Cerro Alonso* (C-307/05, EU:C:2007:509) 39 ir 40 punktai.

63 2014 m. birželio 19 d. Sprendimo *Specht ir kt.* (C-501/12–C-506/12, C-540/12 ir C-541/12, EU:C:2014:2005) 33 punktas; 2008 m. balandžio 15 d. Sprendimo *Impact* (C-268/06, EU:C:2008:223) 125 punktas ir 2007 m. rugsėjo 13 d. Sprendimo *Del Cerro Alonso* (C-307/05, EU:C:2007:509) 41 punktas.

64 „[D]arbo užmokesčio taisykles nustato pačios valstybės narės, vadovaudamosi nacionaline teise ir (arba) praktika. Darbo užmokesčio nustatymas yra tik valstybių narių ir socialinių partnerių reikalas. Ypatingas dėmesys turėtų būti kreipiamas į tai, kad nebūtų pažeistos nacionalinės darbo užmokesčio nustatymo sistemos ar atitinkamų šalių laisvė“.

96. *Naujoje* Direktyvos 96/71 3 straipsnio 1 dalies trečioje pastraipoje taip pat aiškiai įtvirtinta, kad „<…> darbo užmokesčio sąvoka apibrėžiama pagal valstybės narės, į kurios teritoriją darbuotojas komandiruojamas, nacionalinę teisę ir (arba) praktiką <…>“.

97. Direktyvoje 2018/957 patikslinama ankstesnė Direktyvos 96/71 redakcija, kurioje buvo kalbama apie „minimal[aus] užmokesčio normas“, ir ši redakcija tampa tikslesnė. Taigi Teisingumo Teismas jau yra pažymėjęs, kad Direktyvos 96/71 3 straipsnio 1 dalies antroje pastraipoje:

„– <…> jos taikymo tikslais nurodyta, kad, nustatant tos pačios 1 dalies pirmoje pastraipoje numatytas minimalaus darbo užmokesčio normas, reikia remtis valstybių narių, į kurių teritoriją komandiruotas darbuotojas, teisės aktais ir nacionaline praktika[,]

— [š]iomis aplinkybėmis konstatuotina, kad pačioje Direktyvoje 96/71 nepateikiamas nė vienas minimalaus darbo užmokesčio apibrėžimo materialaus turinio požymis. Tad jo sudedamąsias dalis, taikant šią direktyvą, reikia nustatyti pagal atitinkamos valstybės narės teisę, tačiau dėl tokio iš teisės aktų ar iš susijusių nacionalinių kolektyvinių sutarčių, ar iš to, kaip šiuos aktus aiškina nacionaliniai teismai, [kylančio] apibrėžimo neturi būti trukdoma laisvai teikti paslaugas tarp valstybių narių.“ [65]

98. Šiuos argumentus galima pritaikyti Direktyvos 96/71 pakeitimui. Taigi galima paneigti, kad materialiniu požiūriu Direktyva 2018/957 atliktas suderinimas susijęs su komandiruotų darbuotojų darbo užmokesčiu, o tai reiškia, kad ji nepažeidžia SESV 153 straipsnio 5 dalies.

99. Vengrijos vyriausybė mano, kad pasirinkdamas Direktyvos 2018/957 teisinius pagrindus Sąjungos teisės aktų leidėjas piktnaudžiavo įgaliojimais; atsižvelgdamas į tai, kas išdėstyta, nepritariu šiai nuomonei. Be to, Vengrijos vyriausybė nemini šios aplinkybės kaip konkretaus negaliojimo pagrindo; ji mano, kad Sąjungos teisės aktų leidėjas pažeidė SESV 153 straipsnio 5 dalį, ir nenurodo, ar savo veiksmais jis pažeidė SESV 153 straipsnio 2 dalies trečioje pastraipoje įtvirtintą specialią teisėkūros procedūrą [66].

100. Taigi antrąjį ieškinio pagrindą reikia atmesti.

VI. Trečiasis ieškinio pagrindas: SESV 56 straipsnio pažeidimas

101. Vengrijos vyriausybė laikosi nuomonės, kad Direktyva 2018/957 prieštarauja SESV 56 straipsniui, kuriame įtvirtinta laisvė teikti paslaugas. Ji mano, kad valstybėje narėje įsteigtoms įmonėms, kurios komandiruoja darbuotojus į kitą valstybę narę paslaugoms teikti, nustatytos pareigos ir apribojimai yra diskriminaciniai, nereikalingi ir neproporcingi atsižvelgiant į siekiamą tikslą. Be to, nuostata dėl transporto pažeidžia SESV 58 straipsnio 1 dalį.

102. Vengrijos vyriausybė iš esmės kritikuoja tris Direktyvos 2018/957 nuostatas:

– 1 straipsnio 2 punkto a papunktį, kuriuo Direktyvos 96/71 3 straipsnio 1 dalies pirmos pastraipos c punkte įtvirtinta sąvoka „minimal[aus] užmokesčio normos“ pakeista sąvoka „darbo užmokestis“,

65 Sprendimo *Isbir* 36 ir 37 punktai.

66 Teisės aktas laikomas priimtu piktnaudžiaujant įgaliojimais tada, jei remiantis objektyviais, tinkamais ir suderinamais įrodymais paaiškėja, kad jis priimtas tik ar bent jau iš esmės siekiant kitų tikslų nei tie, dėl kurių tokie įgaliojimai suteikti, arba norint išvengti SESV specialiai numatytos konkrečiu atveju taikytinos procedūros (2015 m. gegužės 5 d. Sprendimo *Ispanija / Parlamentas ir Taryba*, C-146/13, EU:C:2015:298, 56 punktas ir 2013 m. balandžio 16 d. Sprendimo *Ispanija ir Italija / Taryba*, C-274/11 ir C-295/11, EU:C:2013:240, 33 punktas).

– 1 straipsnio 2 punkto b papunktį, kuriuo į Direktyvos 96/71 3 straipsnį įterpta 1a dalis numatant, kad ilgesniam negu 12 mėnesių laikotarpiui komandiruotiems darbuotojams taikomos beveik visos priimančiosios valstybės darbo ir įdarbinimo sąlygos,

– 3 straipsnio 3 dalį, susijusią su kelių transporto sektoriumi.

103. Komisija, Taryba, Europos Parlamentas ir į bylą įstojusių valstybių narių vyriausybės mano, kad trečiasis ieškinio pagrindas yra nepagrįstas.

A. Pirminės pastabos: SESV 56 straipsnis ir suderinimo direktyvos dėl komandiruotų darbuotojų

104. Prieš nagrinėdamas šį pagrindą pateiksiu pirmines pastabas dėl SESV 56 straipsnio taikymo Direktyvai 2018/957.

105. Kaip pažymi Europos Parlamentas, SESV 56 straipsnis Sąjungos suderinimo teisės aktui taikomas kitaip nei tuo atveju, kai siekiama patikrinti nacionalines priemones, kuriomis ribojama minėta pagrindinė laisvė.

106. Iš tikrųjų draudimas riboti laisvę teikti paslaugas taikomas ne tik nacionalinėms priemonėms, bet ir Sąjungos institucijų priemonėms[67]. Vis dėlto negalima pamiršti, kad Sąjungos teisės aktų leidėjas suderinimo teisės aktus priima būtent siekdamas sudaryti geresnes sąlygas laisvei teikti paslaugas ir kartu užtikrindamas asmenų, kurie gali nukentėti, pagrindinių socialinių interesų apsaugą[68].

107. Teisingumo Teismo jurisprudencijos dėl *nacionalinės teisės aktų*, kuriais ribojamas komandiruotų darbuotojų judėjimas teikiant tarpvalstybines paslaugas, negalima nagrinėti neatsižvelgiant į *Sąjungos teisės aktus*, kuriais siekiama suderinti šį aspektą, pavyzdžiui, Direktyvą 2018/957.

108. Kaip jau nurodžiau, Sąjungos teisės aktų leidėjas Direktyva 96/71 siekė (ir dėl to nekilo ginčų) trijų sunkiai suderinamų tikslų: skatinti paslaugų teikimą tarpvalstybiniu mastu ir sudaryti tam palankias sąlygas; apsaugoti komandiruotus darbuotojus; užtikrinti sąžiningą užsienio ir vietos konkuruojančių subjektų konkurenciją. Siekdamas pritaikyti šią direktyvą prie įvykusių pokyčių Sąjungos teisės aktų leidėjas turėjo pakoreguoti ja užtikrinamą pusiausvyrą ir priėmė Direktyvą 2018/957, kurioje daugiausia dėmesio skiriama vienam iš tų tikslų (gerinti komandiruotų darbuotojų teisių apsaugą).

109. Teisingumo Teismas, pagal ieškinį dėl panaikinimo tikrindamas tam tikros Suderinimo direktyvos galiojimą, vertina, ar ji atitinka proporcingumo principą, tačiau negali pakeisti direktyvos turinyje įtvirtintų politinių pasirinkimų. Proporcingumo principas, kaip bendrasis Sąjungos teisės principas, „įpareigoja, kad Sąjungos teisės nuostata nustatytos priemonės būtų tinkamos atitinkamais teisės aktais siekiamiems teisėtiems tikslams įgyvendinti ir neviršytų to, kas būtina jiems pasiekti“[69].

67 2015 m. rugsėjo 2 d. Sprendimo *Groupe Steria* (C-386/14, EU:C:2015:524) 39 punktas; 2010 m. spalio 26 d. Sprendimo *Schmelz* (C-97/09, EU:C:2010:632) 50 punktas ir 2003 m. rugsėjo 18 d. Sprendimo *Bosal* (C-168/01, EU:C:2003:479) 25 ir 26 punktai. Pagal analogiją dėl laisvo prekių judėjimo žr. 1997 m. birželio 25 d. Sprendimo *Kieffer ir Thill* (C-114/96, EU:C:1997:316) 27 punktą ir 2012 m. liepos 12 d. Sprendimo *Association Kokopelli* (C-59/11, EU:C:2012:447) 80 punktą.

68 1997 m. gegužės 13 d. Sprendimo *Lenkija / Parlamentas ir Taryba* (C-233/94, EU:C:1997:231) 17 punkte nustatyta: „<…> valstybės narės tam tikromis aplinkybėmis gali priimti ar palikti galioti priemones, kuriomis sudaroma kliūčių laisvam judėjimui. Tokios kliūtys yra būtent tos kliūtys, kurias panaikinti Bendrija leidžia Sutarties 57 straipsnio 2 dalyje, derindama valstybių narių įstatymų ir kitų teisės aktų nuostatas dėl galimybių imtis veiklos ir ja verstis kaip savarankiškai dirbantiems asmenims. Kadangi taikomos derinimo priemonės, Bendrija atsižvelgia į įvairių valstybių narių siekiamą bendrojo intereso tikslą ir nustato šio intereso apsaugos lygį, kuris atrodo priimtinas Bendrijoje“.

69 Sprendimo Čekijos Respublika / Parlamentas ir Taryba 76 punktas.

110. Priminsiu, kad, kiek tai susiję su teismine šių sąlygų laikymosi kontrole, Teisingumo Teismas yra nustatęs tokius kriterijus:

– „<…> Teisingumo Teismas pripažino, kad srityse, kuriose būtina priimti politinius, ekonominius ar socialinius sprendimus ir privaloma atlikti kompleksinius vertinimus, Sąjungos teisės aktų leidėjui naudojantis priskirta kompetencija suteikiama didelė diskrecija. Todėl nereikia aiškintis, ar tokioje srityje priimta priemonė buvo vienintelė arba geriausia iš galimų, nes tik akivaizdžiai netinkamas tokios priemonės pobūdis kompetentingų institucijų siekiamo tikslo atžvilgiu gali turėti įtakos tokios priemonės teisėtumui“ [70],

– „<…> Sąjungos teisės aktų leidėjas turi didelę diskreciją, dėl kurios vykdoma teisminė kontrolė yra ribota, ne tik dėl nuostatų, kurias reikia priimti, pobūdžio ir apimties, bet iš dalies ir nustatant bazinius duomenis“ [71],

– „Sąjungos teisės aktų leidėjas privalo savo pasirinkimą pagrįsti objektyviais kriterijais ir išnagrinėti, ar pasirinkta priemone siekiami tikslai gali pateisinti neigiamas, net ypač neigiamas, ekonomines pasekmes tam tikriems ūkio subjektams“ [72],

– „[v]is dėlto tokia teisminė kontrolė, net ribota, reikalauja, kad Sąjungos institucijos, priėmusios nagrinėjamą aktą, galėtų Teisingumo Teisme įrodyti, jog aktas buvo priimtas veiksmingai pasinaudojus diskrecija, kurią įgyvendinant būtina atsižvelgti į visus šiai situacijai, kurią šiuo aktu siekiama reglamentuoti, svarbius duomenis ir aplinkybes. Tuo remiantis darytina išvada, kad šios institucijos bent turi galėti pateikti ir aiškiai ir nedviprasmiškai išdėstyti bazinius duomenis, į kuriuos turėjo būti atsižvelgta pagrindžiant ginčijamas šio akto priemones ir nuo kurių priklausė jų diskrecijos įgyvendinimas.“ [73]

111. Atsižvelgiant į šiuos kriterijus, yra aišku, kad Sąjungos teisės aktų leidėjas turėjo didelę diskreciją tokioje sudėtingoje srityje kaip darbuotojų tarpvalstybinių komandiruočių reglamentavimas. Reikia išsiaiškinti, ar jis *akivaizdžiai* netinkamai naudojosi šia diskrecija, pakeisdamas Direktyvoje 96/71 įtvirtintą interesų pusiausvyrą, t. y. Direktyva 2018/957 padarydamas pakeitimus.

70 Ten pat, 77 punktas ir jame nurodyta jurisprudencija.

71 Ten pat, 78 punktas ir jame nurodyta jurisprudencija.

72 Ten pat, 79 punktas ir jame nurodyta jurisprudencija. Pagal prie ES sutarties ir SESV pridėto Protokolo (Nr. 2) dėl subsidiarumo ir proporcingumo principų taikymo 5 straipsnį teisėkūros procedūra priimamų aktų projektuose turi būti įvertinta būtinybė bet kokią ūkio subjektams tenkančią naštą padaryti minimalią ir proporcingą tikslui, kurį reikia pasiekti.

73 Ten pat, 81 punktas ir jame nurodyta jurisprudencija.

B. Trečiojo ieškinio pagrindo pirma dalis: pakankama komandiruotų darbuotojų apsauga taikant įmonės, kuri yra paslaugų teikėja, buveinės valstybės teisės aktus

1. Argumentai

112. Vengrijos vyriausybė tvirtina, kad Direktyva 2018/957 pažeidžiamas SESV 56 straipsnis, nes joje numatyta komandiruotiems darbuotojams taikyti priimančiosios valstybės darbo sąlygas, taigi nepaisoma tarpusavio pripažinimo principo taikymo. Ji mano, kad šių darbuotojų teisių apsauga pakankamai užtikrinama taikant kilmės valstybės teisės aktus. Tai, kad jiems taikomi priimančiosios valstybės teisės aktai, pažeidžia tarpusavio pripažinimo principą ir yra kliūtis laisvei teikti paslaugas[74]. Direktyvoje 2006/123/EB[75] taip pat įpareigojama pripažinti darbo sąlygas, kurias kita valstybė narė nustatė pagal Sąjungos teisę.

113. Konkrečiai kalbant, Vengrijos vyriausybė mano, kad suvienodinus komandiruotų darbuotojų ir priimančiosios valstybės vietinių darbuotojų darbo užmokestį, taip pat ilgam laikui komandiruotus darbuotojus beveik visiškai prilyginus vietiniams darbuotojams kyla abejonių dėl priimančiosios valstybės minimalaus darbo užmokesčio pajėgumo, siekiant užtikrinti tinkamą komandiruotų darbuotojų pragyvenimą, ir ribojamas tam tikrų „naujų valstybių narių“, kuriose su darbo užmokesčiu susijusios išlaidos yra mažesnės, konkurencinis pranašumas. Be to, Komisija savo poveikio vertinime nepateikė duomenų, pagrindžiančių Direktyva 2018/957 padarytų pakeitimų būtinumą.

114. Galiausiai Vengrijos vyriausybė nurodo, kad nevienodai taikomi priimančiosios valstybės darbo teisės aktai pagal Direktyvą 2018/957 ir komandiruotiems darbuotojams taikytina socialinės apsaugos sistema, reglamentuojama Reglamentu (EB) Nr. 883/2004[76]. Šiame reglamente nurodoma, kad komandiruotiems darbuotojams taikomi kilmės valstybės socialinės apsaugos teisės aktai, nes jie yra tinkamiausi siekiant užtikrinti jų teisių apsaugą.

115. Komisija, Taryba, Europos Parlamentas ir į bylą įstojusių valstybių narių vyriausybės mano, kad ši trečiojo ieškinio pagrindo dalis yra nepagrįsta.

2. Vertinimas

116. Manau, kad yra kelios priežastys, leidžiančios prieštarauti Vengrijos vyriausybės argumentams.

74 1994 m. rugpjūčio 9 d. Sprendimo *Vander Elst* (C-43/93, EU:C:1994:310) 16 punkte nurodoma, kad „<…> laisvė teikti paslaugas, kaip pagrindinis Sutarties principas, gali būti ribojama tik bet kuriam paskirties valstybėje veiklą vykdančiam asmeniui ar įmonei taikomais teisės aktais, pagrįstais bendruoju interesu, jeigu šis interesas dar nesaugomas pagal paslaugų teikėjui jo įsisteigimo valstybėje narėje taikomus teisės aktus <…>“.

75 2006 m. gruodžio 12 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyva dėl paslaugų vidaus rinkoje (OL L 376, 2006, p. 36).

76 2004 m. balandžio 29 d. Europos Parlamento ir Tarybos reglamentas dėl socialinės apsaugos sistemų koordinavimo (OL L 166, 2004, p. 1; 2004 m. specialusis leidimas lietuvių k., 5 sk., 5 t., p. 72, klaidų ištaisymas OL L 188, 2013 7 9, p. 10), iš dalies pakeistas 2009 m. rugsėjo 16 d. Europos Parlamento ir Tarybos reglamentu (EB) Nr. 987/2009, nustatančiu Reglamento (EB) Nr. 883/2004 įgyvendinimo tvarką (OL L 284, 2009, p. 1), ir 2012 m. gegužės 22 d. Europos Parlamento ir Tarybos reglamentu (ES) Nr. 465/2012 (OL L 149, 2012, p. 4).

117. Pirma, Direktyva 2006/123 negalima remtis siekiant komandiruotiems darbuotojams taikyti kilmės valstybės teisės aktus. Ši direktyva neturi įtakos valstybių narių darbo teisei[77] ir socialinės apsaugos nacionalinės teisės aktams[78]. Be to, jos 3 straipsnio 1 dalies a punkte nurodyta, kad pirmenybė teikiama Direktyvai 96/71, o ne Direktyvai 2006/123, jeigu pastarosios direktyvos nuostatos prieštarauja kitam teisės aktui, „reglamentuojanči[am] tam tikrus teisės teikti paslaugą ar vykdyti paslaugos teikimo veiklą konkrečiuose sektoriuose ar profesijose aspektus“[79].

118. Antra, pradinėje Teisingumo Teismo jurisprudencijoje dėl nacionalinių priemonių, kuriomis ribojamas darbuotojų komandiravimas, atitikties SESV 56 straipsniui buvo atsižvelgiama į šių darbuotojų apsaugos sąlygas jų įmonės buveinės valstybėje[80]. Į šias sąlygas taip pat atsižvelgiama priėmus Direktyvą 96/71 suformuotoje jurisprudencijoje dėl ribojimų, nepatenkančių į šios direktyvos taikymo sritį[81]. Vis dėlto Teisingumo Teismas į buveinės valstybės teisės normas neatsižvelgia tuo atveju, kai darbuotojų darbo sąlygoms taikytinas Direktyvos 96/71 3 straipsnis, nes ši teisės norma taptų neveiksminga[82].

119. Trečia, Komisijos parengtame poveikio vertinime[83] pateikiama pakankamai duomenų ir informacijos, kad būtų patvirtintas pasiūlymas dėl teisės akto, pagal kurį priimta Direktyva 2018/957. Tiesa, kaip pripažįsta pati Komisija, duomenys apie tarpvalstybinį darbuotojų judėjimą buvo nevisiškai tikslūs, nes jie gauti remiantis informacija, kurią, išsiuntus A1 formas, pateikė nacionalinės socialinės apsaugos įstaigos. Vienų ir kitų šalių darbo užmokesčių skirtumus Komisija taip pat įvertino, remdamasi apytiksliais duomenimis.

120. Vis dėlto Teisingumo Teismo jurisprudencijoje pripažįstama, kad Sąjungos teisės aktų leidėjas turi didelę diskreciją nustatant bazinius duomenis, kurių reikia siekiant priimti teisės aktą. Teisminė šios diskrecijos kontrolė turi būti ribota[84]. Taigi Komisijos poveikio vertinime buvo pateikta pakankamai duomenų, kad Direktyvos 2018/957 priėmimas būtų pagrįstas. Per teisėkūros procedūrą dėl šių duomenų abejonių nekilo; Komisija jais rėmėsi, siekdama išnagrinėti įvairias alternatyvas ir teisingai pasirinkti tą alternatyvą, dėl kurios būtų sustiprinta darbuotojų apsauga.

121. Ketvirta, manau, kad yra netinkama komandiruotų darbuotojų socialinės apsaugos sistemą (Reglamentas Nr. 883/2004) pritaikyti pagal jų darbo sąlygas.

122. Kaip teigia Taryba, Sąjungos taisyklės, pagal kurias koordinuojamos nacionalinės socialinės apsaugos sistemos, pagrįstos logika, sukurta siekiant nustatyti teisių bei pareigų turinčio asmens ir pagalbą teikiančios valstybės santykius. Šiuo tikslu Reglamento Nr. 883/2004 11 straipsnio 1 dalyje kaip pagrindinis principas nustatyta tai, kad asmenims taikomi tik vienos valstybės narės teisės aktai, – paprastai pagal principą *lex loci laboris* tai yra faktinės darbo vietos teisės aktai.

77 Jos 1 straipsnio 6 dalyje darbo teisė suprantama kaip „[bet kurios] teisės ar sutartin[ės] nuostat[os] dėl įdarbinimo sąlygų, darbo sąlygų, įskaitant sveikatą ir saugą darbe, ir darbdavio bei darbuotojo santykių, kurias pagal [Sąjungos] teisei neprieštaraujančią nacionalinę teisę taiko valstybės narės“.

78 Sprendimo *Čepelnik* 29–36 punktai.

79 Direktyvos 2006/123 86 konstatuojamojoje dalyje taip pat patvirtinama, kad ši bendroji suderinimo teisės norma dėl prekybos paslaugomis vidaus rinkoje netaikoma darbo ir įdarbinimo sąlygoms, kurios pagal Direktyvą 96/71 komandiruotiems darbuotojams taikytinos siekiant teikti paslaugas kitos valstybės narės teritorijoje.

80 Sprendimo *Arblade ir kt.* 34 punktas.

81 Sprendimo *De Clercq ir kt.* 45–47 punktai ir 2010 m. spalio 7 d. Sprendimo *Santos Palhota ir kt.* (C-515/08, EU:C:2010:589) 25–27 ir 45 punktai.

82 Sprendimo *Laval un Partneri* 80 punktas.

83 2016 m. kovo 8 d. Komisijos tarnybų darbinis dokumentas SWD(2016) 52 *final*. Poveikio vertinimas, pridedamas prie dokumento „Pasiūlymas dėl Europos Parlamento ir Tarybos direktyvos, kuria iš dalies keičiama Direktyva 96/71/EB dėl darbuotojų komandiravimo paslaugų teikimo sistemoje“.

84 Sprendimo Čekijos Respublika / Parlamentas ir Taryba 77 punktas.

123. Vis dėlto šis bendrasis principas turi išimčių. Viena iš tokių išimčių yra atvejis, kai išlaikomas darbuotojo išimtinis ryšys su buveinės valstybės (t. y. valstybės, kurioje darbuotoją samdanti įmonė paprastai veikia) socialinės apsaugos sistema, kai įmonė šį darbuotoją ribotos trukmės laikotarpiui, ne ilgesniam nei 24 mėnesiai, komandiruoja į kitą valstybę narę, jeigu įvykdytos Reglamento Nr. 883/2004 12 straipsnyje nustatytos sąlygos [85].

124. Ši išimtis netaikytina komandiruotų darbuotojų darbo sąlygoms, nes teisiniai santykiai sieja silpnąją šalį (samdomą asmenį) ir didesnę galią turinčią kitą šalį (įmonę darbdavę). Norint geriau apsaugoti silpnąją šalį reikia kartu taikyti buveinės valstybės ir priimančiosios valstybės darbo teisės aktus.

125. Direktyvoje 96/71 paisoma šio siekio, nes užtikrinama, kad komandiruotiems darbuotojams būtų taikomos pagrindinės priimančiosios valstybės darbo sąlygos (išplėstos Direktyva 2018/957) ir kartu leidžiama kitus su darbo santykiais susijusius aspektus reglamentuoti buveinės valstybės teisės aktais. Šiuo klausimu direktyva atitinka reglamentą „Roma I“ [86] (juo remsiuosi vėliau).

126. Apibendrinant reikia nurodyti, kad Reglamente Nr. 883/2004 įtvirtintas sprendimas dėl komandiruotų darbuotojų socialinės apsaugos (jai taikomos buveinės valstybės teisės normos) yra netaikytinas jų darbo sąlygoms; šioms sąlygoms turi būti iš dalies taikomi priimančiosios valstybės teisės aktai kartu su buveinės valstybės teisės aktais [87].

127. Galiausiai Teisingumo Teismas Sąjungos teisės aktų leidėjo vertinimo neturi pakeisti savo vertinimu. Kaip jau pažymėjau, jis tik privalo patikrinti, ar Sąjungos teisės aktų leidėjas akivaizdžiai viršijo turimą didelę diskreciją kompleksinių vertinimų, kuriuos turėjo atlikti, srityje.

128. Šiuo atveju manau, kad Sąjungos teisės aktų leidėjas nepasirinko „akivaizdžiai netinkamų priemonių“ atsižvelgiant į siekiamą tikslą [88]. Jis taip pat neviršijo turimos didelės diskrecijos iš dalies pakeisdamas ankstesnę sistemą tokioje sudėtingoje srityje kaip tarpvalstybinis darbuotojų komandiravimas.

C. Trečiojo ieškinio pagrindo antra dalis: nediskriminavimo principo pažeidimas

1. Argumentai

129. Vengrijos vyriausybė mano, kad Direktyva 2018/957 pažeidžiamas nediskriminavimo principas, pagal kurį draudžiama panašiomis aplinkybėmis taikyti skirtingas taisykles arba tą pačią taisyklę taikyti skirtingoms situacijoms [89].

130. Pirma, pakeitus pareigą komandiruotiems darbuotojams mokėti minimalų darbo užmokestį, siekiant užtikrinti, kad jų darbo užmokestis būtų toks pat kaip vietinių darbuotojų, paslaugas teikiančios įmonės, komandiruojančios savo darbuotojus, yra diskriminuojamos vietinių įmonių atžvilgiu. Jos diskriminuojamos dėl to, kad priimančiosios valstybės įmonės privalo savo darbuotojams

85 Išimtis pagrįsta siekiu kuo labiau skatinti laisvę teikti paslaugas ir vengti nereikalingų ir brangiai kainuojančių administracinių ir kitokio pobūdžio kliūčių, kurios neatitiktų nei darbuotojų, nei įmonių, nei socialinės apsaugos institucijų interesų.

86 2008 m. birželio 17 d. Europos Parlamento ir Tarybos reglamentas (EB) Nr. 593/2008 dėl sutartinėms prievolėms taikytinos teisės („Roma I“) (OL L 177, 2008, p. 6, klaidų ištaisymas OL L 309, 2009 11 24, p. 87).

87 Vienintelė šios taisyklės išimtis yra įtvirtinta Direktyvos 96/71 3 straipsnio 7 dalyje; joje numatyta, kad priimančiosios valstybės darbo teisės aktų taikymas netrukdo taikyti darbuotojams palankesnių darbo sąlygų. Tai reiškia, kad komandiruotiems darbuotojams toliau gali būti taikomi buveinės valstybės darbo teisės aktai ir darbo sąlygos, jeigu šios sąlygos yra palankesnės negu priimančiosios valstybės. Šiomis aplinkybėmis priimančioji valstybė turi pripažinti, kad buveinės valstybės teisės aktai taikomi teisėtai, ir nenustatyti papildomų kliūčių darbuotojų komandiravimui siekiant teikti tarpvalstybines paslaugas.

88 Sprendimo Čekijos Respublika / Parlamentas ir Taryba 77 punktas.

89 2007 m. kovo 22 d. Sprendimo *Talotta* (C-383/05, EU:C:2007:181) 18 punktas ir Sprendimo *Laval un Partneri* 115 punktas.

mokėti tik nacionalinėje teisėje nustatyto dydžio minimalų darbo užmokestį, o darbuotojus komandiruojančios kitų valstybių narių įmonės turi jiems mokėti darbo užmokestį, kuris bus nustatomas atsižvelgiant į nacionalinę praktiką ir, kaip mano Vengrijos vyriausybė, bus neišvengiamai didesnis už minimalų darbo užmokestį.

131. Antra, Vengrijos vyriausybė teigia, kad tai, jog tos pačios teisės normos pagal Direktyvos 96/71 3 straipsnio 1a dalį taikomos ilgam laikui komandiruotiems darbuotojams ir vietiniams darbuotojams, neatitinka nediskriminavimo principo, nes abiejų kategorijų darbuotojų padėtis nėra panaši.

132. Nediskriminavimo principas taip pat pažeidžiamas taikant darbuotojus komandiruojančioms įmonėms nustatytą pareigą mokėti jiems kelionės, buto ir maisto išlaidas (nauja Direktyvos 96/71 3 straipsnio 7 dalis).

133. Komisija, Taryba, Europos Parlamentas ir į bylą įstojusių valstybių narių vyriausybės mano, kad ši trečiojo ieškinio pagrindo dalis yra nepagrįsta.

2. Vertinimas

134. Direktyvoje 96/71, iš dalies pakeistoje Direktyva 2018/957, komandiruotų darbuotojų ir vietinių priimančiosios valstybės darbuotojų padėtis apskritai nelaikoma tapačia.

135. Dėl to jos 3 straipsnio 1 dalyje pateiktas baigtinis sričių, kuriose komandiruotiems darbuotojams taikomi priimančiosios valstybės teisės aktai, sąrašas, siekiant užtikrinti, kad komandiruotų ir vietinių darbuotojų sąlygos būtų vienodos [90]. Likusiose srityse neįpareigojama sudaryti vienodų sąlygų abiejų kategorijų darbuotojams.

136. Tai, kad sąvoka „minimalaus darbo užmokesčio normos“ pakeista sąvoka „darbo užmokestis“ (šį pakeitimą nagrinėsiu toliau), nereiškia, jog diskriminuojamos darbuotojus komandiruojančios įmonės, kaip teigia Vengrija.

137. Iš tiesų pagal naują 3 straipsnio 1 dalies trečią pastraipą „darbo užmokesčio sąvoka apibrėžiama pagal valstybės narės, į kurios teritoriją darbuotojas komandiruojamas, nacionalinę teisę ir (arba) praktiką ir apima visas darbo užmokesčio sudedamąsias dalis, kurios yra *privalomos* [91] pagal nacionalinius įstatymus ir kitus teisės aktus arba kolektyvines sutartis ar arbitražo sprendimus, kurie toje valstybėje narėje buvo paskelbti visuotinai taikytinais arba yra kitais atžvilgiais [kitaip] taikomi pagal 8 dalį“.

138. Taigi darbuotojus komandiruojančios įmonės turi jiems mokėti tik darbo užmokestį, apimantį minimalų darbo užmokestį ir bet kokias kitas jo dalis, privalomas priimančiojoje valstybėje. Nustatytos darbo užmokesčio dalys taip pat galioja vietiniams darbuotojams, nes yra privalomos pagal priimančiosios valstybės nacionalinę teisę ir jas turi mokėti šioje valstybėje įsteigtos įmonės, taigi netaikomos jokios skirtingos sąlygos. Žinoma, Direktyvoje 2018/957 konkrečiai nenurodoma, kurios darbo užmokesčio dalys yra privalomos; šis klausimas sprendžiamas priimančiosios valstybės teisėje.

139. Kaip matyti iš Komisijos poveikio vertinimo, Direktyvoje 2018/957 nereikalaujama, kad komandiruotų ir vietinių darbuotojų darbo užmokesčiai būtų *visiškai suvienodinti* [92].

90 Tai pagrindinės minimalią apsaugą užtikrinančios imperatyvios teisės normos, taikomos srityse, kuriose priimančioji valstybė gali reikalauti laikytis nacionalinės teisės (Sprendimo *Laval un Partneri* 59 punktas ir 2008 m. birželio 19 d. Sprendimo *Komisija / Liuksemburgas*, C-319/06, EU:C:2008:350, 26 punktas).

91 Pasviruoju šriftu išskirta mano.

92 2016 m. kovo 8 d. dokumento SWD(2016) 52 *final* 4.5.2 punktas.

140. Dėl nurodytos diskriminacijos, atsirandančios tas pačias teisės normas taikant ilgam laikui komandiruotiems ir vietiniams darbuotojams, tik pakartosiu, kad Direktyvos 96/71 3 straipsnio 1a dalyje nenustatyta vienodų sąlygų abiejų rūšių darbuotojams. Šioje nuostatoje ilgam laikui komandiruotiems darbuotojams taikoma sistema *suderinama* su vietinių darbuotojų sistema, tačiau jos *nesuvienodinamos* būtent dėl to, kad šių darbuotojų padėtis skiriasi.

141. Taip pat nemanau, kad darbuotojus komandiruojančioms įmonėms nustatyta pareiga padengti jiems kelionės, buto ar maisto išlaidas yra diskriminacinė. Tokių išlaidų patiriama dėl pačios komandiruotės ir darbdavys darbuotojui jas turi padengti pagal darbo santykiams taikytiną nacionalinę teisę ar praktiką, t. y. buveinės šalies teisę ar praktiką. Atitinkamoje direktyvos nuostatoje nurodoma, pagal kurią nacionalinę teisę turi būti padengiamos komandiruotės išlaidos, ir valstybės narės turi diskreciją šias išlaidas reglamentuoti nacionalinėje teisėje [93]. Manau, kad dėl šios taisyklės negali atsirasti jokios diskriminacijos.

D. Trečiojo ieškinio pagrindo trečia dalis: proporcingumo principo pažeidimas

1. Argumentai

142. Vengrijos vyriausybė laikosi nuomonės, kad taikant Direktyvą 2018/957 sudaroma sunkumų ir kliūčių teikti tarpvalstybines paslaugas komandiruojant darbuotojus vidaus rinkoje, nes joje tik užtikrinama didesnė komandiruotų darbuotojų apsauga. Taigi ši direktyva netinkama ja siekiamiems tikslams įgyvendinti ir pažeidžia proporcingumo principą.

143. Komisija, Taryba, Europos Parlamentas ir į bylą įstojusių valstybių narių vyriausybės mano, kad ši trečiojo ieškinio pagrindo dalis yra nepagrįsta.

2. Vertinimas

144. Pagal proporcingumo principą Sąjungos institucijų teisės aktai turi būti tinkami atitinkamais teisės aktais siekiamiems teisėtiems tikslams įgyvendinti ir neviršyti to, kas būtina jiems pasiekti [94].

145. Sąjungos institucijos turi didelę diskreciją tuo atveju, kai privalo atlikti techninio pobūdžio pasirinkimus ir parengti sudėtingas prognozes ir vertinimus. Teisingumo Teismas tikrina tik tai, ar Sąjungos teisės aktų leidėjas *akivaizdžiai* viršijo šią diskreciją, pasirinkdamas akivaizdžiai netinkamas ar neproporcingas priemonės atsižvelgiant į siekiamą tikslą [95].

146. Pritariu Tarybai ir Parlamentui, kad priimdamas Direktyvą 2018/957 Sąjungos teisės aktų leidėjas laikėsi proporcingumo principo reikalavimų.

147. Norėdamas išvengti pasikartojimų, Vengrijos vyriausybės argumentus dėl nuostatų, susijusių su ilgam laikui komandiruotais darbuotojais, neproporcingumo nagrinėsiu aptardamas ketvirtą šio trečiojo ieškinio pagrindo dalį.

93 Žr. Direktyvos 2018/957 19 konstatuojamąją dalį.

94 2010 m. birželio 8 d. Sprendimo *Vodafone ir kt.* (C-58/08, EU:C:2010:321) 51 punktas; 2012 m. liepos 12 d. Sprendimo *Association Kokopelli* (C-59/11, EU:C:2012:447) 38 punktas ir 2015 m. birželio 16 d. Sprendimo *Gauweiler ir kt.* (C-62/14, EU:C:2015:400) 67 punktas.

95 Sprendimo *Čekijos Respublika / Parlamentas ir Taryba* 78 punktas ir 2010 m. liepos 8 d. Sprendimo *Afton Chemical* (C-343/09, EU:C:2010:419) 46 punktas.

148. Dėl komandiruotų darbuotojų darbo užmokesčio pažymėtina, kad sąvokos „minimalaus darbo užmokesčio normos“ pakeitimas sąvoka „darbo užmokestis“, padarytas Direktyva 2018/957, Komisijos paskelbtame poveikio vertinime pateisinamas tuo, kad taikant Direktyvą 96/71 kyla sunkumų dėl pirmosios sąvokos vartojimo.

149. Siekdama ištaisyti šią situaciją Komisija išnagrinėjo galimus sprendimus ir jų ekonomines pasekmes. Ji pasirinko sprendimą, kurį laikė tinkamiausiu, t. y. nusprendė padaryti ribotą Direktyvos 96/71 pakeitimą (jis padarytas priėmus Direktyvą 2018/957), atmetusi galimybę skelbti aiškinamąjį komunikatą arba nekeisti Direktyvos 96/71 [96].

150. Manau, kad šis sprendimas neprieštarauja proporcingumo principui ir juo nenustatomas SESV 56 straipsnio neatitinkantis apribojimas. Tai galima pagrįsti keliais argumentais.

151. Pirma, dėl sąvokos „minimalaus darbo užmokesčio normos“ kilo praktinių sunkumų [97], kaip matyti iš Teisingumo Teismo jurisprudencijos, konkrečiai kalbant, iš Sprendimo *Sähköalojen ammattiliitto* [98]. Šiame sprendime pritarta plačiam aiškinimui, apimančiam:

– galimybę skaičiuoti minimalų valandinį arba akordinį darbo užmokestį remiantis darbuotojų priskyrimu prie darbo užmokesčio grupių, numatytu priimančiosios valstybės narės taikytinose kolektyvinėse sutartyse, su sąlyga, kad šie skaičiavimas ir skirstymas atliekami pagal privalomojo pobūdžio ir skaidrias taisykles, o tai turi patikrinti nacionalinis teismas,

– dienpinigius, mokamus tokiomis pačiomis sąlygomis kaip ir tuo atveju, kai jie įskaičiuojami į darbo užmokestį, mokamą vietiniams darbuotojams, komandiruojamiems priimančiosios valstybės narės viduje,

– kelionės laiko kompensaciją, mokamą darbuotojams, jeigu kasdienės kelionės į darbo vietą ir iš jos užtrunka ilgiau kaip valandą,

– atostogų išmoką, kuri turi būti mokama už minimalų mokamų metinių atostogų laikotarpį.

152. Sąjungos teisės aktų leidėjas, priimdamas Direktyvą 2018/957 ir Direktyvos 96/71 3 straipsnio 1 bei 7 dalyse įtvirtindamas sąvoką „darbo užmokestis“, atsižvelgė į šiuos aiškinimo sunkumus, taip pat į Teisingumo Teismo skatinamą platų aiškinimą.

153. Be to, dėl šio pakeitimo galima apriboti įmonių praktiką, kai komandiruodamos darbuotojus jos galbūt siekia mokėti jiems minimalų darbo užmokestį, neatsižvelgdamos į jų kategoriją, pareigas, profesinę kvalifikaciją ir darbo stažą, todėl darbo užmokestis skiriasi nuo vietinių darbuotojų, kurių padėtis panaši, užmokesčio [99].

154. Per teismo posėdį Komisija pakartojo tai, kas jau nurodyta jos poveikio vertinime: Direktyvoje 96/71 įtvirtintų „minimalaus darbo užmokesčio normų“ prilyginimas priimančiosios valstybės nacionalinės teisės aktuose teisėtai nustatytam minimaliam darbo užmokesčiui praktiškai lėmė tai, kad atsirado vietinių ir komandiruotų darbuotojų darbo užmokesčio skirtumas, visų pirma statybos sektoriuje.

96 2016 m. kovo 8 d. dokumentas SWD(2016) 52 *final*, p. 23 ir paskesni.

97 Prancūzijos vyriausybė per teismo posėdį akcentavo šiuos praktinius sunkumus ir pažymėjo, kad Prancūzijoje minimalus darbo užmokestis (SMIC) skiriasi nuo Direktyvoje 96/71 įtvirtintų „minimalaus darbo užmokesčio normų“. Šios normos apima ne tik minimalų darbo užmokestį, bet ir priemokas už darbą naktį arba pavojingomis sąlygomis, kurios komandiruotiems darbuotojams taip pat turi būti mokamos.

98 38–70 punktai.

99 2016 m. kovo 8 d. dokumentas SWD(2016) 52 *final*, p. 10 ir 11.

155. Antra, taikant Direktyvos 96/71 3 straipsnio 1 dalies antrą pastraipą minimalaus darbo užmokesčio normos turi būti nustatomos pagal priimančiosios valstybės narės nacionalinę teisę ar praktiką [100]. Šių normų apskaičiavimo tvarką ir pasirinktus apskaičiavimo kriterijus taip pat nustato priimančioji valstybė narė [101]. Sąjungos valstybių narių nacionalinė teisė ar praktika, taikoma siekiant apskaičiuoti minimalų darbo užmokestį, yra labai nevienoda (ir ne visada skaidri), todėl sunku darbuotojus komandiruoti taikant teisingas darbo sąlygas, panašias į galiojančias vietiniams darbuotojams [102].

156. Savo poveikio vertinime Komisija pateikė pagrindimą, pagal kurį *darbo užmokesčio* sąvoka leidžia ištaisyti šiuos neatitikimus ir užtikrinti didesnę komandiruotų darbuotojų apsaugą, sudarant sąžiningesnes vietinių įmonių ir įmonių, komandiruojančių darbuotojus paslaugoms teikti, konkurencijos sąlygas tik tuose sektoriuose, kurie itin imlūs darbo jėgai [103].

157. Atsižvelgiant į tai, kas išdėstyta, galima daryti išvadą, kad Sąjungos teisės aktų leidėjas, pasirinkdamas siekiamiems tikslams įgyvendinti tinkamą priemonę (darbo užmokesčio sąvokos įtvirtinimą), paisė proporcingumo principo reikalavimų ir *akivaizdžiai* neviršijo didelės savo diskrecijos tokioje sudėtingoje techninėje srityje, kaip nagrinėjama. Ši priemonė savaime padeda padidinti komandiruotų darbuotojų apsaugą ir užtikrinti sąžiningas vietinių ir darbuotojus komandiruojančių įmonių konkurencijos sąlygas.

E. Trečiojo ieškinio pagrindo ketvirta dalis: laisvės teikti paslaugas pažeidimas, padarytas taikant ilgam laikui komandiruotų darbuotojų sistemą

1. Argumentai

158. Vengrijos vyriausybė teigia, kad konkreti sistema, skirta ilgam laikui komandiruotiems darbuotojams (nauja Direktyvos 96/71 3 straipsnio 1a dalis), neatitinka SESV 56 straipsnio.

159. Iš dalies pakeitus ilgam laikui komandiruotiems darbuotojams taikytiną teisę ir taikant jiems visas priimančiosios valstybės narės darbo sąlygas, pagal šią sistemą neproporcingai ir nepateisinamai ribojama darbuotojus komandiruojančių įmonių veikla teikiant tarpvalstybines paslaugas. Dėl to taip pat išnyksta ribos tarp laisvės teikti paslaugas ir laisvo darbuotojų judėjimo.

160. Sąjungos institucijos ir į bylą įstojusių valstybių narių vyriausybės mano, kad ilgam laikui komandiruotiems darbuotojams skirta nauja sistema yra pateisinama, atitinka proporcingumo principą ir neprieštarauja SESV 56 straipsniui.

100 „[M]inimalaus darbo užmokesčio sudedamąsias dalis, taikant šią direktyvą, reikia nustatyti pagal valstybės narės, į kurią komandiruota, teisę, tačiau dėl tokio iš teisės aktų ar iš susijusių nacionalinių kolektyvinių sutarčių, ar iš to, kaip šiuos aktus aiškina nacionaliniai teismai, [kylančio] apibrėžimo neturi būti trukdoma laisvai teikti paslaugas tarp valstybių narių“. Sprendimo *Sähköalojen ammattiliitto* 34 punktas ir Sprendimo *Isbir* 37 punktas.

101 Sprendimo *Sähköalojen ammattiliitto* 39 punktas.

102 Žr. Fondazione Giacomo Brodolini (FGB), Study on wage setting systems and minimum rates of pay applicable to posted workers in accordance with Directive 97/71/EC in a selected number of Member States and sectors, galutinė ataskaita, 2015 m. lapkričio mėn.; Schiek, Oliver, Forde, Alberti, ES Social and Labour Rights and ES Internal Market Law, Study for the EMPL Committee, Europos Parlamentas, 2015 m. rugsėjo mėn. (http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2015/563457/IPOL_STU%282015%29563457_EN.pdf).

103 2016 m. kovo 8 d. dokumentas SWD(2016) 52 *final*, p. 11–14.

2. Vertinimas

161. Nauja ilgam laikui komandiruotų darbuotojų kategorija skiriasi nuo „įprastų“ komandiruotų darbuotojų kategorijos. Skiriamasis kriterijus yra faktinė komandiruotės trukmė: jeigu komandiruotė trunka ilgiau nei 12 mėnesių (išimtiniais atvejais 18 mėnesių), *įprastas* komandiruotas darbuotojas tampa *ilgam laikui* komandiruotu darbuotoju.

162. Praėjus šiam terminui, komandiruotam (dabar – ilgam laikui) darbuotojui taikoma kitokia teisinė sistema: be 3 straipsnio 1 dalyje numatytų darbo sąlygų, jam taikomos valstybės narės, kurioje jis dirba, darbo sąlygos.

163. Remiantis Direktyvos 2018/957 9 konstatuojamąja dalimi [104] darytina išvada, kad šioje direktyvoje ilgam laikui komandiruoti darbuotojai vis dėlto nėra visiškai sutapatinami su vietiniais darbuotojais (atitinkamos valstybės ar kitų valstybių narių piliečiais, pasinaudojusiais judėjimo laisve).

164. Išlaikoma ilgam laikui komandiruotų darbuotojų teisinė padėtis, grindžiama laisve teikti paslaugas (naudojantis šia padėtimi minėta laisvė yra įgyvendinama), kaip nurodyta Direktyvos 2018/957 10 konstatuojamojoje dalyje [105].

165. Priešingai, nei teigia Vengrijos vyriausybė, naujoje Direktyvos 2018/957 3 straipsnio 1a dalyje ilgam laikui komandiruoti darbuotojai nėra visiškai sutapatinami su vietiniais darbuotojais, nes:

– pagal šią nuostatą „[tos] dalies pirma pastraipa netaikoma toliau nurodytiems dalykams: a) darbo sutarties sudarymo ir nutraukimo procedūroms, formalumams ir sąlygoms, įskaitant nekonkuravimo sąlygas; b) papildomų profesinių pensijų sistemoms“,

– pagal 3 straipsnio 1a dalį „vis[os] <…> darbo <…> sąlyg[os], [nustatytos] valstybėje narėje, kurioje yra atliekamas darbas“, ilgam laikui komandiruotiems darbuotojams taikomos „nepriklausomai nuo to, kuri teisė yra taikoma darbo santykiams“. Tai reiškia, kad, kaip savo pastabose pažymi Europos Parlamentas, dėl šios komandiruotų darbuotojų kategorijos tarptautinė privatinė teisė, susijusi su jų teisiniais santykiais, nėra iš dalies pakeista [106],

– ilgam laikui komandiruoti darbuotojai su vietiniais darbuotojais sutapatinami tiek, kiek tai susiję su „vis[omis] <…> darbo <…> sąlyg[omis], [nustatytomis] valstybėje narėje, kurioje yra atliekamas darbas“. Tokiomis sąlygomis turi būti laikomos „darbo sąlyg[os] ir darbuotojų sveikatos apsaug[a] ir saug[a]“, kurios pagal naują Direktyvos 96/71 1 straipsnio 1 dalį yra reglamentuojamos šia direktyva. Taigi išlieka skirtumai tokiose srityse kaip socialinė apsauga ar apmokestinimas.

104 „[K]omandiravimas pagal savo pobūdį yra laikinas. Komandiruoti darbuotojai paprastai grįžta į valstybę narę, iš kurios jie buvo komandiruoti, kai užbaigiamas darbas, kurį atlikti jie buvo komandiruoti. Vis dėlto, atsižvelgiant į tai, kad kai kurios komandiruotės yra ilgalaikės, ir pripažįstant priimančiosios valstybės narės darbo rinkos ir tokiems ilgiems laikotarpiams komandiruotų darbuotojų sąsają, ilgesnių nei 12 mėnesių komandiruočių atveju priimančiosios valstybės narės turėtų užtikrinti, kad į jų teritoriją darbuotojus komandiruojančios įmonės garantuotų tiems darbuotojams papildomas darbo sąlygas, kurios būtų privalomai taikomos darbuotojams valstybėje narėje, kurioje atliekamas darbas. Gavus motyvuotą paslaugų teikėjo pranešimą, tas laikotarpis turėtų būti pratęstas“.

105 „[B]ūtina užtikrinti didesnę darbuotojų apsaugą siekiant garantuoti laisvę teikti paslaugas teisingomis sąlygomis tiek trumpuoju, tiek ilguoju laikotarpiu, visų pirma užkertant kelią Sutartimis garantuotų teisių pažeidimui. Tačiau tokią darbuotojų apsaugą užtikrinančiomis taisyklėmis negali būti daromas poveikis į kitos valstybės narės teritoriją darbuotojus komandiruojančių įmonių teisei naudotis laisve teikti paslaugas taip pat ir tais atvejais, kai komandiruotės trukmė viršija 12 mėnesių, arba, kai taikytina, – 18 mėnesių. Todėl bet kokia nuostata, taikytina komandiruotiems darbuotojams, kai komandiruotės trukmė viršija 12 mėnesių arba, kai taikytina, – 18 mėnesių, turi būti suderinama su ta laisve. Pagal nusistovėjusią teismų praktiką laisvės teikti paslaugas apribojimai yra leistini tik jei tie apribojimai yra pateisinami dėl svarbių viešojo intereso priežasčių ir jei jie yra proporcingi ir būtini“.

106 Komisija siūlė pakeisti teisinę sistemą, taikomą individualioms ilgam laikui komandiruotų darbuotojų darbo sutartims, ir rekomendavo šiems darbuotojams taikyti priimančiosios šalies darbo teisę. Žr. Komisijos pasiūlymo COM(2016) 128 2a straipsnį ir poveikio vertinimą SWD(2016) 52 *final*, p. 25.

166. Manau, kad naujos ilgam laikui komandiruotų darbuotojų kategorijos reglamentavimas yra pateisinamas, o pagal jį taikomi apribojimai yra suderinami su laisve teikti paslaugas ir atitinka SESV 56 straipsnį.

167. Nustačius 12 mėnesių (išimtiniais atvejais 18 mėnesių) terminą panaikinta neaiški pradinės redakcijos Direktyvos 96/71 nuostata: šios direktyvos 2 straipsnio 1 dalyje komandiruotu darbuotoju buvo laikomas darbuotojas, kuris kitoje nei kilmės valstybėje dirba „ribotą laiką“. Pažymiu, kad naujoje taisyklėje šis neaiškumas pašalintas, nes paaiškinama, kad ilgam laikui komandiruotu darbuotoju laikomas darbuotojas, kurio komandiruotė trunka ilgiau nei 12 (arba) 18 mėnesių.

168. Taip pat manau, kad ilgam laikui komandiruoto darbuotojo statusas yra pagrįstas, nes atitinka darbuotojų situaciją: darbuotojai priimančiojoje valstybėje gyvena ilgą laiką, todėl daugiau dalyvauja šios valstybės darbo rinkoje. Logiška (ir proporcinga), kad šiomis aplinkybėmis jiems taikoma daugiau paskirties valstybės darbo teisės normų; kartu jie išlaiko ryšį su įmonės, kuriai dirba, buveinės valstybe.

169. Naujoje 3 straipsnio 1a dalies trečioje pastraipoje šis pakeitimas padarytas pateikiant tokį patikslinimą: „Jeigu 1 straipsnio 1 dalyje nurodyta įmonė pakeičia komandiruotą darbuotoją kitu komandiruotu darbuotoju, atliekančiu tą patį darbą toje pačioje vietoje, komandiruotės trukmė šios dalies tikslais yra bendra atitinkamų atskirų komandiruotų darbuotojų komandiruotės laikotarpių trukmė“. Nors praktiškai dėl šios nuostatos gali kilti tam tikrų sunkumų, manau, kad apskritai ji yra tinkama siekiant užtikrinti, kad nebūtų vengiama taikyti direktyvos ir ja nebūtų piktnaudžiaujama, pakeičiant komandiruotus darbuotojus kitais komandiruotais darbuotojais, atliekančiais tą patį darbą.

F. Trečiojo ieškinio pagrindo penkta dalis: SESV 58 straipsnio 1 dalies pažeidimas

1. Argumentai

170. Vengrijos vyriausybė teigia, kad Direktyvos 2018/957 3 straipsnio 3 dalimi pažeidžiama SESV 58 straipsnio 1 dalis, nes pagal ją tos direktyvos teisės normų dėl darbuotojų komandiravimo taikymo sritis išplečiama, įtraukiant į ją transporto sektorių.

171. Komisija, Taryba, Europos Parlamentas ir į bylą įstojusių valstybių narių vyriausybės mano, kad ši trečiojo ieškinio pagrindo dalis yra nereikšminga arba nepagrįsta.

2. Vertinimas

172. Laisvas paslaugų judėjimas transporto srityje reglamentuojamas ne SESV 56 straipsnyje, kuriame apskritai kalbama apie laisvę teikti paslaugas, o visų pirma SESV 58 straipsnio 1 dalyje įtvirtintoje nuostatoje. Pagal šią nuostatą „[l]aisvę teikti paslaugas transporto srityje reglamentuoja transportui skirtos antraštinės dalies nuostatos“ [107], t. y. SESV 90–100 straipsniai.

173. Nors Direktyvos 96/71 teisinis pagrindas yra tik teisės normos, reglamentuojančios laisvę teikti paslaugas (SESV 53 straipsnio 1 dalis ir 62 straipsnis), o ne teisės normos, susijusios su bendra transporto politika (SESV 91 straipsnis), galima teigti, kad ši direktyva taikoma transporto paslaugoms [108].

107 Sprendimo *Dobersberger* 24 punktas ir 2010 m. gruodžio 22 d. Sprendimo *Yellow Cab Verkehrsbetrieb* (C-338/09, EU:C:2010:814) 29 punktas.
108 2019 m. liepos 29 d. generalinio advokato M. Szpunar išvados byloje *Dobersberger* (C-16/18, EU:C:2019:638) 36 punktas.

174. Direktyvoje 96/71 nurodyta, kad į jos taikymo sritį nepatenka „prekybinės laivininkystės įmonių personal[as], dirban[tis] jūroje“ [109], todėl darytina išvada, jog teisės aktų leidėjas nori, kad direktyva būtų taikoma kitoms transporto srities paslaugoms. Tai patvirtina Direktyvoje 2014/67 pateikiama nuoroda į „judžius [transporto sektoriaus] darbuotoj[us]“ [110], taip pat kituose Sąjungos teisės aktuose pateikiamos nuorodos į tai, kad Direktyva 96/71 taikoma kabotažo transportui [111].

175. Pagal Direktyvos 2018/957 3 straipsnio 3 dalį ši direktyva „kelių transporto sektoriui taikoma nuo teisėkūros procedūra priimamo akto, kuriuo iš dalies keičiamos Direktyvos 2006/22/EB nuostatos dėl vykdymo užtikrinimo reikalavimų ir nustatomos konkrečios su Direktyva 96/71/EB ir Direktyva 2014/67/ES susijusios kelių transporto vairuotojų komandiravimo taisyklės, taikymo pradžios dienos“.

176. Taigi, kaip patvirtinama Direktyvos 2018/957 15 konstatuojamojoje dalyje [112], šia direktyva padaryti Direktyvos 96/71 pakeitimai ateityje bus taikomi tik kelių transporto sektoriui ir ne besąlygiškai, o priėmus teisėkūros procedūra priimamą teisės aktą, kuriuo bus iš dalies keičiama Direktyva 2006/22 ir kuris apims konkrečias taisykles dėl direktyvų 96/71 ir 2014/67.

177. Jeigu taip yra, naujoje Direktyvos 2018/957 3 straipsnio 3 dalyje iš tikrųjų nepateikiama jokių materialinės teisės normų dėl darbuotojų komandiravimo transporto sektoriuje ir visiškai nepakeičiama Direktyvos 96/71 taikymo šiam sektoriui tvarka [113].

178. Tos teisės normos bus įtvirtintos naujame teisėkūros procedūra priimamame akte, kurio pasiūlymą Komisija jau pateikė [114]. Nėra jokių kliūčių, kad šio teisės akto teisinis pagrindas taip pat būtų SESV 91 straipsnis.

179. Taigi manau, kad, priėmus Direktyvos 2018/957 3 straipsnio 3 dalį, SESV 58 straipsnio 1 dalis nepažeista.

180. Atsižvelgdamas į tai, kas išdėstyta, siūlau atmesti visą trečiąjį ieškinio dėl panaikinimo pagrindą.

109 Žr. Direktyvos 96/71 1 straipsnio 2 dalį.

110 Žr. Direktyvos 2014/67 9 straipsnio 1 dalies b punktą. Bendroje deklaracijoje, pateikiamoje 1996 m. rugsėjo 24 d. Užimtumo ir socialinių reikalų tarybos posėdžio protokolo priede (1996 m. rugsėjo 20 d. Dokumento Nr. 10048/96 add. 1 C.1 priedas), pažymima, kad geležinkelių, sausumos, oro ar vandens transporto sektorių judiems darbuotojams Direktyva 96/71 netaikoma tik tuo atveju, kai neteikiamos tarpvalstybinės paslaugos komandiruojant darbuotojus.

111 2009 m. spalio 21 d. Europos Parlamento ir Tarybos reglamento (EB) Nr. 1072/2009 dėl bendrųjų patekimo į tarptautinio krovinių vežimo kelių transportu rinką taisyklių (OL L 300, 2009, p. 72) 11 konstatuojamoji dalis ir 2009 m. spalio 21 d. Europos Parlamento ir Tarybos reglamento (EB) Nr. 1073/2009 dėl bendrųjų patekimo į tarptautinę keleivių vežimo tolimojo susisiekimo ir miesto autobusais rinką taisyklių ir iš dalies keičiančio Reglamentą (EB) Nr. 561/2006 (OL L 300, 2009, p. 88, klaidų ištaisymas OL L 272, 2015 10 16, p. 15) 17 konstatuojamoji dalis.

112 „[T]arptautinio kelių transporto sektoriui būdingas didelis darbo judumas, todėl šios direktyvos įgyvendinimas tame sektoriuje kelia ypatingų teisinių klausimų ir sunkumų; šie aspektai turi būti išnagrinėti judumo dokumentų rinkinyje nustačius konkrečias kelių transportui skirtas taisykles, be kita ko, skirtas kovai su sukčiavimu bei piktnaudžiavimu sugriežtinti“.

113 Direktyvos 96/71 taikymas komandiruotiems darbuotojams kelių transporto sektoriuje analizuojamas byloje *Federatie Nederlandse Vakbeweging*, C-815/18, kurią nagrinėja didžioji kolegija.

114 COM(2017) 278 *final*, 2017 m. gegužės 31 d. pasiūlymas dėl Europos Parlamento ir Tarybos direktyvos, kuria iš dalies keičiamos Direktyvos 2006/22 nuostatos dėl vykdymo užtikrinimo reikalavimų ir nustatomos konkrečios su Direktyva 96/71 ir Direktyva 2014/67 susijusios kelių transporto vairuotojų komandiravimo taisyklės.

VII. Ketvirtasis ieškinio pagrindas: SESV 56 straipsnio pažeidimas, padarytas į Direktyvos 96/71 taikymo sritį neįtraukus darbuotojų kolektyvinių veiksmų

A. Argumentai

181. Vengrijos vyriausybė teigia, kad 1 straipsnio 1a dalimi, įterpta į Direktyvą 96/71 Direktyva 2018/957, pažeidžiamas SESV 56 straipsnis, nes į jos taikymo sritį nepatenka naudojimasis teise streikuoti ir vykdyti kitus veiksmus, numatytus valstybių narių darbo santykių sistemose, ir naudojimasis teise derėtis dėl kolektyvinių susitarimų, juos sudaryti ir užtikrinti jų vykdymą, taip pat imtis kolektyvinių veiksmų.

182. Tai, kad šie aspektai nepatenka į jos taikymo sritį, prieštarauja Sprendimui *Laval un Partneri* ir leidžia teise streikuoti ir vykdyti kolektyvines derybas naudotis pagal nacionalinę teisę, neatsižvelgiant į Sąjungos teisės reikalavimus. Taip sudaromos sąlygos riboti kitų valstybių įmonių laisvę teikti paslaugas komandiruojant darbuotojus.

183. Komisija, Taryba, Europos Parlamentas ir į bylą įstojusių valstybių narių vyriausybės mano, kad šis ketvirtasis ieškinio pagrindas yra nepagrįstas.

B. Vertinimas

184. Naujoje 1 straipsnio 1a dalyje paaiškinama Direktyvos 96/71 taikymo sritis. Jei apskritai šioje direktyvoje įtvirtinamos „privalom[os] nuostat[os] dėl darbo sąlygų ir [komandiruotų] darbuotojų sveikatos apsaugos ir saugos“, tai 1a dalyje nurodoma, kad į direktyvos taikymo sritį nepatenka, be kita ko, „teis[ė] ar laisv[ė] streikuoti arba imtis kitų veiksmų, numatytų konkrečiose valstybių narių darbo santykių sistemose, laikantis nacionalinės teisės ir (arba) praktikos. Ja taip pat nedaromas poveikis teisei derėtis dėl kolektyvinių susitarimų, juos sudaryti ir užtikrinti jų vykdymą ar imtis kolektyvinių veiksmų pagal nacionalinę teisę ir (arba) praktiką“.

185. Direktyvoje 2018/957 neįtvirtinta jokių Direktyvos 96/71 nuostatų, kuriose būtų numatyta su kolektyviniais veiksmais susijusių naujovių. Pastarosios direktyvos 22 konstatuojamojoje dalyje aiškiai nurodoma, kad ji „nepažeidžia valstybių narių teisės, reglamentuojančios kolektyvinius veiksmus, skirtus verslo ir profesinių sluoksnių interesams ginti“.

186. Manau, kad aiškindama šią nuostatą Vengrijos vyriausybė daro aiškinimo klaidą. Tai, kad Direktyva 96/71 netaikoma darbuotojų teisėms imtis kolektyvinių veiksmų, nereiškia, kad naudojimuisi šiomis teisėmis netaikomos kitos nacionalinės ir Sąjungos teisės normos. Minėtos 1 straipsnio 1a dalies pradžioje nurodoma, kad „[š]ia direktyva nedaromas poveikis naudojimuisi valstybių narių ir Sąjungos lygmeniu pripažintomis pagrindinėmis teisėmis, įskaitant <…>“.

187. Vadinasi, ši nuostata netrukdo darbuotojų komandiravimo atvejais taikyti Chartijos 28 straipsnio arba ankstesnės Teisingumo Teismo jurisprudencijos dėl naudojimosi darbuotojų kolektyvinėmis teisėmis ir tokio naudojimosi poveikio laisvei teikti paslaugas.

188. Taigi manau, kad Direktyvos 96/71 1 straipsnio 1a dalimi laisvė teikti paslaugas neribojama, ir siūlau atmesti šį ieškinio dėl panaikinimo pagrindą.

VIII. Penktasis ieškinio pagrindas: teisinio saugumo principo pažeidimas, padarytas dėl to, kad Direktyva 2018/957 neatitinka Reglamento Nr. 593/2008 („Roma I“)

A. Argumentai

189. Penktąjį ieškinio pagrindą iš tiesų sudaro dvi skirtingos dalys, kurios tarpusavyje nelabai susijusios.

– Pirma, Vengrijos vyriausybė teigia, kad Direktyva 2018/957 prieštarauja Reglamentui Nr. 593/2008 ir teisinio saugumo bei teisės normų aiškumo principams, nes ja iš dalies pakeistas šio reglamento taikymas nepakeičiant reglamento teksto, todėl atsiranda didelis teisinis nesaugumas, susijęs su teisingu reglamento taikymu.

– Antra, ji tvirtina, kad dėl nepakankamai tikslios sąvokos „darbo užmokestis“ atsiranda neaiškumų, todėl pažeidžiami teisės normų aiškumo ir atitinkamai teisinio saugumo principai.

190. Komisija, Taryba, Europos Parlamentas ir į bylą įstojusių valstybių narių vyriausybės mano, kad penktasis ieškinio pagrindas yra nepagrįstas.

B. Penktojo ieškinio pagrindo pirmos dalies vertinimas: Direktyvos 2018/957 ir Reglamento Nr. 593/2008 („Roma I“) ryšys

191. Reglamento „Roma I“ 8 straipsnio 1 dalyje apskritai yra įtvirtinta kolizinė teisės norma, taikoma individualioms darbo sutartims; ji yra šalių pasirenkama teisė (taikant toje pačioje dalyje nurodytas sąlygas). Jeigu šalys nepasirinko šios teisės, „sutarčiai taikoma teisė valstybės, kurioje, o jei ši sąlyga netenkinama – iš kurios, darbuotojas vykdydamas sutartį įprastai atlieka darbą, teisė. Laikoma, kad valstybė, kurioje įprastai atliekamas darbas, nepasikeitė, jei darbuotojas laikinai dirba kitoje valstybėje“ (2 dalis).

192. Reglamento „Roma I“ 23 straipsnyje įtvirtinta šiame reglamente nustatytų kolizinių teisės normų taikymo išimtis: pagal jį, jeigu Sąjungos teisės nuostatose įtvirtintos taisyklės dėl sutartiniams santykiams, susijusiems su tam tikrais klausimais, taikytinos teisės, šioms taisyklėms teikiama pirmenybė [115].

193. Taigi pirmenybė teikiama ne reglamento „Roma I“ bendrosioms taisyklėms dėl teisės pasirinkimo, o specialiosioms taisyklėms, kurios šiuo klausimu įtvirtintos konkrečiose Sąjungos teisės nuostatose [116].

194. Priešingai, nei teigia Vengrijos vyriausybė, manau, kad Direktyvos 96/71 3 straipsnio 1 dalis (įprastų komandiruotų darbuotojų atveju) ir nauja 3 straipsnio 1a dalis (ilgam laikui komandiruotų darbuotojų atveju) yra *specialiosios* teisės kolizijos *taisyklės* [117], kurios turi būti taikomos kartu su reglamento „Roma I“ taisyklėmis [118].

115 Reglamento „Roma I“ 23 straipsnyje nustatyta: „Šis reglamentas <…> neturi įtakos tam, kaip taikomos Bendrijos teisės nuostatos, kuriomis tam tikrais klausimais nustatomos su sutartinėmis prievolėmis susijusios teisės kolizijos taisyklės“.

116 Žr. analizę, pateikiamą Van Hoek, A., „Re-embedding the transnational employment relationship: a tale about the limitations of (ES) law?“, *Common Market Law Review*, 2018, Nr. 3, p. 455–460.

117 Žr. generalinio advokato N. Wahl išvados byloje *Sähköalojen ammattiliitto* (C-396/13, EU:C:2014:2236) 47–53 punktus.

118 Iš tikrųjų Direktyvoje 96/71 ne nustatyta, kad ji taikoma vietoj reglamento „Roma I“, o įpareigojama derinti abu teisės aktus. Jos 3 straipsnio 1 ir 1a dalyse numatyta, jog „[v]alstybės narės užtikrina, kad nepriklausomai nuo to, kuri teisė yra taikoma darbo santykiams <…>“, būtų taikomos priimančiosios valstybės darbo sąlygos. Tai reiškia, kad darbo sutarčiai taikytina teisė nustatoma pagal reglamento „Roma I“ 8 straipsnį, tačiau taikant šią teisę pagal darbo sutarčiai taikomas Direktyvos 96/71 3 straipsnio 1 ir 1a dalis bet kuriuo atveju yra tik taikytinos tam tikros darbo sąlygos, reglamentuojamos priimančiosios valstybės teisės aktuose.

195. Laikantis šių dviejų Direktyvos 96/71 nuostatų ir pagal įprastas kolizines teisės normas taikytinos teisės, turi būti taikomos tokios priimančiosios valstybės teisės sistemos nuostatos:

– įprastų komandiruotų darbuotojų atveju – nuostatos, susijusios su 3 straipsnio 1 dalyje pateiktame išsamiame sąraše nurodytomis sąlygomis (darbo sąlygomis ir darbuotojų sveikatos apsauga bei sauga),

– ilgam laikui komandiruotų darbuotojų atveju – be minėtų sąlygų, likusios priimančiosios valstybės sąlygos, kaip nurodyta 3 straipsnio 1a dalyje.

196. Kaip savo pastabose pažymi Taryba, iš reglamento „Roma I“ rengimo proceso matyti, kad reglamento 23 straipsnis apima Direktyvoje 96/71 numatytą išimtį, nes Komisijos pasiūlyme buvo pateiktas specialiųjų teisės normų, įtvirtintų kitose Sąjungos teisės nuostatose (įskaitant Direktyvos 96/71 nuostatas), priedas [119].

197. Šį teiginį galima patvirtinti remiantis Direktyvos 96/71 11 konstatuojamąja dalimi, nes joje nurodyta, kad konvencija (pakeista reglamentu „Roma I“) „neturi įtakos taikant nuostatas, pagal kurias konkrečiam atvejui yra nustatomi teisės pasirinkimo principai, susiję su sutartinėmis prievolėmis[,] ir kurios yra ar bus įtrauktos į Europos Bendrijų institucijų aktus arba į nacionalinius įstatymus, suderintus įgyvendinant tokius aktus“.

198. Tą pačią išvadą galima padaryti remiantis reglamento „Roma I“ 40 konstatuojamąja dalimi; joje nustatyta, kad „<…> šis reglamentas nepanaikina galimybės su sutartinėmis prievolėmis susijusias teisės kolizijos taisykles įtraukti į Bendrijos teisės nuostatas, susijusias su konkrečiais dalykais“.

199. Taigi, priešingai, nei teigia Vengrija, teisinio saugumo principas nereiškia, kad Direktyva 2018/957 iš dalies pakeitus Direktyvą 96/71 turi būti padarytas ir reglamento „Roma I“ pakeitimas.

200. Pagal šio reglamento 23 straipsnį komandiruotų darbuotojų sutarčių srityje specialiosios Direktyvos 96/71 taisyklės gali būti taikomos kartu su bendrosiomis taisyklėmis, įtvirtintomis paties reglamento 8 straipsnyje. Abiejų rūšių taisyklių ryšys yra pakankamai aiškus, numatomas ir tikslus, taigi teisinio saugumo principo laikomasi [120].

201. Ši išvada nėra paneigta, kaip teigia Vengrija, nes naujoje Direktyvos 96/71 3 straipsnio 1a dalies trečioje pastraipoje yra numatyta teisės norma dėl kovos su sukčiavimu, taikoma komandiruotų darbuotojų pakeitimo atveju (ją nurodžiau pirma) [121]. Tokiu atveju kiekvieno pakeičiamo ar pakeičiančio darbuotojo sutarčiai gali būti taikomi kitos šalies teisės aktai, o šioje nuostatoje tik įtvirtinama sąlyga, kuria siekiama išvengti sukčiavimo, užtikrinant Direktyvos 96/71 ir reglamento „Roma I“ ryšį.

C. Penktojo ieškinio pagrindo antros dalies vertinimas: Direktyvoje 2018/957 įtvirtintos sąvokos „darbo užmokestis“ neapibrėžimas

202. Vengrijos vyriausybė mano, kad tai, jog ankstesnę sąvoką „minimalaus darbo užmokesčio normos“ pakeitusi nauja sąvoka „darbo užmokestis“ yra neapibrėžta ir neaiški, neatitinka teisės normų aiškumo principo, kylančio iš teisinio saugumo principo.

119 Žr. 2005 m. gruodžio 15 d. Dokumentą COM(2005) 650 *final*, p. 24.

120 Pagal suformuotą jurisprudenciją teisinio saugumo principu reikalaujama, kad teisės normos būtų aiškios ir tikslios, o jų poveikį galima būtų numatyti, kad suinteresuotieji asmenys galėtų suprasti Sąjungos teisės reglamentuojamas situacijas ir teisinius santykius (2015 m. gegužės 5 d. Sprendimo *Ispanija / Taryba*, C-147/13, EU:C:2015:299, 79 punktas).

121 „Jeigu <…> įmonė pakeičia komandiruotą darbuotoją kitu komandiruotu darbuotoju, atliekančiu tą patį darbą toje pačioje vietoje, komandiruotės trukmė šios dalies tikslais yra bendra atitinkamų atskirų komandiruotų darbuotojų komandiruotės laikotarpių trukmė“.

203. Ši penktojo ieškinio dėl panaikinimo pagrindo dalis yra susijusi su antruoju ieškinio pagrindu, kurį jau pasiūliau atmesti.

204. Paradoksalu, kad Vengrijos vyriausybė tokio paties prieštaravimo (grindžiamo teisiniu nesaugumu) nepateikia dėl ankstesnės Direktyvos 96/71 sąvokos [122], kurią aiškinant buvo kilę tam tikrų sunkumų, o jį pateikia dėl teisės normos, kuria siekiama pašalinti tokius aiškinimo sunkumus.

205. Taip pat paradoksalu tai, kad priekaištaujama, jog pavojus teisiniam saugumui kyla dėl antrinės teisės akto, nors pati sąvoka, dėl kurios pateikiamas prieštaravimas, yra įtvirtinta SESV 153 straipsnio 5 dalyje.

206. Naujoje Direktyvos 96/71 3 straipsnio 1 dalies trečioje pastraipoje pateikiama sąvoka *„darbo užmokestis“* susijusi su valstybės narės, į kurios teritoriją darbuotojas komandiruojamas, nacionalinės teisės arba praktikos nuostatomis. Dėl šios sąvokos turinio pažymėtina, kad ji apima visas darbo užmokesčio sudedamąsias dalis, kurios yra privalomos pagal nacionalinius įstatymus ir kitus teisės aktus arba kolektyvines sutartis ar arbitražo sprendimus, kurie toje valstybėje narėje buvo paskelbti visuotinai taikytinais arba yra kitais atžvilgiais taikomi pagal 8 dalį.

207. Direktyvos 2018/957 17 konstatuojamojoje dalyje primenama, kad darbo užmokesčio taisyklių nustatymas yra tik valstybių narių reikalas. Šios valstybės arba socialiniai partneriai taip pat turi nustatyti darbo užmokesčius. Tai patvirtinama SESV 153 straipsnio 5 dalyje; joje nustatyta, kad darbo užmokesčiai nepatenka į Sąjungos institucijų kompetencijos derinti socialinę politiką sritį.

208. Taigi komandiruotų darbuotojų darbo užmokesčiams taikomos taisyklės neišvengiamai skiriasi, kol Sąjunga neturi kompetencijos jas suderinti. Kaip jau nurodžiau, taip pat skyrėsi ir sąvoka „minimalaus darbo užmokesčio normos“, kuri buvo vartojama pradinės redakcijos Direktyvoje 96/71 ir kurią paaiškinti turėjo Teisingumo Teismas.

209. Žinoma, sąvoka „darbo užmokestis“, kaip ir dauguma šioje srityje vartojamų sąvokų, turi būti išaiškinta apibrėžiant jos ribas. Vis dėlto tokio neaiškumo, būdingo daugeliui kitų panašių sąvokų, neužtenka, kad būtų galima teigti (kaip tai daro Vengrijos vyriausybė), jog Direktyvoje 2018/957 įtvirtinta sąvoka yra neapibrėžta tiek, kad pažeidžia teisinio saugumo principą.

210. Be to, priminsiu, kad siekiant išspręsti problemas, su kuriomis gali susidurti komandiruoti darbuotojai ir juos įdarbinusios įmonės, naujo Direktyvos 96/71 3 straipsnio 1 dalies ketvirtoje ir penktoje pastraipose valstybėms narėms nustatoma pareiga užtikrinti skaidrumą; pagal šias pastraipas valstybės narės interneto svetainėje turi paskelbti svarbią, tikslią ir atnaujintą informaciją apie, be kita ko, „darbo užmokesčio sudedamąsias dalis, kaip nurodyta šios dalies trečioje pastraipoje, ir visas darbo sutarties sąlygas pagal šio straipsnio 1a dalį“.

122 Ji tai nurodė per teismo posėdį.

IX. Išvada

211. Atsižvelgdamas į tai, kas išdėstyta, siūlau Teisingumo Teismui:

1) atmesti visą Vengrijos ieškinį;

2) nurodyti Vengrijai padengti savo ir Europos Parlamento bei Europos Sąjungos Tarybos bylinėjimosi išlaidas;

3) nurodyti Europos Komisijai ir Prancūzijos, Vokietijos bei Nyderlandų vyriausybėms padengti savo bylinėjimosi išlaidas.