

Дело С-319/06

Комисия на Европейските общности срещу Великото херцогство Люксембург

„Неизпълнение на задължения от държава-членка — Командиране на работници — Свободно предоставяне на услуги — Директива 96/71/ЕО — Разпоредби, свързани с обществения ред — Седмична почивка — Задължение за представяне на свързаните с командироването документи при обикновено поискване от страна на националните органи — Задължение за определяне на пълномощник ad hoc, който пребивава в Люксембург и съхранява всички документи, необходими за осъществяването на контрол“

Заключение на генералния адвокат г-жа V. Trstenjak, представено на
13 септември 2007 г. I - 4329

Решение на Съда (първи състав) от 19 юни 2008 г. I - 4364

Резюме на решението

1. *Свободно предоставяне на услуги — Командиране на работници в рамките на предоставянето на услуги — Директива 96/71 — Условия за работа — Разпоредби, свързани с обществения ред — Понятие*
(член 3, параграф 10 от Директива 96/71 на Европейския парламент и на Съвета)
2. *Свободно предоставяне на услуги — Командиране на работници в рамките на предоставянето на услуги — Директива 96/71 — Условия за работа — Разпоредби, свързани с обществения ред*
(член 3, параграф 10 от Директива 96/71 на Европейския парламент и на Съвета)

3. *Свободно предоставяне на услуги — Командиране на работници в рамките на предоставянето на услуги — Директива 96/71 — Условия за работа — Разпоредби, свързани с общественения ред*
(член 3, параграф 10 от Директива 96/71 на Европейския парламент и на Съвета)
4. *Свободно предоставяне на услуги — Командиране на работници в рамките на предоставянето на услуги Директива 96/71 — Условия за работа — Разпоредби, свързани с общественения ред — Разпоредби, произтичащи от колективни трудови договори, обявени за общоприложими*
(член 3, параграф 10 от Директива 96/71 на Европейския парламент и на Съвета)
5. *Иск за установяване на неизпълнение на задължения — Преценка на основателността от Съда — Положение, което следва да бъде взето предвид — Положение към момента на изтичане на срока, определен в мотивираното становище*
(член 226 ЕО)
6. *Свободно предоставяне на услуги — Ограничения — Командиране на работници в рамките на предоставянето на услуги — Контрол от приемащата държава-членка*
(член 49 ЕО)
7. *Свободно предоставяне на услуги — Ограничения — Командиране на работници в рамките на предоставянето на услуги — Контрол от приемащата държава-членка*
(член 49 ЕО)

1. Член 3, параграф 1, първа алинея от Директива 96/71 относно командироването на работници в рамките на предоставянето на услуги предвижда, че държавите-членки трябва да осигурят, независимо от приложимия за трудовото правоотношение закон, че предприятията, установени в друга държава-членка, които в рамките на транснационално предлагане на услуги командирова работници на тяхна територия, гарантират на командированите работници условията на работа във връзка с посочените в този член въпроси, определени в държавата-членка, на чиято територия се извършва работата. За тази цел разпоредбата посочва изчерпателно въпросите, по които държавите-членки могат да отдават предимство на действащите в приемащата държава-членка правила.

Член 3, параграф 10, първо тире от тази директива признава все пак на държавите-членки възможността, при спазване на Договора за ЕО и на основата на равно третиране, да налагат на предприятията, които командирова работници на тяхна територия, условия на работа по въпроси, различни от посочените в първата алинея на параграф 1 от този член, в случай на разпоредби, свързани с обществения ред.

Във връзка с това държавата-членка квалифицира като законодателство в областта на опазването на обществения ред и сигурност националните разпоредби, чието спазване се преценява като толкова решаващо за

запазване на политическата, социалната или икономическа организация на съответната държава-членка, че съблюдаването им следва да се наложи на всички лица, които се намират на националната територия на тази държава-членка или всички правоотношения в нея. Следователно изключението по съображения, свързани с обществения ред, представлява отклонение от основния принцип на свободно предоставяне на услуги, който следва да се разбира в тесен смисъл и чийто обхват не може да бъде определен едностранно от държавите-членки.

В контекста на Директива 96/71 член 3, параграф 10, първо тире от нея представлява отклонение от принципа, според който въпросите, по които приемащата държава-членка може да наложи законодателството си на посочените предприятия, са изчерпателно посочени в член 3, параграф 1, първа алинея от тази директива и трябва да се тълкува стриктно. Посочената разпоредба не освобождава все пак държавите-членки от това да спазват задълженията си по Договора, и по-специално тези, които са свързани със свободното предоставяне на услуги.

(вж. точки 25—31 и 33)

2. Не изпълнява задълженията си по силата на член 3, параграф 10, първо тире от Директива 96/71 относно командироването на работници в рамките на предоставянето на услуги държава-членка, която заявява, че разпоредбите на национална правна уредба относно транспонирането на Директива 96/71, които задължават

въпросните предприятия, от една страна, да командирова само персонала, обвързан с предприятието чрез писмен трудов договор или друг документ, който се счита за аналогичен по смисъла на Директива 91/533 относно задължението на работодателя да информира работниците или служителите за условията на трудовия договор или на трудовото правоотношение, и от друга страна, да спазват националното законодателство в областта на непълното работно време и на работата на срочен трудов договор, представляват разпоредби за опазване на националния обществен ред.

Всъщност такива разпоредби водят до налагане на предприятията, които командирова работници в приемащата държава-членка, на задължение, което вече им е наложено в държавата-членка, в която са установени. Впрочем целта на Директива 96/71, състояща се в гарантиране спазването на минимално ядро от норми за закрила на работниците, обезсмисля съществуването на такова допълнително задължение, което предвид процедурите, които налага, може да разубеди установените в друга държава-членка предприятия да упражнят свободата си на предоставяне на услуги.

Макар обаче общностното право да допуска държавите-членки да разпростират действието на законодателството си или колективните трудови договори, сключени от социалните партньори, спрямо всяко лице, което полага труд като заето лице, дори с краткосрочен характер, независимо от държавата-членка по установяване на работодателя, все

пак една такава възможност се подчинява на условието засегнатите работници, които полагат временно труд в приемащата държава-членка, да не се ползват вече със същата закрила — или със закрила, която по същество е сравнима — по силата на задълженията, които вече са наложени на работодателя им в държавата-членка по установяване.

По-специално свободното предоставяне на услуги като основен принцип от Договора може да бъде ограничавано само с правна уредба, която е обоснована с императивни съображения от обществен интерес и се прилага за всички лица и предприятия, осъществяващи дейност на територията на приемащата държава-членка, доколкото този интерес не е защитен с правилата, които се прилагат за доставчика в държавата-членка по установяване.

(вж. точки 41—44 и 60 и диспозитива)

3. Не изпълнява задълженията си по силата на член 3, параграф 10, първо тире от Директива 96/71 относно командироването на работници в рамките на предоставянето на услуги държава-членка, която налага на предприятията, които командирова работници на нейна територия, предписанието относно автоматичното адаптиране на заплатите, различни от минималните заплати, спрямо издръжката на живота, доколкото не е доказала в достатъчна степен, че тази национална мярка спада към разпоредби, свързани с обществения ред

по смисъла посочената разпоредба от Директивата.

Тази разпоредба на Директива 96/71 предоставя възможност на приемащата държава-членка да налага на предприятията, които командирова работници на нейна територия, условия на работа по въпроси, различни от посочените в член 3, параграф 1, първа алинея от Директива 96/71, при условие че става въпрос за разпоредби, свързани с обществения ред. Следователно това условие, предвидено в член 3, параграф 10, първо тире от Директива 96/71, представлява изключение от системата, установена с тази директива, както и отклонение от основния принцип за свободно предоставяне на услуги, на който се основава Директивата, и трябва да бъде предмет на стриктно тълкуване.

Така макар държавите-членки по принцип да запазват свободата си да определят в съответствие с националните си нужди изискванията, свързани с обществения ред, все пак в общностен контекст, и по-специално като обосноваване на отклонение от основния принцип на свободно предоставяне на услуги, това понятие трябва да се тълкува стриктно, така че обхватът му не може да се определя едностранно от всяка от държавите-членки, без да се упражни контрол от институциите на Европейската общност. От това следва, че позоваване на обществения ред може да се прави само в случай на реална и достатъчно сериозна заплаха, засягаща основен обществен интерес. Всъщност съображенията, на които може да се позове една държава-членка, за да обоснове отклонение от принципа за свободно предоставяне

на услуги, следва да се придружават от анализ за пригодността и пропорционалността на приетата от тази държава ограничителна мярка, както и от точни доказателства в подкрепа на доводите ѝ. Следователно за да може да се прецени дали разглежданите мерки са необходими и пропорционални по отношение на целта за запазване на обществения ред, държавата-членка е длъжна да представи доказателства, които позволяват да се установи дали и в каква степен прилагането спрямо командированите на националната ѝ територия работници на предписанието относно автоматичното адаптиране на заплатите спрямо издръжката на живота, може да допринесе за постигането на тази цел.

(вж. точки 49—52, 54 и 55 и диспозитива)

4. Не изпълнява задълженията си по силата на член 3, параграф 10, първо тире от Директива 96/71 относно командироването на работници в рамките на предоставянето на услуги държава-членка, която заявява, че разпоредбите на обявените за общо-приложими колективни договори са разпоредби за опазване на националния обществен ред.

Подобна национална правна уредба не може да представлява изключение по съображения, свързани с обществения ред по смисъла на член 3, параграф 10, първо тире от Директива

96/71. Първо, нищо не дава основание разпоредбите, които се отнасят до колективните трудови договори, а именно тези, които уреждат тяхното изготвяне и приложение, да могат *per se* и без друго уточнение да се включат в понятието за обществен ред. Второ, подобна констатация се налага, що се отнася до самите разпоредби на колективните договори, които също не могат да се включват в това понятие в тяхната цялост и само поради факта че произлизат от този вид актове. Трето, след като член 3, параграф 10, второ тире от Директива 96/71 се отнася изключително до условията за работа, определени от колективни договори, обявени за общозадължителни, национална правна уредба, която има предвид изключително обикновените колективни трудови договори, не може да претендира, че уточнява *in fine* разрешението, дадено на държавите-членки съгласно посочения член.

(вж. точки 64—67 и диспозитива)

5. Наличието на неизпълнение на задължения от държава-членка трябва да се преценява с оглед на положението към момента на изтичането на срока, даден в мотивираното становище, а последващи промени не могат да се вземат предвид от Съда.

(вж. точка 72)

6. Не изпълнява задълженията си по силата на член 49 ЕО държава-членка, която посочва във вътрешна правна уредба, с която се установява при командироване на работници процедура по предварително деклариране на условията, свързани с достъпа до съществената информация, необходима за осъществяването на контрол от компетентните национални органи по начин, лишен от яснотата, която е необходима, за да се осигури правната сигурност на предприятията, желаещи да командироваат работници на територията на посочената държава-членка.

Всъщност задължението за всяко предприятие преди започването на работата да предостави достъп на националните органи, въз основа на обикновено поискване и във възможно най-кратък срок, до съществената информация, необходима за осъществяване на контрол, не е лишено от двусмислици, които могат да разубедят предприятията, желаещи да командироваат работници на територията на посочената държава-членка, да упражнят свободата си на предоставяне на услуги. След като, от една страна, обхватът на правата и задълженията на тези предприятия не следва ясно от посочената правна уредба, и от друга страна, предприятията, които не са спазили задълженията, предвидени в посочената разпоредба, рискуват налагането на санкции, които не могат да бъдат пренебрегнати, една такава национална правна уредба е несъвместима с член 49 ЕО поради липсата на

яснота и поради двусмислиците, които съдържа.

(вж. точки 80—82 и диспозитива)

7. Не изпълнява задълженията си по силата на член 49 ЕО държава-членка, която задължава предприятията със седалище извън националната територия, които командироваат работници там, преди началото на командировката да депозират при пълномощник *ad hoc*, който пребивава на националната територия, документите, необходими за осъществяването на контрола върху задълженията им по националното законодателство, и да ги оставят при него за неопределен период след края на престаятията.

Тъй като такива изисквания представляват ограничение на свободното предоставяне на услуги, те не могат да бъдат обосновани, тъй като осъществяването на ефективен контрол за спазването на трудовото законодателство може да се осигури чрез по-малко ограничителни мерки.

(вж. точки 90—95 и диспозитива)