



Raccolta della giurisprudenza

GENERALINIO ADVOKATO
MANUEL CAMPOS SÁNCHEZ-BORDONA IŠVADA,
pateikta 2020 m. gruodžio 10 d.¹

Byla C-784/19

**„TEAM POWER EUROPE“ EOOD
prieš**

Direktor na Teritorialna direksia na Natsionalna agentsia za prihodite – Varna

(*Administrativen sad – Varna* (Varnos administracinis teismas, Bulgarija) prašymas priimti
prejudicinį sprendimą)

„Prašymas priimti prejudicinį sprendimą – Darbuotojų komandiravimas – Socialinė apsauga –
Taikytini teisės aktai – Reglamentas (EB) Nr. 883/2004 – 12 straipsnio 1 dalis – Reglamentas
(EB) Nr. 987/2009 – 14 straipsnio 2 dalis – Laikinuosius darbuotojus tiekianti įmonė –
Paprastai vykdoma veikla – Valstybės narės, kurioje darbdavys paprastai vykdo veiklą,
nustatymas – Pareiga, kad didelė laikinųjų darbuotojų tiekimo veiklos dalis būtų susijusi su
paslaugomis toje pačioje valstybėje narėje įsteigtoms įmonėms“

1. Laikinojo įdarbinimo įmonės (toliau – LĮĮ) įdarbina darbuotojus, siekdamas perduoti juos kitoms įmonėms (toliau – laikinojo darbo naudotoja). Pagal LĮĮ ir laikinojo darbo naudotojos sudarytas sutartis dėl paskyrimo laikinai dirbti LĮĮ darbuotojai, kurie išlaiko darbo santykius su pačia LĮĮ, yra prižiūrimi įmonės laikinojo darbo naudotojos ir ji jiems vadovauja.

2. Byloje, kurioje pateiktas šis prašymas priimti prejudicinį sprendimą, teismas *a quo* turi nuspręsti, kokie socialinės apsaugos teisės aktai taikomi Bulgarijos darbuotojui, kurį Bulgarijoje turinti buveinę LĮĮ laikinai perduoda Vokietijos darbdaviui.

3. Siekdamas atsakyti šį klausimą prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas prašo Teisingumo Teismo išaiškinti Reglamento (EB) Nr. 987/2009² 14 straipsnio 2 dalį, siejamą su Reglamento (EB) Nr. 883/2004 12 straipsnio 1 dalimi³.

¹ Originalo kalba: ispanų.

² 2009 m. rugsėjo 16 d. Europos Parlamento ir Tarybos reglamentas, nustatantis Reglamento (EB) Nr. 883/2004 dėl socialinės apsaugos sistemų koordinavimo įgyvendinimo tvarką (OL L 284, 2009, p. 1), iš dalies pakeistas 2012 m. gegužės 22 d. Europos Parlamento ir Tarybos reglamentu (ES) Nr. 465/2012 (OL L 149, 2012, p. 4).

³ 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). Reglamentu Nr. 883/2004 nuo 2010 m. gegužės 1 d. buvo panaikintas 1971 m. birželio 14 d. Tarybos reglamentas (EEB) Nr. 1408/71 dėl socialinės apsaugos sistemų taikymo pagal darbo sutartį dirbantiems asmenims ir jų šeimos nariams, judantiems Bendrijoje (OL L 149, 1971, p. 2; 2004 m. specialusis leidimas lietuvių k., 5 sk., 1 t., p. 35), su paskutiniais pakeitimais, padarytais Europos Parlamento ir Tarybos reglamentu (EB) Nr. 631/2004 (OL L 100, 2004, p. 1; 2004 m. specialusis leidimas lietuvių k., 5 sk., 5 t., p. 10).

4. Atsakant į nacionalinio teismo klausimus reikia būtent paaiškinti, ką reiškia *didelė LII veiklos dalis*. Konkrečiai kalbant, reikės atskirti šios rūšies įmonių „didelę veiklos dalį“ ir „vien tik vidaus valdymo veiklą“.

5. Sąjungos teisės aktų leidėjas, pavartojęs šias dvi sąvokas, į Reglamento Nr. 987/2009 14 straipsnio 2 dalį įtraukė Teisingumo Teismo suformuotą jurisprudenciją dėl Reglamento Nr. 883/2004 12 straipsnio 1 dalies. Dabar Teisingumo Teismas turi patikslinti šią su LII susijusią jurisprudenciją.

I. Teisinis pagrindas

A. Sąjungos teisė

1. Reglamentas Nr. 883/2004

6. Reglamento Nr. 883/2004 2 straipsnio „Asmenys, kuriems taikomas šis reglamentas“ 1 dalyje nustatyta:

„1. Šis reglamentas taikomas valstybės narės piliečiams, asmenims be pilietybės ir pabėgėliams, gyvenantiems vienoje iš valstybių narių, kuriems yra ar buvo taikomi vienos ar daugiau valstybių narių teisės aktai, bei jų šeimos nariams ir maitintojo netekusiems asmenims.“

7. 11 straipsnyje „Bendrosios taisyklės“ numatyta:

„1. Asmenims, kuriems taikomas šis reglamentas, taikomi tik vienos valstybės narės teisės aktai. Tie teisės aktai taikomi [nustatomi] remiantis šioje antraštinėje dalyje numatytais nuostatomis.

<...>

3. Laikantis 12–16 straipsnių nuostatų:

a) vienoje valstybėje narėje pagal darbo sutartį arba savarankiškai dirbantiems asmenims taikomi tos valstybės teisės aktai;

<...>“

8. 12 straipsnio „Specialios taisyklės“ 1 dalyje nustatyta:

„Asmeniui, kuris dirba pagal darbo sutartį valstybėje narėje darbdaviui, kuris joje paprastai vykdo savo veiklą, ir kurį tas darbdavys išsiunčia į kitą valstybę narę dirbti tam darbdaviui, toliau taikomi pirmosios valstybės narės teisės aktai, su sąlyga, kad numatyta tokio darbo trukmė neviršija 24 mėnesių ir jis nesiunčiamas pakeisti kito komandiruojo asmens.“

2. Reglamentas Nr. 987/2009

9. Reglamento Nr. 987/2009 14 straipsnio „[Reglamento Nr. 883/2004] 12 ir 13 straipsnių patikslinimas“ 2 dalyje nurodyta:

„Taikant [Reglamento Nr. 883/2004] 12 straipsnio 1 dalį, žodžiai „kuris paprastai ten verčiasi savo veikla“ reiškia darbdavį, kuris valstybėje narėje, kurioje yra įsisteigęs, paprastai vykdo didelę veiklos dalį, išskyrus vien tik vidaus valdymo veiklą. <...>“

10. 19 straipsnyje „Informacijos teikimas atitinkamiems asmenims ir darbdaviams“ numatyta:

„1. Valstybės narės, kurios teisės aktai tampa taikytini pagal [Reglamento Nr. 883/2004] II antraštinę dalį, kompetentinga įstaiga praneša atitinkamam asmeniui ir, tam tikrais atvejais, jo darbdaviui (-iams) apie tuose teisės aktuose jam (jiems) numatytas pareigas. Ji teikia jiems pagal tuos teisės aktus privalomiems formalumams atlikti reikiamą pagalbą.

2. Atitinkamo asmens ar darbdavio prašymu valstybės narės, kurios teisės aktai yra taikytini pagal [Reglamento Nr. 883/2004] II antraštinės dalies nuostatą, kompetentinga įstaiga išduoda pažymėjimą, liudijantį, kad tokie teisės aktai yra taikytini, ir prireikus nurodo, iki kada ir kokiomis sąlygomis jie taikytini.“

3. Direktyva 96/71/EB⁴

11. Direktyvos 96/71 1 straipsnyje nustatyta:

„1. Ši direktyva taikoma valstybėje narėje įsisteigusioms įmonėms, kurios pagal tarpvalstybinio paslaugų teikimo sistemą komandiruoja darbuotojus į kitos valstybės narės teritoriją pagal šio straipsnio 3 dalį.

<...>

3. Ši direktyva taikoma tada, kai šio straipsnio 1 dalyje paminėtos įmonės imasi vienos iš šių tarpvalstybinių priemonių:

<...>

c) kaip laikino įdarbinimo įmonė ar įdarbinimo agentūra paskiria darbuotoją laikinai dirbti įmonei laikinojo darbo naudotojai, kuri yra įsisteigusi ar veikia valstybės narės teritorijoje, su sąlyga, kad komandiruotės metu laikino įdarbinimo įmonė ar įdarbinimo agentūra ir darbuotojas saistomi darbo santykiais.

Kai darbuotojas, kurį laikinojo įdarbinimo įmonė ar įdarbinimo agentūra paskyrė laikinai dirbti įmonei laikinojo darbo naudotojai, kaip nurodyta c punkte, turi atlikti darbą įmonės laikinojo darbo naudotojos teikiamų tarpvalstybinių paslaugų a, b ar c punkto prasme tikslu [įmonei laikinojo darbo naudotojai teikiant tarpvalstybines paslaugas, kaip tai suprantama pagal a, b ir c punktus,] kitos valstybės narės teritorijoje nei ta, kurioje darbuotojas paprastai dirba laikinojo įdarbinimo įmonei ar

⁴ 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). Cituojama 1 straipsnio formuluotė apima pakeitimus, padarytus 2018 m. birželio 28 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyva (ES) 2018/957, 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, p. 77).

įdarbinimo agentūrai arba įmonei laikinojo darbo naudotojai, laikoma, kad laikinojo įdarbinimo įmonė ar įdarbinimo agentūra, su kuria darbuotoją sieja darbo santykiai, tą darbuotoją komandiravo į tos valstybės narės teritoriją. Laikinojo įdarbinimo įmonė ar įdarbinimo agentūra laikoma 1 dalyje nurodyta įmone ir turi visiškai tenkinti atitinkamas šios direktyvos ir Europos Parlamento ir Tarybos direktyvos 2014/67/ES sąlygas.

<...>“

4. Direktyva 2008/104/EB⁵

12. Direktyvos 2008/104 1 straipsnyje „Taikymo sritis“ nustatyta:

„1. Ši direktyva taikoma darbuotojams, pasirašiusiems darbo sutartį ar turintiems darbo santykių su laikinojo įdarbinimo įmone, kurie paskirti laikinai dirbti įmonėse laikinojo darbo naudotojose joms prižiūrint ir vadovaujant.

<...>“

13. 2 straipsnyje „Tikslas“ numatyta:

„Šios direktyvos tikslas – užtikrinti laikinųjų darbuotojų apsaugą ir pagerinti darbo per laikinojo įdarbinimo įmones kokybę užtikrinant, kad laikiniems darbuotojams būtų taikomas 5 straipsnyje nustatytas vienodo požiūrio principas ir kad laikinojo įdarbinimo įmonės būtų pripažintos darbdaviais, tuo pat metu atsižvelgiant į poreikį nustatyti tinkamą darbo per laikinojo įdarbinimo įmones naudojimo sistemą, siekiant veiksmingai prisidėti prie darbo vietų kūrimo ir lanksčių darbo formų plėtojimo.“

5. Direktyva 2014/67/ES⁶

14. Direktyvos 2014/67 4 straipsnyje „Tikro komandiravimo nustatymas ir piktnaudžiavimo bei pažeidimų prevencija“ nurodyta:

„1. Siekdamas įgyvendinti ir taikyti Direktyvą 96/71/EB bei užtikrinti jos vykdymą kompetentingos institucijos atlieka bendrą visų faktinių elementų, kuriuos jos laiko būtinais, įskaitant visų pirma nustatytuosius šio straipsnio 2 ir 3 dalyse, vertinimą. Tie elementai skirti padėti kompetentingoms institucijoms, kai jos vykdo patikras ir kontrolę ir kai jos turi pagrindo manyti, kad darbuotojas gali būti nelaikomas komandiruotu pagal Direktyvą 96/71/EB. Atliekant bendrą vertinimą tie elementai yra orientaciniai veiksniai, todėl jų negalima vertinti atskirai.

⁵ 2008 m. lapkričio 19 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyva 2008/104/EB dėl darbo per laikinojo įdarbinimo įmones (OL L 327, 2008, p. 9).

⁶ 2014 m. gegužės 15 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyva 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).

2. Kompetentingos institucijos, siekdamos nustatyti, ar įmonė iš tiesų atlieka didžiąją dalį veiklos, nepriskiriamos vien vidaus valdymo ir (arba) administracinei veiklai, atsižvelgdamos į ilgesnį laikotarpį, atlieka bendrą visų faktinių elementų, apibūdinančių įmonių įsisteigimo valstybėje narėje ir prireikus priimančioje valstybėje narėje vykdomą veiklą, vertinimą. Tokie elementai, visų pirma, gali apimti:

- a) vietą, kurioje įmonė turi registruotą buveinę ir administraciją, naudojasi biuro patalpomis, moka mokesčius ir socialinio draudimo įmokas ir, jeigu taikytina, pagal nacionalinės teisės aktus turi profesinės veiklos licenciją arba yra užsiregistravusi prekybos rūmuose ar profesinėse organizacijose;
- b) vietą, kurioje komandiruoti darbuotojai yra įdarbinti ir iš kurios jie yra komandiruoti;
- c) sutartis, kurias įmonė sudarė su savo darbuotojais ir su klientais, taikytiną teisę;
- d) vietą, kurioje įmonė vykdo didžiąją dalį verslo veiklos ir kurioje dirba jos administracinis personalas;
- e) įvykdytų sutarčių skaičių ir (arba) pasiektą apyvartą įsisteigimo valstybėje narėje, atsižvelgiant į, *inter alia*, konkrečią naujai įsteigtų įmonių ir MVI padėtį.“

B. Bulgarijos teisė

15. *Kodeks na truda* (Darbo kodeksas) 107p straipsnyje nustatyta:

„(1) Su [LII] sudarytoje darbo sutartyje turi būti nurodyta, kad darbuotojas paskiriamas laikinai dirbti įmonėje laikinojo darbo naudotojoje, tiesiogiai jai prižiūrint ir vadovaujant.

<...>

7. [LII] turi būti registruota užimtumo agentūroje; ji veiklą vykdo pagal *Zakon za nasarchvane na zaetostta* (Įstatymas dėl užimtumo skatinimo) nustatytas sąlygas ir tvarką.“

16. *Kodeks za sotsialno osiguriavane* (Socialinio draudimo kodeksas) 4 straipsnyje numatyta:

„Privalomuoju sveikatos, motinystės, invalidumo dėl ligos, senatvės, mirties, nelaimingų atsitikimų darbe, profesinių ligų ir nedarbo draudimu draudžiami <...> darbuotojai, neatsižvelgiant į darbo pobūdį, darbo užmokesčio tvarką ir pajamų šaltinį <...>“

17. *Naredba za sluzhebnite komandirovki i spetsializatsii v chuzhbina* (Potvarkis dėl darbuotojų komandiravimo ir specializacijos stažuočių užsienyje) 2 straipsnio 1 dalyje numatyta:

„Komandiravimas į užsienį yra asmens išsiuntimas komandiruojančiojo subjekto nurodymu atlikti ten konkrečios užduoties.“

II. Bylos faktinės aplinkybės ir prejudicinis klausimas

18. *Team Power Europe EOOD* (toliau – *Team Power*) yra pagal Bulgarijos teisę įsteigta įmonė, teikianti laikinojo įdarbinimo ir įdarbinimo tarnybos paslaugas.

19. *Team Power* užregistruota kaip LII *Agentsia po zaetostta* (Užimtumo agentūra, Bulgarija) ir turi oficialų leidimą paskirti laikinai dirbti darbuotojus Vokietijoje⁷.

20. 2018 m. spalio 8 d. *Team Power* sudarė darbo sutartį su Bulgarijos piliečiu (toliau – darbuotojas); pagal ją darbuotojas komandiruojamas į Vokietiją dirbti bendrovėje *CLW Clausthaler Laser- und Werkstofftechnik GmbH*, vadovaujant ir prižiūrint šiai bendrovei.

21. Sutartyje numatyta, kad darbuotojo (kaip „metalo apdirbimo mašinų valdytojo“) užduotis turi nustatyti įmonė laikinojo darbo naudotoja ir kad darbo užmokestį moka *Team Power*.

22. 2019 m. gegužės 9 d. *Team Power* pateikė *Teritorialna direktsia na Natsionalna agentsia po prihodite* (Nacionalinės pajamų agentūros teritorinė direkcija, Bulgarija) prašymą išduoti A1 pažymą, patvirtinančią, kad komandiravimo laikotarpiu darbuotojui taikomi Bulgarijos teisės aktai.

23. Prašyme nurodyta, kad komandiravimo laikotarpiu tebesitęsia darbuotojo ir *Team Power* darbo santykiai ir ši bendrovė darbuotojui turi mokėti darbo užmokestį, taip pat jo socialinio ir sveikatos draudimo įmokas.

24. 2019 m. gegužės 30 d. sprendimu kompetentinga administracinė institucija atsisakė išduoti prašomą pažymą, nes dvi kartu taikomos sąlygos, kurias įvykdžius darbuotojui ir toliau galėtų būti taikomi Bulgarijos socialinio draudimo teisės aktai, neišvengtų, t. y. neišlaikytas tiesioginis darbuotojo ir darbdavės ryšys, be to, didelę veiklos dalį darbdavė vykdo ne Bulgarijoje.

25. *Direktor na Teritorialna direktsia na Natsionalna agentsia za prihodite – Varna* (Nacionalinės pajamų agentūros Varnos miesto teritorinės direkcijos direktorius), administracine tvarka išnagrinėjęs sprendimą neišduoti pažymos, jį patvirtino 2019 m. birželio 11 d. sprendimu.

26. *Administrativen sad – Varna* (Varnos administracinis teismas, Bulgarija) gavęs skundą, nutarė pateikti tokį prejudicinį klausimą:

„Ar <...> Reglamento (EB) Nr. 987/2009 <...> 14 straipsnio 2 dalį reikia aiškinti taip, kad siekiant pripažinti, jog [LII] paprastai savo veiklą vykdo valstybėje narėje, kurioje yra įsisteigusi, didelė paskyrimo laikinai dirbti veiklos dalis turi būti susijusi su paslaugomis laikinojo darbo naudotojoms, įsisteigusioms toje pačioje valstybėje narėje?“

27. Prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas teigia, kad:

- jo praktika, susijusi su Reglamento Nr. 883/2004 12 straipsnio 1 dalyje nustatytos antrosios sąlygos įvykdymu, yra nevienoda. Skirtumų atsiranda dėl nevienodo Reglamento Nr. 987/2009 14 straipsnio 2 dalies aiškinimo siekiant nustatyti, ar darbdavys valstybėje narėje, kurioje yra įsisteigęs, vykdo „didelę veiklos dalį“,
- nustatant, ar ši sąlyga įvykdyta, turi būti atsižvelgiama į visus darbdavio veiklą apibūdinančius kriterijus, be kita ko, nurodytus 2000 m. vasario 10 d. Teisingumo Teismo sprendimo *FTS*⁸ 42 ir 43 punktuose,

⁷ Leidimą jai išdavė *Agentur für Arbeit Düsseldorf* (Diusseldorfo užimtumo tarnyba), priklausanti *Bundesagentur für Arbeit* (Federalinė užimtumo agentūra, Vokietija).

⁸ Byla C-202/97, EU:C:2000:75; toliau – Sprendimas *FTS*.

- aplinkybė, kad komandiruoti darbuotojai laikinojo darbo naudotojams atlieka kitus darbus nei juos įdarbinusios ir komandiravusios įmonės pagrindinė veikla, yra nesvarbi. Taigi LII savo veiklą paprastai vykdo valstybėje narėje, kurioje yra įsisteigusi, jeigu joje įprastai vykdo didelę veiklos dalį.

28. Vis dėlto prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas mano, kad iš Teisingumo Teismo jurisprudencijos neaišku, ar siekiant įvykdyti pirma minėtą sąlygą: a) pakanka, kad darbdavys darbo sutartis su į kitą valstybę narę (darbo valstybę, šiuo atveju – Vokietiją) komandiruojamais darbuotojais sudarytų išsiuntimo valstybėje⁹ (šiuo atveju – Bulgarijoje); ar b) taip pat būtina, kad su laikinojo įdarbinimo veikla susijusias paslaugas jis teiktų klientams, veikiantiems pastarojoje valstybėje (Bulgarijoje).

III. Procesas Teisingumo Teisme ir šalių pozicijos

29. Prašymas priimti prejudicinį sprendimą Teisingumo Teismo kanceliarijoje gautas 2019 m. spalio 22 d.

30. Rašytines pastabas pateikė *Team Power*, Belgijos, Bulgarijos, Estijos, Suomijos ir Prancūzijos vyriausybės, taip pat Komisija. Visų jų atstovai, išskyrus Estijos vyriausybę, dalyvavo 2020 m. spalio 13 d. surengtame viešame teismo posėdyje; jame taip pat dalyvavo Lenkijos vyriausybės atstovai.

IV. Šalių argumentų santrauka

31. *Team Power* ir Komisija mano, kad LII, kurios didelė paskyrimo laikinai dirbti veiklos dalis nėra skirta įmonėms laikinojo darbo naudotojoms, veikiančioms išsiuntimo valstybėje (t. y. pačios LII buveinės valstybėje), gali remtis nagrinėjama išimtimi.

32. *Team Power* teigia, kad išsiuntimo valstybėje vykdomų sutarčių skaičius nėra vienas iš kriterijų, numatytų Sprendime *FTS*. Tai, kad 2009 m. birželio 12 d. Administracinės komisijos sprendime Nr. A2¹⁰ pateikta nuoroda į šį aspektą nėra privaloma.

33. *Team Power* nurodo, kad taip pat neturi būti atsižvelgiama į apyvartos kriterijų, nes iš jo nematyti konkrečių LII ypatumų. Dėl šių ypatumų nereikia atsižvelgti ir į kiekybinius kriterijus.

34. Komisija teigia, kad, turint omenyje LII ypatumus, pakanka, kad LII turėtų išsiuntimo valstybėje pagal darbo sutartį dirbančių darbuotojų ir joje įdarbintų darbuotojų, paskiriamų laikinai dirbti laikinojo darbo naudotojams. Įvykdžius šią sąlygą, nėra jokių kliūčių LII įdarbinti darbuotojus tam, kad jie būtų siunčiami dirbti tik laikinojo darbo naudotojams, įsteigtiems kitose valstybėse narėse.

⁹ Prireikus vartosis sąvokas „išsiuntimo valstybė“ ir „darbo valstybė“, siekdamas nurodyti atitinkamai valstybę, kurioje LII įsteigta, ir valstybę, kurioje įmonė laikinojo darbo naudotoja samdo į šią valstybę komandiruotą darbuotoją. Ši terminija dažnai vartojama Socialinės apsaugos sistemų koordinavimo administracinės komisijos, įsteigtos pagal Reglamento Nr. 883/2004 71 straipsnį (toliau – Administracinė komisija), sprendimuose.

¹⁰ Sprendimas dėl Europos Parlamento ir Tarybos reglamento (EB) Nr. 883/2004 dėl teisės aktų taikymo komandiruotiems darbuotojams ir savarankiškai dirbantiems asmenims, laikinai dirbantiems ne kompetentingoje šalyje, 12 straipsnio aiškinimo (OL C 106, 2010, p. 5; toliau – 2009 m. Sprendimas Nr. A2).

35. Vis dėlto Komisija atkreipia dėmesį į tai, kad prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas turi patikrinti kitus aspektus, siekdamas įsitikinti, kad nėra piktnaudžiaujama teise ar sukčiaujama taikant Sąjungos nuostatas¹¹.

36. Belgijos, Bulgarijos, Estijos, Suomijos, Prancūzijos ir Lenkijos vyriausybės mano, kad didelę LII vykdomos veiklos dalį turi sudaryti darbuotojų paskyrimas laikinai dirbti išsiuntimo valstybėje įsteigtose įmonėse. Tokia išvada darytina atsižvelgiant į Sprendime *FTS* nustatytus kriterijus, vėliau kodifikuotus Sąjungos teisės aktų leidėjo ir papildytus Administracinės komisijos sprendimuose bei Praktiniame vadove dėl taikytinų teisės aktų¹², kurie tinkamai pritaikyti atsižvelgiant į konkrečius LII ypatumus.

37. Procese dalyvavusių vyriausybių pozicija grindžiama keliais argumentais:

- iš 1996 m. gegužės 31 d. Administracinės komisijos sprendimo Nr. 162¹³ matyti, kad LII savo veiklą paprastai vykdo valstybės narės teritorijoje tuo atveju, kai šioje valstybėje veikiančioms įmonėms laikinojo darbo naudotojoms pagal įprastą praktiką perduoda darbuotojus, kad jie dirbtų toje valstybėje. Tokios pozicijos taip pat laikomasi Praktiniame vadove,
- Sprendime *FTS*, 2009 m. Sprendime Nr. A2 ir Praktiniame vadove kaip vertinimo kriterijus nurodyta ilgo laikotarpio apyvarta kiekvienoje valstybėje narėje. Kadangi apyvarta gaunama ne įmonės laikinojo darbo naudotojos valstybėje, reikėtų nustatyti, ar LII darbuotojų parūpina išsiuntimo valstybės įmonėms, ar tik kitų valstybių narių įmonėms,
- pagal 2009 m. Sprendimą Nr. A2 ir Praktinį vadovą dar vienas svarbus kriterijus yra sutarčių, vykdomų išsiuntimo valstybėje narėje, skaičius, palyginti su kitose valstybėse narėse vykdomų sutarčių skaičiumi,
- komandiravimo srities teisės normos turi būti aiškinamos siaurai, nes jos yra bendrosios taisyklės, pagal kurią darbuotojams taikomi jų darbo valstybės narės teisės aktai, išimtis,
- šios išimties tikslas – užtikrinti, kad darbdavys, kuris savo darbuotojus ribotam laikotarpiui siunčia dirbti kitoje valstybėje narėje, neturėtų šioje valstybėje mokėti socialinio draudimo įmokų. LII atveju, atsižvelgiant į tai, kad darbuotojai dirba kitai įmonei, jie negali būti laikomi „komandiruotaisiais darbuotojais“, kaip tai suprantama pagal išimtį, dėl kurios kilo ginčas,
- nors Sprendime *FTS* nenurodyta, kokia LII veikla yra įprasta ir kokie LII ypatumai, remiantis toje byloje generalinio advokato pateikta išvada¹⁴ matyti, kad išsiuntimo valstybėje narėje turi būti vykdoma tikra komercinė veikla. Tai patvirtino Teisingumo Teismas 2000 m. lapkričio 9 d. Sprendime *Plum*¹⁵.

¹¹ Pavyzdžiui, jis turėtų patikrinti, ar *Team Power* paskiria laikinai dirbti darbuotojus tik vienoje, ar dviejose Vokietijos įmonėse; kas įsteigė *Team Power*, kokie ryšiai ją sieja su šiomis Vokietijos įmonėmis; kiek asmenų ji turi veiklai Bulgarijoje vykdyti.

¹² Praktinis vadovas dėl Europos Sąjungoje (ES), Europos ekonominėje erdvėje (EEE) ir Šveicarijoje taikytinų teisės aktų (<https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=471&langId=fr&>); toliau – Praktinis vadovas.

¹³ Sprendimas dėl Tarybos reglamento (EEB) Nr. 1408/71 dėl komandiruotiems darbuotojams taikomų teisės aktų 14 straipsnio 1 dalies ir 14b straipsnio 1 dalies aiškinimo (OL L 241, 1996, p. 28; toliau – 1996 m. Sprendimas Nr. 162).

¹⁴ Generalinio advokato F. G. Jacobs išvada (C-202/97, EU:C:1999:33).

¹⁵ Byla C-404/98, EU:C:2000:607; toliau – Sprendimas *Plum*.

V. Analizė

A. Pirminės pastabos

38. Prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismo klausimas yra labai konkretus: ar tam, kad darbuotojui, su kuriuo Bulgarijos LII sudarė sutartį, norėdama jį laikinai paskirti dirbti Vokietijos įmonėje, būtų taikomi Bulgarijos socialinės apsaugos teisės aktai, LII didelė paskyrimo laikinai dirbti veiklos dalis turi būti susijusi su paslaugomis Bulgarijoje įsisteigusioms įmonėms laikinojo darbo naudotojams?

39. Reglamente Nr. 883/2004 pateikiama „išsam[i] ir vientis[a] įstatymų kolizinių normų sistem[a], kuria siekiama užtikrinti, kad Europos Sąjungoje judantiems darbuotojams būtų taikoma tik vienos valstybės narės socialinės apsaugos sistema, siekiant užkirsti kelią tam, kad būtų taikomi kelių valstybių narių teisės aktai ir iš to galėtų kilti sunkumų“¹⁶.

40. Šiuo klausimu Reglamento Nr. 883/2004 11 straipsnio 1 dalyje nustatyta, kad asmenims, kuriems taikomas šis reglamentas, taikomi tik vienos valstybės narės teisės aktai. Pagal to paties straipsnio 3 dalies a punktą ši valstybė yra ta, kurioje minėti asmenys dirba pagal darbo sutartį arba savarankiškai. Taigi yra įtvirtintas principas *lex loci laboris*.

41. Vis dėlto pagal šią kolizinę teisės normą galima taikyti išimtį, numatytą Reglamento Nr. 883/2004 12 straipsnio 1 dalyje: „asmeniui, kuris dirba pagal darbo sutartį valstybėje narėje darbdaviui, kuris joje paprastai vykdo savo veiklą, ir kurį tas darbdavys išsiunčia į kitą valstybę narę dirbti tam darbdaviui, toliau taikomi pirmosios valstybės narės teisės aktai <...>“¹⁷.

42. Pagal Teisingumo Teismo jurisprudenciją ši išimtis taikoma, jeigu įvykdytos dvi sąlygos: a) komandiruotės laikotarpiu išlaikomas struktūrinis darbdavio ir darbuotojo ryšys¹⁸; b) darbdavys „paprastai [turi] vykdyt[i] reikšmingą veiklą [išsiuntimo valstybės] teritorijoje“¹⁹.

43. Teismas *a quo* neabejoja, kad pirmoji iš šių sąlygų (struktūrinio LII ir darbuotojo ryšio buvimas) įvykdyta²⁰, ir pabrėžia, kad kyla sunkumų aiškinant antrąją sąlygą.

44. Konkrečiai kalbant, šių aiškinimo sunkumų kyla dėl sąvokos „paprastai vykdoma veikla“, susijusios su tokio specifinio pobūdžio darbdaviais, kaip LII; LII yra taikomos Direktyvos 96/71 nuostatos, nes jos veikia kaip „valstybėje narėje įsisteigus[ios] įmon[ės], kurios pagal tarpvalstybinio paslaugų teikimo sistemą komandiruoja darbuotojus“ (Direktyvos 96/71 1 straipsnio 1 ir 3 dalys).

¹⁶ 2018 m. vasario 6 d. Sprendimo *Altun ir kt.* (C-359/16, EU:C:2018:63; toliau – Sprendimas *Altun*) 29 punktas ir jame nurodyta jurisprudencija.

¹⁷ Jeigu numatyta darbo trukmė neviršija dvidešimt keturių mėnesių ir komandiruotas asmuo nesiunčiamas pakeisti kito darbuotojo.

¹⁸ *Struktūrinis ryšys* nebūtinai reiškia, kad sudaryta darbo sutartis, kaip pažymima 2016 m. lapkričio 17 d. Sprendimo *Betriebsrat der Ruhrlandklinik* (C-216/15, EU:C:2016:883) 36 punkte: „sąvokos „darbuotojas“, kaip ji suprantama pagal Direktyvą 2008/104, apriboj[imas] asmenimis, kuriems ši sąvoka taikoma pagal nacionalinę teisę, visų pirma tais, kurie su laikinojo įdarbinimo įmone susiję darbo sutartimi, gali neleisti pasiekti jos tikslų, todėl kelti grėsmę šios direktyvos veiksmingumui, taip pat per daug ir nepateisinamai riboti jos taikymo sritį“.

¹⁹ Pavyzdžiui, Sprendimo *Altun* 34 punktas ir jame nurodyta jurisprudencija.

²⁰ Vis dėlto pagrindinėje byloje šiuo klausimu nesutariama; joje administracinė institucija ginčija, kad *Team Power* ir darbuotoją sieja struktūrinis ryšys.

B. Sąvoka „paprastai vykdoma veikla“

1. Didelė veiklos dalis ir vidaus valdymo veikla

45. Teisingumo Teismas sąvoką „paprastai vykdoma veikla“ keletą dešimtmečių tikslino jurisprudencijoje, kuriai pradžia davė 1970 m. gruodžio 17 d. Sprendimas *Manpower*²¹ ir kuri buvo įtraukta į vienas po kito priimtus Sąjungos teisės aktu, o galiausiai į Direktyvą 2014/67.

46. Reglamento Nr. 987/2009 14 straipsnio 2 dalyje (prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikusio teismo klausimas susijęs su šio reglamento išaiškinimu) patikslinama, kad „žodžiai „kuris paprastai ten verčiasi savo veikla“ reiškia darbdavį, kuris valstybėje narėje, kur yra įsisteigęs, paprastai vykdo didelę veiklos dalį, išskyrus vien tik vidaus valdymo veiklą“.

47. Nurodęs tai teisės akte, Sąjungos teisės aktų leidėjas patvirtino du aspektus, kuriuos nurodė Teisingumo Teismas: turi būti vykdoma „didelė veiklos dalis“²², o ne „vien vidaus valdymo veikla“²³.

48. Taigi teisės aktų leidėjas, Reglamento Nr. 987/2009 14 straipsnio 2 dalyje numatęs paprastai vykdomą „didelę veiklos dalį, išskyrus vien tik vidaus valdymo veiklą“²⁴, pasirinkęs terminą „didelė veiklos dalis“, vartojamą atitinkamai Sprendime *FTS* ir Sprendime *Plum*, norėjo pabrėžti kokybės aspektą.

49. Vadinasi, siekiant nustatyti veiklą, kuri yra įmonės darbdavės tikslas, svarbiausia ne vykdomos veiklos apimtis, o jos reikšmė. Jeigu ši įmonė yra LII, reikia atsižvelgti į konkrečius jos ypatumus, kaip tai padarė Teisingumo Teismas Sprendime *FTS*.

50. Pagal šį sprendimą „privaloma <...> išnagrinėti visus kriterijus, apibūdinančius [LII] vykdomą veiklą“²⁵. Prie šių kriterijų (jų sąrašas nėra baigtinis) priskiriami, „be kita ko“, tie²⁶, kurių dauguma vėliau numatyti Direktyvos 2014/67 4 straipsnio 2 dalyje²⁷.

51. Šie kriterijai neapima reikalavimo, kad didžioji dalis LII vykdomos veiklos būtų susijusi su darbuotojų tiekimu įmonėms laikinojo darbo naudotojoms, įsisteigusioms pačios LII buveinės valstybėje. Vis dėlto toks reikalavimas numatytas Administracinės komisijos sprendimuose, kaip antai 1985 m. spalio 17 d. Sprendime Nr. 128²⁸ dėl Reglamento (EEB) Nr. 1408/71 14 straipsnio 1 dalies a punkto ir 14b straipsnio 1 dalies taikymo.

²¹ Byla 35/70, EU:C:1970:120; toliau – Sprendimas *Manpower*. Šiame sprendime Teisingumo Teismas, aiškindamas nuostatą, iš kurios kilo Reglamento Nr. 883/2004 12 straipsnio 1 dalis (konkrečiai kalbant, 1958 m. rugsėjo 25 d. EEB Tarybos reglamento Nr. 3, iš dalies pakeisto 1964 m. kovo 10 d. EEB Tarybos reglamentu Nr. 24/64 (OL 47, 1964, p. 746), 13 straipsnio a punktą), padarė išvadą, kad toje nuostatoje pateikta nuoroda į „valstybėje, kurioje įsteigta įmonė ir kuriai priklauso darbuotojas, esančią buveinę iš esmės siekiama užtikrinti, kad ta nuostata būtų taikoma tik įmonių, savo veiklą paprastai vykdančių jų įsisteigimo valstybės teritorijoje, įdarbintiems darbuotojams“ (Sprendimo *Manpower* 16 punktas; kursyvu išskirta mano).

²² Sprendimo *FTS* 40, 42 ir 45 punktai ir Sprendimo *Plum* 21 punktas.

²³ Sprendimo *Plum* 22 punktas.

²⁴ Kursyvu išskirta mano.

²⁵ Sprendimo *FTS* 42 punktas.

²⁶ Sprendimo *FTS* 43 punktas.

²⁷ Žr. šios išvados 14 punktą. Sprendimo *FTS* 43 punkte nurodyti šie kriterijai: „vieta, kurioje yra įmonės ir jos administracijos buveinė; administracijos darbuotojų, dirbančių atitinkamai darbdavio įsisteigimo valstybėje narėje ir kitoje valstybėje narėje, skaičius; vieta, kurioje komandiruojami darbuotojai įdarbinami; vieta, kurioje sudaroma dauguma sutarčių su klientais; įmonės darbo sutartims, sudarytoms su darbuotojais ir klientais, taikoma teisė; apyvarta atitinkamoje valstybėje narėje per pakankamai ilgą laikotarpį“.

²⁸ OL C 141, 1986, p. 6; toliau – 1985 m. Sprendimas Nr. 128. Taip pat 1996 m. Sprendimo Nr. 162 2 dalies b punkto ii papunkčio pirma įtrauka.

52. Teisingumo Teismas vis dėlto paneigė, kad šie sprendimai jam yra privalomi, nors jie ir gali būti naudingi institucijoms, turinčioms taikyti Sąjungos teisę socialinės apsaugos srityje²⁹. Be to, Sprendime *FTS* būtent toks reikalavimas nenurodytas, nors jis jau buvo numatytas 1985 m. Sprendime Nr. 128 ir Sprendime Nr. 162/1996³⁰.

53. Teisingumo Teismas dabar turi išaiškinti, ar šis konkretus reikalavimas yra privalomas siekiant Reglamento Nr. 883/2004 12 straipsnio 1 dalyje numatytą išimtį taikyti esant tokioms aplinkybėms, kaip susiklosčiusios nagrinėjamoje byloje.

54. Priminsiu, kad, kaip pažymėjo Prancūzijos vyriausybė, Teisingumo Teismas neapibrėžė, kas yra LII *didelė veiklos dalis*. Sprendime *FTS* jis nenagrinėjo šios rūšies veiklos turinio, todėl remiantis tuo sprendimu negalima nustatyti didelę veiklos dalį ir vien vidaus valdymo veiklą skiriančių ribų.

55. Iš tiesų Sprendime *FTS* išvardyti kriterijai reiškia, kad ši veikla turi esminį turinį, tačiau juose jis nepaaiškintas. Taigi kriterijai nelabai naudingi, jeigu iš anksto nenurodyta, kas sudaro tokiais kriterijais *apibūdinamą* veiklą³¹.

56. Pavyzdžiui, LII administracijos darbuotojų darbo vietos reikšmė priklauso nuo įtakos, kurią žmoniškųjų išteklių valdymas gali turėti šios rūšies įmonių, įdarbinančių darbuotojus tam, kad jie būtų perduoti kitoms įmonėms, veiklai. Šis veiksnys nėra vienodai svarbus tuo atveju, kai įmonė teikia statybos ar valymo paslaugas ir kai ji yra LII.

57. Taigi turi būti nustatyta, kokia veikla (sudaranti didelę LII veiklos dalį) būdinga LII arba, kaip teigia Prancūzijos vyriausybė, kokia yra šios rūšies įmonių pagrindinė veikla („cœur de métier“).

2. LII didelė veiklos dalis ir vidaus valdymo veikla

58. Visos šalys sutinka su tuo, kad LII būdinga veikla yra suteikti darbuotojų įmonei laikinojo darbo naudotojai.

59. Logiška, kad norint vykdyti šį uždavinį reikia atlikti tam tikrą *parengiamąją* darbuotojų atrankos ir įdarbinimo *veiklą*; į bylą įstojusios vyriausybės šią veiklą laiko vien vidaus valdymo veikla. *Team Power* ir Komisija, priešingai, tvirtina, kad parengiamoji veikla priskiriama prie LII didelės veiklos dalies, todėl laikoma tipine LII veikla.

²⁹ Pavyzdžiui, 2018 m. liepos 11 d. Sprendimo *Komisija / Belgija* (C-356/15, EU:C:2018:555) 110 punktas ir jame nurodyta jurisprudencija. Tą patį galima pasakyti apie Praktinį vadovą: 2019 m. gegužės 8 d. Sprendimo *Inspecteur van de Belastingdienst* (C-631/17, EU:C:2019:381) 41 punktas.

³⁰ Gali būti svarbu tai, kad, priėmus Sprendimą *FTS*, 2000 m. gruodžio 13 d. Sprendime Nr. 181 dėl Tarybos reglamento dėl komandiruoties darbuotojams ir savarankiškai dirbantiems asmenims, laikinai dirbantiems ne kompetentingoje šalyje, taikomų teisės aktų 14 straipsnio 1 dalies, 14a straipsnio 1 dalies ir 14b straipsnio 1 bei 2 dalių aiškinimo (OL L 329, 2001, p. 73) tokio reikalavimo nebebuvo.

³¹ Pačiame Sprendime *FTS* pabrėžiama, kad „kriterijai turi būti pasirenkami atsižvelgiant į kiekvieną konkretų atvejį“ (43 punktas).

60. Atsižvelgdamos į atitinkamus savo argumentus:

- į bylą įstojusios vyriausybės³² teigia, kad *Team Power* veiklą paprastai vykdo Bulgarijoje (savo įsisteigimo valstybėje narėje) tik jeigu darbuotojus paskiria laikinai dirbti įmonėse, turinčiose buveinę šioje šalyje,
- Komisija ir *Team Power* nurodo, kad siekiant pripažinti, jog LII savo veiklą paprastai vykdo Bulgarijoje, užtenka, kad šioje valstybėje narėje yra vykdoma minėta parengiamoji veikla.

61. Pagrindinės Teisingumo Teismo jurisprudencijos kryptys šioje srityje suformuotos nagrinėjant bylas, susijusias su LII laikinai įdarbintais³³ arba statybos įmonės komandiruotais³⁴ darbuotojais. Manau, kad abiejų rūšių įmonėms darbdavėms būdingos veiklos skirtumai gali padėti apibrėžti atitinkamai jų vykdomos *didelės veiklos dalies* ribas.

62. Statybos įmonėms būdinga veikla yra būtent fizinių darbų vykdymas. Šiems darbams reikalinga, kad jos atliktų tam tikrus išankstinius veiksmus (pavyzdžiui, įsigytų įrangos, atrinktų ir įdarbintų darbuotojus), o tam savaime reikalinga organizacinė ir administracinė struktūra.

63. Konkrečiai kalbant, statybos įmonėms darbuotojų atranka ir įdarbinimas yra *pagalbinė* vien vidaus valdymo veikla, palyginti su jų pagrindiniu tikslu. Ji yra pagalbinė tuo požiūriu, kad darbuotojai reikalingi statybos darbams, tačiau įmonės apibrėžiamos kaip statybos įmonės ne dėl šios veiklos.

64. Logiška, kad vieta, kurioje statybos įmonė vykdo didelę savo veiklos dalį, yra pastatų statybos vieta. Taigi Teisingumo Teismas mano, kad šios rūšies įmonėms negalima taikyti Reglamento Nr. 883/2004 12 straipsnio 1 dalyje numatytos išimties, jeigu savo darbuotojus jos siunčia į kitą valstybę narę (ne savo pačių įsisteigimo valstybę), kurioje vykdo „*visą veiklą*“, išskyrus vien vidaus valdymo veiklą³⁵.

65. Darbuotojų atranka, įdarbinimas ir sutarčių sudarymas su jais (kartoju, tai pagalbinė veikla, palyginti su statybos įmonę apibūdinančia veikla) yra LII būdingi darbai³⁶. Jeigu statybos įmonė stato pastatus, tai LII būtent parūpina darbuotojų kitoms įmonėms, prieš tai juos atrinkusi ir įdarbinusi.

66. Vadinasi, darbuotojų atranka ir įdarbinimas yra darbuotojų perdavimo (laikinojo paskyrimo dirbti) veiklos dalis. Tai tęstinė veikla, kurią vykdant svarbus ir laikinojo paskyrimo dirbti momentas siaurėja prasme, ir procesas, leidžiantis atrinkti asmenis, kuriuos siūloma laikinai paskirti dirbti. LII mano, kad darbuotojų atranka ir įdarbinimas yra tokie pat svarbūs kaip ir laikinojo darbo naudotojų, kuriems tiekiami darbuotojai, paieška.

³² Pavyzdžiui, Suomijos vyriausybė; ji mano, kad neužtenka tiekti darbuotojų ir toliau valdyti žmogiškuosius išteklius išsiuntimo valstybėje siekiant įrodyti, kad šioje valstybėje vykdoma didelė veiklos dalis. Vertinant, ar LII didelę veiklos dalį vykdo išsiuntimo valstybėje, turėtų būti taikomas reikalavimas tiekti darbuotojus įmonėms laikinojo darbo naudotojoms, turinčioms buveinę toje pačioje valstybėje.

³³ Konkrečiai kalbant, Sprendimas *FTS*, taip pat 2011 m. vasario 10 d. Sprendimas *Vicoplus ir kt.* (C-307/09–C-309/09, EU:C:2011:64).

³⁴ Sprendimai *Manpower*, *Plum* ir *Altun*.

³⁵ Sprendimo *Plum* 22 punktą. Kursyvu originale neišskirta.

³⁶ Suomijos vyriausybė teigia, kad net pripažinus, jog darbuotojų parūpinimas yra LII būdinga veikla, akivaizdu, kad tokią veiklą vykdo bet kuri įmonė, todėl reikšmingas kriterijus gali būti tik vietos, kurioje veikia LII paslaugas gaunančios įmonės, kriterijus. Laikantis šio požiūrio neatsižvelgiama į aplinkybę, kad nors visos įmonės įdarbina darbuotojų savo veiklai vykdyti, LII būdinga būtent tai, kad šios įmonės įdarbina darbuotojus, siekdamas juos perduoti kitoms įmonėms. Veikla, kuri kitoms įmonėms yra pagalbinė, palyginti su joms būdinga veikla, LII yra pagrindinė. Taigi ji svarbi kaip kriterijus, siekiant nustatyti vietą, kurioje LII vykdo pagrindinę veiklą.

67. Taigi pritariu Komisijai, kad LII atveju sąlyga, kurios reikalaujama Reglamento Nr. 883/2004 12 straipsnio 1 dalyje, yra įvykdyta nuo to momento, kai LII įgyja tam tikrą skaičių darbuotojų, privalančių atrinkti darbuotojus, kurie turės būti laikinai paskirti dirbti bet kurioje valstybėje narėje įsteigtose įmonėse laikinojo darbo naudotojose, o ne tik (arba ne daugiausia) pačios LII įsteigimo valstybėje narėje.

68. Taigi reikia atskirti: a) LII darbuotojus, kurių pareiga – atrinkti, įdarbinti ir siūlyti darbuotojus įmonėms laikinojo darbo naudotojoms; ir b) atrenkamus ir įdarbinamus darbuotojus, kurie, nors struktūrinis ryšys su LII išlaikomas, laikinai paskiriami dirbti įmonėse laikinojo darbo naudotojose. Pirmieji vykdo LII būdingą veiklą, o antrieji yra LII teikiamos paslaugos dalykas.

69. Pripažinus LII kaip teisėtas paslaugos teikėjas (parūpinti darbuotojų kitiems ūkio subjektams)³⁷, ši paslauga gali tapti tarpvalstybinė ir būti teikiama naudojantis laisve, užtikrinama SESV 56 straipsnyje. Taip pat negalima taikyti nederamų šios paslaugos apribojimų.

70. Nepažeidžiant toliau pateiktų argumentų dėl kovos su piktnaudžiavimu ir sukčiavimu šioje srityje, nereikia pamiršti, kad Reglamento Nr. 883/2004 12 straipsnio 1 dalimi „yra siekiama, be kita ko, skatinti laisvę teikti paslaugas, kai ja naudojasi įmonės, kurios siunčia darbuotojus į kitas valstybes nares, o ne tą, kurioje yra įsisteigusios. Šia nuostata siekiama panaikinti laisvo darbuotojų judėjimo kliūtis ir skatinti ekonominę skvarbą, išvengiant administracinių sunkumų, ypač darbuotojams ir įmonėms“. Šios nuostatos taip pat gali būti taikomos LII veiklai³⁸.

71. Siekdamas patikrinti, ar LII darbuotojų, atrenkančių, įdarbinančių ir siūlančių darbuotojus, veikla vykdoma išsiuntimo valstybėje, nacionalinės institucijos gali remtis tam tikrais Sprendime *FTS* nustatytais kriterijais, būtent: a) LII buveinės vieta; b) jos administracijos buveinės vieta; c) darbuotojų, dirbančių LII įsteigimo valstybėje narėje ir kitose valstybėse narėse, skaičiumi; d) vieta, kurioje LII įdarbina laikinajam darbui siūlomus darbuotojus.

72. Nurodyti kriterijai yra ne visi Sprendime *FTS* išvardyti kriterijai: trūksta LII sutarčių sudarymo su laikinojo darbo naudotojais vietos, toms sutartims taikomos teisės ir išsiuntimo valstybėje bei kitose valstybėse narėse gautos apyvartos kriterijų.

73. Manau, kad remiantis pastaraisiais trimis kriterijais negalima patvirtinti faktinio LII ryšio su išsiuntimo valstybe: šis ryšys veikiau priklauso nuo to, kad darbuotojai, vykdanys pačiai LII būdingą veiklą, atrenka, įdarbina ir siūlo darbuotojus toje valstybėje narėje.

74. Apyvartos kriterijų visų pirma galima taikyti norint patvirtinti darbuotojų paskyrimo laikinai dirbti vietą, tačiau ne siekiant nustatyti perduodamų darbuotojų atrankos ir įdarbinimo vietą; kartoju, atranka ir įdarbinimas yra LII būdingos veiklos *branduolys*.

75. Tikrinant faktinį LII ryšį su išsiuntimo valstybe, kurioje ji įsisteigusi, iš tikrųjų svarbūs yra Sprendime *FTS* nustatyti kriterijai, nurodyti šios išvados 71 punkte. Likę kriterijai taip pat nelaikytini nereikšmingais: jie gali būti svarbūs, tačiau siekiant ne patvirtinti tokį ryšį, o išvengti piktnaudžiavimo ar sukčiavimo naudojantis teise.

³⁷ Tam, kad LII būtų pripažintos Sąjungos teisėje, priešinosi tos valstybės narės, kurių teisės aktuose darbuotojų paskyrimo laikinai dirbti veikla iki tol buvo draudžiama ar net laikoma pažeidimu – neteisėtu darbuotojų tiekimu.

³⁸ 2018 m. spalio 25 d. Sprendimo *Walltopia* (C-451/17, EU:C:2018:861) 38 punktas. Taip pat Sprendimo *FTS* 28 punktas ir jame nurodyta jurisprudencija.

76. Taigi, jeigu LII *didelė* veiklos *dalis* (t. y. darbuotojų atrankos veikla siekiant juos paskirti laikinai dirbti įmonėse laikinojo darbo naudotojose) vykdoma išsiuntimo valstybėje, kurioje LII turi Sprendime *FTS* numatytus kriterijus atitinkančių darbuotojų ir organizacinę struktūrą, tai, kokią dalį – didesnę ar mažesnę – sudaro į kitą valstybę narę LII komandiruojami darbuotojai, palyginti su darbuotojais, kurie prireikus perduodami Bulgarijoje įsisteigusioms įmonėms, jau yra nesvarbu.

C. Piktnaudžiavimas ir sukčiavimas

77. Teisingumo Teismas teigia, kad „sukčiavimo ir piktnaudžiavimo teise draudimo principas <...> yra bendrasis Sąjungos teisės principas, kurio teisės subjektai privalo laikytis“, nes „Sąjungos teisės aktų taikymas negali būti išplėstas taip, kad apimtų sandorius, vykdomus turint tikslą sukčiaujant arba piktnaudžiaujant pasinaudoti Sąjungos teisėje numatytais privalumais“³⁹.

78. Paslaugos, kurių tikslas – laikinai parūpinti kitoms įmonėms darbuotojų, teikiamos „profesiniu ir socialiniu požiūriu itin sudėtingoje srityje“, nes „dėl ypatingo šios rūšies veiklai būdingų darbo santykių pobūdžio šios veiklos vykdymas daro tiesioginį poveikį ir darbo rinkos santykiams, ir teisėtiems atitinkamų darbuotojų interesams“⁴⁰.

79. Taigi turi būti užkirstas kelias LII sukčiauti naudojantis galimybe, kuri joms suteikiama Reglamento Nr. 883/2004 12 straipsnio 1 dalyje. Dėl šios galimybės negali būti pažeista komandiruočių darbuotojų teisė naudotis darbo valstybėje narėje galiojančia socialinės apsaugos sistema, kuri paprastai yra taikoma⁴¹.

80. Taip galėtų būti, jeigu įsteigus LII „įmonės galėtų paprasčiau naudotis visiškai dirbtiniais dariniais, naudodamosi Sąjungos teisės aktais vien tam, kad gautų naudos iš nacionalinių [socialinės apsaugos] sistemų skirtumų“⁴². Tokiu atveju būtų galima LII laikyti vien bendrove „pašto dėžute“ ar „ekranu“⁴³, kuria naudojamosi siekiant nuslėpti, kad vienos to paties ūkio subjekto bendrovės darbuotojai perduodami kitai, o ūkio subjektas naudojasi LII ir taip išvengia pareigos mokėti darbo valstybėje nustatytus didesnius darbo užmokesčius ir socialinio draudimo įmokas.

81. Vis dėlto tikslas užkirsti kelią piktnaudžiavimui darbo sutarčių sudarymo tarpininkaujant LII srityje „negali pateisinti beveik visiško šios darbo formos atmetimo, pavyzdžiui, uždraudžiant darbą per laikinojo įdarbinimo įmones visuose ūkio sektoriuose <...>, nesant jokio kito objektyvaus pateisinimo. <...> [P]riemonė, kuria siekiama neleisti piktnaudžiauti įgyvendinant teisę, neturi prilygti nagrinėjamos teisės paneigimui“⁴⁴.

³⁹ Sprendimo *Altun* 49 punktą ir jame nurodyta jurisprudencija.

⁴⁰ 1981 m. gruodžio 17 d. Sprendimo *Webb* (279/80, EU:C:1981:314) 18 punktą. Taigi, kaip nurodyta Direktyvos 2008/104 12 konstatuojamojoje dalyje, šioje direktyvoje siekiama nustatyti „laikinių darbuotojų teises ginan[čią] sistem[ą], kuri yra nediskriminuojanti, skaidri bei proporcinga ir kurioje taip pat atsižvelgiama į darbo rinkų bei darbo santykių įvairovę“.

⁴¹ Logiška, kad siekiami naudotis šia socialinės apsaugos sistema komandiruoti darbuotojai turi būti iš anksto sudarę darbo sutartį savo gyvenamosios vietos valstybėje. LII gali padidinti geresnių sąlygų ieškančių ar naujų darbuotojų galimybes patekti į darbo rinką (net jei ir laikinai bei kitoje valstybėje narėje), jeigu laikosi jų veiklą reglamentuojančių teisės normų. Tai nurodyta Direktyvos 2008/104 2 straipsnyje; pagal šį straipsnį LII turi „veiksmingai prisidėti prie darbo vietų kūrimo ir lanksčių darbo formų plėtojimo“.

⁴² 2020 m. liepos 16 d. Sprendimo *AFMB* (C-610/18, EU:C:2020:565) 69 punktą.

⁴³ Teisingumo Teismas 2007 m. birželio 28 d. Sprendimo *Planzer Luxembourg* (C-73/06, EU:C:2007:397) 62 punkte šias sąvokas vartoja, norėdamas nurodyti visiškai fiktyvias įmones.

⁴⁴ Generalinio advokato M. Szpunar išvados byloje *AKT* (C-533/13, EU:C:2014:2392) 122 punktą.

82. Taigi reikia užtikrinti LII teisėto naudojimosi laisve teikti paslaugas įmonėms laikinojo darbo naudotojoms, įsteigtoms kitose valstybėse narėse (laikinais suteikiant joms darbuotojų), ir kovos su sukčiavimu ar piktnaudžiavimu teise pusiausvyrą⁴⁵.

83. Be to, reikia priminti, kad Teisingumo Teismas mano, jog „pats faktas, kad registruota ar faktinė bendrovės buveinė įsteigiama pagal kurios nors valstybės narės teisę, turint tikslą pasinaudoti palankesniais teisės aktais, nėra piktnaudžiavimas“⁴⁶.

84. Taigi pagal bendrą taisyklę LII gali įsisteigti valstybėje narėje, kurios teisės aktus laiko palankesniais, kad, teikdama paslaugas, savo darbuotojus iš šios valstybės laikinai paskirtų dirbti kitų valstybių įmonėse.

85. Šiuo tikslu kompetentingos institucijos, pirma, turi patikrinti, ar LII turi pakankamą administracinę struktūrą ir atrenka bei įdarbina darbuotojus, naudodamasi savo personalu valstybėje narėje, iš kurios vykdo veiklą. Be to, jos turi patikrinti, ar LII atitinka visus reikalavimus, numatytus šios valstybės teisės aktuose.

86. Antra, tos institucijos turi įsitikinti, kad LII ir įmonėje laikinojo darbo naudotojoje paskirtą laikinai dirbti darbuotoją sieja tikras ir nuolatinis struktūrinis ryšys⁴⁷. Šiam darbuotojui „iki komandiravimo pradžios <...> turi būti jau taikomi valstybės narės, kurioje yra įsisteigęs darbdavys, [socialinės apsaugos] teisės aktai“⁴⁸.

87. Trečia, tos pačios institucijos įrodymu, kad LII galbūt ketina sukčiauti, gali laikyti aplinkybę, kad LII parūpina darbuotojų tik konkrečiai vienai ar kelioms įmonėms, kurios yra vienoje darbo valstybėje (ne pačios LII įsisteigimo valstybėje) ir su kuriomis LII sieja svarbūs ryšiai (susiję su kapitalu ar panašaus pobūdžio).

88. Žinoma, LII parūpinamų darbuotojų paklausa visoje Sąjungoje labai nevienoda⁴⁹. Taigi negalima tikėtis, kad visos LII darbuotojus siūlytų visoms valstybėms narėms. Vadinasi, geografinis artumas gali būti reikšmingas veiksnys siekiant patikslinti rinkos, kurioje LII nusprendžia plėtoti veiklą, ribas.

89. Šioje byloje *Team Power* teigia, kad galimiems laikinojo darbo naudotojams siūlomi Bulgarijos darbuotojai, gyvenantys Bulgarijoje ir „visų pirma“ komandiruojami į Vokietijoje įsteigtas įmones⁵⁰. Vis dėlto ji nurodo, kad jei nekomandiruoja darbuotojų į kitas valstybes nares, to priežastis iš esmės yra Bulgarijos institucijų praktika, dėl kurios pradėta pagrindinė byla⁵¹.

⁴⁵ Priešingai, nei teigia Estijos vyriausybė, mano argumentas nereiškia, kad nagrinėjama išimtis „aiškinama plačiai“, todėl kyla didesnis sukčiavimo ir piktnaudžiavimo pavojus. Turi būti ne *išplėstas* Reglamento Nr. 987/2009 14 straipsnio 2 dalies aiškinimas, įtraukiant į jį LII (ši dalis savaime LII neapima), o LII taikoma nuostata, į kurios aiškinimo sritį ji natūraliai patenka.

⁴⁶ 1999 m. kovo 9 d. Sprendimo *Centros* (C-212/97, EU:C:1999:126) 27 punktą, 2003 m. rugsėjo 30 d. Sprendimo *Inspire Art* (C-167/01, EU:C:2003:512) 96 punktą ir 2017 m. spalio 25 d. Sprendimo *Polbud – Wykonawstwo* (C-106/16, EU:C:2017:804) 40 punktą.

⁴⁷ Žr. šios išvados 42 ir 43 punktus, taip pat 18, 19 ir 20 išnašas.

⁴⁸ 2018 m. spalio 25 d. Sprendimo *Walltopia* (C-451/17, EU:C:2018:861) 35 punktą.

⁴⁹ Pagal *Team Power* pateiktus duomenis per LII samdomų darbuotojų dalis skiriasi: jų yra nuo 5,9 % Slovėnijoje iki 0,2 % Graikijoje (*Team Power* rašytinių pastabų 11.2 punktą).

⁵⁰ *Team Power* rašytinių pastabų 2.6 ir 2.7 punktai.

⁵¹ *Loc. ult. cit.* Bulgarijos vyriausybė prieštarauja, kad darbuotojų tiekimas Vokietijoje įsteigtoms įmonėms yra „įprasta *Team Power* darbo praktika“.

90. Prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas, jei manys esant būtina, turės išnagrinėti šį klausimą ir kartu visas faktines aplinkybes, leidžiančias panaikinti įtarimus sukčiavimu ar piktnaudžiavimu siekiant pasinaudoti Reglamento Nr. 883/2004 12 straipsnio 1 dalyje numatyta išimtimi⁵².

91. Kadangi paneigta, kad buvo piktnaudžiaujama ir ketinta sukčiauti, nėra jokių kliūčių Bulgarijoje buveinę turinčiai LII taikyti nagrinėjamą išimtį siekiant teikti LII paslaugas kitų valstybių narių laikinojo darbo naudotojams, net jeigu didelė dalis šių paslaugų neteikiama Bulgarijoje įsteigtomis įmonėms.

VI. Išvada

92. Atsižvelgdamas į tai, kas išdėstyta, siūlau Teisingumo Teismui pateikti *Administrativen sad – Varna* (Varnos administracinis teismas, Bulgarija) tokį atsakymą:

2009 m. rugsėjo 16 d. Europos Parlamento ir Tarybos reglamento (EB) Nr. 987/2009, nustatančio Reglamento (EB) Nr. 883/2004 dėl socialinės apsaugos sistemų koordinavimo įgyvendinimo tvarką (OL L 284, 2009, p. 1), 14 straipsnio 2 dalį reikia aiškinti taip: tam, kad būtų galima pripažinti, jog laikinojo įdarbinimo įmonė savo veiklą paprastai vykdo valstybėje narėje, kurioje yra įsisteigusi, nebūtina, kad didelė paskyrimo laikinai dirbti veiklos dalis būtų susijusi su paslaugomis įmonėms laikinojo darbo naudotojoms, įsisteigusioms toje pačioje valstybėje narėje, nebent būtų konstatuota, kad buvo sukčiaujama ar piktnaudžiaujama.

⁵² Per teismo posėdį Bulgarijos vyriausybė paneigė, kad *Team Power* veikė sukčiaudama ar piktnaudžiaudama. Ji pabrėžė mananti, kad byla susijusi ne su šio pobūdžio įtarimu, o tik su objektyviu Reglamento Nr. 883/2004 12 straipsnio 1 dalies taikymo sąlygų išaiškinimu.