

TEISINGUMO TEISMO (pirmoji kolegija) SPRENDIMAS

2008 m. gruodžio 22 d.\*

Byloje C-161/07

dėl 2007 m. kovo 23 d. pagal EB 226 straipsnį pareikšto ieškinio dėl įsipareigojimų neįvykdymo

**Europos Bendrijų Komisija**, atstovaujama E. Traversa ir G. Braun, nurodžiusi adresą dokumentams įteikti Liuksemburge,

ieškovė,

palaikoma

**Lietuvos Respublikos**, atstovaujamos D. Kriauciūno,

įstojusios į bylą šalies,

\* Proceso kalba: vokiečių.

prieš

**Austrijos Respubliką**, atstovaujamą C. Pesendorfer ir M. Winkler, nurodžiusią adresą dokumentams įteikti Liuksemburge,

atsakovę,

TEISINGUMO TEISMAS (pirmoji kolegija),

kurį sudaro kolegijos pirmininkas P. Jann, teisėjai M. Ilešič, A. Tizzano (pranešėjas), A. Borg Barthet ir J.-J. Kasel,

generalinis advokatas M. Poiares Maduro,  
posėdžio sekretorė L. Hewlett, vyriausioji administratorė,

atsižvelgęs į rašytinę proceso dalį ir įvykus 2008 m. birželio 26 d. posėdžiui,

susipažinęs su 2008 m. rugsėjo 18 d. posėdyje pateikta generalinio advokato išvada,

I - 10686

priima šį

## **Sprendimą**

- 1 Europos Bendrijų Komisija savo ieškiniu prašo Teisingumo Teismo pripažinti, kad nustačiusi, jog prekybos registre bendrijos arba bendrovės valstybių narių, kurios įstojo į Europos Sąjungą 2004 m. gegužės 1 d., išskyrus Kipro Respubliką ir Maltos Respubliką (toliau – aštuonios naujos valstybės narės), piliečių prašymu registruojamos Darbo rinkos tarnybai (*Arbeitsmarktservice*, toliau – AMS) pripažinus jų savarankiškumą arba gavus pažymėjimą, kad jie neprivalo turėti darbo leidimo, Austrijos Respublika neįvykdė įsipareigojimų pagal EB 43 straipsnį.

## **Teisinis pagrindas**

### *Bendrijos teisė*

- 2 Akto dėl Čekijos Respublikos, Estijos Respublikos, Kipro Respublikos, Latvijos Respublikos, Lietuvos Respublikos, Vengrijos Respublikos, Maltos Respublikos,

Lenkijos Respublikos, Slovėnijos Respublikos ir Slovakijos Respublikos stojimo sąlygų ir sutarčių, kuriomis yra grindžiama Europos Sąjunga, pritaikomųjų pataisų (OL L 236, 2003, p. 33, toliau – stojimo aktas) 24 straipsnis išdėstytas taip:

„Šio Akto V, VI, VII, VIII, IX, X, XI, XII, XIII ir XIV prieduose išvardytos priemonės naujosiose valstybėse narėse taikomos tuose prieduose nustatytais sąlygomis.“

- 3 Šių priedų antraštinės dalies „Laisvas asmenų judėjimas“ 2 punkto pirmojoje pastraipoje numatyta, kad šio įstojimo momentu jau buvusios Europos Sąjungos valstybės narės gali toliau taikyti „nacionalines priemones <...>, reglamentuojančias (naujų valstybių narių) piliečių patekimą į jų darbo rinkas“ iki penkerių metų nuo įstojimo dienos laikotarpio pabaigos.

### *Nacionalinė teisė*

- 4 Pagal 1975 m. kovo 20 d. Užsieniečių darbinės veiklos įstatymo (*Ausländerbeschäftigungsgesetz*, BGBl. Nr. 218/1975) šiuo metu galiojančios redakcijos (BGBl. I, Nr. 99/2006, toliau – *AuslBG*) 32 a straipsnį kartu su 1 straipsnio 2 dalies 1 ir m punktais šis įstatymas taikomas aštuonių naujų valstybių narių piliečiams.
- 5 *AuslBG* 2 straipsnio 2 dalyje darbinė veikla apibūdinama kaip veikla, vykdoma susiklosčius „darbo santykiams“ arba „santykiams, kurie tokiems priskiriami“.



7 *AuslBG* 15 straipsnyje numatytos tokios atleidimo nuo reikalavimo turėti darbo leidimą sąlygos:

„1. Užsienietis, neturintis neterminuoto darbo leidimo (17 straipsnis), gali pateikti prašymą atleisti nuo reikalavimo turėti darbo leidimą:

1) jei jis per pastaruosius aštuonerius metus bent penkerius metus <...> nacionalinėje teritorijoje užsiėmė veikla, kuriai turėjo leidimą, ir jei jis yra teisėtai įsisteigęs <...>.

<...>“

### **Ikiteisminė procedūra**

8 Manydama, kad *AuslBG* 2 straipsnio 4 dalyje įtvirtintas savarankiškai dirbančių asmenų atskyrimo nuo samdomų darbuotojų metodas varžo EB 43 straipsniu garantuojamą įsisteigimo laisvę, 2005 m. kovo 21 d. Komisija šiuo klausimu išsiuntė oficialų pranešimą Austrijos valdžios institucijoms, kurios į jį atsakė 2005 m. gegužės 19 d. raštu, tvirtindamos pastarojo straipsnio nepažeidusios.

- 9 2006 m. liepos 6 d. Komisija išsiuntė Austrijos Respublikai pagrįstą nuomonę, paragindama šią valstybę narę per du mėnesius nuo gavimo imtis būtinų priemonių, kad į šią nuomonę būtų tinkamai atsižvelgta. 2006 m. rugsėjo 7 d. Austrijos valdžios institucijos atsakė į minėtą nuomonę, nepakeisdamos savo pozicijos.
- 10 Todėl Komisija nusprendė pareikšti šį ieškinį.
- 11 2007 m. rugsėjo 19 d. Teisingumo Teismo pirmininko nutartimi Lietuvos Respublikai leista įstoti į šią bylą palaikyti Komisijos reikalavimus.

## **Dėl ieškinio**

### *Šalių argumentai*

- 12 Komisija tvirtina, kad nagrinėjamomis nacionalinės teisės nuostatomis aštuonių naujų valstybių narių piliečių, norinčių prekybos registre įregistruoti bendriją arba bendrovę,

įpareigojimas gauti AMS pažymėjimą, kuriuo jie pripažįstami savarankiškai dirbančiais, arba pažymėjimą, kad jie neprivalo turėti darbo leidimo, yra nepateisinamas įsisteigimo laisvės suvaržymas.

- 13 Komisijos argumentai iš esmės susiję su kaltinimu, kad *AuslBG* 2 straipsnio 4 dalyje numatyta savarankiškumo pripažinimo procedūra nesuderinama su EB 43 straipsniu, nes nedaugelis šių valstybių narių piliečių galėtų įrodyti, kad vykdė veiklą, kuriai turėjo leidimą, bent penkerius metus per aštuonerius metus prieš pateikdami prašymą, o tai yra būtina, norint būti atleistam nuo reikalavimo turėti darbo leidimą pagal *AuslBG* 15 straipsnį.
- 14 Komisija pirmiausia tvirtina, kad pagal minėtą 2 straipsnio 4 dalį vienos iš minėtų valstybių narių pilietis laikomas samdomu darbuotoju, jei jis, būdamas ūkinės bendrijos arba ribotos atsakomybės bendrovės dalyvis, kuriam priklausanti šios bendrovės dalis yra mažesnė nei 25 %, vykdo „veiklą, kuri paprastai atliekama susiklosčius darbo santykiams“. Pagal šią nuostatą reikalaujant, kad toks dalyvis paneigtų tokią prezumpciją pateikdamas savarankiškumo įrodymų, ne tik leidimas vykdyti savarankišką veiklą susiejamas su papildoma sąlyga, kurios nereikalaujama iš kitų ūkio subjektų, bet ir trukdoma užsiimti šia ekonomine veikla, kol atliekama pažymėjimo išdavimo procedūra. Todėl atitinkamų ūkio subjektų iš aštuonių naujų valstybių narių įsisteigimo laisvė yra suvaržoma.
- 15 Komisija toliau tvirtina, kad *AuslBG* 2 straipsnio 4 dalyje pateiktas apribojimas yra diskriminacinis, nes nagrinėjama procedūra taikoma naujų valstybių narių piliečiams remiantis jų pilietybe.
- 16 Be to, šio apribojimo negalima pateisinti EB 46 straipsnyje numatytais viešosios tvarkos sumetimais Bendrijos teismo praktikos prasme, nes Austrijos Respublika neįrodė realios ir pakankamai didelės visuomenės pagrindiniam interesui kylančios grėsmės.



- 17 Bet kuriuo atveju pareiga atlikti ginčijamą pripažinimo procedūrą nėra nei būtina, nei proporcinga, atsižvelgiant į šios valstybės narės nurodytą tikslą kovoti su galimu piktnaudžiavimu įsisteigimo laisve, neleidžiant jos iškreipti, siekiant apeiti laisvam darbuotojų judėjimui taikomus apribojimus.
- 18 Nagrinėjama nuostata numatytas įrodinėjimo naštos perkėlimas, siekiant iš dalyvio gauti duomenų, kuriais remiantis būtų galima patikrinti, ar vykdoma ekonominė veikla tikrai yra nepriklausoma, priešingai nei tvirtina ši valstybė narė, nėra vienintelis galimas būdas paskatinti visus suinteresuotuosius asmenis bendradarbiauti. Iš tiesų, Komisijos nuomone, šio rezultato galima pasiekti kitais mažiau suvaržančiais būdais, pavyzdžiui, įstatymu numatant pareigą bendradarbiauti, galbūt su atitinkamai parinktomis sankcijomis.
- 19 Be to, išankstinio leidimo procedūrą būtų galima pakeisti įregistravus bendrovę *a posteriori* atliekamu patikrinimu. Tuomet atitinkami savarankiškai dirbantys asmenys galėtų pradėti vykdyti savo veiklą, o kompetentingos valdžios institucijos – nurodyti ją nutraukti, jei patikrinusios nustatytų piktnaudžiavimą.
- 20 Pateikdama gynybos argumentus, Austrijos Respublika iš esmės pradeda tuo, kad Komisija klaidingai pagrindė savo ieškinį EB 43 straipsniu garantuotos įsisteigimo laisvės pažeidimu. Iš tiesų, jos teigimu, *AuslBG* 2 straipsnio 4 dalyje numatyta pripažinimo procedūra priklauso laisvo darbuotojų judėjimo sričiai ir pagrįsta stojimo akto 24 straipsnyje numatyta valstybių narių galimybe pereinamuoju laikotarpiu apriboti naujų valstybių narių piliečių patekimą į darbo rinką.

- 21 Išankstinio leidimo procedūra taikoma tik samdomiems darbuotojams ir „netikriems savarankiškai dirbantiems asmenims“, t. y. bendrijų arba bendrovių dalyviams, kurie „neįprastai“ yra panašioje į samdomo darbuotojo padėtyje. Savarankiškai dirbantys asmenys, kaip antai bendrijos ar bendrovės dalyviai, kurie tik atlieka administravimo užduotis ir valdo turimas bendrijos ar bendrovės dalis, tačiau jos naudai nevykdo veiklos, paprastai atliekamos susiklosčius darbo santykiams, priešingai nei tvirtina Komisija, nepatenka į *AuslBG* 2 straipsnio 4 dalies taikymo sritį.
- 22 Austrijos Respublika toliau tvirtina, kad šios nuostatos tikslas – nutraukti praktiką, kuria stengiamasi išvengti pareigos gauti išankstinį darbinės veiklos leidimą, sukuriant vienos iš dviejų minėtoje nuostatoje numatytų formų bendriją ar bendrovę. Kitaip nei tvirtina Komisija, nėra mažiau ribojančių priemonių kovoti su tokia praktika. Patikrinimas *a posteriori* atliekamas per vėlai ir neleidžia išvengti darbo rinkos trikdytų, kaip nusprendė ir Teisingumo Teismas 2002 m. sausio 22 d. Sprendime *Canal Satélite Digital* (C-390/99, Rink. p. I-607). Be to, Komisijos kritikuojama įrodinėjimo naštos taisyklė yra vienintelė adekvati priemonė patikrinti, ar dalyvio atliekama veikla tikrai yra savarankiška, nes paprastos „pareigos bendradarbiauti“ neužtenka, norint patikrinti, ar ši sąlyga įvykdyta. Suinteresuotieji asmenys iš tiesų būtų visiškai nesuinteresuoti bendradarbiauti tuo atveju, kai apeinamas įstatymas.
- 23 Galiausiai ši valstybė narė tvirtina, kad maksimalus trijų mėnesių terminas yra pagrįstas, nes praktiškai pripažinimo procedūra dažnai užbaigiama suinteresuotajam asmeniui tik trumpai palaukus, ypač kai jo savarankiškumas yra akivaizdžiai įrodytas.

### *Teisingumo Teismo vertinimas*

- 24 Pirmiausia reikia priminti, kad įsisteigimo sąvoka pagal EB sutartį yra labai plati sąvoka, reiškianti galimybę Bendrijos piliečiui nuolat ir nenutrūkstamai dalyvauti ne savo

kilmės valstybės narės ekonominiame gyvenime ir iš to gauti naudos, taip skatinant ekonominę ir socialinę tarpusavio sąveiką Bendrijoje savarankiško darbo srityje (žr. 2006 m. rugsėjo 14 d. Sprendimo *Centro di Musicologia Walter Stauffer*, C-386/04, Rink. p. I-8203, 18 punktą ir minėtą teismo praktiką).

- 25 Atsižvelgiant į tokį šios sąvokos apibrėžimą, pirmiausia reikia atmesti Austrijos Respublikos argumentą, kad ginčijama nacionalinės teisės nuostata yra išimtinai susijusi su laisvu darbuotojų judėjimu, o konkrečiau kalbant, su pereinamojo laikotarpio leidžiančia nukrypti nuostata, numatyta stojimo akto V–XIV priedų 2 punkto pirmojoje pastraipoje.
- 26 Iš tiesų iš bylos dokumentų, o konkrečiau kalbant, iš šios valstybės narės argumentų matyti, kad pagal minėtas teisės nuostatas visiems aštuonių naujų valstybių narių piliečiams, norintiems Austrijoje vykdyti ekonominę veiklą kaip ūkinės bendrijos arba neribotos atsakomybės bendrovės dalyviams, tam tikromis sąlygomis taikomi administraciniai formalumai, siekiant atskirti piliečius, kurie iš tiesų dirba savarankiškai, nuo tų, kurie realiai yra samdomi darbuotojai. Vadinasi, Komisija pagrįstai ginčija *AuslBG* 2 ir 15 straipsnių atitiktį EB 43 straipsniui, nes šios nacionalinės nuostatos taikomos būtent savarankiškai dirbantiems asmenims ir reglamentuoja jų įsisteigimo laisvės įgyvendinimą.
- 27 Taigi reikia priminti, kad pagal nusistovėjusią teismo praktiką EB 43 straipsniu Bendrijos piliečiams pripažįstama įsisteigimo laisvė apima jų teisę imtis savarankiškai dirbančių asmenų veiklos bei ja verstis, taip pat steigti ir valdyti įmones tomis pačiomis sąlygomis, kurios įsisteigimo valstybės narės teisės aktuose yra nustatytos jos pačios piliečiams (šiuo klausimu žr. 1999 m. kovo 9 d. Sprendimo *Centros*, C-212/97, Rink. p. I-1459, 19 punktą ir 2006 m. gruodžio 14 d. *Denkavit Internationaal ir Denkavit France*, C-170/05, Rink. p. I-11949, 20 punktą).

- 28 Kitaip tariant, pagal EB 43 straipsnį valstybėms narėms draudžiama savo teisės aktuose numatyti kitokias veiklos vykdymo sąlygas asmenims, kurie nori pasinaudoti įsisteigimo laisve, nei tos, kurios nustatytos jų pačių piliečiams (1986 m. sausio 28 d. Sprendimo *Komisija prieš Prancūziją* 270/83, Rink. p. 273, 24 punktas).
- 29 Tačiau šiuo atveju ginčijama nacionalinės teisės nuostata aiškiai pažeidžia šį draudimą, nes pagal ją tik aštuonių naujų valstybių narių piliečiams taikomas reikalavimas įrodyti, kad jie nedirba pagal darbo sutartį, pateikiant *AuslBG* 2 straipsnio 4 dalyje numatytą pažymėjimą arba to paties įstatymo 15 straipsnio 1 dalyje numatytą pažymėjimą, kad jie neprivalo turėti darbo leidimo.
- 30 Taigi šie Bendrijos piliečiai gali vykdyti ekonominę veiklą kaip ūkinės bendrijos arba ribotos atsakomybės bendrovės, kurios jiems priklauso mažiau nei 25 %, dalyviai, tik įvykdę papildomas sąlygas ir formalumus, kurie netaikomi nacionaliniams subjektams. Be to, vykdant *AuslBG* 2 straipsnio 4 dalyje numatytą pripažinimo procedūrą, aštuonių naujų valstybių narių piliečių ekonominės veiklos vykdymas sustabdomas tiek, kiek trunka ši procedūra, t. y. daugiausia trims mėnesiams.
- 31 Taigi ginčijama nacionalinės teisės nuostata numato EB 43 straipsniu iš esmės draudžiamą skirtingą požiūrį dėl pilietybės.
- 32 Todėl reikia išnagrinėti, ar šiam skirtingam požiūriui taikoma EB 46 straipsnyje numatyta leidžianti nukrypti nuostata, pagal kurią diskriminacines priemones galima pateisinti tik viešosios tvarkos, visuomenės saugumo ir sveikatos sumetimais.

- 33 Šiuo atžvilgiu Austrijos Respublika remiasi viešosios tvarkos apsaugos sumetimu, tvirtindama, kad nagrinėjamos priemonės iš esmės skirtos kovoti su galimu piktnaudžiavimu įsisteigimo laisve, neleidžiant apeiti laisvam darbuotojų judėjimui taikomų pereinamojo laikotarpio taisyklių, ir kad jomis siekiama apsaugoti Austrijos visuomenės interesą, apimančią gerą darbo rinkos veikimą ir konkurencijos šioje rinkoje sąlygų lygybę.
- 34 Su tokiais argumentais negalima sutikti.
- 35 Iš tiesų, kaip Teisingumo Teismas nusprendė kelis kartus, viešosios tvarkos sąvoka reikalauja realios ir pakankamai didelės grėsmės, turinčios įtakos pagrindiniam visuomenės interesui, ir, kaip nuo Sutarties pagrindinio principo leidžianti nukrypti nuostata, turi būti aiškinama siaurai (šiuo klausimu žr. 2000 m. kovo 9 d. Sprendimo *Komisija prieš Belgiją*, C-355/98, Rink. p. I-1221, 28 punktą; 2007 m. gruodžio 13 d. Sprendimo *Komisija prieš Italiją*, C-465/05, Rink. p. I-11091, 49 punktą ir 2008 m. birželio 19 d. Sprendimo *Komisija prieš Liuksemburgą*, C-319/06, Rink. p. I-4323, 50 punktą).
- 36 Taip pat iš teismo praktikos matyti, kad kartu su priežastimis, kuriomis galėtų remtis valstybė narė, siekdama pateisinti nuo įsisteigimo laisvės principo leidžiančią nukrypti nuostatą, turi būti pateikiama šios valstybės priimtos ribojančios priemonės tinkamumo ir proporcingumo analizė bei konkretūs įrodymai, leidžiantys pagrįsti jos argumentus (pagal analogiją žr. minėto sprendimo *Komisija prieš Liuksemburgą* 51 punktą ir minėtą teismo praktiką).
- 37 Šiuo atveju vis dėlto reikia pripažinti, kad Austrijos Respublika tik bendrai nurodo pavojų, kad numanomi „netikri savarankiškai dirbantys asmenys“ apeis laisvą darbuotojų iš aštuonių naujų valstybių narių judėjimą reglamentuojančias pereinamojo

laikotarpio taisykles, nepateikdama jokio aiškaus įrodymo, kad tokia šių taisyklių pažeidimo tikimybė atspindi realią ir pakankamai didelę grėsmę pagrindiniam visuomenės interesui.

38 Be to, net jei pavojus, kad bus apeinamos minėtos taisyklės, lemtų tokį viešosios tvarkos sutrikdymą, reikia pripažinti, kad valstybė narė atsakovė teisiškai neįrodė, nei kad ginčijamomis teisės nuostatomis siekiamam tikslui užtikrinti gerą darbo rinkos veikimą būtina numatyti bendrą išankstinio leidimo sistemą, taikomą visiems atitinkamiems aštuonių naujų valstybių narių ūkio subjektams, nei kad šio tikslo negalima pasiekti mažiau įsisteigimo laisvę ribojančiomis priemonėmis.

39 Iš tiesų, kaip teigia Komisija ir Lietuvos Respublika, palyginti su ginčijamomis nacionalinės teisės nuostatomis mažiau ribojančiomis priemonėmis, pavyzdžiui, įvedant reguliarius administracinius patikrinimus, galbūt derinamus su galimai susijusių ūkio subjektų pareigomis šiuo klausimu teikti informaciją, būtų galima užtikrinti panašų rezultatą, nes jos sudarytų sąlygas patikrinti, ar tam tikra ekonominė veikla tikrai vykdoma savarankiškai, ar ji atliekama susiklosčius darbo santykiams.

40 Tokia sistema būtų tinkamesnė, nes, kaip Austrijos Respublika patvirtino per posėdį, nagrinėjamos nacionalinės teisės nuostatos iš esmės yra skirtos statybų sektoriui ir todėl taikomos bendrijoms ir bendrovėms, atliekančioms tam tikros trukmės darbus, sukurti. Priešingai nei tvirtina ši valstybė narė, įregistravus bendrovę *a posteriori* atliktas

patikrinimas nebūtinai būtų pavėluotas, nes atitinkami savarankiškai dirbantys asmenys galėtų pradėti vykdyti savo veiklą, o kompetentingos valdžios institucijos – nurodyti ją nutraukti, jei patikrinusios nustatytų piktnaudžiavimą.

- 41 Vadinas, iš nacionalinės teisės nuostatų kylantis įsisteigimo laisvės suvaržymas yra nepateisinamas.
- 42 Tokiomis aplinkybėmis reikia pripažinti, kad nustačiusi, jog prekybos registre bendrijos arba bendrovės aštuonių naujų valstybių narių piliečių, kurie yra ūkinės bendrijos dalyviai arba smulkūs ribotos atsakomybės bendrovės dalyviai, prašymu registruojamos AMS pripažinus jų savarankiškumą arba gavus pažymėjimą, kad jie neprivalo turėti darbo leidimo, Austrijos Respublika nevykdo įsipareigojimų pagal EB 43 straipsnį.

### **Dėl bylinėjimosi išlaidų**

- 43 Pagal Procedūros reglamento 69 straipsnio 2 dalį pralaimėjusiai šaliai nurodoma padengti bylinėjimosi išlaidas, jei laimėjusi šalis to reikalavo. Kadangi Komisija reikalavo priteisti bylinėjimosi išlaidas ir Austrijos Respublika pralaimėjo bylą, pastaroji turi jas padengti.

Remdamasis šiais motyvais, Teisingumo Teismas (pirmoji kolegija) nusprendžia:

- 1. Nustačiusi, jog prekybos registre bendrijos arba bendrovės valstybių narių, kurios įstojo į Europos Sąjungą 2004 m. gegužės 1 d., išskyrus Kipro Respubliką ir Maltos Respubliką, piliečių, kurie yra ūkinės bendrijos dalyviai arba smulkūs ribotos atsakomybės bendrovės dalyviai, prašymu registruojamos *Arbeitsmarktservice* pripažinus jų savarankiškumą arba gavus pažymėjimą, kad jie neprivalo turėti darbo leidimo, Austrijos Respublika nevykdo įsipareigojimų pagal EB 43 straipsnį.**
- 2. Priteisti iš Austrijos Respublikos bylinėjimosi išlaidas.**

Parašai.