Zbornik sudske prakse

MIŠLJENJE NEZAVISNOG ODVJETNIKA
EVGENIJA TANCHEVA
od 15. srpnja 2021.[1]

Predmet C-948/19

UAB „Manpower Lit”
protiv
E. S.,
M. L.,
M. P.,
V. V.,
R. V.,
uz sudjelovanje:
Europski institut za ravnopravnost spolova (EIGE)

(zahtjev za prethodnu odluku koji je uputio Lietuvos Aukščiausiasis Teismas (Vrhovni sud Litve))

„Zahtjev za prethodnu odluku – Socijalna politika – Rad preko poduzeća za privremeno zapošljavanje – Područje primjene Direktive 2008/104/EZ – Agencije Europske unije – Poduzeća korisnici u smislu članka 1. stavka 1. i članka 3. stavka 1. točke (d) Direktive 2008/104 – Uredba (EZ) br. 1922/2006 – Europski institut za ravnopravnost spolova kao poduzeće korisnik”

1. Ovim zahtjevom za prethodnu odluku, koji je uputio Lietuvos Aukščiausiasis Teismas (Vrhovni sud Litve, u daljnjem tekstu: sud koji je uputio zahtjev), peti se put od Suda traži da protumači Direktivu 2008/104/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 19. studenoga 2008. o radu preko poduzeća za privremeno zapošljavanje[2]. Njegova novost leži u činjenici da je poduzeće korisnik

1 Izvorni jezik: engleski

2 SL 2008., L 327, str. 9. (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 5., svezak 4., str. 280.) Vidjeti presude od 11. travnja 2013., Della Rocca (C-290/12, EU:C:2013:235); od 17. ožujka 2015., AKT (C-533/13, EU:C:2015:173); od 17. studenoga 2016., Betriebsrat der Ruhrlandklinik (C-216/15, EU:C:2016:883); od 14. listopada 2020., KG (Uzastopna ustupanja u kontekstu rada preko poduzeća za privremeno zapošljavanje) (C-681/18, EU:C:2020:823); i od 3. lipnja 2021., TEAM POWER (C-784/19, EU:C:2021:427). Vidjeti također presudu Općeg suda od 13. prosinca 2016., IPSO/ESB (T-713/14, EU:T:2016:727).

kojemu je poslodavac UAB Manpower Lit (u daljnjem tekstu: tuženik) [3] ustupio osobe E. S., M. L., M. P., V. V. i R. V., osobe na privremenom radu (u daljnjem tekstu: tužitelji) [4], agencija Europske unije, to jest Europski institut za ravnopravnost spolova [5] (u daljnjem tekstu: EIGE).

2. Tužitelji navode da je tuženik, protivno nacionalnom zakonodavstvu i Direktivi 2008/104, diskriminirajuće postupao prema njima utoliko što im je, u činjeničnom stanju o kojem je riječ u glavnom postupku, EIGE isplaćivao plaće koje su bile niže nego što bi bile da ih je EIGE izravno zaposlio na temelju Uredbe Vijeća br. 31 (EEZ), 11 (EZAE) kojom se utvrđuje Pravilnik o osoblju za dužnosnike i Uvjeti zaposlenja ostalih službenika Europske ekonomske zajednice i Europske zajednice za atomsku energiju [6].

3. Šest prethodnih pitanja stoga je postavljeno kako bi se utvrdilo utječe li, i u kojoj mjeri, na ishod glavnog postupka činjenica da je poduzeće korisnik kojemu je tuženik ustupio tužitelje agencija Europske unije.

4. Došao sam do zaključka da status EIGE-a kao agencije Europske unije ne utječe na ishod glavnog postupka jer iz spisa predmeta ne proizlazi da bi odluka kojom bi litvanski sud tuženiku naložio da tužiteljima plati zaostatke plaća imala jasan utjecaj na administrativnu autonomiju EIGE-a [7] niti da bi se takvom odlukom doveo u pitanje Pravilnik o osoblju [8]. Tome je u biti tako jer se glavni postupak odnosi se na spor između dviju privatnih stranaka koji zahtijeva ocjenu usklađenosti s načelom jednakog postupanja konkretiziranim u članku 5. stavku 1. Direktive 2008/104 [9], a u koji je EIGE samo intervenirao kao treća strana.

5. Nadalje, EIGE je obuhvaćen područjem primjene *ratione personae* Direktive 2008/104, odnosno pojmom „poduzeća korisnici koj[a] obavljaju gospodarske djelatnosti, bez obzira na to posluju li s ciljem ostvarenja dobiti ili ne" iz njezina članka 1. stavka 2., s obzirom na to da tu direktivu nije moguće tumačiti na način da su iz njezina područja primjene isključene institucije, tijela, uredi i agencije Unije.

[3] Društvo UAB Manpower Lit se u spisu predmeta naziva „podnositeljem revizije". Budući da je ono u prvostupanjskom postupku pred litavskim sudovima bilo tuženik, tako će se nazivati u ovom mišljenju.

[4] E. S., M. L., M. P., V. V. i R. V. se u spisu predmeta nazivaju „drugim strankama u revizijskom postupku". Budući da su u prvostupanjskom postupku pred litavskim sudovima bili tužitelji, tako će se nazivati u ovom mišljenju.

[5] Vidjeti Uredbu (EZ) br. 1922/2006 Europskog parlamenta i Vijeća od 20. prosinca 2006. o osnivanju Europskog instituta za ravnopravnost spolova (SL 2006., L 403, str. 9.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 1., svezak 13., str. 155.). Osobito vidjeti članak 1. te uredbe. Valja istaknuti da EIGE nije institucija Europske unije u smislu članka 13. UEU-a. Izrazom „institucije, tijela, uredi i agencije" u Ugovorima su obuhvaćena sva tijela osnovana Ugovorima ili sekundarnim zakonodavstvom. Vidjeti Objašnjenja koja se odnose na Povelju Europske unije o temeljnim pravima (SL 2007., C 303, str. 17.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 1., svezak 7., str. 120.) u pogledu članka 51. stavka 1. Povelje. Vidjeti također članak 1. stavak 2. točku (a) Pročišćene verzije Poslovnika Suda od 25. rujna 2012. (SL 2012., L 265, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 1., svezak 11., str. 44.), kako je izmijenjen 18. lipnja 2013. (SL 2013., L 173, str. 65.), 19. srpnja 2016. (SL 2016., L 217, str. 69.), 9. travnja 2019. (SL 2019., L 111, str. 73.) i 26. studenoga 2019. (SL 2019., L 316, str. 103.). O agencijama općenito vidjeti, primjerice, Kohtamäki, N., *Theorising the legitimacy of EU regulatory agencies* (Lang, 2019.); Busuioc, M., European Agencies: Law and Practices of Accountability (OUP, 2013.).

[6] (SL 1968., L 56, str. 1.), kako je izmijenjena Uredbom Vijeća (EZ, Euratom) br. 723/2004 od 22. ožujka 2004. (SL 2004., L 124, str. 1.). (u daljnjem tekstu: Pravilnik o osoblju). Dio Uredbe br. 31 koji se odnosi na Uvjete zaposlenja ostalih službenika zajednica u nastavku će se teksta nazivati „CEOS".

[7] Osobito vidjeti članak 335. UFEU-a.

[8] Osobito vidjeti članak 6. Uredbe br. 1922/2006 i članke 335. i 336. UFEU-a.

[9] Vidjeti, po analogiji, presudu od 5. lipnja 2018., Grupo Norte Facility (C-574/16, EU:C:2018:390, t. 46.), koja se odnosila na članak 4. stavak 1. Okvirnog sporazuma o radu na određeno vrijeme sklopljenog 18. ožujka 1999., koji je priložen Direktivi Vijeća 1999/70/EZ od 28. lipnja 1999. o Okvirnom sporazumu o radu na određeno vrijeme koji su sklopili ETUC, UNICE i CEEP (SL 1999., L 175, str. 43.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 5., svezak 4., str. 228.). U uvodnoj izjavi 5. Direktive 2008/104 objašnjena je veza između dviju odnosnih direktiva.

I. Pravni okvir

A. Pravo Unije

6. Članak 1. Direktive 2008/104, naslovljen „Područje primjene”, glasi:

„1. Ova se direktiva primjenjuje na radnike s ugovorom o zapošljavanju ili radnom odnosu s poduzećem za privremeno zapošljavanje koji su ustupljeni poduzećima korisnicima za rad na određeno vrijeme pod njihovim nadzorom i rukovodstvom.

2. Ova se Direktiva primjenjuje na javna i privatna poduzeća koja su poduzeća za privremeno zapošljavanje ili poduzeća korisnici koj[a] obavljaju gospodarske djelatnosti, bez obzira na to posluju li s ciljem ostvarenja dobiti ili ne.

3. Države članice mogu nakon savjetovanja sa socijalnim partnerima predvidjeti da se ova Direktiva ne primjenjuje na ugovore o zapošljavanju ili radnim odnosima sklopljene u okviru posebnog državnog ili državnopotpomognutog programa strukovnog usavršavanja, integracije ili prekvalifikacije.”

7. Članak 2. te direktive, naslovljen „Cilj”, propisuje:

„Svrha ove direktive je osigurati zaštitu radnika zaposlenih kod poduzeća za privremeno zapošljavanje i poboljšati kvalitetu zapošljavanja preko poduzeća za privremeno zapošljavanje osiguravanjem primjene načela jednakog postupanja, kako je utvrđeno u članku 5., na radnike zaposlene kod poduzeća za privremeno zapošljavanje i prepoznavanjem poduzeća za privremeno zapošljavanje kao poslodavaca, uz istodobno uvažavanje potrebe uspostavljanja odgovarajućeg okvira za primjenu zapošljavanja preko poduzeća za privremeno zapošljavanje s ciljem učinkovitog pridonošenja stvaranju radnih mjesta i razvoju fleksibilnih oblika rada.”

8. Članak 3. Direktive 2008/104, naslovljen „Definicije”, u stavku 1. točkama (d) i (f) i stavku 2. propisuje sljedeće:

„Za potrebe ove direktive:

[…]

(d) ‚poduzeće korisnik’ znači svaka fizička ili pravna osoba za koju i pod čijim nadzorom i rukovodstvom radnik zaposlen kod poduzeća za privremeno zapošljavanje privremeno radi;

[…]

(f) ‚osnovni uvjeti rada i zapošljavanja’ znači uvjeti rada i zapošljavanja utvrđeni zakonodavstvom, uredbama, administrativnim odredbama, kolektivnim ugovorima i/ili drugim općim odredbama važećim u poduzeću korisniku koji se odnose na:

i. trajanje radnog vremena, prekovremeni rad, pauze, odmore, noćni rad, dopuste i državne praznike;

ii. plaću.

2. Ovom se Direktivom ne dovodi u pitanje nacionalno pravo u pogledu određivanja plaće, ugovora o zapošljavanju, radnog odnosa ili radnika.

[…]”.

9. Članak 5. Direktive 2008/104, naslovljen „Načelo jednakog postupanja”, nalazi se u poglavlju II., koje se odnosi na uvjete rada. Članak 5. stavak 1. propisuje sljedeće:

„Osnovni uvjeti rada i zapošljavanja za radnike zaposlene kod poduzeća za privremeno zapošljavanje su za vrijeme trajanja njihova ustupanja poduzeću korisniku najmanje jednaki uvjetima koji bi na te radnike bili primjenljivi da ih je na isto radno mjesto izravno zaposlilo poduzeće korisnik.

[…]”

10. Članak 2. Uredbe br. 1922/2006 naslovljen je „Ciljevi”, a glasi:

„Sveukupni ciljevi Instituta su doprinos i jačanje promicanja ravnopravnosti spolova, uključujući rodnu osviještenost u svim politikama Zajednice i posljedičnim nacionalnim politikama, te borba protiv diskriminacije na temelju spola, kao i podizanje svijesti građana EU-a o ravnopravnosti spolova pružanjem tehničke pomoći institucijama Zajednice, posebno Komisiji, te tijelima država članica, kako je određeno u članku 3.”

11. Članak 3. Uredbe br. 1922/2006 naslovljen je „Zadaće”; propisuje sljedeće:

„1. Radi postizanja ciljeva određenih u članku 2. Institut:

(a) prikuplja, analizira i diseminira relevantne objektivne, usporedive i pouzdane informacije koje se odnose na ravnopravnost spolova, uključujući rezultate istraživanja i najbolju praksu o kojima ga obavijeste države članice, institucije Zajednice, centri za istraživanja, nacionalna tijela za ravnopravnost, nevladine organizacije, socijalni partneri, relevantne treće zemlje i međunarodne organizacije, te predlaže područja za daljnja istraživanja;

(b) razvija metode za poboljšanje objektivnosti, usporedivosti i pouzdanosti podataka na europskoj razini utvrđivanjem kriterija koji će poboljšati dosljednost informacija i uzeti u obzir rodna pitanja prilikom prikupljanja podataka;

(c) razvija, analizira, procjenjuje i diseminira metodološke alate radi pružanja podrške integraciji ravnopravnosti spolova u sve politike Zajednice i nastale nacionalne politike i rodnu osviještenost u svim institucijama i tijelima Zajednice;

(d) provodi istraživanja o stanju u Europi u pogledu ravnopravnosti spolova;

(e) uspostavlja i koordinira Europsku mrežu za ravnopravnost spolova koja obuhvaća centre, tijela, organizacije i stručnjake koji se bave pitanjima ravnopravnosti spolova i rodno osviještenim politikama radi pružanja podrške i poticanja istraživanja, optimiranja upotrebe dostupnih resursa i promicanja razmjene i diseminacije informacija;

(f) organizira *ad hoc* sastanke stručnjaka kao podršku istraživačkom radu instituta, potiče razmjenu informacija između istraživača i promiče uključivanje rodne perspektive u njihova istraživanja;

(g) radi podizanja svijesti građana Europske unije o ravnopravnosti spolova, organizira, s relevantnim dionicima, konferencije, kampanje i sastanke na europskoj razini, te predstavlja rezultate i zaključke Komisiji;

(h) diseminira informacije u pogledu pozitivnih primjera nestereotipnih uloga žena i muškaraca u svim područjima života, prezentira svoje rezultate i inicijative čiji je cilj objava i daljnja izgradnja takvih uspješnih priča;

(i) razvija dijalog i suradnju s nevladinim organizacijama i organizacijama za jednake mogućnosti, sveučilištima i stručnjacima, centrima za istraživanja, socijalnim partnerima i odnosnim tijelima aktivno nastojeći postići ravnopravnost na nacionalnoj i europskoj razini;

(j) uspostavlja izvore informacija koji su dostupni javnosti;

(k) stavlja na raspolaganje informacije o rodno osviještenoj politici javnim i privatnim organizacijama; i

(l) pruža informacije institucijama Zajednice o ravnopravnosti spolova i rodno osviještenoj politici u državama pristupnicama i kandidatkinjama.

2. Institut objavljuje godišnje izvješće o svojim aktivnostima."

II. Litavsko pravo

12. *Lietuvos Respublikos įdarbinimo per laikinojo įdarbinimo įmones įstatymas* (Zakon o zapošljavanju posredstvom poduzeća za privremeno zapošljavanje), kako je glasio od 1. svibnja 2013. do 1. srpnja 2017., kada je na snagu stupio novi Lietuvos Respublikos Darbo kodeksas (Zakonik Republike Litve o radu, u daljnjem tekstu: Zakonik o radu), sadržavao je sljedeću odredbu:

„Članak 2. Glavne definicije koje se koriste u ovom Zakonu.

[…]

3. ‚Korisnik' znači svaka fizička ili pravna osoba i svaka druga organizacijska struktura za koju i pod čijim nadzorom i rukovodstvom radnik zaposlen kod poduzeća za privremeno zapošljavanje privremeno radi."

13. Članak 75. stavak 2. Zakonika o radu, koji je na snagu stupio 1. srpnja 2017., propisuje sljedeće:

„Poduzeće za privremeno zapošljavanje mora osigurati da plaća ustupljenog radnika za rad koji će obavljati u poduzeću korisniku nije manja od plaće koju bi ustupljeni radnik ostvario da je sklopio ugovor o radu s poduzećem korisnikom za isto radno mjesto, osim u slučajevima kada ustupljeni radnici zaposleni na neodređeno vrijeme kod poduzeća za privremeno zapošljavanje primaju naknadu plaće u razdoblju između dva ustupanja, a visina te naknade plaće za razdoblje između

dva ustupanja jednaka je onoj koju radnik prima u razdoblju tijekom kojeg je ustupljen. Poduzeće korisnik supsidijarno je odgovorno za obvezu isplate plaće ustupljenom radniku za rad koji je radnik obavio za poduzeće korisnika, koja ne smije biti manja od plaće koju bi ustupljeni radnik ostvario da je sklopio ugovor o radu s poduzećem korisnikom za isto radno mjesto.” [10].

14. Dana 6. lipnja 2017., u vidu određenih izmjena Zakonika o radu koje je uveo zakonodavac Republike Litve, članku 75. stavku 2. dodano je sljedeće.

„2. […] U kontekstu te obveze korisnik mora, na zahtjev poduzeća za privremeno zapošljavanje, potonjem pružiti informacije o naknadi koju primaju korisnikovi vlastiti zaposlenici u odnosnoj kategoriji radnika”.

III. Činjenično stanje, postupak i prethodna pitanja

15. Tuženik je 2012. bio uspješni ponuditelj za pružanje usluga zapošljavanja privremenog osoblja EIGE-u [11], koji je treća strana u glavnom postupku. Tuženik je s EIGE-om sklopio ugovor u kojem su bili određeni slučajevi u kojima bi EIGE zahtijevao privremeno osoblje, uključujući vrste i kategorije profila potrebnog osoblja i uvjete rada. Ugovor je bio namijenjen: potpori statutarnom osoblju EIGE-a; privremenom izvršavanju zadaća koje su bile dopunske redovnima te koje su se javljale u okviru posebnih projekata; pomoć na određeno vrijeme tijekom vršnih razdoblja; otklanjanju problema nedovoljnog broja osoblja. Privremeno osoblje trebalo je biti nestatutarno osoblje EIGE-a, to jest na njega se ne bi primjenjivao Pravilnik osoblju niti bi ono bilo zaposleno u skladu s njime [12].

16. Tuženik je objavio natječaje za radna mjesta koja su odgovarala EIGE-ovim zahtjevima za osoblje te je na svojoj internetskoj stranici i oglasima za zapošljavanje objavio obavijest o zapošljavanju. Oni su sadržavali kratak opis naravi posla i kvalifikacija potrebnih za zapošljavanje [13].

17. Tužitelji su s tuženikom sklopili ugovor o radu za privremeno obavljanje poslova, koji je predviđao satnicu koja je fluktuirala tijekom radnog odnosa. Bile su predviđene sljedeće satnice: 5,20 eura za asistenta u dokumentacijskoj službi; 5,20 eura za asistenta u komunikacijskoj službi; 4,34 eura za administrativnog asistenta; 5,20 eura za informatičku podršku; 4,34 eura za asistenta u službi za upravljanje ljudskim resursima [14].

18. Ugovorima o radu za privremeno obavljanje poslova dodani su prilozi u kojima je EIGE bio naveden kao poduzeće korisnik. U tim su prilozima bili navedeni i članovi osoblja EIGE-a koji su bili odgovorni za davanje uputa potrebnih za obavljanje dogovorenog posla [15].

10 Članak 3. stavak 3. Zakona o zapošljavanju posredstvom poduzeća za privremeno zapošljavanje slično je propisivao.

11 EIGE je u svojem odgovoru na pisana pitanja Suda naveo da je to u skladu s Uredbom (EU, Euratom) br. 966/2012 Europskog parlamenta i Vijeća od 25. listopada 2012. o financijskim pravilima koja se primjenjuju na opći proračun Unije i o stavljanju izvan snage Uredbe Vijeća (EZ, Euratom) br. 1605/2002 (SL 2012., L 298, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 1., svezak 7., str. 248.). Ta uredba više nije na snazi.

12 Prema pisanim očitovanjima Komisije

13 Prema pisanim očitovanjima Komisije

14 Prema pisanim očitovanjima Komisije

15 Prema pisanim očitovanjima Komisije

19. Ugovori su trebali biti na snazi do njihova raskida na zahtjev EIGE-a. Do 1. siječnja 2019. ugovori su raskinuti sa svim tužiteljima. Posljedično, tužitelji su pred Darbo ginčų komisijom (Komisija za radne sporove, Litva) zatražili isplatu zaostataka plaća.

20. Komisija za radne sporove je odlukom od 20. lipnja 2018., na temelju Direktive 2008/104 i članka 75. stavka 2. Zakonika o radu, utvrdila da je tuženik diskriminirao tužitelje jer im je isplaćivao plaće niže od onih koje bi ostvarili da ih je EIGE izravno zaposlio. Komisija za radne sporove utvrdila je da su radnici koji su zaposleni na temelju ugovora o radu za privremeno obavljanje poslova izvršavali zadaće stalnih članova osoblja EIGE-a. Odlučila je da se tužiteljima trebala isplaćivati plaća koja se u skladu s CEOS-om isplaćivala članovima ugovornog osoblja EIGE-a iz funkcijske skupine II. razreda 4 (uredski i tajnički poslovi, poslovi uredskog poslovanja i ostali istovjetni poslovi, koji se obavljaju pod nadzorom dužnosnika ili privremenog osoblja)[16]. Naložila je tuženiku isplatu zaostataka primitaka od rada za razdoblje od šest mjeseci tijekom 2018.[17].

21. Tuženik je protiv odluke Komisije za radne sporove podnio tužbu Vilniaus miesto apylinkės teismasu (Općinski sud u Gradu Vilniusu, Litva), koja je odbijena odlukom od 20. veljače 2019. Tuženik je potom podnio žalbu Vilniaus apygardos teismasu (Okružni sud u Vilniusu, Litva). Ta je žalba odbijena presudom od 20. lipnja 2019.

22. Tuženik je pred sudom koji je uputio zahtjev pokrenuo revizijski postupak. Taj je sud 30. prosinca 2019. utvrdio da glavni postupak otvara pitanja tumačenja i primjene prava Unije. Uputio je sljedeća prethodna pitanja:

„1. Koji je sadržaj pojma ‚javno poduzeće' iz članka 1. stavka 2. Direktive 2008/104? Treba li agencije Europske unije poput [Europskog instituta za ravnopravnost spolova (EIGE)] smatrati ‚javnim poduzećima' u smislu Direktive 2008/104?

2. Na koje se subjekte (poduzeće za privremeno zapošljavanje, poduzeće korisnik, barem na jedno od njih ili eventualno oboje), u skladu s člankom 1. stavkom 2. Direktive 2008/104, primjenjuje kriterij obavljanja gospodarske djelatnosti? Treba li područja djelovanja i zadaće EIGE-a, kako su definirani u člancima 3. i 4. [Uredbe br. 1922/2006], smatrati gospodarskim djelatnostima u smislu u kojem je taj pojam definiran (shvaćen) u članku 1. stavku 2. Direktive 2008/104?

3. Mogu li se odredbe članka 1. stavaka 2. i 3. Direktive 2008/104 tumačiti na način da iz primjene Direktive mogu isključiti ona javna i privatna poduzeća za privremeno zapošljavanje ili poduzeća korisnike koja nisu uključena u programe na koje se upućuje u članku 1. stavku 3. Direktive i ne obavljaju gospodarske djelatnosti navedene u članku 1. stavku 2. Direktive?

4. Primjenjuju li se u potpunosti odredbe članka 5. stavka 1. Direktive 2008/104 koje se odnose na prava radnika zaposlenih kod poduzeća za privremeno zapošljavanje na osnovne uvjete rada i zapošljavanja, osobito u pogledu plaće, na agencije Europske unije koje podliježu posebnim pravilima radnog prava Unije i člancima 335. i 336. UFEU-a?

16 Članak 80. CEOS-a

17 Prema pisanim očitovanjima Komisije

5. Krši li propis države članice (članak 75. litavskog Zakona o radu) kojim se prenose odredbe članka 5. stavka 1. Direktive 2008/104 za sva poduzeća koja koriste ustupljene radnike (uključujući institucije Europske unije) načelo administrativne autonomije institucije Europske unije utvrđeno u člancima 335. i 336. UFEU-a i pravila koja uređuju izračun i isplatu plaća iz [Pravilnika o osoblju]?

6. Uzimajući u obzir činjenicu da sva radna mjesta (zadaće radnog mjesta) na koja EIGE izravno zapošljava radnike uključuju zadatke koje mogu obavljati isključivo oni radnici koji rade na temelju [Pravilnika o osoblju], mogu li se radna mjesta (zadaće radnog mjesta) radnika zaposlenih preko poduzeća za privremeno zapošljavanje smatrati ‚istim radnim mjestom [ili mjestima]' u smislu članka 5. stavka 1. Direktive 2008/104?"

23. Pisana očitovanja Sudu podnijeli su tužitelji, Republika Litva i Komisija. Rasprava nije održana, ali je Sud uputio pisana pitanja. Na ta su pitanja odgovorili EIGE i Komisija.

IV. Sažetak pisanih očitovanja

24. Tužitelji naglašavaju da EIGE nije ni tuženik ni druga stranka u glavnom postupku pa nije ni odgovoran u skladu s člankom 75. stavkom 2. Zakonika o radu za isplatu plaća tužiteljima. Obje stranke su litavski subjekti te međunarodni status EIGE-a ne može oslabiti zaštitu koju pruža Direktiva 2008/104. U suprotnome bi nastale društvene napetosti.

25. U skladu s ustaljenom sudskom praksom i tekstom članka 1. stavka 2. Direktive 2008/104, neprofitna narav subjekta ne znači automatski da on ne obavlja „gospodarske djelatnosti"[18]. Umjesto toga, „gospodarska djelatnost" podrazumijeva svaku djelatnost koja je povezana s gospodarskim transakcijama, neovisno o interesima radi kojih se obavlja. Razne djelatnosti EIGE-a (primjerice obrazovanje, informiranje, prikupljanje statističkih podataka) imaju gospodarsku narav jer njihovo obavljanje zahtijeva gospodarske transakcije, kao što je izvršavanje plaćanja. Samo volonterske djelatnosti nisu „gospodarske djelatnosti".

26. Tumačenje Direktive 2008/104 prema kojem ona agencijama Europske unije, poput EIGE-a, dopušta da diskriminiraju ustupljene radnike zato što osoblje EIGE-a koje je zaposleno prema Pravilniku o osoblju uživa poseban status koji nije usporediv sa statusom radnika zaposlenih preko poduzeća za privremeno zapošljavanje protivilo bi se ciljevima te direktive.

27. Nepostojanje pojma „gospodarske djelatnosti" u članku 75. Zakonika o radu, kojim je Direktiva 2008/104 prenesena u litavsko pravo, u skladu je s pravom Unije[19]. Devetnaest država članica prenijelo je Direktivu 2008/104 na isti način kao Litva.

28. Tužitelji smatraju očitim da je EIGE za potrebe obavljanja zadaća koje su oni obavljali mogao izravno zaposliti osoblje na temelju Pravilnika o osoblju[20]. Ovlast izravnog zapošljavanja obuhvaća fizičke poslove, kao što su to vratari i osoblje za čišćenje, pa sve do poslova visokog rukovodstva. Dužnosti koje su izvršavali radnici zaposleni preko poduzeća za privremeno zapošljavanje usporedive su s poslovima stalnog osoblja EIGE-a.

[18] Tužitelji upućuju na presudu od 17. studenoga 2016., Betreibsrat der Ruhrlandklinik (C-216/15, EU:C:2016:883).

[19] Tužitelji u tom pogledu upućuju na ciljeve Direktive 2008/104 kako su opisani u njezinu članku 2. i na Preporuku Komisije od 12. srpnja 2004. o prijenosu direktiva koje utječu na unutarnje tržište u nacionalno pravo (SL 2005., L 98, str. 47.).

[20] Tužitelji u tom pogledu upućuju na članak 80. CEOS-a te na četiri funkcijske skupine iz tog članka koje obuhvaćaju sve moguće zadaće.

29. Tužitelji su pred nacionalnim sudovima iznijeli opširne dokaze (poruke elektroničke pošte, izjave itd.) o tome da nisu obavljali samo pomoćne poslove nego i poslove koje obavlja samo osoblje koje EIGE izravno zapošljava (primjerice planiranje i provedba proračuna). To činjenično pitanje valja imati na umu čak i ako, iz pravne perspektive, poslovi stalnog osoblja EIGE-a i poslovi tužitelja nisu usporedivi.

30. Naposljetku, tužitelji ističu da su kod poduzeća za privremeno zapošljavanje bili zaposleni između 22 mjeseca i 36 mjeseci. EIGE je raskinuo ugovore nakon što su tužitelji zatražili isplatu zaostataka plaće. Plaća tužitelja varirala je između 700 eura i 800 eura, što je činilo približno trećinu plaće osoblja koje je EIGE izravno zapošljavao i koje je obavljalo slične poslove.

31. Republika Litva u kontekstu prvog prethodnog pitanja ističe da načelo zabrane diskriminacije ustupljenih radnika čini načelo socijalnog prava Unije koje se ne smije usko tumačiti [21]. Široko područje primjene Direktive 2008/104 odražava se u širokom tumačenju koje je dano pojmu „radnik” iz članka 1. stavka 1. te direktive [22]. U skladu sa sudskom praksom Suda koja tumači odredbe prava Unije namijenjene zaštiti radnika, odstupanja se moraju tumačiti na način koji je ograničen na ono što je strogo nužno za zaštitu interesa koje se štiti odstupanjem [23].

32. S obzirom na sve to, svako isključenje iz osobnog područja primjene Direktive 2008/104 mora biti jasno i precizno [24]. Stoga ograničavanje korištenja ustupljenih radnika u odnosu na javnopravne subjekte kao što je EIGE ne bi bilo u skladu niti s jednim razlogom predviđenim u članku 4. stavku 1. Direktive 2008/104 u pogledu dopuštenih ograničenja ili zabrana primjene rada preko poduzeća za privremeno zapošljavanje [25]. Smanjivanje zaštite radnika zaposlenih preko poduzeća za privremeno zapošljavanje zbog puke činjenice da poduzeće korisnik nije osnovano na temelju javnog prava države članice činilo bi još jednu osnovu neopravdane diskriminacije. U praksi je već ustaljeno da institucije i agencije, kada angažiraju radnike zaposlene kod poduzeća za privremeno zapošljavanje, moraju poštovati pravo države članice u kojoj se nalaze [26].

33. Republika Litva navodi da su Direktivom 2008/104 provedena temeljna prava zaštićena člankom 31. Povelje. Shodno tomu, oba se ta propisa primjenjuju na EIGE kao „poduzeće korisnika” zbog članka 51. stavka 1. Povelje. Institucije moraju, u skladu sa svojom obvezom lojalnosti, u svojem svojstvu poslodavaca voditi računa o pravnim mjerama usvojenima na razini Unije [27].

21 Republika Litva upućuje na presudu od 5. lipnja 2018., Grupo Norte Facility (C-574/16, EU:C:2018:390, t. 36. do 38. i navedenu sudsku praksu). Ona usto upućuje, u pogledu ciljeva Direktive 2008/104, na uvodne izjave 10. i 12. te na članke 2. i 5. te direktive.

22 Pri čemu upućuje na presudu od 17. studenoga 2016., Betriebsrat der Ruhrlandklinik (C-216/15, EU:C:2016:883, t. 36.).

23 Pri čemu upućuje na presudu od 14. listopada 2010., Union syndicale Solidaires Isère (C-428/09, EU:C:2010:612, t. 40.).

24 Republika Litva u tom kontekstu upućuje na isključenja predviđena u članku 1. stavku 3. i članku 4. stavku 1. Direktive 2008/104.

25 Vidjeti općenito presudu od 17. ožujka 2015., AKT (C-533/13, EU:C:2015:173). Vidjeti također presudu od 14. listopada 2020., KG (Uzastopna ustupanja u okviru rada preko poduzeća za privremeno zapošljavanje) (C-681/18, EU:C:2020:823, t. 43.).

26 Pri čemu upućuje na presudu od 13. prosinca 2016., IPSO/ESB (T-713/14, EU:T:2016:727, t. 28. i 95.)

27 Pri čemu upućuje na presude od 13. prosinca 2016., IPSO/ESB (T-713/14, EU:T:2016:727, t. 96., 105. i 106.) i od 19. rujna 2013., preispitivanje presude Komisija/Strack (C-579/12 RX-II, EU:C:2013:570, t. 39.).

34. Kada je riječ o drugom i trećem pitanju, Republika Litva slaže se s Komisijinim stajalištem [28]. Države članice mogu se u svojim provedbenim propisima odlučiti, kao što je to učinila Litva, za šire područje primjene Direktive 2008/104, kojom je provedeno minimalno usklađivanje, te njima obuhvatiti poduzeća korisnike koja ne obavljaju gospodarske djelatnosti [29], u kojem slučaju nije relevantno obavlja li EIGE gospodarske djelatnosti u smislu članka 1. stavka 2. Direktive 2008/104.

35. Kada je riječ o četvrtom i petom pitanju, Republika Litva navodi da je u slučaju nepostojanja posebnog pravila u Pravilniku o osoblju, ustupanje agenciji Unije kao „poduzeću korisniku" radnika zaposlenih kod poduzeća za privremeno zapošljavanje uređeno člankom 5. Direktive 2008/104 i nacionalnim propisima kojima je ta odredba prenesena (zbog, među ostalim, članka 335. UFEU-a). To je stajalište Revizorskog suda, koji je razmatrao zakonitost djelatnosti sedam agencija Unije, uključujući EIGE, u smislu njihove usklađenosti s Direktivom 2008/104 [30].

36. Litavsko zakonodavstvo kojim je prenesena Direktiva 2008/104 ne povređuje načelo autonomije institucija Europske unije kao ni pravila Pravilnika o osoblju koja uređuju izračunavanje primitaka od rada. Različito postupanje prema institucijama, tijelima i agencijama Unije mora se izravno propisati u primjenjivim pravilima prava Unije.

37. Kada je riječ o šestom pitanju, Republika Litva ističe da je člankom 5. stavkom 1. Direktive 2008/104 konkretizirano opće načelo jednakog postupanja [31]. Riječi „isto radno mjesto" iz članka 5. stavka 1. omogućuju hipotetsku usporedbu radnikâ. Ne može ih se usko tumačiti, na način da podrazumijevaju, primjerice, istovjetnost predmetnih poslova, jer bi se u suprotnome lako moglo izbjeći utvrđenu obvezu. U odluci kojom je upućeno prethodno pitanje navedeno je da je EIGE radnike zaposlene kod poduzeća za privremeno zapošljavanje potraživao radi potpore svojem statutarnom osoblju, obavljanja, među ostalim, dopunskih poslova i otklanjanja problema nedovoljnog broja osoblja. Prvostupanjski sud je utvrdio, uzimajući u obzir ugovore o radu tužitelja i zadaće koje su doista obavljali, da su svi ustupljeni radnici, djelomično ili u cijelosti, obavljali poslove stalnog osoblja EIGE-a. Činjenica da ustupljeni radnici mogu popuniti radna mjesta javnih službenika ili ostalog osoblja koje je na bolovanju ili roditeljskom dopustu pobija argument da je statutarne poslove zabranjeno povjeriti onima koji nisu zaposleni na temelju Pravilnika o osoblju.

38. Komisija tvrdi, u pogledu prvog i drugog pitanja, da i poduzeće za privremeno zapošljavanje i poduzeće korisnik moraju obavljati gospodarske djelatnosti u smislu članka 1. stavka 2. Direktive 2008/104. To tumačenje potvrđuje i povijest nastanka te odredbe [32].

28 Pri čemu upućuje na COM(2014)176 *final*.

29 Komisija upućuje na članak 9. Direktive 2008/104 i presudu od 17. studenoga 2016., Betreibsrat der Ruhrlandklinik (C-216/15, EU:C:2016:883, t. 44. do 47.).

30 SL 2019., C 417, str. 1. (https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=uriserv:OJ.C_.2019.417.01.0001.01.FRA&toc=OJ:C:2019:417:TOC), t. 1.33. i 2.30.

31 U tom pogledu upućuje na presudu od 5. lipnja 2018., Grupo Norte Facility (C-574/16, EU:C:2018:390, t. 46.)

32 Komisija u tom pogledu upućuje na članak 1. stavak 2. svojeg prvotnog Prijedloga direktive (COM/2002/0149 *final*); Zakonodavnu rezoluciju Europskog parlamenta od 20. ožujka 2002. i na svoj izmijenjeni prijedlog od 28. studenoga 2002.

39. Međutim, Komisija uvažava da EIGE, s obzirom na tekst članka 1. stavka 2. Direktive 2008/104, nije moguće isključiti iz područja primjene te direktive na osnovu toga da je riječ o javnom poduzeću. Ipak, Komisija navodi da EIGE, u skladu sa sudskom praksom Suda, ne obavlja gospodarsku djelatnost [33], ponajprije zato što ne pruža robu ili usluge na danom tržištu niti se tržišno natječe s poduzećima koja ih pružaju.

40. Kada je riječ o trećem pitanju, Komisija predlaže da se preoblikuje na sljedeći način: „Treba li članak 1. stavak 2. Direktive 2008/104 tumačiti na način da mu se protive odredbe nacionalnog prava prema kojima se Direktiva 2008/104 primjenjuje na poduzeća za privremeno zapošljavanje odnosno poduzeća korisnike koja ne obavljaju gospodarske djelatnosti?" Komisija predlaže niječan odgovor na to pitanje [34].

41. Kada je riječ o četvrtom i petom pitanju, Komisija smatra da načelo jednakog postupanja iz članka 5. stavka 1. Direktive 2008/104 zahtijeva da se prema tužiteljima postupa jednako kao prema radnicima koje EIGE izravno zapošljava na temelju litavskog prava, za razliku od zapošljavanja preko poduzeća za privremeno zapošljavanje, ali ne jednako kao prema radnicima koje ta institucija zapošljava na temelju Pravilnika o osoblju [35]. EIGE je odlučio na temelju prava države članice zaposliti radnike zaposlene kod poduzeća za privremeno zapošljavanje te je taj odabir legitiman iz perspektive prava Unije, u skladu s člancima 272. i 335. UFEU-a. U tim odredbama priznata mogućnost zasnivanja ugovornih odnosa obuhvaća ugovore o radu i ugovore o pružanju usluga [36]. Takvo zapošljavanje nije legitimno samo ako služi izbjegavanju primjene Pravilnika o osoblju [37], ali institucije imaju široku marginu prosudbe prilikom odabira najprikladnijeg oblika zapošljavanja. Ono omogućuje veću fleksibilnost nego uvjeti koji se primjenjuju na radnike iz kategorije ugovornog osoblja [38].

42. Komisija dalje navodi da su direktive upućene državama članicama te da ne mogu same po sebi institucijama Unije nametati obveze u njihovim odnosima s osobljem [39]. U skladu s člankom 336. UFEU-a, na institucijama Unije je da utvrde pravila koja se primjenjuju na te odnose pa se direktive samo iznimno neizravno primjenjuju [40], premda one mogu biti izvor inspiracije za određivanje obveza institucija Unije u pogledu javne službe Europske unije [41] te

33 Komisija se poziva na presude od 24. svibnja 2011., Komisija/Belgija (C-47/08, EU:C:2011:334, t. 96.); od 6. rujna 2011., Scattolon (C-108/10, EU:C:2011:542, t. 44.); i od 17. studenoga 2016., Betriebsrat der Ruhrlandklinik (C-216/15, EU:C:2016:883, t. 44. i 47.). Usto se poziva na uvodnu izjavu 10., članke 2., 3. i članak 4. stavak 1. Uredbe br. 1922/2006.

34 Komisija u tom kontekstu upućuje na uvodnu izjavu 23., članak 9. stavak 1. i članak 11. Direktive 2008/104, na pravnu osnovnu direktive, to jest članak 153. stavak 2. UFEU-a (nekadašnji članak 137. stavak 2. UEZ-a), na članak 153. stavak 4. UFEU-a i na presude od 18. listopada 1990., Dzodzi (C-297/88 i C-197/89, EU:C:1990:360, t. 39. do 42.); od 17. srpnja 1997., Leur-Bloem (C-28/95, EU:C:1997:369, t. 33.); i od 19. studenoga 2019., TSN i AKT (C-609/17 i C-610/17, EU:C:2019:981, t. 48.). Komisija u svojem odgovoru na pisana pitanja Suda dodaje da se nacionalne odredbe ne smiju protiviti članku 336. UFEU-a, koji Europskoj uniji daje autonomiju u pogledu Pravilnika o osoblju.

35 Komisija ističe da Pravilnik o osoblju uređuje pravni odnos između institucija i njihova osoblja i stvara uzajamna prava i obveze. Komisija upućuje na presude od 22. veljače 2006., Adam/Komisija (T-342/04, EU:T:2006:61, t. 34.) i od 12. srpnja 2011., Komisija/Q (T-80/09 P, EU:T:2011:347, t. 41.).

36 Komisija upućuje na presudu od 19. srpnja 1999., Mammarella/Komisija (T-74/98, EU:T:1999:159, t. 39. i 40.). Presuda od 6. prosinca 1989., Mulfinger i dr./Komisija (C-249/87, EU:C:1989:614, t. 10.)

37 Presuda od 6. prosinca 1989., Mulfinger i dr./Komisija (C-249/87, EU:C:1989:614, t. 11. i 14.)

38 Komisija upućuje, među ostalim, na presudu od 24. studenoga 2015., Komisija/D'Agostino (T-670/13, EU:C:2015:877, t. 32.).

39 Komisija u tom pogledu upućuje na presudu od 4. prosinca 2018., Carreras Sequeros i dr./Komisija (T-518/16, EU:T:2018:873, t. 60.) (koja se trenutno pobija u predmetu C-119/19 P).

40 Komisija u tom pogledu upućuje na presudu od 19. rujna 2013., preispitivanje presude Komisija/Strack (C-579/12 RX-II, EU:C:2013:570, t. 46.).

41 Komisija upućuje na presudu od 7. veljače 2019., RK/Vijeće (T-11/17, EU:T:2019:65, t. 68. i 70.).

institucije, u svojem svojstvu poslodavaca, moraju voditi računa o Unijinim zakonodavnim pravilima [42]. To vrijedi samo za javne službenike i ostalo osoblje obuhvaćeno područjem primjene Pravilnika o osoblju te stoga ne za tužitelje.

43. To je razlog zbog kojeg položaj tužitelja treba usporediti, u smislu članka 5. stavka 1. Direktive 2008/104, s položajem osoblja koje EIGE na temelju litavskog prava zapošljava izravno bez posredovanja poduzeća za privremeno zapošljavanje, a ne s položajem Unijina statutarnog osoblja. Taj je pristup u skladu s načelom autonomije institucija Unije. U pogledu osobe koju nije zaposlila institucija Unije, nego pravna osoba na temelju prava države članice, poput poduzeća za privremeno zapošljavanje, nije moguće smatrati da ju je zaposlilo istovjetno upravno tijelo te ona stoga ne može steći svojstvo javnog službenika Europske unije [43]. Tumačenje Direktive 2008/104 prema kojem se radnike zaposlene preko poduzeća za privremeno zapošljavanje smatra istovjetnima ugovornom osoblju moglo bi povrijediti autonomiju Europske unije [44] i stvoriti nepremostive praktične poteškoće [45]. Komisija propitkuje je li primjenjiv Protokol (br. 7) o povlasticama i imunitetima Europske unije [46].

44. Kada je riječ o šestom pitanju, Komisija navodi da nacionalni sud mora provjeriti jesu li tužitelji obavljali administrativne zadaće ili pak zadaće povezane s „glavnim djelatnostima" i zadaćama koje EIGE ima u skladu s uredbom na temelju koje je osnovan, kako bi utvrdio je li cilj bio izbjeći primjenu Pravilnika o osoblju. Međutim, Komisija smatra da EIGE nije prekoračio granice svoje diskrecijske ovlasti time što je na temelju litavskog prava angažirao radnike zaposlene kod poduzeća za privremeno zapošljavanje. Administrativnu pomoć ne treba smatrati zadaćom koju EIGE mora sâm obavljati kao „glavnu aktivnost" [47]. Sud koji je uputio zahtjev nije nadležan prekvalificirati ugovore o kojima je riječ u ugovore koje uređuje CEOS zato što tužitelji svoje ugovore nisu sklopili s EIGE-om, nego s tuženikom (poduzećem za privremeno zapošljavanje) i zato što je EIGE treća strana u glavnom postupku.

V. Analiza

A. Preoblikovanje prethodnih pitanja

45. U skladu s ustaljenom sudskom praksom, u okviru postupka suradnje između nacionalnih sudova i Suda, uspostavljene u članku 267. UFEU-a, na Sudu je da nacionalnom sudu pruži koristan odgovor koji će mu omogućiti da riješi spor koji se pred njim vodi. U tom smislu, Sud će, prema potrebi, preoblikovati pitanja koja su mu postavljena [48].

46. U ovom predmetu iz zahtjeva za prethodnu odluku proizlazi da se od Suda traži da odluči je li agencija kao što je EIGE obuhvaćena pojmom „poduzeće korisnik" iz Direktive 2008/104; ako je obuhvaćena, podrazumijeva li način na koji je Republika Litva prenijela pojam „poduzeće korisnik", u smislu da obuhvaća poduzeća koja ne obavljaju gospodarske djelatnosti, to da se na

42 Presuda od 4. prosinca 2018., Carreras Sequeros i dr./Komisija (T-518/16, EU:T:2018:873, t. 61.)

43 Komisija upućuje na rješenje od 6. srpnja 2001., Dubigh i Zaur-Gora/Komisija (T-375/00, EU:T:2001:181, t. 21.).

44 Komisija upućuje na presudu od 3. listopada 1985., Tordeur (232/84, EU:C:1985:392, t. 27.).

45 Odnosno koje elemente plaće ugovornog osoblja treba uzeti u obzir; kojim se poreznim režimom treba voditi, s obzirom na to da se uvjeti iz nacionalnog režima i režima Unije međusobno potpuno razlikuju

46 SL 2016., C 202, str. 266.

47 Komisija upućuje na presudu od 6. prosinca 1989., Mulfinger i dr./Komisija (C-249/87, EU:C:1989:614).

48 Primjerice, presuda od 17. prosinca 2020., Generalstaatsanwaltschaft Hamburg (C-416/20 PPU, EU:C:2020:1042, t. 27. i navedena sudska praksa)

ustupanje takvim poduzećima radnika koji su zaposleni kod poduzeća za privremeno zapošljavanje primjenjuje Direktiva 2008/104; ako nije obuhvaćena, obavlja li EIGE „gospodarske djelatnosti, bez obzira na to posluje li s ciljem ostvarenja dobiti ili ne" u smislu članka 1. stavka 2. Direktive 2008/104; te ako obavlja, bi li primjena članka 5. stavka 1. Direktive 2008/104, koji se odnosi na jednako postupanje, na EIGE u njegovu svojstvu „poduzeća korisnika" i u okviru spora između dviju privatnih stranaka u koji je EIGE intervenirao kao treća strana dovela u pitanje administrativnu autonomiju EIGE-a [49] i Pravilnik o osoblju?

47. Stoga predlažem da se šest prethodnih pitanja preoblikuje u sljedeća četiri pitanja.

1. Jesu li agencije Europske unije kao što je EIGE „poduzeća korisnici" u skladu s člankom 1. stavkom 2. Direktive 2008/104, kako je taj pojam definiran u članku 3. stavku 1. točki (d) te direktive?

2. Treba li Direktivu 2008/104 tumačiti na način da nije primjenjiva na ustupanje radnika zaposlenih kod poduzeća za privremeno zapošljavanje poduzećima korisnicima koja ne obavljaju gospodarske djelatnosti?

3. Treba li područja djelovanja i zadaće EIGE-a, kako su određeni u člancima 3. i 4. Uredbe br. 1922/2006, smatrati gospodarskim djelatnostima u skladu s člankom 1. stavkom 2. Direktive 2008/104?

4. Ako sudovi dotične države članice utvrde da sva radna mjesta i poslovi koje obavljaju radnici zaposleni preko poduzeća za privremeno zapošljavanje uključuju zadaće koje isključivo mogu obavljati radnici zaposleni na temelju Pravilnika o osoblju, mogu li se odnosna radna mjesta i poslovi radnika zaposlenih preko poduzeća za privremeno zapošljavanje smatrati „istim radnim mjestom [ili mjestima]" u smislu članka 5. stavka 1. Direktive 2008/104 ili se takvo tumačenje članka 5. stavka 1. Direktive 2008/104 protivi administrativnoj autonomiji EIGE-a i/ili Pravilniku o osoblju [50]?

VI. Odgovori na preoblikovana pitanja

A. Odgovor na prvo pitanje

48. Na prvo pitanje treba odgovoriti potvrdno. Agencije Europske unije, kao što je EIGE, čine „poduzeća korisnike" u skladu s člankom 1. stavkom 2. Direktive 2008/104, kako je taj pojam definiran u članku 3. stavku 1. točki (d) te direktive.

49. Opći sud je već utvrdio da institucija Unije, odnosno Europska središnja banka, jest „poduzeće korisnik" za potrebe članka 1. stavka 2. Direktive 2008/104, premda nije naveo detalje za taj zaključak [51]. On je možda bio logična posljedica činjenice da su institucije Unije i mnogo prije

[49] Vidjeti članak 6. Uredbe br. 1922/2006 i članke 335. i 336. UFEU-a.

[50] Vidjeti članak 6. Uredbe br. 1922/2006 i članke 335. i 336. UFEU-a.

[51] Presuda od 13. prosinca 2016., IPSO/ESB (T-713/14, EU:T:2016:727, t. 102.)

usvajanja Direktive 2008/104 koristile radnike zaposlene kod poduzeća za privremeno zapošljavanje kako bi zadovoljile privremene potrebe za osobljem putem ugovora o radu na koje se primjenjuje pravo države u kojoj se nalazi određena institucija Unije [52].

50. Nadalje, Službenički sud je 2006. utvrdio da činjenica da je s tijelom međunarodnog javnog prava sklopljen ugovor o radu na određeno vrijeme nije, kao takva, bila dovoljna da sudsku praksu Suda u kojoj se tumači Direktiva 1999/70 i okvirni sporazum koji je toj direktivi priložen učini irelevantnom za spor [53]. S obzirom na to, slažem se s argumentima Republike Litve (vidjeti točku 32. ovog mišljenja) da je za isključenje bilo institucija Unije, kako su definirane u članku 13. UEU-a, ili agencija Unije [54] iz područja primjene Direktive 2008/104 to potrebno jasno propisati.

51. Direktiva 2008/104 ne sadržava takav jasan propis. Naprotiv, pojam „poduzeće korisnik" je u članku 3. stavku 1. točki (d) te direktive široko definiran kao „*svaka* fizička ili pravna osoba za koju i pod čijim nadzorom i rukovodstvom radnik zaposlen kod poduzeća za privremeno zapošljavanje privremeno radi" (moje isticanje), dok je u članku 5. Uredbe br. 1922/2006 navedeno da „Institut ima pravnu osobnost. Institut uživa, u svakoj državi članici, najširu pravnu sposobnost koja se priznaje pravnim osobama na temelju njihovog nacionalnog prava. Osobito, Institut može stjecati pokretnine i nekretnine i njima raspolagati te može biti stranka u pravnim postupcima." I kontekstualna analiza, to jest tumačenje članka 3. stavka 1. točke (d) i članka 1. stavka 2. Direktive 2008/104 s obzirom na Uredbu br. 1922/2006 ide u prilog podvođenju agencije kao što je EIGE pod pojam „poduzeće korisnik" za potrebe Direktive 2008/104 [55].

52. Doista, jedina tekstualna ograničenja pojma „poduzeće korisnik" nalaze se u članku 1. stavku 2., u kojem su dodane riječi „koj[a] obavljaju gospodarske djelatnosti, bez obzira na to posluju li s ciljem ostvarenja dobiti ili ne" (dodatno vidjeti točke 64. do 71. ovog mišljenja). Niti jedno od dvaju odstupanja od područja primjene Direktive 2008/104, koja su predviđena u njezinu članku 1. stavku 3., koji se odnosi na „ugovore o zapošljavanju ili radnim odnosima sklopljene u okviru posebnog državnog ili državnopotpomognutog programa strukovnog usavršavanja, integracije ili prekvalifikacije", i članku 4. stavku 1., koji se odnosi na „opći interes posebno u pogledu zaštite radnika zaposlenih kod poduzeća za privremeno zapošljavanje, zahtjeva za sigurnost i zdravlje na radu ili potrebe da se osigura ispravno funkcioniranje tržišta rada i sprečavanje zloporaba", ne odnose se posebno i konkretno na agencije Europske unije. U članku 5. stavcima 2., 3. i 4. Direktive 2008/104, koji se odnosi na ograničenja načela jednakog postupanja, ne upućuje se na agencije Unije.

53. Isključenje agencija Unije iz pojma „poduzeće korisnik" ne podupiru ni ciljevi Direktive 2008/104. Dvojni cilj direktive je razviti fleksibilne oblike rada te istodobno ostvariti veći stupanj usklađenja povezanog socijalnog prava. To socijalno pravo služi postizanju ravnoteže između fleksibilnosti i sigurnosti na tržištu rada te je nazvano „fleksigurnost" [56]. U tekstu članka 2. Direktive 2008/104 spominju se u biti četiri cilja: zaštita radnika zaposlenih preko poduzeća za

[52] Vidjeti, primjerice, presudu od 3. listopada 1985., Tordeur (232/84, EU:C:1985:392) i rješenje od 6. srpnja 2001., Dubigh i Zaur-Gora/Komisija (T-375/00, EU:T:2001:181). Potonji predmet se odnosio na ustupanje Komisiji radnika zaposlenih kod poduzeća za privremeno zapošljavanje koje se zvalo Manpower. Vidjeti također, na primjer, rješenje od 15. rujna 2010., Briot (C-386/09, EU:C:2010:526).

[53] Presuda od 26. listopada 2006., Landgren/ETF (F-1/05, EU:F:2006:112). U pogledu veze između Direktive 2008/104 i Direktive 1999/70, vidjeti bilješku 9. ovog mišljenja.

[54] Bilješka 5. ovog mišljenja

[55] U pogledu raznih načina na koje „kontekst" utječe na tumačenje mjera Unije, vidjeti moje mišljenje u predmetu Pinckernelle (C-535/15, EU:C:2016:996, t. 40.).

[56] Vidjeti analizu koju je nezavisna odvjetnica E. Sharpston iznijela u predmetu KG (Uzastopna ustupanja u kontekstu rada preko poduzeća za privremeno zapošljavanje) (C-681/18, EU:C:2020:300, osobito točku 36. i navedene izvore).

privremeno zapošljavanje, osiguravanje primjene načela jednakog postupanja, stvaranje radnih mjesta i razvoj fleksibilnih oblika rada. U tom smislu, direktiva nastoji potaknuti pristup radnika zaposlenih kod poduzeća za privremeno zapošljavanje stalnom zaposlenju kod poduzeća korisnika [57]. Stvaranje radnih mjesta, sudjelovanje na tržištu rada i uključivanje u tržište rada središnji su ciljevi [58]. Iz spisa predmeta nije vidljiva nikakva nespojivost između tih ciljeva i poslova koje nude agencije Unije. EIGE je aktivan sudionik na litavskom tržištu rada, a, usto, povijest nastanka članka 1. stavka 2. ne sugerira da su agencije kao što je EIGE isključene iz područja primjene te odredbe [59].

54. Pojam „poduzeće korisnik" treba široko tumačiti [60] kako se ne bi ugrozilo ostvarenje ciljeva Direktive 2008/104 i time njezina učinkovitost dovela u pitanje prevelikim i neopravdanim ograničavanjem njezina područja primjene. To je zato što je Sud isti zaključak donio u pogledu značenja pojma „radnik zaposlen kod poduzeća za privremeno zapošljavanje" iz članka 3. stavka 1. točke (c) i članka 1. stavka 2. Direktive 2008/104 [61]. Isti se zaključak nužno primjenjuje na odredbe Direktive 2008/104 koje se tumače u glavnom postupku.

B. Odgovor na drugo pitanje

55. Na drugo pitanje treba odgovoriti potvrdno. Direktivu 2008/104 treba tumačiti na način da nije primjenjiva na ustupanje radnika zaposlenih preko poduzeća za privremeno zapošljavanje poduzećima korisnicima koja ne obavljaju gospodarske djelatnosti.

56. Valja istaknuti da Sud smatra dopuštenima zahtjeve za prethodnu odluku koji se odnose na odredbe prava Unije u situacijama u kojima činjenice iz glavnih postupaka nisu obuhvaćene područjem primjene tog prava, ali u kojima su odredbe tog prava učinjene primjenjivima nacionalnim pravom zbog njegova upućivanja na njihov sadržaj [62]. To uključuje slučajeve u kojima nacionalne situacije zbog zakonodavstva države članice slijede isti pristup kao pravo Unije, a odnose se na potpuno unutarnje situacije [63]. Kako je nezavisni odvjetnik M. Bobek nedavno naveo, Sud je utvrdio da, kada nacionalno zakonodavstvo za situacije koje ne ulaze u područje primjene dotičnog akta Unije primijeni rješenja predviđena navedenim aktom, sigurno postoji interes Unije da odredbe ili pojmovi preuzeti iz tog akta budu ujednačeno tumačeni kako bi se izbjegla različita buduća tumačenja [64].

57. Međutim, protivno stajalištu Republike Litve i Komisije (vidjeti točku 34. odnosno točku 40. ovog mišljenja), postoje barem četiri prepreke primjeni na glavni postupak takozvane sudske prakse proizašle iz presude Dzodzi, u kojoj je to načelo uspostavljeno [65].

[57] Presuda od 14. listopada 2020., KG (Uzastopna ustupanja u kontekstu rada preko poduzeća za privremeno zapošljavanje) (C-681/18, EU:C:2020:823, t. 51.). Sud upućuje na uvodnu izjavu 15. i članak 6. stavke 1. i 2. Direktive 2008/104.

[58] *Ibidem*, t. 50. Sud upućuje na uvodnu izjavu 11.

[59] O pripremnim aktima za članak 1. stavak 2. Direktive 2008/104, vidjeti Izvješće stručne skupine „Prijenos Direktive 2008/104/EZ o radu preko poduzeća za privremeno zapošljavanje, kolovoz 2011., str. 6. do 9. (u daljnjem tekstu: Izvješće stručne skupine iz 2011.).

[60] Valja istaknuti da se presuda od 17. studenoga 2016., Betriebsrat der Ruhrlandklinik (C-216/15, EU:C:2016:883) odnosila na pitanje je li „gospodarske djelatnosti" obavljalo poduzeće za privremeno zapošljavanje, a ne na pitanje je li ih obavljalo poduzeće korisnik.

[61] *Ibid*., t. 36.

[62] Presuda od 24. listopada 2019., Belgische Staat (C-469/18 i C-470/18, EU:C:2019:895, t. 21. i navedena sudska praksa)

[63] Presuda od 30. siječnja 2020., I. G. I. (C-394/18, EU:C:2020:56, t. 45. i navedena sudska praksa)

[64] Mišljenje nezavisnog odvjetnika M. Bobeka u predmetu J & S Service (C-620/19, EU:C:2020:649, t. 2.). Također vidjeti, primjerice, presudu od 7. studenoga 2018., K i B (C-380/17, EU:C:2018:877, t. 35.).

[65] Presuda od 18. listopada 1990., Dzodzi (C-297/88 i C-197/89, EU:C:1990:360)

58. Kao prvo, u toj je sudskoj praksi ključno određivanje odredbe nacionalnog prava koja „izravno i bezuvjetno primjenjuje mjeru Unije na kontekst koji tom mjerom nije zamišljen”[66]. U spisu predmeta nije istaknuta niti jedna takva izričita odredba, a sâmo nepostojanje riječi „obavljaju gospodarske djelatnosti” u članku 75. stavku 2. Zakonika o radu podrazumijeva da ta odredba ne zadovoljava navedeni zahtjev[67].

59. Kao drugo, Sud je utvrdio da pravilo iz presude Dzodzi nije primjenjivo na situacije koje direktiva isključuje iz svojeg područja primjene[68]. Uvjet „poduzeća korisnici koj[a] obavljaju gospodarske djelatnosti, bez obzira na to posluju li s ciljem ostvarenja dobiti ili ne” iz članka 1. stavka 2. Direktive 2008/104 izgubio bi smisao ako bi se zakoni doneseni radi prenošenja Direktive 2008/104 primjenjivali na ustupanje radnika zaposlenih kod poduzeća za privremeno zapošljavanje poduzećima korisnicima koja ne obavljaju gospodarske djelatnosti.

60. Kao treće, ako šire promotrimo sudsku praksu, a u skladu s opisanim pristupom nezavisnog odvjetnika M. Bobeka, ključno je to je li zakonodavac odredbu prava Unije čije se tumačenje traži upotrijebio u kontekstu koji je previše različit od izvornog[69]. Izvorni kontekst ograničen je na poduzeća korisnike koja obavljaju gospodarske djelatnosti, premda je to suženo kvalifikacijom, u članku 1. stavku 2. Direktive 2008/104, „bez obzira na to posluju li s ciljem ostvarenja dobiti ili ne”[70]. Direktiva 2008/104 bi primjenom izvan tih kriterija zakoračila u nepovezane i neiscrpne kontekste, što se izravno protivi njezinu članku 1. stavku 2.

61. Kao četvrto, valja istaknuti da je Direktivom 2008/104 uspostavljen zaštitni okvir[71] kako bi se poboljšala minimalna zaštita za radnike zaposlene preko poduzeća za privremeno zapošljavanje[72] u pogledu osnovnih uvjeta njihova rada i zapošljavanja[73]. Veliko vijeće Suda utvrdilo je, u pogledu direktiva kojima je provedeno minimalno usklađivanje, da država članica koja upotrijebi svoju ovlast propisivanja zahtjeva koji su stroži od minimalnih koje te direktive predviđaju[74] ne provodi pravo Unije u smislu članka 51. stavka 1. Povelje[75]. Slijedom toga, Direktiva 2008/104 ne može biti relevantna za tumačenje litavskog prava u odnosu na poduzeća koja ne obavljaju gospodarske djelatnosti u smislu članka 1. stavka 2. Direktive 2008/104, a kojima su ustupljeni radnici koji su

66 Presuda od 7. studenoga 2018., K i B (C-380/17, EU:C:2018:877, t. 36. i navedena sudska praksa). Dodatno vidjeti, primjerice, presude od 28. ožujka 1995., Kleinwort Benson (C-346/93, EU:C:1995:85, točku 20. i sljedeće), od 4. lipnja 2020., C. F. (Porezni nadzor), (C-430/19, EU:C:2020:429, t. 26.) i od 10. rujna 2020., Tax-Fin-Lex, (C-367/19, EU:C:2020:685, t. 21.).

67 Vidjeti u tom pogledu, među ostalim, presudu od 10. prosinca 2020., J & S Service, (C-620/19, EU:C:2020:1011).

68 Presuda od 18. listopada 2012., Nolan (C-583/10, EU:C:2012:638, t. 33., 34., 43. i 54.)

69 Mišljenje nezavisnog odvjetnika M. Bobeka u predmetu J & S Service (C-620/19, EU:C:2020:649, t. 50.)

70 Slično tomu, vidjeti presudu od 10. prosinca 2020., J & S Service (C-620/19, EU:C:2020:1011, t. 46. i 47.).

71 Uvodna izjava 12. Direktive 2008/104

72 Uvodna izjava 18. Direktive 2008/104. Vidjeti također presudu od 14. listopada 2020., KG (Uzastopna ustupanja u kontekstu rada preko poduzeća za privremeno zapošljavanje) (C-681/18, EU:C:2020:823).

73 Uvodna izjava 14. Direktive 2008/104

74 Članak 9. stavak 1. Direktive 2008/104

75 Presuda od 19. studenoga 2019., TSN i AKT (C-609/17 i C-610/17, EU:C:2019:981, t. 52.). Sud je u točki 50. smatrao da se „situacije o kojima je riječ u glavnom postupku razlikuju od situacija u kojima se aktom Unije državama članicama daje sloboda izbora između više načina primjene ili diskrecijsko pravo, koje je sastavni dio sustava utvrđenog tim aktom, ili pak od situacije u kojoj je takvim aktom dopušteno da države članice donose posebne mjere radi doprinošenja postizanju njegova cilja”. Dodatno vidjeti mišljenje nezavisnog odvjetnika G. Hogana u predmetu KV (Potpora za stanovanje) (C-94/20, EU:C:2021:155, t. 64.) i mišljenje nezavisnog odvjetnika M. Bobeka u predmetu Asociația „Forumul Judecătorilor din România” i dr. (C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-291/19 i C-355/19, EU:C:2020:746, t. 190. do 194.). Svjestan sam da Direktiva 2008/104, za razliku od direktive o kojoj je bila riječ u predmetu TSN i AKT, ne sadržava nikakvu konkretnu odredbu koja državama članicama dopušta usvajanje mjera koje su povoljnije za zaštitu radnika zaposlenih preko poduzeća za privremeno zapošljavanje. Međutim, Direktivom 2008/104 provedeno je minimalno usklađivanje, a Litva je prilikom njezina prenošenja prekoračila njome predviđene zahtjeve.

zaposleni kod poduzeća za privremeno zapošljavanje[76]. To vrijedi za svih devetnaest država članica koje su Direktivu 2008/104 prenijele na jednak način kao Litva (vidjeti točku 27. ovog mišljenja).

C. Odgovor na treće pitanje

62. Na ovo pitanje treba odgovoriti potvrdno. Područja djelovanja i zadaće EIGE-a, kako su određeni u člancima 3. i 4. Uredbe br. 1922/2006, treba smatrati gospodarskim djelatnostima u skladu s člankom 1. stavkom 2. Direktive 2008/104.

63. Razlozi za to su sljedeći.

64. Kao prvo, Sud je u kontekstu jedne druge mjere Unijine socijalne politike, odnosno Direktive Vijeća 2001/23/EZ od 12. ožujka 2001. o usklađivanju zakonodavstava država članica u odnosu na zaštitu prava zaposlenika kod prijenosa poduzeća, pogona ili dijelova poduzeća ili pogona[77], usko tumačio okolnosti u kojima su javna poduzeća isključena iz područja primjene te direktive zbog toga što ne obavljaju „gospodarske djelatnosti" te je utvrdio da su takve okolnosti ograničene na „reorganizaciju struktura javne uprave ili prijenos upravnih ovlasti između javnih uprava"[78]. Činjenica da je EIGE javno tijelo ne znači automatski da nije obuhvaćen kriterijima članka 1. stavka 2. Direktive 2008/104 kao „poduzeće korisnik"[79]. Kako je vidljivo iz razmatranja u točkama 67. i 68. ovog mišljenja u pogledu zadaća i područja djelovanja EIGE-a (vidjeti članke 3. i 4. Uredbe br. 1922/2006) kao i njegovih ciljeva (članak 2.), za EIGE nije moguće smatrati da obavlja djelatnosti koje podrazumijevaju izvršavanje prerogativa javne vlasti[80].

65. Kao drugo, širokom tumačenju Direktive 2008/104 s ciljem izbjegavanja nepoštenog tržišnog natjecanja ide u prilog povijest nastanka njezina članka 1. stavka 2.[81] kao i ustaljena sudska praksa Suda, u kojoj se pojam „gospodarske djelatnosti" obično široko tumači[82] neovisno o sektoru Unijine nadležnosti o kojem je riječ[83]. To treba imati na umu prilikom primjene na glavni postupak značenja koje je Sud u presudi od 17. studenoga 2016., Betriebsraat der

[76] Međutim, valja istaknuti da se na ustupanje takvim poduzećima, iako ono ne podliježe obvezi koja proizlazi iz članka 31. Povelje u pogledu poštenih i pravičnih uvjeta rada, ipak primjenjuju temeljna prava kako su zajamčena i litavskim pravom i Europskom konvencijom o ljudskim pravima. Osobito vidjeti mišljenje nezavisnog odvjetnika H. Saugmandsgaarda Øea u predmetu Komisija/Mađarska (Pravo plodouživanja na poljoprivrednom zemljištu) (C-235/17, EU:C:2018:971). To vrijedi za svih devetnaest država članica koje su Direktivu 2008/104 prenijele na jednak način kao Litva.

[77] SL 2001., L 82, str. 16. (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 5., svezak 3., str. 151.)

[78] Mišljenje nezavisnog odvjetnika M. Szpunara u predmetu ISS Facility Services (C-344/18, EU:C:2019:1009, t. 41.), gdje se upućuje na presude od 15. listopada 1996., Henke (C-298/94, EU:C:1996:382, t. 14.); od 26. rujna 2000., Mayeur (C-175/99, EU:C:2000:505, t. 33.); i od 11. studenoga 2004., Delahaye (C-425/02, EU:C:2004:706, t. 30.)

[79] *Ibidem*

[80] Primjerice, presuda od 20. srpnja 2017., Piscarreta Ricardo (C-416/16, EU:C:2017:574, t. 34. i 35.)

[81] Vidjeti stajalište socijalnih partnera u Izvješću stručne skupine iz 2011., navedeno u bilješci 59. ovog mišljenja, str. 8.

[82] Primjerice, kako sam istaknuo u svojem mišljenju u predmetu Topfit i Biffi (C-22/18, EU:C:2019:181, t. 53.), Sud je u presudi od 11. travnja 2000., Deliège (C-51/96 i C-191/97, EU:C:2000:199, t. 51.), koja se odnosila na ograničenje slobodnog kretanja, utvrdio da u ocjeni bavi li se sportaš amater gospodarskim djelatnostima u obzir treba uzeti (financijske) nagrade koje vlada dodjeljuje za sportske uspjehe kao i naknade od privatnih sponzora. Sud je u presudi od 13. lipnja 2019., TopFit i Biffi (C-22/18, EU:C:2019:497) potvrdio da je D. Biffi imao prava na slobodno kretanje kao građanin Unije u skladu s člankom 21. UFEU-a, iako se predmet odnosio na amaterski sport. O „gospodarskim djelatnostima" u području prava tržišnog natjecanja vidjeti, na primjer, presudu od 1. srpnja 2008., MOTOE (C-49/07, EU:C:2008:376).

[83] Slažem se s pristupom koji je nezavisni odvjetnik H. Saugmandsgaard Øe upotrijebio u predmetu Betriebsrat der Ruhrlandklinik (C-216/15, EU:C:2016:518, t. 47.), a prema kojem se Sud, s obzirom na to da definicija obavljanja „gospodarske djelatnosti" ne proizlazi jasno ni iz sadržaja Direktive 2008/104 ni iz povijesti njezina nastanka, za određivanje značenja tog pojma može voditi drugim područjima prava Unije.

Ruhrlandklinik[84] pridao riječima „gospodarske djelatnosti" iz članka 1. stavka 2. Direktive 2008/104. Posljedično, pitanje na koje treba odgovoriti jest obavlja li EIGE ikakve djelatnosti koje se sastoje u pružanju robe ili usluga na danom tržištu[85].

66. U tom kontekstu valja istaknuti da, u skladu s člankom 14. stavkom 3. točkom (b) Uredbe br. 1922/2006, prihodi EIGE-a obuhvaćaju „plaćanja primljena za pružene usluge", što znači da je zakonodavstvom Unije predviđeno da će EIGE djelovati kao sudionik tržišta, premda ga je, kako je naveo u svojem odgovoru na pisana pitanja Suda, financirala isključivo Komisija.

67. Nadalje, ciljevi Uredbe br. 1922/2006 navedeni u njezinu članku 2. omogućuju određivanje raspona tržišta na kojima EIGE može pružati robu ili usluge; utjecanje na nacionalne i Unijine politike klasično je područje djelovanja komercijalnih lobista; pružanje tehničke pomoći institucijama Unije i tijelima država članica radi podizanja svijesti građana o ravnopravnosti spolova nije područje u kojem EIGE ima monopol u čitavoj Europi; isto tako, podrška pri uključivanju rodne osviještenosti u Unijine politike i posljedične nacionalne politike nije u Uredbi br. 1922/2006 navedena kao isključiva nadležnost EIGE-a te se time bave razni subjekti.

68. Zadaće EIGE-a, navedene u članku 3. Uredbe br. 1922/2006, obuhvaćaju razne djelatnosti pružanja roba i usluga u kojima sudjeluju komercijalna poduzeća. Istaknuti primjeri tih djelatnosti su diseminiranje podataka i informacija o ravnopravnosti spolova, među ostalim, centrima za istraživanja, nacionalnim tijelima za ravnopravnost, nevladinim organizacijama i socijalnim partnerima (članak 3. stavak 1. točka (a)); diseminiranje metodoloških alata institucijama Unije i tijelima država članica (članak 3. stavak 1. točka (c)); provođenje istraživanja o stanju u Europi u pogledu ravnopravnosti spolova (članak 3. stavak 1. točka (d)); organiziranje konferencija (članak 3. stavak 1. točka (g)); razvijanje dijaloga među raznim tijelima (članak 3. stavak 1. točka (i)). Aktivnosti drugih tijela, osobito „[drugih institucija, tijela i nadležnih nacionalnih i međunarodnih organizacija]" navode se u članku 4. stavku 3.

69. Uvažavam da je EIGE u svojem odgovoru na pitanja Suda naveo da je njegova glavna zadaća prikupljanje, analiza i diseminiranje podataka te da je on jedini izvor usporedivih podataka o ravnopravnosti muškaraca i žena kako na razini Unije tako i na nacionalnoj razini. Međutim, gore izneseno zakonodavstvo pokazuje da to nije njegova jedina djelatnost.

70. Naposljetku, čak iako sadržaj spisa upućuje na to da se sve djelatnosti EIGE-a trenutačno financiraju iz sredstava Unije, a ne iz prihoda od pružanja usluga u smislu članka 14. stavka 3. točke (b) Uredbe br. 1922/2006, to ne znači da on ne obavlja „gospodarske djelatnosti". To je zato što zbog članka 1. stavka 2. Direktive 2008/104 nije relevantno posluje li poduzeće korisnik s ciljem ostvarenja dobiti[86]. U skladu sa sudskom praksom Suda koja se odnosi na Direktivu 2001/23, usluge koje se, iako nisu obuhvaćene izvršavanjem prerogativa javne vlasti, osiguravaju u javnom interesu i bez cilja stjecanja dobiti i koje su u odnosu tržišnog natjecanja s onima koje nude operatori koji imaju cilj stjecanja dobiti kvalificirane su kao gospodarske djelatnosti[87].

84 C-216/15, EU:C:2016:883

85 *Ibid*., t. 44. i navedena sudska praksa

86 Stoga, protivno argumentima EIGE-a, činjenica da EIGE nije „porezni obveznik" u smislu članka 9. Direktive Vijeća 2006/112/EZ od 28. studenoga 2006. o zajedničkom sustavu poreza na dodanu vrijednost (SL 2006., L 347, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 9., svezak 1., str. 120.), nije relevantna. Vidjeti Komisijin dokument ARES (2018) 4985586-28/09/2018.

87 Presuda od 20. srpnja 2017., Piscarreta Ricardo (C-416/16, EU:C:2017:574, t. 34. i navedena sudska praksa). Valja istaknuti da se Direktiva 1999/70 o Okvirnom sporazumu o radu na određeno vrijeme, s kojom je Direktiva 2008/104 povezana (vidjeti bilješku 9. ovog mišljenja), primjenjuje na ugovore o radu na određeno vrijeme sklopljene s javnim tijelima i drugim tijelima javnog sektora. Vidjeti presudu od 25. listopada 2018., Sciotto (C-331/17, EU:C:2018:859, t. 43.). Taj kontekst sugerira da samo javna tijela koja izvršavaju temeljne javne funkcije ne bi trebala biti obuhvaćena pojmom obavljanja „gospodarskih djelatnosti" iz Direktive 2008/104.

Shodno tomu, protivno argumentima koje su EIGE i Komisija iznijeli u svojim odgovorima na pisana pitanja, nije relevantno ima li EIGE tržišne ciljeve u okviru obavljanja svojih djelatnosti; ono što je važno jest postojanje usluga koje su u tržišnom natjecanju s *drugim poduzećima* koja imaju tržišne ciljeve na relevantnom tržištu. Isto tako, činjenica da su zadaće EIGE-a propisane kao nadležnost Unije (članak 4. stavak 1. Uredbe br. 1922/2006) ne znači da on ne obavlja „gospodarske djelatnosti" s obzirom na širinu nadležnosti Unije u području ravnopravnosti spolova, čije je promicanje u javnom interesu.

71. Naposljetku, valja podsjetiti da je široko tumačenje Direktive 2008/104 potrebno je kako se ne bi ugrozilo ostvarenje cilja te direktive i dovela u pitanje njezina učinkovitost (vidjeti točku 54. ovog mišljenja).

D. Odgovor na četvrto pitanje

72. Na četvrto pitanje treba odgovoriti potvrdno. Budući da su sudovi dotične države članice utvrdili da sva radna mjesta i poslovi koje obavljaju radnici zaposleni preko poduzeća za privremeno zapošljavanje uključuju zadaće koje isključivo obavljaju radnici zaposleni na temelju Pravilnika o osoblju, odnosna radna mjesta i poslove radnika zaposlenih preko poduzeća za privremeno zapošljavanje mora se smatrati „istim radnim mjestom [ili mjestima]" u smislu članka 5. stavka 1. Direktive 2008/104. To je dosljedno administrativnoj autonomiji EIGE-a [88] i Pravilniku o osoblju.

73. Razlozi za to su sljedeći.

74. Kao prvo, stranka odgovorna za povredu obveze jednakog postupanja predviđene u članku 5. stavku 1. Direktive 2008/104 jest tuženik. Kako su tužitelji istaknuli (točka 24. ovog mišljenja), sud koji je uputio zahtjev tumačenje članka 5. stavka 1. traži kako bi utvrdio obveze koje na temelju litavskog prava tuženik ima prema tužiteljima, a ne obveze koje ima prema EIGE-u. Shodno tomu, rasprava u pisanim očitovanjima o mjeri u kojoj su obveze predviđene Unijinim direktivama primjenjive na institucije Unije kada djeluju u svojstvu poslodavca donekle je suvišna [89] jer se te presude odnose na postupke koje su pred Općim sudom protiv institucija pokrenuli njihovi službenici [90]. Te se presude odnose na utjecaj direktiva na institucije Unije kada je riječ o „njihovu osoblju" [91].

75. Kao drugo, ne javlja se nikakvo pitanje u pogledu dovođenja u pitanje ni autonomije EIGE-a ni Pravilnika o osoblju jer tužitelji zahtijevaju, i to od tuženika, a ne od EIGE-a, samo isplatu zaostataka plaća koji im se navodno duguju, a ne da se njihovi ugovori o radu na određeno vrijeme pretvore u ugovore o radu na neodređeno vrijeme. Stoga se ne javlja pitanje jesu li litavski sudovi tužiteljima dali status dužnosnika ili ostalog osoblja Europske unije protivno

88 Vidjeti članak 6. Uredbe br. 1922/2006 i članke 335. i 336. UFEU-a

89 Republika Litva, točka 33. ovog mišljenja, Komisija, točka 42. ovog mišljenja

90 Vidjeti, primjerice, presude od 19. rujna 2013., preispitivanje Komisija/Strack, (C-579/12 RX-II, EU:C:2013:570), od 13. prosinca 2016., IPSO/ESB (T-713/14, EU:T:2016:727, t. 105. i 106.) i od 7. veljače 2019., RK/Vijeće (T-11/17, EU:T:2019:65). Za raspravu o osnovama na kojima direktive mogu obvezivati institucije Unije, vidjeti Cortese, B. „Reasonableness of legislative choices and protection against (discriminatory) dismissal of temporary staff: does the approach of the Court of Justice of the European Union to judicial review and judicial control meet high rule of law standards?" (2012.) 12 *Era Forum*, str. 641., 650. i 651.

91 Presuda od 4. prosinca 2018., Carreras Sequeros i dr./Komisija (T-518/16, EU:T:2018:873, t. 60. i navedena sudska praksa). Vidjeti također presudu od 24. rujna 2019., VF/ESB, (T-39/18, neobjavljenu, EU:T:2019:683).

Pravilniku o osoblju i autonomiji institucija Unije [92]. Protivno Komisijinim argumentima, glavni postupak se stoga razlikuje od situacije u presudi Tordeur [93], na koju se Komisija poziva u svojem odgovoru na pisana pitanja Suda, jer se radnik zaposlen preko poduzeća za privremeno zapošljavanje u tom predmetu u prethodnom postupku pozivao na odredbu belgijskog prava koja bi od Komisije zahtijevala da ugovor na određeno vrijeme pretvori u ugovor na neodređeno vrijeme. Sud je utvrdio sljedeće:

„Točno je da se radniku zaposlenom kod poduzeća za privremeno zapošljavanje ne može uskratiti socijalna zaštita zbog puke činjenice da je stavljen na raspolaganje instituciji Zajednice. Međutim, takva se zaštita ne može pružiti na način koji zadire u autonomiju institucija Zajednice u tom području […]. [N]ije moguće da ugovor o radu […] stekne neodređeno trajanje na temelju koji nije odluka nadležnog tijela, nego činjenica, čak i ako je potvrđena odlukom nacionalnog suda, da nisu poštovane određene zakonske odredbe države članice u kojoj se institucija nalazi koje se odnose na privremeni rad.” [94].

76. U spisu predmeta ne navodi se da je itko osim tuženika odgovoran bilo za plaćanje koje tužitelji zahtijevaju ili za obvezu, predviđenu u članku 5. stavku 1. Direktive 2008/104, da „[o]snovni uvjeti rada i zapošljavanja za radnike zaposlene kod poduzeća za privremeno zapošljavanje” budu „za vrijeme trajanja njihova ustupanja poduzeću korisniku najmanje jednaki uvjetima koji bi na te radnike bili primjenljivi da ih je na isto radno mjesto izravno zaposlilo poduzeće korisnik” [95].

77. Valja istaknuti da „plaća” u smislu Direktive 2008/104 nije definirana u toj odredbi [96] te da postoje druge odredbe te direktive za koje bi se moglo tvrditi da povređuju autonomiju EIGE-a, kao što je njezin članak 10., koji državama članicama omogućuje izricanje kazni poduzećima korisnicima. Međutim, to ovisi o naravi kazni i okolnostima konkretnog slučaja. Nasuprot tomu, glavni postupak ograničen je na uvjete rada i zapošljavanja u vezi s „plaćom” u smislu članka 3. točke (f) podtočke ii. i na način izračunavanja plaće „najmanje jednake” onoj koja bi bila primjenjiva da su tužitelji izravno zaposleni u smislu članka 5. stavka 1. Pozivanje litavskih sudova na članak 80. CEOS-a logično je s obzirom na donesena činjenična utvrđenja te se ne slažem s Komisijinim argumentima da to stvara nepremostive prepreke (vidjeti bilješku 45. ovog mišljenja).

92 Presuda od 11. ožujka 1975., Porrini i dr. (65/74, EU:C:1975:38, t. 14. i 15.). Vidjeti također presude od 9. studenoga 2000., Vitari (C-126/99, EU:C:2000:609, t. 31.) i od 8. rujna 2005., AB (C-288/04, EU:C:2005:526, t. 31.). Kako je istaknuto u odluci kojom se upućuje zahtjev, Uredba (EU, Euratom) 2018/1046 Europskog parlamenta i Vijeća od 18. srpnja 2018. o financijskim pravilima koja se primjenjuju na opći proračun Unije, o izmjeni uredaba (EU) br. 1296/2013, (EU) br. 1301/2013, (EU) br. 1303/2013, (EU) br. 1304/2013, (EU) br. 1309/2013, (EU) br. 1316/2013, (EU) br. 223/2014, (EU) br. 283/2014 i Odluke br. 541/2014/EU te o stavljanju izvan snage Uredbe br. 966/2012 (SL 2018., L 193, str. 1.) zabranjuje prenošenje obavljanja zadaća osobama koje nisu zaposlene na temelju Pravilnika o osoblju. Međutim, to se pitanje ne javlja u glavnom postupku, koje se odnosi samo na plaću.

93 Presuda od 3. listopada 1985., 232/84, EU:C:1985:392

94 *Ibidem*, t. 27. i 28. Sud je u točki 26. istaknuo da „članak 6. Uvjeta zaposlenja ostalih službenika Europskih zajednica predviđa da svaka institucija određuje tko je ovlašten osoblje zapošljavati na temelju ugovora, bilo da se radi o privremenom osoblju, pomoćnom osoblju, lokalnom osoblju ili čak o posebnim savjetnicima”. Vidjeti također, na primjer, presudu od 8. rujna 2005., AB (C-288/04, EU:C:2005:526). Valja primijetiti da glavni postupak nije usporediv sa situacijom koju je razmatrao nezavisni odvjetnik L. Geelhoed u predmetu Betriebsrat der Vertretung der Europäischen Kommission in Österreich (C-165/01, EU:C:2003:224, t. 100.). Za primjer presude Suda u kojoj rješenje suda države članice u pogledu lokalnog osoblja zaposlenog u agenciji Unije u skladu s CEOS-om nije narušavalo autonomiju institucija Zajednice vidjeti presudu od 9. studenoga 2000., Vitari, (C-126/99, EU:C:2000:609).

95 Vidjeti i uvodnu izjavu 14. Direktive 2008/104.

96 Za prijedloge o tome kako elementi prava Unije mogu pomoći pri definiranju tog pojma vidjeti Izvješće stručne skupine iz 2011., navedeno u bilješci 59. ovog mišljenja, str. 16. do 18.

78. EIGE i Komisija tvrde da izraz „na isto radno mjesto izravno zaposlilo poduzeće korisnik" iz članka 5. stavka 1. Direktive 2008/104 sugerira da je položaj tužitelja potrebno usporediti s položajem osoba koje EIGE na privremeni rad *izravno* zapošljava na temelju litavskog prava, a ne posredstvom poduzeća za privremeno zapošljavanje, dok tužitelji i Republika Litva smatraju da ga treba usporediti s položajem osoba koje EIGE zapošljava na temelju Pravilnika o osoblju.

79. Niti jedan od tih pristupa ne odražava potpuni opseg razmatranja koje valja provesti. Treba podsjetiti da „načelo jednakog postupanja, kako je predviđeno člankom 5. stavkom 1. Direktive 2008/104 […] [zahtijeva da] osnovni uvjeti rada i zapošljavanja za radnike zaposlene kod poduzeća za privremeno zapošljavanje moraju za vrijeme trajanja njihova ustupanja poduzeću korisniku biti najmanje jednaki uvjetima koji bi na te radnike bili primjenljivi da ih je na isto radno mjesto izravno zaposlilo to poduzeće korisnik"[97]

80. Kako su u svojim pisanim očitovanjima objasnili tužitelji (vidjeti točku 29. ovog mišljenja) i Republika Litva (točka 37. ovog mišljenja), članak 5. stavak 1. zahtijeva forenzičku istragu činjenica[98]. Jesu li tužitelji na svojim radnim mjestima zapravo obavljali dužnosti zaposlenika koji prema Pravilniku o osoblju prima veći primitak od rada od onog koji se prima na temelju ugovora o radu za privremeno obavljanje poslova? Ugovori o radu i Pravilnik o osoblju pri provedbi te istrage više služe kao dokazi nego kao pravne norme. Iz odluke kojom je upućen zahtjev čini se da je Komisija za radne sporove zapravo provela takvu forenzičku istragu (vidjeti točku 20. ovog mišljenja). Nakon što je na temelju dokaza utvrđeno koje su točno poslove i djelatnosti obavljali ustupljeni radnici te zatim provedena analiza dogovorenih uvjeta, Komisija za radne sporove naložila je tuženiku plaćanje primitaka od rada za funkcijsku skupinu II. razred 4 u skladu s člankom 80. CEOS-a.

81. Kao treće, kao što je već navedeno, ograničenje načela jednakog postupanja, koje je jedan od kamena temeljaca Direktive 2008/104, dopušteno je samo u „nekim ograničenim okolnostima"[99]. Te su okolnosti predviđene u članku 5. stavcima 2. do 4. Direktive 2008/104. U ovom ih predmetu nema.

82. Naposljetku, može se postaviti pitanje što treba učiniti ako je EIGE prekoračio svoju diskrecijsku ovlast – predviđenu člankom 4. stavkom 5. Uredbe br. 1922/2006 – „imati ugovorne odnose, posebno podugovorne aranžmane, s drugim organizacijama kako bi se izvršile zadaće koje im se povjere"[100] odnosno na neki drugi način postupio nedosljedno s Pravilnikom o osoblju, koji ga obvezuje na temelju članka 13. stavka 1. Uredbe br. 1922/2006[101]?

83. Ustaljena je sudska praksa da „rad preko društva za privremeno zapošljavanje obilježava trostrani odnos između radnika, vanjskog društva te institucije ili tijela Unije koji podrazumijeva sklapanje dvaju ugovora: prvog ugovora između društva za privremeno zapošljavanje i institucije ili tijela Unije te drugog ugovora između radnika zaposlenog kod društva za privremeno zapošljavanje i društva za privremeno zapošljavanje. […] Stoga taj odnos obilježava prisutnost

97 Presuda od 14. listopada 2020., KG (Uzastopna ustupanja u kontekstu rada preko poduzeća za privremeno zapošljavanje) (C-681/18, EU:C:2020:823, t. 52.)

98 Naime, prilikom određivanja je li povrijeđeno načelo jednakog postupanja na državi je članici da ocijeni sve relevantne činjenice, uključujući jesu li relevantne skupine usporedive, je li bilo razlike u postupanju te je li ona objektivno opravdana. Vidjeti, primjerice, moje mišljenje u predmetu GILDA-UNAMS i dr. (C-282/19, EU:C:2021:217).

99 Uvodna izjava 17. Direktive 2008/104

100 U vezi s pravom Komisije da sklapa ugovorne odnose općenito vidjeti presudu od 6. prosinca 1989., Mulfinger i dr./Komisija (C-249/87, EU:C:1989:614, t. 10.). Vidjeti također članke 272. i 335. UFEU-a.

101 U skladu s ustaljenom sudskom praksom, do toga može doći, primjerice, kada poslove čije je obavljanje institucijama povjereno Ugovorima te za čije se izvršavanje osoblje mora zaposliti na temelju Pravilnika o osoblju, a ne na temelju ugovora na koje se primjenjuje pravo država članica. Vidjeti presudu od 6. prosinca 1989., Mulfinger i dr./Komisija (C-249/87, EU:C:1989:614).

privatnog društva za privremeno zapošljavanje koje dobit ostvaruje ustupajući radnika instituciji Unije ili ga raspoređujući na ispunjavanje određenih zadaća u toj instituciji ili za njezin račun. Zbog uključivanja tih vanjskih društava kao posrednika ne može se zaključiti da postoji izravna pravna veza između zainteresirane osobe i institucije ili tijela Unije." [102]

84. Trostrani odnos zahtijeva trostrano rješenje; na tuženiku je, a ne na tužiteljima, da pokrene postupak pred Općim sudom Europske unije, u kojem će od EIGE-a zahtijevati povrat iznosa čiju je isplatu na ime zaostataka plaće naložio litavski sud ako je, u skladu s pravom Unije, EIGE prekoračio svoje ovlasti u pogledu naravi posla čije je obavljanje povjerio tužiteljima. Kako Republika Litva tvrdi (točka 35. ovog mišljenja), to je rješenje u skladu s činjenicom da u Pravilniku o osoblju nema odredbi o radnicima zaposlenima preko poduzeća za privremeno zapošljavanje.

85. Do tog sam zaključka došao s obzirom na pravo tužitelja na pristup sudu i djelotvorni pravni lijek u skladu s člankom 47. prvim stavkom Povelje [103], imajući u vidu poteškoće koje bi zbog činjenice da nisu sklopili ugovor s EIGE-om imali pri utvrđivanju svojeg *locus standi* pred Općim sudom [104].

VII. Zaključak

86. Stoga predlažem sljedeći odgovor Lietuvos Aukščiausiasis Teismasu (Vrhovni sud Litve):

1. Agencije Europske unije, kao što je Europski institut za ravnopravnost spolova (EIGE), čine „poduzeća korisnike" u skladu s člankom 1. stavkom 2. Direktive 2008/104/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 19. studenoga 2008. o radu preko poduzeća za privremeno zapošljavanje, kako je taj pojam definiran u članku 3. stavku 1. točki (d) te direktive.

2. Direktivu 2008/104 treba tumačiti na način da nije primjenjiva na ustupanje radnika zaposlenih preko poduzeća za privremeno zapošljavanje poduzećima korisnicima koja ne obavljaju gospodarske djelatnosti.

3. Područja djelovanja i zadaće EIGE-a, kako su određeni u člancima 3. i 4. Uredbe (EZ) br. 1922/2006 Europskog parlamenta i Vijeća od 20. prosinca 2006. o osnivanju Europskog instituta za ravnopravnost spolova, treba smatrati gospodarskim djelatnostima u skladu s člankom 1. stavkom 2. Direktive 2008/104.

4. Budući da su sudovi dotične države članice utvrdili da sva radna mjesta i poslovi koje obavljaju radnici zaposleni preko poduzeća za privremeno zapošljavanje uključuju zadaće koje isključivo obavljaju radnici zaposleni na temelju Pravilnika o osoblju za dužnosnike Europske unije, odnosna radna mjesta i poslove radnika zaposlenih preko poduzeća za privremeno

[102] Presuda od 13. srpnja 2018., Quadri du Cardano/Komisija (T-273/17, EU:T:2018:480, t. 68. i navedena sudska praksa). Vidjeti također presudu od 11. travnja 2013., Della Rocca (C-290/12, EU:C:2013:235, t. 40.).

[103] Osobito vidjeti, u kontekstu pitanja koja se javljaju u ovom predmetu, presudu od 25. lipnja 2020., SatCen/KF (C-14/19 P, EU:C:2020:492).

[104] Vidjeti, primjerice, rješenje od 6. srpnja 2001., Dubigh i Zaur-Gora/Komisija (T-375/00, EU:T:2001:181), presudu od 13. prosinca 2016., IPSO/ESB (T-713/14, EU:T:2016:727). U tom je pogledu relevantna i uvodna izjava 21. Direktive 2008/104, s obzirom na to da ona, kao i članak 10. te direktive, obvezuje države članice da predvide „učinkovite, odvraćajuće i proporcionalne kazne za nepoštovanje obveza" u toj direktivi. Nadalje, iz sudske se prakse čini da je nastupila prekluzija u pogledu izvanugovorne odgovornosti. Vidjeti, na primjer, presudu od 3. listopada 1985., Tordeur (232/84, EU:C:1985:392, t. 15. do 21.).

zapošljavanje mora se smatrati „istim radnim mjestom [ili mjestima]” u smislu članka 5. stavka 1. Direktive 2008/104. To je dosljedno administrativnoj autonomiji EIGE-a i Pravilniku o osoblju.