Сборник съдебна практика

ЗАКЛЮЧЕНИЕ НА ГЕНЕРАЛНИЯ АДВОКАТ
Е. ТАНЧЕВ
представено на 15 юли 2021 година[1]

Дело C-948/19

UAB „Manpower Lit“
срещу
E.S.,
M.L.,
M.P.,
V.V.,
R.V.,
встъпила страна:
Европейски институт за равенство между половете (EIGE)

(Преюдициално запитване, отправено от Lietuvos Aukščiausiasis Teismas (Върховен съд на Литва)

„Преюдициално запитване — Социална политика — Временна заетост — Приложно поле на Директива 2008/104/ЕО — Агенции на Съюза — Предприятия ползватели съгласно член 1, параграф 1 и член 3, параграф 1, буква г) от Директива 2008/104/ЕО — Регламент (ЕО) № 1922/2006 — Европейският институт за равенство между половете в качеството на предприятие ползвател“

1. Настоящото преюдициално запитване, отправено от Lietuvos Aukščiausiasis Teismas (Върховен съд на Литва, наричан по-нататък „запитващата юрисдикция“), е петият път, в който от Съда се иска да тълкува Директива 2008/104/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 19 ноември 2008 година относно работа чрез агенции за временна заетост[2]. Новостта му се състои в това, че предприятието ползвател, в което жалбоподателите — наетите чрез агенция за временна заетост работници — E. S., M. L., M. P., V. V. и R. V. (наричани по-нататък „жалбоподателите“)[3], които са назначени от ответния

1 Език на оригиналния текст: английски.

2 ОВ L 327, 2008 г., стр. 9. Вж. преди това решения от 11 април 2013 г., Della Rocca (C-290/12, EU:C:2013:235), от 17 март 2015 г., AKT (C-533/13, EU:C:2015:173), от 17 ноември 2016 г., Betriebsrat der Ruhrlandklinik (C-216/15, EU:C:2016:883), от 14 октомври 2020 г., KG (Последователни назначения в контекста на работа чрез агенции за временна заетост) (C-681/18, EU:C:2020:823), и от 3 юни 2021 г., TEAM POWER (C-784/19, EU:C:2021:429). Вж. също решение от 13 декември 2016 г., IPSO/ЕЦБ (T-713/14, EU:T:2016:727).

3 В преписката по делото E. S., M. L., M. P., V. V. и R. V. са обозначени като „въззиваеми“. Тъй като те са жалбоподатели в първоинстанционното производство пред литовските съдилища, те ще бъдат наричани така в настоящото заключение.

работодател — UAB „Manpower Lit“ (наричано по-нататък „ответният работодател“)[4], е агенция на Съюза, а именно Европейският институт за равенство между половете (наричан по-нататък „EIGE“)[5].

2. Жалбоподателите поддържат, че в нарушение както на националното право, така и на Директива 2008/104 са били дискриминирани от ответния работодател, тъй като при обстоятелствата по главното производство те са получавали от EIGE трудови възнаграждения в по-ниски размери от тези, които биха получавали, ако бяха наети пряко от EIGE на основание на приетия от Съвета на ЕИО/ЕОАЕ Регламент № 31(ЕИО), 11(ЕОАЕ) на Съвета, установяващ Правилника за длъжностните лица и Условията за работа на другите служители на Европейската икономическа общност и на Европейската общност за атомна енергия[6].

3. С оглед на това шестте поставени преюдициални въпроса целят да се установи дали и доколко фактът, че предприятието ползвател, в което ответният работодател е назначил жалбоподателите, е агенция на Съюза, има значение за разрешаването на спора в главното производство.

4. Стигам до извода, че качеството на агенция на Съюза на EIGE е без значение за изхода на главното производство с оглед на обстоятелството, че от преписката по делото не е видно да се оказва ясно въздействие върху административната самостоятелност на EIGE[7], в случай че литовските съдилища разпоредят на ответния работодател да изплати дължимите трудови възнаграждения на жалбоподателите, а с подобно съдебно разпореждане не би се нарушил и Правилникът за длъжностните лица[8]. Това е толкова съществено, защото главното дело е относно спор между два частноправни субекта, което по същество предполага да бъдат подложени на преценка фактите, за да се установи съответствие с принципа на равно третиране, чието конкретно проявление е член 5, параграф 1 от Директива 2008/104[9], а в това дело EIGE има единствено качеството на трета встъпила страна.

4 В преписката по делото UAB Manpower Lit е обозначен като „жалбоподател“. Тъй като UAB Manpower Lit е ответник в първоинстанционното производство пред литовските съдилища, това дружество ще бъде наричано „ответният работодател“ в настоящото заключение.

5 Вж. Регламент (ЕО) № 1922/2006 на Европейския парламент и на Съвета от 20 декември 2006 година за създаване на Европейски институт за равенство между половете (ОВ L 403, 2006 г., стр. 9; Специално издание на български език, 2007 г., глава 1, том 7, стр. 163). Вж. по-специално член 1 от него. Следва да се отбележи, че EIGE не е институция на Европейския съюз по смисъла на член 13 ДЕС. Изразът „институции, органи, служби и агенции“ обикновено се използва в Договорите за обозначаване на всички органи, които са създадени с Договорите или с акт от вторичното право. Относно член 51, параграф 1 от Хартата вж. Разяснения относно Хартата на основните права на Европейския съюз (ОВ C 403, 2007 г., стр. 17). Вж. също член 1, параграф 2, буква а) от консолидираната версия на Процедурния правилник на Съда от 25 септември 2012 г. (ОВ L 265, 2012 г., стр. 1), изменен на 18 юни 2013 г. (ОВ L 173, 2013 г., стр. 65), на 19 юли 2016 г. (ОВ L 217, 2016 г., стр. 69), на 9 април 2019 г. (ОВ L 111, 2019 г., стр. 73) и на 26 ноември 2019 г. (ОВ L 316, 2019 г., стр. 103). Относно агенциите вж. в по-общ план например *Kohtamäki*, N. Theorising the legitimacy of EU regulatory agencies (Lang, 2019); *Busuioc*, M. European Agencies: Law and Practices of Accountability“ (OUP, 2013).

6 (ОВ L 45, 14.6.1962 г., стр. 1385), изменен с Регламент (ЕС, Евратом) № 723/2004 на Съвета от 24 март 2004 г. (ОВ L 124, 2004 г., стр. 1, наричан по-нататък „Правилникът за длъжностните лица“). Частта от Регламент № 31, която урежда условията за работа на другите служители на общностите, ще бъде наричана по-нататък „УРДС“.

7 Вж. по-специално член 335 ДФЕС.

8 Вж. по-специално член 6 от Регламент № 1922/2006 и членове 335 ДФЕС и 336 ДФЕС.

9 Вж. по аналогия решение от 5 юни 2018 г., Grupo Norte Facility (C-574/16, EU:C:2018:390, т. 46), което се отнася до клауза 4 (1) от Рамковото споразумение за срочната работа, сключено на 18 март 1999 г., което се съдържа в приложение към Директива 1999/70/ЕО на Съвета от 28 юни 1999 година относно Рамково споразумение за срочната работа, сключено между Европейската конфедерация на профсъюзите (CES), Съюза на индустриалците в Европейската общност (UNICE) и Европейския център на предприятията с държавно участие (CEEP) (ОВ L 175, 1999 г., стр. 43; Специално издание на български език, 2007 г., глава 5, том 5, стр. 129). Съображение 5 от Директива 2008/104 обяснява връзката между тези две директиви.

5. Освен това EIGE попада в приложното поле ratione personae на Директива 2008/104 по отношение на понятието „предприятия ползватели, които извършват стопанска дейност, независимо дали работят с цел формиране на печалба“, по смисъла на член 1, параграф 2 от тази директива, имайки предвид обстоятелството, че тя не може да се тълкува в смисъл, че изключва от приложното си поле институциите, органите, службите и агенциите на Съюза.

I. Правна уредба

A. Правото на Съюза

6. Член 1 от Директива 2008/104 е озаглавен „Приложно поле“ и гласи следното:

„1. Настоящата директива се прилага по отношение на работници с трудов договор или в трудово правоотношение с агенция за временна заетост, които са назначени в предприятие ползвател на временна работа под негов надзор и ръководство.

2. Настоящата директива се прилага по отношение на държавни и частни предприятия, които са агенции за временна заетост, или предприятия ползватели, които извършват стопанска дейност, независимо дали работят с цел формиране на печалба.

3. След консултация със социалните партньори държавите членки могат да предвидят настоящата директива да не се прилага по отношение на трудови договори или правоотношения по специфично държавна или провеждаща се с подкрепата на държавата програма за професионална квалификация, интеграция или преквалификация“.

7. Член 2 от посочената директива е озаглавен „Цел“ и предвижда:

„Целта на настоящата директива е да гарантира защитата на наетите чрез агенции за временна заетост работници и да повиши качеството на работата чрез агенции за временна заетост, като осигури прилагането на посочения в член 5 принцип за равно третиране по отношение на наетите чрез агенции за временна заетост работници и признае агенциите за временна заетост като работодатели, отчитайки необходимостта от създаване на подходяща рамка за използване на работата чрез агенции за временна заетост с цел ефективно допринасяне за създаването на работни места и разработването на гъвкави форми на заетост“.

8. Член 3 от Директива 2008/104 е озаглавен „Определения“, а параграф 1, букви г) и е) и параграф 2 от тази разпоредба гласят следното:

„За целите на настоящата директива:

[…]

г) „предприятие ползвател“ означава всяко физическо или юридическо лице, за което и под надзора и ръководството на което работи временно нает чрез агенция за временна заетост работник;

[…]

е) „основни условия на труд и заетост“ означава условия на труд и заетост, установени от законодателство, подзаконови актове, административни разпоредби, колективни трудови договори и/ или други обвързващи общи разпоредби, които са в сила в предприятието ползвател и се отнасят до:

i) продължителността на работното време, извънредния труд, почивките в работно време, периодите за почивка, нощен труд, отпуск и официални празнични дни;

ii) заплащането.

2. Настоящата директива не засяга националното законодателство по отношение на определението за заплащане, трудов договор, трудово правоотношение или работник […]“.

9. Член 5 от Директива 2008/104, озаглавен „Принцип на равно третиране“, е част от глава II от нея, която се отнася за условията на труд. Член 5, параграф 1 гласи:

„Основните условия на труд и заетост по отношение на наетите чрез агенции за временна заетост работници са — за продължителността на тяхното назначение в предприятие ползвател — поне такива, каквито биха се прилагали, ако те биха били наети на работа пряко от това предприятие да заемат същото работно място.

[…]“.

10. Член 2 от Регламент № 1922/2006 е озаглавен „Цели“ и гласи:

„Общите цели на Института са да спомага и да укрепва насърчаването на равенството между половете, също така включване на въпросите за пола във всички политики на Общността и в произлизащите от тях национални политики и борбата срещу дискриминацията на основата на пола и да се повиши осведомеността на гражданите на ЕС относно равенството между половете чрез предоставяне на техническа помощ на институциите на Общността, по-специално на Комисията, и властите на държавите членки, както е установено в член 3“.

11. Член 3 от Регламент № 1922/2006 е озаглавен „Задачи“ и гласи:

„1. За изпълнение на целите, установени в член 2, Институтът:

а) събира, анализира и разпространява значима обективна, сравнима и надеждна информация относно равенството между половете, включително и резултати от изследвания и най-добри практики, предоставени му от държавите членки, институциите на Общността, центровете за изследвания, националните органи по въпросите на равенството, неправителствени организации, социални партньори, съответните трети страни и международни организации и предлага области за по-нататъшни изследвания;

б) разработва методи за повишаване обективността, сравнимостта и надеждността на данните на европейско равнище чрез установяването на критерии, които ще подобрят съгласуваността на информацията и ще вземат предвид въпросите на равенството между половете при събирането на данни;

в) разработва, анализира, оценява и разпространява методологични средства в подкрепа на интегрирането на равенството между половете във всички политики на Общността и в произлизащите от тях национални политики и в подкрепа на включването на измерението за равенство между половете във всички институции и органи на Общността;

г) извършва проучвания на положението в Европа по отношение на равенството между половете;

д) създава и координира европейска мрежа за равенство между половете, която включва центрове, органи, организации и експерти, които се занимават с равенството между половете и въпросите за пола с цел подкрепа и насърчаване на изследване, оптимизиране използването на наличните ресурси и насърчаване обмена и разпространението на информация;

е) организира експертни срещи ad hoc за подпомагане на изследователската работа на Института, поощрява обмена на информация между изследователите и насърчава включването на перспективата за пола в тяхното изследване;

ж) за повишаване осведомеността на гражданите на ЕС относно равенството между половете, организира със съответните заинтересовани страни конференции, кампании и срещи на европейско равнище и представя решенията и заключенията пред Комисията;

з) разпространява информация за положителни примери на роли извън стереотипите на мъже и жени от всеки слой на обществото, представя своите решения и инициативи с цел даване на гласност и насърчаване на тяхното използване;

и) развива диалог и сътрудничество с неправителствени организации и организации за равни възможности, университети и експерти, центрове за изследвания, социални партньори и свързани с тях органи, които се стремят активно да постигнат равенство на национално и европейско равнище;

й) установява документални ресурси за обществен достъп;

к) предоставя информация по въпросите за пола, достъпни за обществени и частни организации; и

л) предоставя информация на институциите на Общността за равенство между половете и въпросите за пола в присъединилите се държави и страните кандидатки.

2. Институтът публикува годишен доклад за своята дейност“.

II. Литовското право

12. Lietuvos Respublikos įdarbinimo per laikinojo įdarbinimo įmones įstatymas (Закон за наемането на работа чрез агенции за временна заетост), в редакцията му в сила от 1 май 2013 г. до 1 юли 2017 г. — датата на влизане в сила на новия Lietuvos Respublikos Darbo kodeksas (Кодекс на труда на Република Литва, наричан по-нататък „Кодексът на труда“), съдържа следната разпоредба:

„Член 2. Основни определения, използвани в настоящия закон.

[…]

3. „Ползвател“ означава всяко физическо или юридическо лице, както и всяка друга организационна структура, за които и под контрола и ръководството на които работят за определен срок работници, наети чрез агенция за временна заетост“.

13. Член 75, параграф 2 от Кодекса на труда, който влиза в сила на 1 юли 2017 г., предвижда следното:

„Агенцията за временна заетост трябва да гарантира, че възнаграждението на наетия чрез агенция за временна заетост работник, получавано за извършваната работа при ползвателя, е най-малко равно по размер на възнаграждението, което той би получил, ако ползвателят би наело наетия чрез агенция за временна заетост работник по трудов договор на същото работно място, освен в случаите, когато наетите чрез агенция за временна заетост работници, които са сключили със същата трудов договор за неопределено време, получават от нея възнаграждение за периодите между назначенията и размерът на това възнаграждение е същият като на получаваното по време на назначенията. Ползвателят носи субсидиарна отговорност за изпълнението на задължението за изплащане на наетия чрез агенция за временна заетост работник, за извършваната в това предприятие работа на възнаграждение, най-малко равно по размер на възнаграждението, което би получил, ако ползвателят го беше наел по трудов договор на същото работно място“ [10].

14. На 6 юни 2017 г. с оглед на някои промени в Кодекса на труда, внесени от законодателя на Република Литва, член 75, параграф 2 се допълва, както следва:

„2. […] С оглед на това задължение по искане на агенцията за временна заетост ползвателят трябва да ѝ предостави информация за възнаграждението, изплащано на наетите от ползвателя работници от съответната категория“.

III. Факти, ход на производството и преюдициалните въпроси

15. През 2012 г. ответният работодател е участникът, който печели процедура за възлагане на обществена поръчка за предоставяне на услуги в сферата на временната заетост в полза на EIGE [11] — трета страна в главното производство. Ответният работодател сключва договор с EIGE, където се определят случаите, в които за EIGE изисква персонал, нает чрез

[10] Член 3, параграф 3 от Закона за наемане на работа чрез агенции за временна заетост съдържа сходна разпоредба.

[11] В отговор на поставените от Съда писмени въпроси EIGE заявява, че тази обществена поръчка е в съответствие с Регламент (ЕС, Евратом) № 966/2012 на Европейския парламент и на Съвета от 25 октомври 2012 година относно финансовите правила, приложими за общия бюджет на Съюза и за отмяна на Регламент (ЕО, Евратом) № 1605/2002 на Съвета (ОВ L 298, 2012 г., стр. 1). Този регламент вече не е в сила.

агенция за временна заетост, включително видовете и категориите профили на необходимия персонал и условията на труд. Целите на договора са: подпомагане на персонала на EIGE с нормативно установен статут, изпълнение на задачи с определен срок, които са допълнителни спрямо обичайните такива и произтичащите от конкретни проекти; покриване на определени периоди с върхово натоварване; решаване на проблема с недостига на персонал в EIGE в случай на отсъствия, дължащи се на посочени в договора причини. Наетият чрез агенция за временна заетост персонал се разглежда като персонал на EIGE, който няма нормативно установен статут, тоест като персонал, към когото се прилага Правилникът за длъжностните лица или който е наеман на работа в съответствие с този правилник [12].

16. Ответният работодател обявява конкурси за работните места, съответстващи на изискванията на EIGE за персонал, и на своя уебсайт публикува обявление за прием на кандидатури и обяви за работа. В тези обяви накратко се посочват естеството на работата и изискваната квалификация за заемане на свободните работни места [13].

17. Жалбоподателите сключват договори за временна заетост с ответния работодател, който се задължава да им плаща почасово възнаграждение в различен размер за срока на трудовото правоотношение. Предвидените почасови възнаграждения са следните: 5,20 EUR на час за сътрудник в деловодството; 5,20 EUR на час за сътрудник в отдела за комуникации; 4,34 EUR на час за административен сътрудник; 5,20 EUR на час за поддръжка на ИТ системите; 4,34 EUR на час за сътрудник в отдела човешки ресурси [14].

18. В приложения към договорите за временна заетост се посочва, че EIGE е предприятието ползвател. Освен това в приложенията се посочват служителите на EIGE, които имат задължение да дават указания за изпълнение на уговорената работа [15].

19. Договорите следва да са в сила до прекратяване на поръчката на предприятието ползвател, EIGE. На 1 януари 2019 г. договорите на всички жалбоподатели са едностранно прекратени. Вследствие на това жалбоподателите се обръщат към Darbo ginčų komisija (наричана по-нататък „Комисията по трудови спорове“, Литва) с искания за изплащане на дължими трудови възнаграждения.

20. С решение от 20 юни 2018 г., като се позовава на Директива 2008/104 и на член 75, параграф 2 от Кодекса на труда, Комисията по трудови спорове приема, че ответникът е дискриминирал жалбоподателите, тъй като те са получавали по-ниски по размер възнаграждения от тези, които биха получили, ако бяха наети на работа пряко от EIGE. Комисията по трудови спорове установява, че работниците, които са наети по договори за временна заетост, изпълнявали функциите на служители от постоянния персонал на EIGE. Комисията по трудови спорове приема, че жалбоподателите трябвало да получават възнаграждения, съответстващи на приложимите съгласно УРДС за договорно наетите служители на EIGE от функционална група II, степен 4 (деловодителски и секретарски функции и други подобни задачи, осъществявани под ръководството на длъжностни лица

12 Съгласно писменото становище на Комисията.

13 Съгласно писменото становище на Комисията.

14 Съгласно писменото становище на Комисията.

15 Съгласно писменото становище на Комисията.

или срочно наети служители)[16]. Тази комисия издава разпореждане на ответния работодател да заплати дължимите трудови възнаграждения за период от шест месеца през 2018 г.[17].

21. Ответният работодател обжалва решението на Комисията по трудови спорове пред Vilniaus miesto apylinkės teismas (Районен съд Вилнюс, Литва), който отхвърля жалбата на 20 февруари 2019 г. Впоследствие ответният работодател подава жалба пред Vilniaus apygardos teismas (Окръжен съд Вилнюс, Литва). С определение от 20 юни 2019 г. тази жалба е отхвърлена.

22. Ответният работодател подава касационна жалба до запитващата юрисдикция. На 30 декември 2019 г. тя установява, че спорът в главното производство повдига въпроси относно тълкуването и прилагането на правото на Съюза. Тя поставя следните въпроси в рамките на производството по преюдициално запитване:

„1. Какво трябва да бъде съдържанието на понятието „държавно предприятие“ по член 1, параграф 2 от Директива 2008/104? Следва ли агенциите на Съюза като (Европейският институт за равенство между половете (наричан по-нататък „EIGE“) да се считат за „държавни предприятия“ по смисъла на Директива 2008/104?

2. За кои субекти (агенцията за временна заетост, предприятието ползвател, поне един от тях или евентуално и двата) се прилага критерият за извършване на стопанска дейност съгласно член 1, параграф 2 от Директива 2008/104? Областите на дейност и функциите на EIGE, определени в членове 3 и 4 от Регламент (ЕО) № 1922/2006 на Европейския парламент и на Съвета от 20 декември 2006 г., считат ли са за стопанска дейност, както това понятие е определено (разбирано) по смисъла на член 1, параграф 2 от Директива 2008/104?

3. Могат ли разпоредбите на член 1, параграфи 2 и 3 от Директива 2008/104 да се тълкуват в смисъл, че могат да изключат от приложното поле на Директивата тези държавни и частни агенции за временна заетост или предприятия ползватели, които не участват в посочените в член 1, параграф 3 от Директивата правоотношения и които не извършват споменатата в член 1, параграф 2 от Директивата стопанска дейност?

4. Разпоредбите на член 5, параграф 1 от Директива 2008/104 относно правата на наетите чрез агенция за временна заетост работници на основни условия на труд и заетост, и по-специално по отношение на заплащането, приложими ли са спрямо агенциите на Съюза, за които се прилагат специални разпоредби в областта на трудовото право, както и членове 335 ДФЕС и 336 ДФЕС?

5. Противоречи ли законодателство на държава членка (член 75 от Кодекса на труда на Литва), с което се транспонира член 5, параграф 1 от Директива 2008/104 по отношение на всички предприятия, използващи наети чрез агенция за временна заетост работници (включително институциите на Съюза), на принципа на административна самостоятелност на институцията на Съюза, установен в членове 335 ДФЕС и 336 ДФЕС, както и на правилата за изчисляване и изплащане на трудовите възнаграждения, предвидени в Правилника за длъжностните лица на Европейския съюз?

16 Член 80 от УРДС.

17 Съгласно писменото становище на Комисията.

6. Като се има предвид, че всички работни места (трудови функции), на които работници са наети на работа пряко от EIGE, включват задачи, които могат да бъдат изпълнявани единствено от работници, които работят по Правилника за длъжностните лица […], могат ли съответните работни места (трудови функции) на наети чрез агенция за временна заетост работници да се считат за „същ[ите] работн[и] [места]“ по смисъла на член 5, параграф 1 от Директива 2008/104?“.

23. Писмени становища пред Съда представят жалбоподателите, Република Литва и Комисията. Съдебно заседание не е проведено, но Съдът поставя въпроси с искане за писмен отговор. EIGE и Комисията предоставят такъв.

IV. Обобщение на писмените становища

24. *Жалбоподателите* подчертават, че EIGE не е нито страна, нито ответник в спора по главното производство, и като такъв EIGE не носи отговорност по член 75, параграф 2 от Кодекса на труда за изплащането на трудовите възнаграждения на жалбоподателите. Страните по спора били правни субекти по литовското право и предвидената в Директива 2008/104 закрила не можела да отслабва в резултат на международния статут на EIGE. Ако се допуснело това, би се породило социално напрежение.

25. Съгласно постоянната съдебна практика и текста на член 1, параграф 2 от Директива 2008/104 за юридическите лица с нестопанска цел не се изключвала автоматично възможността да упражняват „стопанска дейност“ [18]. Под „стопанска дейност“ се разбирали по-скоро всички дейности, свързани със стопански операции, независимо от интересите, във връзка с които се извършват. Различните дейности на EIGE (например в сферата на образованието, на информацията, на събирането на статистики) имали стопански характер, тъй като за упражняването им се изисквало осъществяване на стопански операции като например извършването на разплащания. Само доброволно осъществяваните дейности не били „стопанска дейност“.

26. Тълкуване на Директива 2008/104, което позволява на агенциите на Европейския съюз, каквато е EIGE, да дискриминират наетите чрез агенция за временна заетост работници, поради факта че наетите в приложение на Правилника за длъжностните лице служители на EIGE се ползвали със специален статут, който не е съпоставим с този на работниците, наети чрез агенция за временна заетост, би било в противоречие с преследваните с Директива 2008/104 цели.

27. Обстоятелството, че при транспонирането на Директива 2008/104 с член 75 от Кодекса на труда в литовското право не било уредено понятието „стопанска дейност“, било в съответствие с правото на Съюза [19]. Деветнадесет други държави членки транспонирали Директива 2008/104 по същия начин като Литва.

[18] Жалбоподателите се позовават на решение от 17 ноември 2016 г., Betreibsrat der Ruhrlandklinik (C-216/15, EU:C:2016:883).

[19] Тук жалбоподателите се позовават на целите на Директива 2008/104, посочени в член 2, както и на Препоръката на Комисията от 12 юли 2004 година за транспониране във вътрешното право на директивите, които засягат вътрешния пазар (ОВ L 98, 2005 г., стр. 47).

28. Според жалбоподателите е очевидно, че EIGE е можел да наеме на работа пряко служители в приложение на Правилника за длъжностните лица за изпълнението на същите административни задачи като тези, за които те са били назначени [20]. Правомощията за пряко назначаване обхващали широк набор от функции: от технически задачи като портиери и персонал за почистване до ръководители на високо равнище. Функциите, изпълнявани от работниците, назначени чрез агенция за временна заетост, трябвало да бъдат съпоставяни с тези на постоянния персонал на EIGE.

29. Пред съдилищата на държавата членка жалбоподателите представили множество доказателства (имейли, изявления и др.), че те всъщност били заети не само с помощни функции, но и с изпълнението на задачи, които следвало да се изпълняват само от пряко назначен от EIGE персонал (например планиране и бюджетно управление). Това било фактически въпрос, който трябвало да се вземе предвид, макар и от правна гледна точка да били несъпоставими функциите на постоянния персонал на EIGE и на жалбоподателите.

30. Накрая, жалбоподателите подчертават, че били наети на работа чрез агенция за временна заетост за периоди с продължителност между 22 и 36 месеца. EIGE прекратил договорите, след като жалбоподателите поискали изплащане на дължимите им трудови възнаграждения. Получените от жалбоподателите трудови възнаграждения варирали между 700 EUR и 800 EUR, което било около една трета от възнаграждението на персонала на EIGE, нает пряко и изпълнявал сходни функции.

31. В контекста на първия преюдициален въпрос *Република Литва* отбелязва, че принципът на недопускане на дискриминация на наетите чрез агенция за временна заетост работници е принцип на социалното право на Съюза, който не може да се тълкува стеснително [21]. Широкото приложно поле на Директива 2008/104 намирало отражение в широкото тълкуване, дадено на понятието „работник“ по член 1, параграф 1 от тази директива [22]. Съгласно практиката на Съда относно тълкуването на разпоредбите от правото на Съюза, които предоставят закрила на работниците, дерогациите трябвало да се тълкуват така, че приложното им поле да бъде сведено до стриктно необходимото за опазване на интересите, които дерогацията защитава [23].

32. С оглед на всичко това всяко изключване ratione personae от приложното поле на Директива 2008/104 трябвало да бъде ясно и точно [24]. Така ограничаването на използването на наети чрез агенция за временна заетост работници по отношение на субекти на публичното право като EIGE нямало да отговори на нито едно от съображенията, предвидени в член 4, параграф 1 от Директива 2008/104 — относно допустимостта на ограничения или забраните за използване на работа чрез агенции за временна заетост [25]. Ако защитата на наетите чрез агенция за временна заетост работници бъде намалена с единствения мотив, че предприятието ползвател било учредено на правно

[20] Тук жалбоподателите се позовават на член 80 от УРДС и на посочените там четири функционални групи, що се отнася до изпълняваните задачи.

[21] Република Литва се позовава на решение от 5 юни 2018 г., Grupo Norte Facility (C-574/16, EU:C:2018:390, т. 36—38 и цитираната съдебна практика). С оглед на целите на Директива 2008/104 е направено позоваване на съображения 10 и 12, както и на членове 2 и 5.

[22] Позоваване на решение от 17 ноември 2016 г., Betriebsrat der Ruhrlandklinik (C-216/15, EU:C:2016:883, т. 36).

[23] Позоваване на решение от 14 октомври 2010 г., Union syndicale Solidaires Isère (C-428/09, EU:C:2010:612, т. 40).

[24] В този контекст Република Литва се позовава на изключенията, предвидени в член 1, параграф 3 и член 4, параграф 1 от Директива 2008/104.

[25] Вж. в общ план решение от 17 март 2015 г., AKT (C-533/13, EU:C:2015:173). Вж. също решение от 14 октомври 2020 г., KG (Последователни възлагания в контекста на работата чрез агенции за временна заетост) (C-681/18, EU:C:2020:823, т. 43).

основание, различно от предвиденото в публичното право на държавата членка, би се стигнало до друго основание за необоснована дискриминация. Вече било установено на практика, че когато институциите и агенциите назначават наети чрез агенция за временна заетост работници, те трябва да спазват правото на държавата членка, в която се намират [26].

33. Република Литва твърди, че Директива 2008/104 прилага основните права, защитени с член 31 от Хартата. Следователно с оглед на член 51, параграф 1 от Хартата и двата акта се прилагали към EIGE в качеството му на „предприятие ползвател“. По силата на задължението си за лоялност институциите трябвало в качеството си на работодател да вземат предвид правните актове, приети на равнището на Съюза [27].

34. Що се отнася до втория и третия въпрос, Република Литва споделя становището на Комисията [28]. На държавите членки като Литва било разрешено да изберат по-широко приложно поле на Директива 2008/104, която въвежда минимална хармонизация, и да включат в приложното поле и предприятията ползватели, които не извършват стопанска дейност [29], така че не било необходимо да се определя дали EIGE извършвал стопанска дейност по смисъла на член 1, параграф 2 от Директива 2008/104.

35. Що се отнася до четвъртия и петия въпрос, Република Литва изтъква, че при липсата на специално правило в Правилника за длъжностните лица назначаването на наети чрез агенция за временна заетост работници в агенция на Съюза в качеството ѝ на „предприятие ползвател“ се урежда от член 5 от Директива 2008/104 и от правото на държавата членка, с което се транспонира тази разпоредба (по-специално предвид член 335 ДФЕС). Такова било становището на Сметната палата, която поставила под съмнение законосъобразността на дейността на седем агенции на Съюза относно спазването на Директива 2008/104, сред които и EIGE [30].

36. Транспонирането на Директива 2008/104 от Литва не нарушавало нито принципа на самостоятелност на институциите на Съюза, нито съдържащите се в Правилника за длъжностните лица правила за изчисляване на възнагражденията. Всяка разлика в третирането на институциите, органите и агенциите на Съюза трябвало да бъде предвидена в пряко приложими норми на правото на Съюза.

37. Що се отнася до шестия въпрос, Република Литва подчертава, че член 5, параграф 1 от Директива 2008/104 представлява конкретен израз на общия принцип на равно третиране [31]. Съдържащият се в член 5, параграф 1 израз „да заемат същото работно място“ позволявал хипотетично съпоставяне между работниците. Той не можел да се тълкува ограничително, например в смисъл, че разглежданите работни места следвало да бъдат идентични, тъй като в противен случай би било твърде лесно да се заобиколи установеното с тази разпоредба задължение. В акта за преюдициално запитване се посочвало, че EIGE възнамерявал да назначи наети чрез агенция за временна заетост

26 Позоваване на решение от 13 декември 2016 г., IPSO/ЕЦБ (T-713/14, EU:T:2016:727, т. 28 и 95).

27 Позоваване на решения от 13 декември 2016 г., IPSO/ЕЦБ (T-713/14, EU:T:2016:727, т. 96, 105 и 106), и от 19 септември 2013 г., Преразглеждане Комисия/Strack (C-579/12 RX-II, EU:C:2013:570, т. 39).

28 Позоваване на COM (2014)176 окончателен.

29 Позоваване на член 9 от Директива 2008/104 и на решение от 17 ноември 2016 г., Betreibsrat der Ruhrlandklinik (C-216/15, EU:C:2016:883, т. 44—47).

30 ОВ C 417, 2019 г., стр. 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), т. 1.33 и 2.30.

31 Позоваване на решение от 5 юни 2018 г., Grupo Norte Facility (C-574/16, EU:C:2018:390, т. 46).

работници да подпомагат персонала на EIGE с нормативно установен статут — за изпълнение по-специално на допълнителни задачи и за решаване на проблема с недостига на персонал. Първоинстанционният съд приел, че предвид трудовите договори на жалбоподателите и действително изпълняваните задачи всички наети чрез агенция за временна заетост работници изпълнявали отчасти или изцяло функциите на постоянен персонал на EIGE. Обстоятелството, че наети чрез агенция за временна заетост работници могат да заемат длъжностите на длъжностни лица или служители, които са в отпуск по болест или по майчинство/бащинство, опровергавало довода, че било забранено да се възлагат нормативноустановени функции на лица, към които не се прилага Правилникът на длъжностните лица.

38. Що се отнася до първия и втория въпрос, *Комисията* поддържа, че както агенцията за временна заетост, така и предприятията ползватели трябва да извършват стопанска дейност съгласно член 1, параграф 2 от Директива 2008/104. Това тълкуване се подкрепяло и със законодателната история на тази разпоредба [32].

39. Въпреки това Комисията признава, че с оглед на текста на член 1, параграф 2 от Директива 2008/104 не се позволява EIGE да бъде изключен от приложното ѝ поле, тъй като е „държавно предприятие“. Комисията твърди, че съгласно практиката на Съда EIGE не извършва стопанска дейност [33] главно защото EIGE не предлага стоки или услуги на даден пазар и не се конкурира с предлаганите такива от друго предприятие.

40. С оглед на изложеното Комисията предлага третият въпрос да бъде преформулиран по следния начин: „Трябва ли член 1, параграф 2 от Директива 2008/104 да се тълкува в смисъл, че не допуска разпоредби на правото на държава членка, съгласно които Директива 2008/104 се прилага по отношение на агенции за временна заетост или предприятия ползватели, които не извършват стопанска дейност?“. Комисията предлага да се отговори отрицателно на този въпрос [34].

41. Що се отнася до четвъртия и петия въпрос, Комисията счита, че принципът на равно третиране, предвиден в член 5, параграф 1 от Директива 2008/104, изисква жалбоподателите, като наети на работа чрез агенция за временна заетост, да бъдат третирани по същия начин като наетите пряко от EIGE служители съгласно литовското право, но не и с тези, наети в приложение на Правилника за длъжностните лица [35]. EIGE решил да наеме на работа чрез агенция за временна заетост работници съгласно правото на съответната държава членка и този избор бил законосъобразен от гледна точка на правото на Съюза съгласно членове 272 ДФЕС, 335 ДФЕС и 336 ДФЕС. Признатото в тези

[32] В това отношение Комисията се позовава на член 1, параграф 2 от първоначалното предложение на Комисията за Директива (COM/2002/0149 final); законодателна резолюция на Европейския парламент от 20 март 2002 г., измененото предложение на Комисията от 28 ноември 2002 г.,

[33] Комисията се позовава на решения от 24 май 2011 г., Комисия/Белгия (C-47/08, EU:C:2011:334, т. 96), от 6 септември 2011 г., Scattolon (C-108/10, EU:C:2011:542, т. 44), и от 17 ноември 2016 г., Betriebsrat der Ruhrlandklinik (C-216/15, EU:C:2016:883, т. 47). Тя се позовава и на съображение 10 и членове 2, 3 и 4, параграф 1 от Регламент № 1922/2006.

[34] В този контекст Комисията се позовава на съображение 23 и член 9, параграф 1 и член 11 от Директива 2008/104, на правното основание на Директивата, а именно член 153, параграф 2 ДФЕС (предишен член 137, параграф 2 ЕО), на член 153, параграф 4 ДФЕС, както и на решения от 18 октомври 1990 г., Dzodzi (C-297/88 и C-197/89, EU:C:1990:360, т. 39—42), от 17 юли 1997 г., Leur-Bloem (C-28/95, EU:C:1997:369, т. 33), и от 19 ноември 2019 г., TSN и AKT (C-609/17 и C-610/17, EU:C:2019:981, т. 48). В отговора си на поставените от Съда писмени въпроси Комисията посочва в допълнение, че тези национални правни разпоредби не могат да противоречат на член 336 ДФЕС, който предоставя автономност на Европейския съюз по отношение на Правилника за длъжностните лица.

[35] Комисията посочва, че Правилникът за длъжностните лица урежда правоотношенията между институциите и техните служители и създава реципрочни права и задължения. Комисията се позовава на решения от 22 февруари 2006 г., Adam/Комисия (T-342/04, EU:T:2006:61, т. 34), и от 12 юли 2011 г., Комисия/Q (T-80/09 P, EU:T:2011:347, т. 41).

разпоредби правомощие за сключване на договори обхващало трудовите договори и договорите за предоставяне на услуги [36]. Това назначаване на работници било незаконосъобразно само ако с него следвало да се избегне прилагането на Правилника за длъжностните лица [37], но институциите разполагали с широка свобода на преценка при избора на най-подходящото средство за назначаване на персонал. То позволявало по-голяма гъвкавост от условията, приложими за работниците от категорията на договорно наетите служители [38].

42. Комисията добавя, че адресати на директивите са държавите членки и не може да се приеме, че сами по себе си те налагат задължения на институциите в отношенията им с техния персонал [39]. Съгласно член 336 ДФЕС институциите на Съюза следвало да определят приложимите разпоредби към такива правоотношения, така че само по изключение директивите можели да бъдат непряко приложими [40], макар че те можели да бъдат източник на вдъхновение при определяне на задълженията на институциите на Съюза във връзка с неговите публични функции [41], а институциите в дейността си като работодател били длъжни да вземат предвид правните норми на Съюза [42]. Това се прилагало само за длъжностните лица и другите служители, попадащи в приложното поле на Правилника за длъжностните лица, а не за жалбоподателите.

43. Ето защо съгласно член 5, параграф 1 от Директива 2008/104 положението на жалбоподателите трябвало да се сравни с положението на служителите, назначени пряко от EIGE съгласно литовското право без посредничеството на агенция за временна заетост, а не с положението на персонала на Съюза с нормативно установен статут. Този подход бил в унисон с принципа на самостоятелност на институциите на Съюза. Лице, което не е назначено от институция на Съюза, а от юридическо лице като агенция за временна заетост съгласно правото на държава членка, не можело да се счита за наето на работа от равностоен на административен орган и не можело да придобие качеството на длъжностно лице на Съюза [43]. Тълкуване на Директива 2008/104 в смисъл, че срочно наетите служители се считат на практика за равностойни на договорно наетите служители, пораждало опасност от накърняване на самостоятелността на Европейския съюз [44] и създавало непреодолими практически затруднения [45]. Комисията повдига въпроса дали трябва да намери приложение Протокол (№ 7) за привилегиите и имунитетите на Европейския съюз [46].

44. Що се отнася до шестия въпрос, Комисията посочва, че съдът на държавата членка трябва да провери дали жалбоподателите са изпълнявали административни задачи, или по-скоро задачи, свързани с „основната дейност“ и задачи на EIGE в съответствие с

36 Комисията се позовава на решение от 19 юли 1999 г., Mammarella/Комисия (T-74/98, EU:T:1999:159, т. 39 и 40). Решение от 6 декември 1989 г., Mulfinger и др./Комисия (C-249/87 P, EU:C:1989:614, т. 10).

37 Решение от 6 декември 1989 г., Mulfinger и др./Комисия (C-249/87, EU:C:1989:614, т. 11 и 14).

38 Комисията се позовава по-специално на решение от 24 ноември 2015 г., Комисия/D'Agostino (T-670/13, EU:C:2015:877, т. 32).

39 Тук Комисията се позовава на решение от 4 декември 2018 г., Carreras Sequeros и др./Комисия (T-518/16, EU:T:2018:873, т. 60) (след обжалване — C-119/19 P).

40 Тук Комисията посочва като пример решение от 19 септември 2013 г., Преразглеждане Комисия/Strack (C-579/12 RX-II, EU:C:2013:570, т. 46).

41 Комисията се позовава на решение от 7 февруари 2019 г., RK/Съвет (T-11/17, EU:C:2019:65, т. 68 и 70).

42 Решение от 4 декември 2018 г., Carreras Sequeros и др./Комисия (T-518/16, EU:T:2018:873, т. 61).

43 Комисията се позовава на определение от 6 юли 2001 г., Dubigh и Zaur-Gora/Комисия (T-375/00, EU:T:2001:181, т. 21).

44 Комисията се позовава на решение от 3 октомври 1985 г., Tordeur (232/84, EU:C:1985:392, т. 27).

45 А именно кои елементи от възнаграждението на договорно наетия служител следва да се вземат предвид, какъв данъчен режим следва да се вземе предвид, доколкото са напълно различни условията, приложими съгласно националния режим и режима на Съюза.

46 ОВ C 202, 2016 г., стр. 266.

регламента, с който той е учреден, за да се провери дали целта е била да се избегне прилагането на Правилника за длъжностните лица. Комисията обаче смята, че EIGE не е превишил пределите на правото си на преценка, като е назначил съгласно литовското право наети чрез агенция за временна заетост работници. Административното сътрудничество не можело да се счита за задача, която да трябва да се извършва от самия EIGE [47]. Запитващата юрисдикция не била компетентна да преквалифицира разглежданите договори като договори, уреждани от УРДС, тъй като жалбоподателите не сключили договорите си с EIGE, а с ответния работодател (агенция за временна заетост) и тъй като в главното производство EIGE била трета страна.

V. Анализ

A. Преформулиране на преюдициалните въпроси

45. Съгласно постоянната съдебна практика в рамките на въведеното с член 267 ДФЕС производство за сътрудничество между националните съдилища и Съда, той трябва да даде на националния съд полезен отговор, който да му позволи да реши спора, с който е сезиран. С оглед на това при необходимост Съдът трябва да преформулира въпросите, които са му зададени [48].

46. В случая от акта за преюдициално запитване е видно, че от Съда се иска да се произнесе по въпроса дали агенция на Съюза като EIGE попада в обхвата на понятието „предприятие ползвател“ по смисъла на Директива 2008/104, а при утвърдителен отговор — дали прилагането от Република Литва на понятието „предприятие ползвател“ по начин, обхващащ предприятия, които не упражняват стопанска дейност, означава, че назначаването в такива предприятия на наети чрез агенция за временна заетост работници се урежда от Директива 2008/104, а при отрицателен отговор — дали EIGE „извършва[…] стопанска дейност, независимо дали работ[и] с цел формиране на печалба“ съгласно член 1, параграф 2 от Директива 2008/104 и ако това е така — дали приложението на член 5, параграф 1 от Директива 2008/104 относно равното третиране по отношение на EIGE в качеството му на „предприятие ползвател“ и в контекста на спор между два частноправни субекта, в който EIGE е трета встъпила страна, би накърнило административната самостоятелност на EIGE [49] и Правилника за длъжностните лица?

47. Ето защо предлагам шестте преюдициални въпроса да се преформулират в следните четири въпроса.

1) Представляват ли агенциите на Европейския съюз като EIGE „предприятия ползватели“ по член 1, параграф 2 от Директива 2008/104 съгласно определението в член 3, параграф 1, буква г)?

2) Трябва ли Директива 2008/104 да се тълкува в смисъл, че не допуска прилагането на Директива 2008/104 по отношение на назначаването на наети чрез агенция за временна заетост работници в предприятия ползватели, които не упражняват стопанска дейност?

[47] Комисията се позовава на решение от 6 декември 1989 г., Mulfinger и др./Комисия (C-249/87, EU:C:1989:614).

[48] Например решение от 17 декември 2020 г., Generalstaatsanwaltschaft Hamburg (C-416/20 PPU, EU:C:2020:1042, т. 27 и цитираната съдебна практика).

[49] Вж. член 6 от Регламент № 1922/2006 и членове 335 ДФЕС и 336 ДФЕС.

3) Трябва ли областите на дейност и функциите на EIGE, определени в членове 3 и 4 от Регламент № 1922/2006, да се считат за стопанска дейност по смисъла на член 1, параграф 2 от Директива 2008/104?

4) Когато съдилищата на съответната държава членка са установили, че всички работни места и трудови функции, изпълнявани от работници, наети чрез агенция за временна заетост, включват задачи, които могат да бъдат изпълнявани единствено от работници, наети на работа в приложение на Правилника за длъжностните лица, могат ли съответните работни места и трудови функции на наетите чрез агенция за временна заетост работници да се считат за „същ[ите] работн[и] [места]“ по смисъла на член 5, параграф 1 от Директива 2008/104, или такова тълкуване на член 5, параграф 1 от Директива 2008/104 е несъвместимо с административната самостоятелност на EIGE и/или Правилника за длъжностните лица? [50].

VI. Отговори на преформулираните преюдициални въпроси

A. Отговор на първия въпрос

48. Отговорът на първия въпрос е утвърдителен. Агенциите на Съюза като EIGE са „предприятия ползватели“ по смисъла на член 1, параграф 2 от Директива 2008/104 съгласно определението в член 3, параграф 1, буква г).

49. Общият съд вече е постановил, че институция на Съюза, а именно Европейската централна банка, е „предприятие ползвател“ за целите на член 1, параграф 2 от Директива 2008/104, макар и без да развива подробно своите съображения [51]. Вероятно това е логична последица от факта, че дълго преди обнародването на Директива 2008/104 институциите на Съюза са прибягвали до услугите на агенции за временна заетост за задоволяването на временни нужди от персонал, назначаван на трудови договори, сключвани въз основа на националното право, където се намира съответната институция на Съюза [52].

50. Освен това през 2006 г. Съдът на публичната служба приема, че обстоятелството, че е сключен срочен трудов договор с правен субект на международното публично право, само по себе си не е достатъчно, за да се изключи релевантността за спора на практиката на Съда, която тълкува Директива 1999/70 и свързаното с нея рамково споразумение [53]. С оглед на тези съображения споделям доводите на Република Литва (вж. т. 30 по-горе), че е необходим изричен текст, за да се приеме, че институциите на Съюза по смисъла на член 13 ДЕС или агенциите на Съюза са извадени от приложното поле на Директива 2008/104 [54].

[50] Вж. член 6 от Регламент № 1922/2006 и членове 335 ДФЕС и 336 ДФЕС.

[51] Решение от 13 декември 2016 г., IPSO/ЕЦБ (T-713/14, EU:T:2016:727, т. 102).

[52] Вж. например решение от 3 октомври 1985 г., Tordeur (232/84, EU:C:1985:392), и определение от 6 юли 2001 г., Dubigh и Zaur-Gora/Комисия (T-375/00, EU:T:2001:181). Последното дело е относно назначаването в Комисията на служител на временна работа, нает чрез агенция за временна заетост, наречена Manpower. Вж. по-нататък например определение от 15 септември 2010 г., Briot (C-386/09, EU:C:2010:526).

[53] Решение от 26 октомври 2006 г., Landgren/ETF (F-1/05, EU:T:2006:112). Относно връзката между Директива 2008/104 и Директива 1999/70 вж. по-горе бележка под линия 10 от настоящото заключение.

[54] Бележка под линия 5 по-горе.

51. Директива 2008/104 не съдържа такава ясна формулировка. Напротив, член 3, параграф 1, буква г) от Директива 2008/104 определя широко понятието „предприятие ползвател“ като „*всяко* физическо или юридическо лице, за което и под надзора и ръководството на което работи временно нает чрез агенция за временна заетост работник“ (курсивът е мой), докато член 5 от Регламент № 1922/2006 гласи, че „[и]нститутът притежава правосубектност. Той притежава във всяка от държавите членки на най-широката правоспособност, която тяхното национално законодателство предоставя на юридическите лица. По-специално, той може да придобива или да се разпорежда с движимо и недвижимо имущество и може да бъде страна по съдебно производство“. Така контекстуалният анализ при прочита на член 3, параграф 1, буква г) и на член 1, параграф 2 от Директива 2008/104 в светлината на Регламент № 1922/2006 също подкрепя тезата за включването на агенция като EIGE в обхвата на понятието „предприятие ползвател“ по смисъла на Директива 2008/104[55].

52. Действително единствените текстови ограничения на понятието „предприятие ползвател“ се съдържат в член 1, параграф 2, който добавя израза „които извършват стопанска дейност, независимо дали работят с цел формиране на печалба“ (вж. т. 62—69 по-нататък). Нито едно от двете изключения от Директива 2008/104 не се отнася специално или конкретно до агенциите на Европейския съюз; тези изключения са член 1, параграф 3, който се отнася до „трудови договори или правоотношения по специфично държавна или провеждаща се с подкрепата на държавата програма за професионална квалификация, интеграция или преквалификация“, и член 4, параграф 1, който се отнася до „съображения от общ интерес, отнасящи се по-специално до защитата на наетите от агенции за временна заетост работници, изискванията за здраве и безопасност на работното място или необходимостта да се гарантира правилно функциониране на пазара на труда и предотвратяване на злоупотреби“. В член 5, параграфи 2—4 от Директива 2008/104, който урежда ограниченията на принципа на равно третиране, не се посочват агенциите на Европейския съюз.

53. Целите на Директива 2008/104 също не подкрепят изключването на агенциите на Съюза от понятието „предприятия ползватели“. Двояките цели на Директивата са да се разработят гъвкави форми на заетост, като същевременно се търси по-висока степен на хармонизация на социалните разпоредби в основата за приемането ѝ. Тези социални разпоредби са предназначени да постигнат баланс между гъвкавост и сигурност на пазара на труда и се означават като „съчетаване на гъвкавост и сигурност“[56]. Текстът на член 2 от Директива 2008/104 посочва по същество четири цели: закрила на наетите чрез агенции за временна заетост работници, гарантиране на принципа на равно третиране, създаването на работни места и разработването на гъвкави форми на заетост. Поради това Директивата цели да насърчи достъпа на наетите чрез агенция за временна заетост работници до постоянна заетост в предприятието ползвател[57]. Създаването на работни места, участието и интегрирането в пазара на труда са основни цели[58]. От преписката по делото не е видно да е налице някаква непоследователност между тези цели и предлаганите от агенциите на

[55] Относно различните начини, по които „контекстът“ влияе върху тълкуването на актовете на Съюза, вж. моето заключение, представено по дело Pinckernelle (C-535/15, EU:C:2016:996, т. 40).

[56] Вж. анализа на генералния адвокат Sharpston по дело KG (последователни назначения в контекста на работа чрез агенции за временна заетост) (C-681/18, EU:C:2020:300, по-специално т. 36 и посочените там източници).

[57] Решение от 14 октомври 2020 г., KG (последователни назначения в контекста на работа чрез агенции за временна заетост) (C-681/18, EU:C:2020:823, т. 51). Съдът препраща към съображение 15 и член 6, параграфи 1 и 2 от Директива 2008/104.

[58] Ibid., точка 50. Съдът препраща към съображение 11.

Съюза работни места. EIGE е активен участник на литовския пазар на труда и освен това законодателната история на член 1, параграф 2 не предполага изключването на агенции като EIGE от приложното му поле [59].

54. Понятието „предприятия ползватели“ трябва да се тълкува разширително [60], за да не застраши постигането на целта на Директива 2008/104 и така да не се засегне полезното ѝ действие, като се ограничи прекомерно и необосновано приложното ѝ поле. Това е така, защото Съдът е стигнал до същото заключение по отношение на значението на понятието „нает чрез агенция за временна заетост работник“ съгласно член 3, параграф 1, буква в) и член 1, параграф 2 от Директива 2008/104 [61]. Същото следва да се отнася и за разпоредбите на Директива 2008/104, които се нуждаят от тълкуване в спора по главното производство.

Б. Отговор на втория въпрос

55. Отговорът на втория въпрос е утвърдителен. Директива 2008/104 трябва да се тълкува в смисъл, че не допуска прилагането ѝ по отношение на назначаването на наети чрез агенция за временна заетост работници в предприятия ползватели, които не извършват стопанска дейност.

56. Следва да се признае, че Съдът приема за допустими преюдициални запитвания относно разпоредби на правото на Съюза в случаи, в които фактите по главното производство не попадат в приложното поле на това право, но в които тези разпоредби са приложими по силата на националното право поради препращане в него към съдържанието им [62]. Тук се включват хипотези, при които поради законодателството на държава членка дадено вътрешно положение следва същия подход като предвидения в правото на Съюза, и се обхващат чисто вътрешни положения [63]. Както неотдавна отбеляза генералният адвокат Bobek, Съдът постановява, че когато национално законодателство съобразява уредбата на положения, които не попадат в приложното поле на даден акт от правото на Съюза, с тази, предвидена в посочения акт, определено е от интерес за Съюза, за да се избегнат последващи различия в тълкуването, заимстваните от акта разпоредби или понятия да бъдат тълкувани еднакво [64].

57. Въпреки това, противно на тезата на Република Литва и Комисията (вж. по-горе съответно т. 32 и 38 от настоящото заключение), има поне четири пречки по спора в главното производство да бъде приложена така наречената съдебна практика Dzodzi [65], в която е установен този принцип.

59 Относно подготвителните работи по приемането на член 1, параграф 2 от Директива 2008/104 вж. доклада на експертната група относно „Транспонирането на Директива 2008/104 относно работа чрез агенции за временна заетост“, Европейска комисия, август 2011 г., стр. 6—9 (наричан по-нататък „Докладът на експертната група от 2011 г.“).

60 Следва да се отбележи, че решение от 17 ноември 2016 г., Betriebsrat der Ruhrlandklinik (C-216/15, EU:C:2016:883), се отнася до това дали агенция за временна заетост извършва „стопанска дейност“. В това решение не се разглежда въпросът в контекста на предприятието ползвател.

61 Ibid., точка 36.

62 Решение от 24 октомври 2019 г., Belgische Staat (C-469/18 и C-470/18, EU:C:2019:895, т. 21 и цитираната съдебна практика).

63 Вж. например решение от 30 януари 2020 г., I.G.I. (C-394/18, EU:C:2020:56, т. 45 и цитираната съдебна практика).

64 Заключение на генералния адвокат Bobek по дело J & S Service (C-620/19, EU:C:2020:649, т. 2). Вж. също например решение от 7 ноември 2018 г., K и B (C-380/17, EU:C:2018:877, т. 35).

65 Решение от 18 октомври 1990 г., Dzodzi (C-297/88 и C-197/89, EU:C:1990:360).

58. Първо, водеща тема в съдебната практика е идентифицирането на разпоредба от правото на държава членка, която „пряко и безусловно“ прилага акт от правото на Съюза към контекст, който не е предвиден в този акт[66]. В преписката по делото обаче не се открива подобна ясно формулирана разпоредба, а пропускането на израза, „които извършват стопанска дейност“ в член 75, параграф 2 от Кодекса на труда, не отговаря на това изискване[67].

59. Второ, Съдът постановява, че правилото Dzodzi не може да се прилага към положения, които съответната директива предвижда да бъдат изключени от приложното ѝ поле[68]. Уточнението „предприятия ползватели, които извършват стопанска дейност, независимо дали работят с цел формиране на печалба“, съдържащо се в член 1, параграф 2 от Директива 2008/104, би било изпразнено от съдържание, ако въведените с Директива 2008/104 норми обхващаха назначаването на наети чрез агенция за временна заетост работници в предприятия ползватели, които не упражняват стопанска дейност.

60. Трето, разглеждайки по-общо съдебната практика и ако се възприеме отново подходът на генералния адвокат Bobek, е от значение обстоятелството дали разпоредбата от правото на Съюза, чието тълкуване се иска, е използвана от законодателя в контекст, твърде отдалечен от оригиналния[69]. Оригиналният контекст се ограничава до предприятия ползватели, които упражняват стопанска дейност, макар и стеснен от уточнението в член 1, параграф 2 от Директива 2008/104 „независимо дали работят с цел формиране на печалба“[70]. Прилагането на Директива 2008/104 извън тези рамки я разширява до един отдалечен и безкраен контекст в пряко противоречие с текста на член 1, параграф 2 от тази директива.

61. Четвърто, следва да се отбележи, че Директива 2008/104 установява защитна рамка[71] за подобряване на минималната защита за наетите чрез агенции за временна заетост работници[72] по отношение на техните основни условия на труд и заетост[73]. Големият състав на Съда е приел, че по отношение на директивите за минимална хармонизация, когато държава членка реши да упражни право на преценка, за да надхвърли минималните им изисквания[74], тя не прилага правото на Съюза за целите на прилагането на член 51 от

66 Решение от 7 ноември 2018 г., K и B (C-380/17, EU:C:2018:877, т. 36 и цитираната съдебна практика). Вж. в допълнение например решения от 28 март 1995 г., Kleinwort Benson (C-346/93, EU:C:1995:85, т. 20 и сл.), от 4 юни 2020 г., C.F. (Данъчна ревизия) (C-430/19, EU:C:2020:429, т. 26), и от 10 септември 2020 г., Tax-Fin-Lex (C-367/19, EU:C:2020:685, т. 21).

67 Вж. по-специално в това отношение решение от 10 декември 2020 г., J & S Service (C-620/19, EU:C:2020:1011).

68 Решение от 18 октомври 2012 г., Nolan (C-583/10, EU:C:2012:638, т. 33, 34, 43 и 54).

69 Заключение на генералния адвокат Bobek по дело J & S Service (C-620/19, EU:C:2020:649, т. 50).

70 Вж. по сходен начин решение от 10 декември 2020 г., J & S Service (C-620/19, EU:C:2020:1011, т. 46 и 47).

71 Съображение 12 от Директива 2008/104.

72 Съображение 18 от Директива 2008/104. Вж. също решение от 14 октомври 2020 г., KG (Последователни назначения в контекста на работа чрез агенции за временна заетост) (C-681/18, EU:C:2020:823).

73 Съображение 14 от Директива 2008/104.

74 Член 9, параграф 1 от Директива 2008/104.

Хартата[75]. Следователно Директива 2008/104 също така не може да бъде релевантна за тълкуването на литовското право по отношение на предприятия, които не извършват стопанска дейност по смисъла на член 1, параграф 2 от тази директива и в които са назначени наети чрез агенция за временна заетост работници[76]. Това важи за всички 19 държави членки, които са транспонирали Директива 2008/104 по същия начин като Литва (вж. т. 25 по-горе).

B. Отговор на третия въпрос

62. Отговорът на този въпрос е утвърдителен. Областите на дейност и функциите на EIGE, определени в членове 3 и 4 от Регламент № 1922/2006, следва да се считат за стопанска дейност по смисъла на член 1, параграф 2 от Директива 2008/104.

63. Това е така поради следните причини.

64. Първо, в контекста на друга мярка в сферата на социалната политика на Съюза, а именно Директива 2001/23/ЕО на Съвета от 12 март 2001 година относно сближаването на законодателствата на държавите членки във връзка с гарантирането на правата на работниците и служителите при прехвърляне на предприятия, стопански дейности или части от предприятия или стопански дейности[77], Съдът тълкува стеснително обстоятелствата, при които публичните предприятия са изключени от приложното поле на тази директива, тъй като не упражняват „стопанска дейност“, и приема, че такива обстоятелства се ограничават до „преобразуването на публични административни структури и прехвърлянето на административни отговорности между публични административни органи“[78]. Фактът, че EIGI е публичен орган сам по себе си, не е пречка EIGE да попадне в обхвата на член 1, параграф 2 от Директива 2008/104 като „предприятие ползвател“[79]. Както става ясно от дискусията по-долу в точки 65 и 66 относно задачите и областите на дейност на EIGE (вж. съответно членове 3 и 4 от Регламент № 1922/2006), както и относно неговите цели (член 2), не може да се счита, че EIGE извършва дейности, представляващи упражняване на публични правомощия[80].

[75] Решение от 19 ноември 2019 г., TSN и AKT (C-609/17 и C-610/17, EU:C:2019:981, т. 52). В точка 50 Съдът приема, че „разглежданите в главното производство положения се различават от положението, при което акт на Съюза предоставя на държавите членки свобода на избор между няколко правила за прилагане или дискреционно правомощие или свобода на преценка, което е неразделна част от установения с този акт режим, или от положението, при което такъв акт позволява приемането от държавите членки на специални мерки, за да се допринесе за изпълнението на неговата цел“. Вж. също заключенията на генералния адвокат Hogan по дело KV (Помощ за жилищни нужди) (C-94/20, EU:C:2021:155, т. 64), и на генералния адвокат Bobek по дело Asociația“Forumul Judecătorilor din România” и др. (C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-291/19 и C-355/19, EU:C:2020:746, т. 190—194). Признавам, че за разлика от директивата, разглеждана в решение TSN и AKT, Директива 2008/104 не съдържа никаква специална разпоредба, която да позволява на държавите членки да въведат по-благоприятни мерки за закрилата на работниците, наети чрез агенция за временна заетост. Директива 2008/104 обаче е директива за минимална хармонизация, чиито изисквания са надхвърлени при транспонирането ѝ от Литва.

[76] Следва обаче да се отбележи, че макар назначаването на работници в такива предприятия да не е подчинено на задължението по член 31 от Хартата относно правото на справедливи и равни условия на труд, то продължава да се урежда както от основните права, така както са гарантирани от литовското право, така и от ЕКПЧ. Вж. по-специално заключението на генералния адвокат Saugmandsgaard Øe по дело Комисия/Унгария (Плодоползване върху земеделски земи) (C-235/17, EU:C:2018:971). Това важи за всички 19 държави членки, които са транспонирали Директива 2008/104 по същия начин като Литва.

[77] ОВ L 82, 2001 г., стр. 31; Специално издание на български език, 2007 г., глава 5, том 6, стр. 20.

[78] Заключение на генералния адвокат Szpunar по дело ISS Facility Services (C-344/18, EU:C:2019:1009, т. 41), позовавайки се на решения от 15 октомври 1996 г., Henke (C-298/94, EU:C:1996:382, т. 14), от 26 септември 2000 г., Mayeur (C-175/99, EU:C:2000:505, т. 33), и от 11 ноември 2004 г., Delahaye (C-425/02, EU:C:2004:706, т. 30).

[79] Ibid.

[80] Например решение от 20 юли 2017 г., Piscarreta Ricardo (C-416/16, EU:C:2017:574, т. 34 и 35).

65. Второ, с аргумент от законодателната история на член 1, параграф 2 от Директива 2008/104 се подкрепя разширително тълкуване на тази директива, за да се избегне нелоялната конкуренция [81], в какъвто смисъл е и постоянната практика на Съда; понятието „стопанска дейност“ следва да се тълкува разширително [82], независимо от сферата на компетентност на Съюза, в която се поставя въпросът [83]. Следва да се държи сметка за това, когато към спора в главното производство се прилага смисълът, който Съдът дава на понятието „стопанска дейност“, съдържащо се в член 1, параграф 2 от Директива 2008/104, съгласно решение от 17 ноември 2016 г., Betriebsraat der Ruhrlandklinik GmbH [84]. Поради това въпросът, на който следва да се отговори, е дали EIGE извършва каквато и да било дейност, състояща се в предлагането на стоки или услуги на даден пазар [85].

66. В този контекст следва да се отбележи, че съгласно член 14, параграф 3, буква б) от Регламент № 1922/2006 приходите на Института включват „плащания, получени за предоставените услуги“, така че законодателят на Съюза е предвидил EIGE да действа като участник на пазара, макар че както EIGE посочва в отговора на поставените от Съда писмени въпроси, до настоящия момент този институт е финансиран изключително от Комисията.

67. Освен това целите на Регламент № 1922/2006, посочени в член 2, позволяват да се установят редица пазари, отворени за предлагането на стоки или услуги; влиянието върху националните политики и политиките на Съюза е традиционна област на дейност на търговските лобисти; предоставянето на техническа помощ на институциите на Съюза и на органите на държавите членки с цел повишаване на осведомеността на гражданите относно равенството между половете не е приложим в цяла Европа монопол на EIGE; съдействието за включване на въпросите за равенството между половете в политиките на Съюза и в произлизащите от тях национални политики също не уредено в Регламент № 1922/2006 като изключително правомощие на EIGE и се извършва от много други участници.

68. Сред изброените в член 3 задачи на EIGE се срещат примери за дейности, които се състоят в предлагане на стоки или услуги и в които участват търговски предприятия. Красноречиви примери са: разпространението на данни и информация за равенството между половете сред по-специално центровете за изследвания, националните органи по въпросите на равенството, неправителствени организации, социални партньори (член 3, параграф 1, буква а), разпространението на методологичен инструментариум сред институциите на Съюза и сред правителствените органи на държавите членки (член 3, параграф 1, буква в), извършването на проучвания на положението в Европа, що се отнася до равенството между половете (член 3, параграф 1, буква г), организирането на

81 Вж. становището, застъпено от социалните партньори в доклада на експертната група от 2011 г., бележка под линия 59 по-горе, стр. 8.

82 Например, както отбелязах в заключението си по дело TopFit и Biffi (C-22/18, EU:C:2019:181, т. 53), в решение от 11 април 2000 г., Deliège (C-51/96 и C-191/97, EU:C:2000:199, т. 51) — дело, отнасящо се до ограничаване на свободното движение — Съдът е постановява, че (паричните) награди за постигнати спортни резултати, отпускани от правителството и от частни спонсори, е от значение, за да се определи дали даден спортист аматьор осъществява икономическа дейност. В решение от 13 юни 2019 г., TopFit и Biffi (C-22/18, EU:C:2019:497), Съдът без никакво колебание приема, че г-н Biffi като гражданин на Съюза има на основание член 21 ДФЕС право на свободно движение, въпреки че делото се отнася до спортисти аматьори; относно „стопанската дейност“ в областта на конкурентното право вж. например решение от 1 юли 2008 г., MOTOE (C-49/07, EU:C:2008:376).

83 Споделям възприетия от генералния адвокат Saugmandsgaard Øe подход по дело Betriebsrat der Ruhrlandklinik (C-216/15, EU:C:2016:518, т. 47), че доколкото определението на понятието за извършване на „стопанска дейност“ не следва ясно от съдържанието на Директива 2008/104, нито от подготвителните работи по изготвянето ѝ, Съдът може да изведе значението на понятието „стопанска дейност“ от други области на правото на Съюза.

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

85 Ibid., точка 44 и цитираната съдебна практика.

конференции (член 3, параграф 1, буква ж) и развитието на диалог между голям кръг органи (член 3, параграф 1, буква и). В член 4, параграф 3 се отчита дейността на други правни субекти, а именно: „[з]а избягване на дублиране […] Институтът взема предвид […] дейности, вече извършени от […] други институции, органи и компетентни национални и международни организации“.

69. Признавам, че в отговора си на поставените от Съда въпроси EIGE заявява, че неговата основна задача е събирането на данни и анализът и разпространението на данни и че той е единственият източник на съпоставими данни за равенството между мъжете и жените както на равнището на Съюза, така и на национално равнище. От законодателството, обобщено по-горе, обаче е видно, че това не е единствената му дейност.

70. Накрая, независимо че преписката по делото съдържа данни, че всички дейности на EIGE понастоящем се финансират със средства на Съюза, а не с приходи от услуги, предоставяни съгласно член 14, параграф 3, буква б) от Регламент № 1922/2006, това не е пречка да се приеме, че този център упражнява „стопанска дейност“. Това е така, тъй като съгласно член 1, параграф 2 от Директива 2008/104 е без значение дали предприятието ползвател работи с цел формиране на печалба [86]. В развитата по Директива 2001/23 съдебна практика Съдът постановява, че услугите, които, без да представляват упражняване на властнически правомощия, се предоставят в обществен интерес и без да е налице цел за формиране на печалба, и които са в конкуренция с услугите, предлагани от оператори, преследващи целта за формиране на печалба, се квалифицират като „стопанска дейност“ [87]. Така, противно на твърденията на EIGE и на Комисията в отговорите на поставените писмени въпроси, е без значение дали EIGE преследва конкурентни цели при упражняване на своята дейност; от значение е дали са налице конкурентни *други предприятия* на съответните пазари, които преследват такава цел. Освен това обстоятелството, че задачите на EIGE се уреждат в сферата на компетентност на Съюза (член 4, параграф 1 от Регламент № 1922/2006) не води до извод, че EIGE не извършва „стопанска дейност“, като се има предвид широкият обхват на компетентността на Съюза в областта на равенството между половете, чието насърчаване е от обществен интерес.

71. Накрая, следва да се припомни, че разширителното тълкуване на приложното поле на Директива 2008/104 е оправдано, за да не се застраши постигането на целите на Директивата и да не се подкопае ефективността ѝ (вж. т. 52 по-горе).

Г. Отговор на четвърти въпрос

72. Отговорът на четвъртия въпрос е утвърдителен. При положение че съдилищата на съответната държава членка са установили, че всички работни места и трудови функции, изпълнявани от работници, наети чрез агенция за временна заетост, включват задачи, изпълнявани изключително от работници, наети в приложение на Правилника за

[86] Следователно, противно на изтъкнатите от EIGE доводи, е без значение обстоятелството, че EIGE не е „данъчнозадължено лице“ по смисъла на член 9 от Директива 2006/112/ЕО на Съвета от 28 ноември 2006 година относно общата система на данъка върху добавената стойност (ОВ L 347, 2006г., стр. 1; Специално издание на български език, 2007 г., глава 9, том 3, стр. 7). Вж. Документ на Комисията ARES (2018) 4985586-28/09/2018.

[87] Решение от 20 юли 2017 г., Piscarreta Ricardo (C-416/16, EU:C:2017:574, т. 34 и цитираната съдебна практика). Следва да се отбележи, че Директива 1999/70 относно Рамково споразумение за срочната работа, с което е свързана Директива 2008/104 (вж. бележка под линия 9 по-горе), се прилага към срочните трудови договори, сключени с публични органи и други субекти от публичноправния сектор. Вж. решение от 25 октомври 2018 г., Sciotto (C-331/17, EU:C:2018:859, т. 43). Този контекст подкрепя изключването от понятието за извършване на „стопанска дейност“ по смисъла на Директива 2008/104 само на публичноправните субекти, които изпълняват основни публичноправни функции.

длъжностните лица, съответните работни места и трудови функции на наетите чрез агенция за временна заетост работници могат да се считат за „същ[ите] работн[и] [места]“ по смисъла на член 5, параграф 1 от Директива 2008/104. Това е съвместимо с административната самостоятелност на EIGE [88] и Правилника за длъжностните лица.

73. Това е така поради следните причини.

74. Първо, ответният работодател е отговорната страна за неизпълнение на задължението за равно третиране, предвидено в член 5, параграф 1 от Директива 2008/104. Както подчертават жалбоподателите (т. 22 по-горе), запитващата юрисдикция иска да установи как следва да се тълкува член 5, параграф 1, за да определи съгласно литовското право какви са задълженията спрямо жалбоподателите на ответника работодател, а не EIGE. Така в известна степен дискусията в писмените становища по въпроса, доколко задълженията, съдържащи се в директивите на Съюза, са приложими за институциите на Съюза, когато действат в качеството на работодател, е безсмислена [89], тъй като всички тези решения са постановени по дела, които се отнасят до подадени пред Общия съд жалби, в които съответната институция е ответник по жалби, подадени от нейни служители [90]. Тези решения се отнасят до въздействието на директиви на ЕС върху институциите на Съюза в отношенията им с „техния персонал“ [91].

75. Второ, не се поставя въпрос за накърняването нито на самостоятелността на EIGE, нито на Правилника за длъжностните лица, тъй като жалбоподателите искат единствено — при това от ответника, а не от EIGE — да им бъде изплатено дължимото трудово възнаграждение, което твърдят, че им се следва, като те не претендират преобразуване на техните договори за временна заетост в трудови договори за неопределено време. С оглед на това не се поставя въпросът дали литовските съдилища са предоставили на жалбоподателите качеството на длъжностно лице или друг служител на Съюза в нарушение на Правилника за длъжностните лица и на самостоятелността на институциите на Съюза [92]. Следователно, противно на поддържаното от Комисията становище, спорът по главното производство се различава от решение Tordeur [93], на което Комисията се позовава в отговора си на поставените от Съда писмени въпроси, тъй като в това дело във връзка с

88 Вж. член 6 от Регламент № 1922/2006 и членове 335 ДФЕС и 336 ДФЕС.

89 Република Литва, точка 33 по-горе, Комисията, точка 42 по-горе.

90 Вж. например решения от 19 септември 2013 г., Преразглеждане Комисия/Strack (C-579/12 RX-II, EU:C:2013:570), от 13 декември 2016 г., IPSO/ЕЦБ (T-713/14, EU:T:2016:727, т. 105 и 106), и от 7 февруари 2019 г., RK/Съвет (T-11/17, EU:T:2019:65). За дискусия относно основанията, на които директивите могат да бъдат задължителни за институциите на Съюза, вж. *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 641, 650, 651.

91 Решение от 4 декември 2018 г., Carreras Sequeros и др./Комисия (T-518/16, EU:T:2018:873, т. 60 и цитираната съдебна практика). Вж. също решение от 24 септември 2019 г., VF/ЕЦБ (T-39/18, непубликувано, EU:T:2019:683).

92 Решение от 11 март 1975 г., Porrini и др. (65/74, EU:C:1975:38, т. 14 и 15). Вж. също решения от 9 ноември 2000 г., Vitari (C-126/99, EU:C:2000:609, т. 31), и от 8 септември 2005 г., АВ (C-288/04, EU:C:2005:526, т. 31). В акта за преюдициално запитване се посочва, че Регламент (ЕС, Евратом) 2018/1046 на Европейския парламент и на Съвета от 18 юли 2018 година за финансовите правила, приложими за общия бюджет на Съюза, за изменение на регламенти (ЕС) № 1296/2013, (ЕС) № 1301/2013, (ЕС) № 1303/2013, (ЕС) № 1304/2013, (ЕС) № 1309/2013, (ЕС) № 1316/2013, (ЕС) № 223/2014 и (ЕС) № 283/2014 и на Решение № 541/2014/ЕС и за отмяна на Регламент (ЕС, Евратом) № 966/2012 (ОВ L 193, 2018 г., стр. 1) забранява изпълнението на функции да се прехвърля на лица, които не работят съгласно условията на Правилника за длъжностните лица. Този въпрос обаче не се поставя в главното производство, което е единствено относно заплащането.

93 Решение от 3 октомври 1985 г. (232/84, EU:C:1985:392).

преюдициално запитване по член 267 наетият чрез агенция за временна заетост работник се позовава на разпоредба от белгийското право, която задължава Европейската комисия да преобразува срочен договор в договор за неопределено време. Съдът посочва следното:

„Вярно е, че работник, нает чрез агенция за временна заетост, не може да бъде лишен от социален статус само поради това че е бил предоставен на общностна институция. Такава защита обаче не може да бъде осигурена със средства, които засягат автономията на общностните институции в тази област. […] не е възможно трудовият договор за неопределено време да произтича не от решение на съответния компетентен орган, а от факта — дори когато е установен с решение на национална юрисдикция — че не са спазени някои правни разпоредби на държавата членка, в която се намира институцията, отнасящи се до временната заетост“ [94].

76. В преписката по делото няма данни, че лице, различно от ответника работодател, носи отговорност за изплащане на претендираните от жалбоподателите възнаграждения или за изпълнение на задължението по член 5, параграф 1 то Директива 2008/104 за осигуряване, че „основните условия на труд и заетост по отношение на наетите чрез агенции за временна заетост работници са — за продължителността на тяхното назначение в предприятие ползвател — поне такива, каквито биха се прилагали, ако те биха били наети на работа пряко от това предприятие да заемат същото работно място“ [95].

77. Следва да се признае, че понятието „заплащане“ по Директива 2008/104 не е определено в тази разпоредба [96] и че съществуват други разпоредби на Директива 2008/104, които вероятно биха могли да засегнат самостоятелността на EIGE, като например член 10, който позволява на държавите членки да налагат санкции на предприятията ползватели. Това обаче би зависело от естеството на санкцията и от обстоятелствата на конкретния случай. За разлика от това спорът в главното производство обаче се свежда до условията на труд и заетост относно „заплащането“ по член 3, буква е), подточка ii) и до начина на изчисляване „най-малко на това, което би им се дължало“, ако жалбоподателите бяха наети на работа пряко“ съгласно член 5, параграф 1. Логично е, че литовските съдилища прибягват до член 80 от УРДС предвид направените фактически констатации и не съм съгласен с доводите на Комисията, че това създава непреодолими затруднения (вж. бележка под линия 45 по-горе).

78. EIGE и Комисията твърдят, че съдържащият се в член 5, параграф 1 от Директива 2008/104 израз „наети на работа пряко от това предприятие да заемат същото работно място“ изисква да се направи съпоставка между срочно наетите служители, наети пряко от EIGE, а не чрез агенция за временна заетост, за временна работа на основание на литовското

[94] Ibid., точки 27 и 28. В точка 26 Съдът отбелязва, че „член 6 от Условията за работа на другите служители на Европейските общности предвижда, че всяка институция определя кой има право да назначава договорно наети служители, били срочно наети служители, служители със спомагателни функции, местни служители или специални консултанти“. Вж. също например решение от 8 септември 2005 г., AB (C-288/04, EU:C:2005:526). Следва да се отбележи, че главното дело не е съпоставимо с положението, разгледано от генералния адвокат Geelhoed по дело Betriebsrat der Vertretung der Europäischen Kommission in Österreich (C-165/01, EU:C:2003:224, т. 100). Относно пример за акт на Съда, в който се разглежда положение, където с издаденото от съд на държава членка разпореждане относно местния персонал, нает на работа от агенция на ЕС в съответствие с УРДС, не се засяга самостоятелността на общностните институции, вж. решение от 9 ноември 2000 г., Vitari (C-126/99, EU:C:2000:609).

[95] Вж. също съображение 14 от Директива 2008/104.

[96] За това как елементи от правото на Съюза могат да са от полза в това отношение вж. доклада на експертната група от 2011 г., бележка под линия 59 по-горе, стр. 16—18.

право, при положение че както жалбоподателите, така и Република Литва твърдят, че съпоставката трябва да вземе предвид назначенията на работа на основание на Правилника за длъжностните лица.

79. Никое от застъпваните становища не отразяват в пълнота това, което трябва да се направи. Следва да се припомни, че „[п]ринципът на равно третиране, както е предвиден в член 5, параграф 1 от Директива 2008/104 […] [изисква] основните условия на труд и заетост по отношение на наетите чрез агенции за временна заетост работници са — за продължителността на тяхното назначение в предприятие ползвател — поне такива, каквито биха се прилагали, ако те биха били наети на работа пряко от това предприятие да заемат същото работно място“ [97].

80. Както е посочено в писменото становище на жалбоподателите (вж. т. 27 по-горе) и в това на Република Литва (бележка под линия 35 по-горе), член 5, параграф 1 изисква изследване на установените в производството факти [98]. Упражнявали ли са в действителност жалбоподателите функции в рамките на заеманите от тях работни места, които принадлежат на постоянно нает служител, който в приложение на Правилника за длъжностните лица получава по-високо възнаграждение от полученото съгласно договора за временна заетост? В това отношение сключените трудови договори и Правилникът за длъжностните лица са от значение по-скоро като доказателства, а не като правни норми. От акта за преюдициално запитване е видно, че Комисията по трудови спорове е извършила точно тази проверка (вж. т. 18 по-горе). След като въз основа на доказателствата е установено какви точно са били функциите и дейностите, упражнявани от наетите чрез агенция за временна заетост работници, включително след извършен анализ на уговореното, Комисията по трудови спорове определя възнаграждение в размер на предвиденото за функционална група II, степен 4 съгласно член 80 от УРДС и се разпорежда това възнаграждение да бъде изплатено от ответния работодател.

81. Трето, както вече бе отбелязано, дерогация от принципа на равно третиране, който е един от крайъгълните камъни на Директива 2008/104, се допуска само в „определени ограничени случаи“ [99]. Те са посочени в член 5, параграфи 2—4 от Директива 2008/104. Никое от тях не намира приложение в спора по главното производство.

82. Накрая, може да се постави въпросът какво следва да се направи, ако EIGE е превишил правото си на преценка по член 4, параграф 5 от Регламент № 1922/2006 да „влиза в договорни отношения, по-специално договори за подизпълнение с други организации за постигане на всякакви задачи, които той може да им повери“ [100], или по някакъв друг начин

[97] Решение от 14 октомври 2020 г., KG (Последователни назначения в контекста на работа чрез агенции за временна заетост) (C-681/18, EU:C:2020:823, т. 52).

[98] Действително при проверката дали е нарушен принципът на равно третиране съдът на държавата членка трябва да прецени всички релевантни факти, включително дали съответните групи са сравними, дали е налице разлика в третирането, както и неговия обективно обоснован характер. Вж. например заключението ми по дело GILDA-UNAMS и др. (C-282/19, EU:C:2021:217).

[99] Съображение 17 от Директива 2008/104.

[100] Относно правото на Комисията да влиза в договорни отношения вж. в по-общ план решение от 6 декември 1989 г., Mulfinger и др./Комисия (C-249/87, EU:C:1989:614, т. 10). Вж. също членове 272 ДФЕС и 335 ДФЕС.

е предприел действия, които са в нарушение или са несъвместими с Правилника за длъжностните лица и които са задължителни за EIGE съгласно член 13, параграф 1 от Регламент № 1922/2006 [101]?

83. Съгласно установената съдебна практика „[временната] заетост се характеризира с тристранна връзка между работника, външното дружество и институцията, службата или агенцията на Съюза, която предполага сключването на два договора: първо, между дружеството за временна заетост и институцията или агенцията на Съюза и второ, между наетия за временна заетост работник и дружеството за временна заетост […]. В този смисъл посочената връзка се характеризира с наличието на частно дружество посредник, което генерира печалба, като предоставя работник на разположение на институция на Съюза или като му възлага изпълнението на определени задачи в нея или за нейна сметка. Участието на такива външни предприятия като посредници възпрепятства установяването на пряка правна връзка между засегнатото лице и институцията или органа на Съюза“ [102].

84. Наличието на триъгълно правоотношение налага възприемането на трипосочно решение. Ответният работодател, а не жалбоподателите, е този, който трябва да сезира Общия съд на Съюза, за да поиска от EIGE възстановяване на дължимите суми, чието изплащане е разпоредил литовският съд, ако с оглед на правото на Съюза те твърдят, че EIGE е превишил правомощията си по отношение на естеството на действително възложената им от EIGE работа. Както изтъква Република Литва (т. 33 по-горе), това разрешение е в съответствие с липсата на разпоредби в Правилника за длъжностните лица относно наетите чрез агенция за временна заетост работници.

85. Стигам до този извод с оглед на притежаваното от жалбоподателите право на достъп до съд и на ефективни правни средства за защита съгласно член 47, параграф 1 от Хартата [103], предвид трудностите, които те биха срещнали по отношение на тяхната процесуална легитимация пред Общия съд поради липсата на договор с EIGE [104].

[101] Съгласно установената съдебна практика такъв може да бъде случаят, например, във връзка с една от функциите, които Договорите възлагат на институциите и които следователно изискват служителите да бъдат назначени съгласно Правилника за длъжностните лица, а не съгласно договори, уредени от правото на държавите членки. Вж. решение от 6 декември 1989 г., Mulfinger и др./Комисия (C-249/87, EU:C:1989:614).

[102] Решение от 13 юли 2018 г., Quadri du Cardano/Комисия (T-273/17, EU:T:2018:480, т. 68 и цитираната съдебна практика). Вж. също решение от 11 април 2013 г., Della Rocca (C-290/12, EU:C:2013:235, т. 40).

[103] Вж. по-специално в контекста на поставените по настоящото дело въпроси решение от 25 юни 2020 г., SatCen/KF (C-14/19 P, EU:C:2020:492).

[104] Вж. например определение от 6 юли 2001 г., Dubigh и Zaur-Gora/Комисия (T-375/00, EU:T:2001:181), и решение от 13 декември 2016 г., IPSO/ЕЦБ (T-713/14, EU:T:2016:727). Съображение 21 от Директива 2008/104 също е релевантно, като предвижда задължение за държавите членки да предвидят „ефективни, съразмерни и възпиращи санкции за нарушения на задължения“, произтичащи от Директива 2008/104, както и член 10 от нея. Освен това и ангажирането на извъндоговорната отговорност изглежда, се преклудира съгласно съдебната практика. Вж. например решение 3 октомври 1985 г., Tordeur (232/84, EU:C:1985:392, т. 15—21).

VII. Заключение

86. Поради това предлагам следния отговор на въпросите, поставени от Lietuvos Aukščiausiasis Teismas (Върховен съд на Литва):

„1. Агенциите на Европейския съюз, каквато е Европейският институт за равенство между половете (EIGE) са „предприятия ползватели“ по смисъла на член 1, параграф 2 от Директива 2008/104/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 19 ноември 2008 година относно работа чрез агенции за временна заетост съгласно определението в член 3, параграф 1, буква г) от Директива 2008/104.

2. Директива 2008/104 трябва да се тълкува в смисъл, че не допуска прилагането на ѝ по отношение на назначаването на наети чрез агенция за временна заетост работници в предприятия ползватели, които не извършват стопанска дейност.

3. Областите на дейност и функциите на EIGE, както те са определени в членове 3 и 4 от Регламент (ЕО) № 1922/2006 на Европейския парламент и на Съвета от 20 декември 2006 година за създаване на Европейски институт за равенство между половете, следва да се считат за стопанска дейност по член 1, параграф 2 от Директива 2008/104.

4. При положение че съдилищата на държавата членка са установили, че всички работни места и трудови функции, изпълнявани от работници, наети чрез агенция за временна заетост, включват задачи, които могат да бъдат изпълнявани единствено от работници, наети на работа в приложение на Правилника за длъжностните лица на Европейския съюз, съответните работни места и трудови функции на наетите чрез агенция за временна заетост работници следва да се считат за „същ[ите] работн[и] [места]“ по смисъла на член 5, параграф 1 от Директива 2008/104. Това е съвместимо с административната самостоятелност на EIGE и Правилника за длъжностните лица“.