Zbirka odločb sodne prakse

SKLEPNI PREDLOGI GENERALNEGA PRAVOBRANILCA
EVGENIJA TANCHEVA,
predstavljeni 15. julija 2021 [1]

Zadeva C-948/19

UAB „Manpower Lit“
proti
E. S.,
M. L.,
M. P.,
V. V.,
R. V.,
ob udeležbi
Evropskega inštituta za enakost spolov (EIGE)

(Predlog za sprejetje predhodne odločbe, ki ga je vložilo Lietuvos Aukščiausiasis Teismas (vrhovno sodišče, Litva))

„Predhodno odločanje – Socialna politika – Začasno delo – Področje uporabe Direktive 2008/104/ES – Agencije Evropske unije – Podjetja uporabniki v skladu s členom 1(1) in členom 3(1)(d) Direktive 2008/104/ES – Uredba (ES) št. 1922/2006 – Evropski inštitut za enakost spolov kot podjetje uporabnik“

1. S tem predlogom za sprejetje predhodne odločbe, ki ga je vložilo Lietuvos Aukščiausiasis Teismas (vrhovno sodišče, Litva, v nadaljevanju: predložitveno sodišče), je Sodišče petič pozvano, naj razloži Direktivo 2008/104/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 19. novembra 2008 o delu prek agencij za zagotavljanje začasnega dela. [2] Novost pri tem predlogu je, da je podjetje uporabnik,

[1] Jezik izvirnika: angleščina.

[2] UL 2008, L 327, str. 9. Glej predhodne sodbe z dne 11. aprila 2013, Della Rocca (C-290/12, EU:C:2013:235); z dne 17. marca 2015, AKT (C-533/13, EU:C:2015:173); z dne 17. novembra 2016, Betriebsrat der Ruhrlandklinik (C-216/15, EU:C:2016:883); z dne 14. oktobra 2020, KG (Zaporedne napotitve v okviru dela prek agencij za zagotavljanje začasnega dela) (C-681/18, EU:C:2020:823), in z dne 3. junija 2021, TEAM POWER (C-784/19, EU:C:2021:427). Glej tudi sodbo Splošnega sodišča z dne 13. decembra 2016, IPSO/ECB (T-713/14, EU:T:2016:727).

v katero je tožeče začasne delavce E. S., M. L., M. P., V. V. in R. V. (v nadaljevanju: tožeče stranke) [3] napotil njihov delodajalec UAB „Manpower Lit“ (v nadaljevanju: toženi delodajalec), [4] agencija Evropske unije, in sicer Evropski inštitut za enakost spolov [5] (v nadaljevanju: EIGE).

2. Tožeče stranke trdijo, da so bile v nasprotju z nacionalnim pravom in Direktivo 2008/104 diskriminirane od toženega delodajalca, ker jim je EIGE v dejanskih okoliščinah postopka v glavni stvari izplačeval plače, ki so bile nižje od tistih, ki bi jih prejele, če bi jih EIGE zaposlil neposredno na podlagi Uredbe Sveta št. 31 (EGS), 11 (ESAE) o določitvi Kadrovskih predpisov za uradnike in pogojev za zaposlitev drugih uslužbencev Evropske gospodarske skupnosti in Evropske skupnosti za atomsko energijo. [6]

3. Namen šestih vprašanj za predhodno odločanje je torej razjasniti, ali in koliko dejstvo, da je bilo podjetje uporabnik, v katero je toženi delodajalec napotil tožeče stranke, agencija Evropske unije, vpliva na izid postopka v glavni stvari.

4. Ugotovil sem, da status EIGE kot agencije Evropske unije ne vpliva na izid postopka v glavni stvari, saj iz spisa ne izhaja očiten vpliv na upravno avtonomijo EIGE, [7] če litovska sodišča toženemu delodajalcu naložijo, naj tožečim strankam izplača zaostala plačila, niti taka odločba ne bi pomenila posega v Kadrovske predpise. [8] Tako je v bistvu zato, ker se postopek v glavni stvari nanaša na spor med dvema zasebnima strankama, ki vključuje presojo spoštovanja načela enakega obravnavanja, katerega poseben izraz je člen 5(1) Direktive 2008/104, [9] in v katerem EIGE zgolj intervenira kot tretja stranka.

5. Dalje, EIGE spada na področje uporabe *ratione personae* Direktive 2008/104, kar se tiče pojma „podjetja uporabniki, ki opravljajo gospodarsko dejavnost, ne glede na to, ali gre za pridobitno ali nepridobitno poslovanje“ iz člena 1(2) te direktive, saj Direktive ni mogoče razlagati tako, da iz področja uporabe izključuje institucije, organe, urade in agencije Unije.

3 E. S., M. L., M. P., V. V. in R. V. so v spisu imenovani „nasprotne stranke v pritožbenem postopku“. Ker so bili tožeče stranke v postopku na prvi stopnji pred litovskimi sodišči, bodo v teh sklepnih predlogih imenovani tako.

4 Družba UAB Manpower Lit je v spisu imenovana „pritožnica“. Ker je bila družba UAB Manpower Lit tožena stranka v postopku na prvi stopnji pred litovskimi sodišči, bo v teh sklepnih predlogih imenovana tako.

5 Glej Uredbo (ES) št. 1922/2006 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 20. decembra 2006 o ustanovitvi Evropskega inštituta za enakost spolov (UL 2006, L 403, str. 9). Glej zlasti člen 1 te uredbe. Poudarjam, da EIGE ni institucija Evropske unije v smislu člena 13 PEU. Izraz „institucije, organi, uradi in agencije“ se v Pogodbah splošno uporablja za poimenovanje vseh organov, ustanovljenih s Pogodbami ali sekundarno zakonodajo. Glej Pojasnila k Listini Evropske unije o temeljnih pravicah (UL 2007, C 303, str. 17) v zvezi s členom 51(1) Listine. Glej tudi člen 1(2)(a) konsolidirane različice Poslovnika Sodišča z dne 25. septembra 2012 (UL 2012, L 265, str. 1), kakor je bil spremenjen 18. junija 2013 (UL 2013, L 173, str. 65), 19. julija 2016 (UL 2016, L 217, str. 69), 9. aprila 2019 (UL 2019, L 111, str. 73) in 26. novembra 2019 (UL 2019, L 316, str. 103). Glede agencij glej na splošno na primer Kohtamäki, N., *Theorising the legitimacy of EU regulatory agencies (Lang, 2019); Busuioc, M., European Agencies: Law and Practices of Accountability* (OUP, 2013).

6 (UL 1962, L 45, str. 1385), kakor je bila spremenjena z Uredbo Sveta (ES, Euratom) št. 723/2004 z dne 22. marca 20042004 (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 1, zvezek 2, str. 130) (v nadaljevanju: Kadrovski predpisi). Del Uredbe št. 31, ki se nanaša na pogoje za zaposlitev drugih uslužbencev skupnosti, bo v nadaljevanju imenovan „PZDU“.

7 Glej zlasti člen 335 PDEU.

8 Glej zlasti člen 6 Uredbe št. 1922/2006 ter člena 335 in 336 PDEU.

9 Glej po analogiji sodbo z dne 5. junija 2018, Grupo Norte Facility (C-574/16, EU:C:2018:390, točka 46), ki se je nanašala na določbo 4(1) okvirnega sporazuma o delu za določen čas, sklenjenega 18. marca 1999, ki je priloga k Direktivi Sveta 1999/70/ES z dne 28. junija 1999 o okvirnem sporazumu o delu za določen čas, sklenjenem med ETUC, UNICE in CEEP (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 5, zvezek 3, str. 368). V uvodni izjavi 5 Direktive 2008/104 je pojasnjena povezava med direktivama.

I. Pravni okvir

A. Pravo Unije

6. Člen 1 Direktive 2008/104, naslovljen „Področje uporabe“, določa:

„1. Ta direktiva se uporablja za delavce, ki imajo z agencijo za zagotavljanje začasnega dela sklenjeno pogodbo o zaposlitvi ali delovno razmerje in so napoteni v podjetje uporabnika, kjer začasno delajo pod nadzorom in v skladu z navodili tega podjetja.

2. Ta direktiva se uporablja za javna in zasebna podjetja, ki so agencije za zagotavljanje začasnega dela ali podjetja uporabniki, ki opravljajo gospodarsko dejavnost, ne glede na to, ali gre za pridobitno ali nepridobitno poslovanje.

3. Države članice lahko po posvetovanju s socialnimi partnerji določijo, da se ta direktiva ne uporablja za pogodbe o zaposlitvi ali delovna razmerja, sklenjena na podlagi posebnega javnega ali javno podprtega programa poklicnega usposabljanja, vključevanja ali preusposabljanja.“

7. Člen 2 navedene direktive, naslovljen „Cilj“, določa:

„Namen te direktive je zagotovitev varstva delavcev, zaposlenih pri agencijah za zagotavljanje začasnega dela, izboljšanje kakovosti dela prek agencij za zagotavljanje začasnega dela z zagotavljanjem uporabe načela enakega obravnavanja, kot je določeno v členu 5, za delavce, zaposlene pri agencijah za zagotavljanje začasnega dela, in s priznavanjem agencij za zagotavljanje začasnega dela kot delodajalcev, ob upoštevanju potrebe po vzpostavitvi ustreznega okvira za uporabo dela prek agencij za zagotavljanje začasnega dela, da bi s tem učinkovito prispevali k odpiranju delovnih mest in razvoju prožnih oblik dela.“

8. Člen 3 Direktive 2008/104, naslovljen „Opredelitve“, v odstavkih 1(d) in (f) ter 2 določa:

„V tej direktivi:

[…]

(d) ‚podjetje uporabnik‘ pomeni vsako fizično ali pravno osebo, za katero začasno dela delavec, zaposlen pri agenciji za zagotavljanje začasnega dela, in sicer pod nadzorom in v skladu z navodili te osebe;

[…]

(f) ‚osnovni delovni pogoji in pogoji zaposlitve‘ pomeni delovne pogoje in pogoje zaposlitve, določene z zakoni in drugimi predpisi, kolektivnimi pogodbami in/ali drugimi zavezujočimi splošnimi določbami, ki veljajo v podjetju uporabniku in se nanašajo na:

(i) trajanje delovnega časa, nadurno delo, odmore, počitke, nočno delo, dopust in dela proste dni;

(ii) plačilo.

2. Ta direktiva ne posega v nacionalno zakonodajo glede opredelitve pojma plačila, pogodbe o zaposlitvi, delovnega razmerja ali delavca.

[…]“.

9. Člen 5 Direktive 2008/104, naslovljen „Načelo enakega obravnavanja“, je v poglavju II te direktive, ki se nanaša na delovne pogoje. Člen 5(1) določa:

„Osnovni delovni pogoji in pogoji zaposlitve delavcev, zaposlenih pri agencijah za zagotavljanje začasnega dela, so v času njihove napotitve v podjetju uporabniku vsaj takšni, kot bi bili pogoji, ki bi se uporabili, če bi jih zadevno podjetje zaposlilo neposredno na isto delovno mesto.

[…]“

10. Člen 2 Uredbe št. 1922/2006, naslovljen „Cilji“, določa:

„Splošni cilji Inštituta so z zagotavljanjem tehnične pomoči institucijam Skupnosti, zlasti Komisiji, in organom držav članic prispevati in krepiti spodbujanje enakosti spolov, vključno z vključevanjem načela enakosti spolov v vse politike Skupnosti in iz njih izhajajoče nacionalne politike, bojem proti diskriminaciji zaradi spola ter povečevanjem ozaveščenosti državljanov EU glede enakosti spolov, kakor je določeno v členu 3.“

11. Člen 3 Uredbe št. 1922/2006, naslovljen „Naloge“, določa:

„1. Da bi uresničil cilje, določene v členu 2, Inštitut:

(a) zbira, analizira in razširja ustrezne objektivne, primerljive in zanesljive podatke o enakosti spolov, vključno z rezultati raziskav in najboljših praks, ki mu jih sporočijo države članice, institucije Skupnosti, raziskovalni centri, nacionalni organi za vprašanja enakosti, nevladne organizacije, socialni partnerji, ustrezne tretje države in mednarodne organizacije, ter predlaga področja prihodnjih raziskav;

(b) razvija metode za izboljšanje objektivnosti, primerljivosti in zanesljivosti podatkov na evropski ravni z oblikovanjem meril, ki bodo povečala doslednost informacij, ter pri zbiranju podatkov upošteva enakost spolov;

(c) razvija, analizira, ocenjuje, razširja metodološka orodja za podporo vključevanju načela enakosti spolov v vse politike Skupnosti in iz njih izhajajoče nacionalne politike ter spodbuja vključitev enakosti spolov v vse institucije in organe Skupnosti;

(d) opravlja raziskave o položaju v zvezi z enakostjo spolov v Evropi;

(e) vzpostavi in usklajuje Evropsko mrežo za enakost spolov, ki vključuje centre, organe, organizacije in strokovnjake, ki se ukvarjajo z vprašanjem enakosti spolov in z vključevanjem načela enakosti spolov, s čimer podpira in spodbuja raziskave, čim boljšo uporabo razpoložljivih sredstev ter spodbuja izmenjavo in razširjanje podatkov;

(f) pripravlja priložnostna srečanja strokovnjakov v podporo raziskovalnemu delu Inštituta, spodbuja izmenjavo podatkov med raziskovalci in spodbuja vključevanje vidika enakosti spolov v njihove raziskave;

(g) za povečevanje ozaveščenosti državljanov EU o enakosti spolov skupaj z ustreznimi zainteresiranimi stranmi pripravlja konference, kampanje in srečanja na evropski ravni ter njihove ugotovitve in sklepe predloži Komisiji;

(h) razširja podatke o pozitivnih zgledih nestereotipnih vlog žensk in moških na različnih življenjskih področjih, predstavlja svoje ugotovitve ter pobude za seznanitev javnosti o takih , zgodbah o uspehu' in pobude za nadgradnjo takih zgodb;

(i) razvija dialog in sodelovanje z nevladnimi organizacijami in organizacijami za enake možnosti, z univerzami in strokovnjaki, raziskovalnimi centri, socialnimi partnerji ter z njimi povezanimi organizacijami, ki si dejavno prizadevajo za doseganje enakosti na nacionalni in evropski ravni;

(j) vzpostavlja javnosti dostopne dokumentacijske vire;

(k) zasebnim in javnim organizacijam daje na voljo podatke o vključevanju načela enakosti spolov; in

(l) institucijam Skupnosti zagotavlja podatke o enakosti spolov in vključevanju načela enakosti spolov v državah pristopnicah in državah kandidatkah.

2. Inštitut objavlja letno poročilo o svojih dejavnostih."

II. Litovsko pravo

12. Lietuvos Respublikos įdarbinimo per laikinojo įdarbinimo įmones įstatymas (v nadaljevanju: zakon o zaposlovanju prek agencij za zagotavljanje začasnega dela) je v različici, ki je veljala od 1. maja 2013 do 1. julija 2017, ko je začel veljati novi Lietuvos Respublikos Darbo kodeksas (zakonik o delovnih razmerjih Republike Litve, v nadaljevanju: zakonik o delovnih razmerjih), vseboval to določbo:

„Člen 2. Načelne opredelitve, uporabljene v tem zakonu.

[…]

3. ‚Uporabnik' pomeni vse fizične ali pravne osebe ter vse druge organizacijske strukture, za katere ter pod nadzorom in vodstvom katerih delavci, zaposleni pri agencijah za zagotavljanje začasnega dela, delajo začasno."

13. Člen 75(2) zakonika o delovnih razmerjih, ki je začel veljati 1. julija 2017, določa:

„Agencija za zagotavljanje začasnega dela mora zagotoviti, da je plačilo delavca, zaposlenega pri agencijah za zagotavljanje začasnega dela, za delo, ki ga opravlja za podjetje uporabnika, vsaj tolikšno kot plačilo, ki bi se plačevalo, če bi podjetje uporabnik tega delavca najelo na podlagi pogodbe o zaposlitvi za isto delo, razen v primerih, v katerih ti delavci, zaposleni na podlagi pogodb o zaposlitvi za nedoločen čas, sklenjenih z agencijami za zagotavljanje začasnega dela, prejemajo med posameznimi napotitvami plačilo od agencij za zagotavljanje začasnega dela in je raven tega plačila med posameznimi napotitvami enaka ravni plačila, ki ga prejemajo med trajanjem posameznih napotitev. Podjetje uporabnik nosi subsidiarno odgovornost za

izpolnjevanje obveznosti plačila delavcu, zaposlenemu pri agenciji za zagotavljanje začasnega dela, za delo, ki ga opravlja za podjetje uporabnika, v višini, ki je vsaj tolikšna kot plačilo, ki bi se plačevalo, če bi podjetje uporabnik tega delavca najelo na podlagi pogodbe o zaposlitvi za isto delo.“ [10]

14. Glede na nekatere spremembe, ki jih je zakonodajalec Republike Litve uvedel v zakonik o delovnih razmerjih, je bil 6. junija 2017 člen 75(2) dopolnjen tako.

„2. […] Pri izpolnjevanju te obveznosti mora uporabnik na zahtevo agencije za zagotavljanje začasnega dela tej zagotoviti informacije o plačilu, plačanemu zadevni kategoriji delavcev, ki so redno zaposleni pri uporabniku.“

III. Dejansko stanje, postopek in predložena vprašanja

15. Toženi delodajalec je bil leta 2012 izbrani ponudnik na javnem razpisu za zagotavljanje storitev posredovanja začasnega osebja EIGE, [11] ki je v postopku v glavni stvari tretja oseba. Toženi delodajalec je z EIGE sklenil pogodbo, v kateri so bile navedene okoliščine, v katerih EIGE potrebuje začasno osebje, vključno z vrstami in kategorijami profilov potrebnega osebja in delovnimi pogoji. Namen pogodbe je bil: zagotavljanje podpore statutarnemu osebju EIGE, začasno izpolnjevanje nalog, ki dopolnjujejo redne naloge in izhajajo iz posebnih projektov, obvladovanje koničnih delovnih obremenitev v določenem obdobju in soočanje s pomanjkanjem osebja v EIGE v primeru odsotnosti zaposlenih iz določenih razlogov. Začasno osebje naj bi bilo nestatuarno osebje EIGE, kar pomeni, da ne spada na področje uporabe Kadrovskih predpisov in ni zaposleno v skladu z njimi. [12]

16. Toženi delodajalec je objavil natečaj za delovna mesta v skladu s potrebami EIGE ter na svojem spletnem mestu in v zaposlitvenih oglasih objavil obvestilo o zaposlovanju. V njem so bile na kratko predstavljene narava dela in kvalifikacije, zahtevane za razpoložljiva delovna mesta. [13]

17. Tožeče stranke so pogodbe o začasnem delu sklenile s toženim delodajalcem, ki se je strinjal, da jim bo plačeval urno postavko, ki se je med delovnim razmerjem spreminjala. Urne postavke, ki naj bi jih zagotovil, so bile naslednje: 5,20 EUR za pomočnika v službi za dokumentacijo, 5,20 EUR za pomočnika v službi za komuniciranje, 4,34 EUR za upravnega pomočnika, 5,20 EUR za informacijsko podporo in 4,34 EUR za pomočnika v kadrovski službi. [14]

18. Pogodbam o začasnem delu so bile dodane priloge z navedbo, da je podjetje uporabnik EIGE. V prilogah je bilo navedeno tudi, kateri zaposleni EIGE so odgovorni za dajanje navodil za izvedbo dogovorjenega dela. [15]

10 Člen 3(3) zakona o zaposlovanju prek agencij za zagotavljanje začasnega dela je vseboval podobno določbo.

11 EIGE je v odgovoru na pisna vprašanja Sodišča navedel, da je to v skladu z Uredbo (EU, Euratom) št. 966/2012 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 25. oktobra 2012 o finančnih pravilih, ki se uporabljajo za splošni proračun Unije in razveljavitvi Uredbe Sveta (ES, Euratom) št. 1605/2002 (UL 2012, L 298, str. 1). Ta uredba ne velja več.

12 V skladu s pisnim stališčem Komisije.

13 V skladu s pisnim stališčem Komisije.

14 V skladu s pisnim stališčem Komisije.

15 V skladu s pisnim stališčem Komisije.

19. Pogodbe naj bi veljale do odpovedi po navodilu podjetja uporabnika, to je EIGE. Do 1. januarja 2019 so bile pogodbe odpovedane vsem tožečim strankam. Tožeče stranke so nato pri Darbo ginčų komisija (komisija za delovnopravne spore, Litva) zahtevale izplačilo zaostalih zneskov urnih postavk.

20. Z odločbo z dne 20. junija 2018 je komisija za delovnopravne spore, ki se je opirala na Direktivo 2008/104 in člen 75(2) zakonika o delovnih razmerjih, ugotovila, da je tožena stranka diskriminirala tožeče stranke, ker jim je izplačala nižje urne postavke od tistih, ki bi jih prejele, če bi jih zaposlil neposredno EIGE. Komisija za delovnopravne spore je ugotovila, da so delavci, ki so bili zaposleni na podlagi pogodb o zaposlitvi za delo prek agencije za zagotavljanje začasnega dela, opravljali delo stalnega osebja EIGE. Komisija za delovnopravne spore je odločila, da bi morale tožeče stranke prejeti plačilo, ki ustreza plačilom, ki se na podlagi PZDU uporabljajo za pogodbene uslužbence EIGE iz funkcionalne skupine II, razred 4 (pisarniške in tajniške naloge, naloge pisarniškega poslovanja in druge enakovredne naloge, ki se opravljajo pod nadzorom uradnikov ali začasnih uslužbencev).[16] Odredila je, da mora toženi delodajalec izplačati zaostala plačila za obdobje šestih mesecev v letu 2018.[17]

21. Toženi delodajalec je odločbo komisije za delovnopravne spore neuspešno izpodbijal pred Vilniaus miesto apylinkės teismas (okrajno sodišče v Vilni, Litva), ki je tožbo zavrnilo 20. februarja 2019. Toženi delodajalec je nato vložil pritožbo pri Vilniaus apygardos teismas (regionalno sodišče v Vilni, Litva). Z odločbo z dne 20. junija 2019 je bila navedena pritožba zavrnjena.

22. Toženi delodajalec je pri predložitvenem sodišču vložil kasacijsko pritožbo. To je 30. decembra 2019 odločilo, da se v postopku v glavni stvari postavljajo vprašanja glede razlage in uporabe prava Unije. V okviru predloga za sprejetje predhodne odločbe je Sodišču predložilo ta vprašanja:

„1. Kakšno vsebino bi bilo treba pripisati pojmu ‚javno podjetje‘ iz člena 1(2) Direktive 2008/104? Ali je treba agencije Evropske unije tako kot [Evropski inštitut za enakost spolov (EIGE)] šteti za ‚javna podjetja‘ v smislu Direktive 2008/104?

2. Za katera subjekta (agencija za zagotavljanje začasnega dela, podjetje uporabnik, vsaj eden od njiju ali morda oba) velja v skladu s členom 1(2) Direktive 2008/104 merilo opravljanja gospodarske dejavnosti? Ali je treba področja delovanja in nalog EIGE, kot so opredeljena v členih 3 in 4 [Uredbe št. 1922/2006], šteti za gospodarske dejavnosti, kot je ta pojem opredeljen (razumljen) v smislu člena 1(2) Direktive 2008/104?

3. Ali je mogoče člen 1(2) in (3) Direktive 2008/104 razlagati tako, da se lahko z njim iz uporabe Direktive izključijo tiste javne in zasebne agencije za zagotavljanje začasnega dela ali podjetja uporabniki, ki niso vključena v razmerja, navedena v členu 1(3) Direktive, in v gospodarske dejavnosti, omenjene v členu 1(2) Direktive?

4. Ali je treba določbe člena 5(1) Direktive 2008/104, ki se nanašajo na pravice delavcev, zaposlenih pri agencijah za zagotavljanje začasnega dela, do osnovnih delovnih pogojev in pogojev zaposlitve, zlasti v zvezi s plačilom, v celoti uporabljati za agencije Evropske unije, za katere veljajo posebna delovnopravna pravila Unije ter člena 335 in 336 PDEU?

16 Člen 80 PZDU.

17 V skladu s pisnim stališčem Komisije.

5. Ali pravo države članice (člen 75 litovskega zakonika o delovnih razmerjih), v skladu s katerim so bile prenesene določbe člena 5(1) Direktive 2008/104 za vsa podjetja, ki uporabljajo delavce, zaposlene pri agencijah za zagotavljanje začasnega dela (vključno z institucijami EU), krši načelo upravne avtonomije institucije EU, določeno v členih 335 in 336 PDEU, ter pravila, ki urejajo izračun ter izplačilo plač in so določena v Kadrovskih predpisih za uradnike Unije?

6. Ali je mogoče ob upoštevanju dejstva, da vsa delovna mesta (položaji), na katera delavce neposredno zaposli EIGE, vključujejo naloge, ki jih lahko izvajajo izključno tisti delavci, ki delajo v skladu s Kadrovskimi predpisi za uradnike Unije, za zadevna delovna mesta (položaje) delavcev, zaposlenih pri agencijah za zagotavljanje začasnega dela, šteti, da so , ist[a] delovn[a] mest[a]' v smislu člena 5(1) Direktive 2008/104?"

23. Sodišču so pisna stališča predložile tožeče stranke, Republika Litva in Komisija. Obravnave ni bilo, vendar je Sodišče postavilo vprašanja za pisni odgovor. EIGE in Komisija sta nanje odgovorila.

IV. Povzetek pisnih stališč

24. Tožeče stranke poudarjajo, da EIGE ni ne stranka ne toženec v postopku v glavni stvari in kot tak v skladu s členom 75(2) zakonika o delovnih razmerjih ni odgovoren za plačilo plač tožečih strank. Obe stranki naj bi bili litovska subjekta in mednarodni status EIGE naj zaščite, ki jo zagotavlja Direktiva 2008/104, ne bi mogel oslabiti. V nasprotnem primeru naj bi prišlo do napetosti v družbi.

25. V skladu z ustaljeno sodno prakso in besedilom člena 1(2) Direktive 2008/104 naj nepridobitni subjekti ne bi bili samodejno izključeni iz opravljanja „gospodarskih dejavnosti". [18] Namesto tega naj bi „gospodarska dejavnost" pomenila vse dejavnosti, povezane z ekonomskimi transakcijami, ne glede na interese, zaradi katerih se opravljajo. Različne dejavnosti EIGE (na primer izobraževanje, obveščanje, zbiranje statističnih podatkov) naj bi bile gospodarske, ker so za njihovo opravljanje potrebne ekonomske transakcije, kot so plačila. Iz „gospodarskih dejavnosti" naj bi bile izključene samo prostovoljne dejavnosti.

26. Razlaga Direktive 2008/104, ki bi agencijam Evropske unije, kot je EIGE, omogočala diskriminacijo delavcev, zaposlenih pri agencijah za zagotavljanje začasnega dela, ker bi imelo osebje EIGE, zaposleno v skladu s Kadrovskimi predpisi, poseben status, ki ni primerljiv s statusom teh delavcev, naj bi bila v nasprotju s cilji, ki se uresničujejo s to direktivo.

27. Neobstoj pojma „gospodarske dejavnosti" v členu 75 zakonika o delovnih razmerjih, s katerim je Direktiva 2008/104 prenesena v litovsko pravo, naj bi bil v skladu s pravom Unije. [19] Devetnajst držav članic naj bi izvajalo Direktivo 2008/104 na enak način kot Litva.

28. Tožeče stranke trdijo, da bi EIGE osebje za opravljanje istih upravnih nalog, za katere so bile zaposlene same, očitno lahko zaposlil neposredno in v skladu s Kadrovskimi predpisi. [20] Njegova pristojnost za neposredno zaposlovanje naj bi segala od fizičnih del, kakršne opravljajo vratarji in

18 Tožeče stranke se sklicujejo na sodbo z dne 17. novembra 2016, Betreibsrat der Ruhrlandklinik (C-216/15, EU:C:2016:883).

19 Tu tožeče stranke napotujejo na cilje Direktive 2008/104, ki so opisani v njenem členu 2, in na Priporočilo Komisije z dne 12. julija 2004 o prenosu v nacionalno zakonodajo direktiv, ki vplivajo na notranji trg (UL 2005, L 98, str. 47).

20 Tu tožeče stranke napotujejo na člen 80 PZDU in tam navedene štiri funkcionalne skupine, kar se tiče nalog.

čistilno osebje, do poslovodskih nalog višjega vodstva. Naloge, ki so jih opravljali delavci, zaposleni pri agenciji za zagotavljanje začasnega dela, naj bi bilo treba primerjati z nalogami stalnega osebja EIGE.

29. Tožeče stranke so pred sodišči države članice predložile obširne dokaze (e-pošto, izjave itd.), da dejansko niso opravljale samo podpornih nalog, temveč tudi take, ki naj bi jih opravljalo zgolj osebje, ki ga EIGE zaposluje neposredno (na primer načrtovanje in upravljanje proračuna). To dejansko okoliščino naj bi bilo treba spoštovati, čeprav s pravnega vidika naloge stalnega osebja EIGE niso primerljive z nalogami tožečih strank.

30. Tožeče stranke nazadnje poudarjajo, da so bile zaposlene kot delavci, zaposleni pri agencijah za zagotavljanje začasnega dela, za obdobja od 22 do 36 mesecev. Pogodbe naj bi prekinil EIGE, potem ko so tožeče stranke zahtevale plačilo zaostalih zneskov plač. Plačilo, ki so ga tožeče stranke prejele, naj bi se gibalo med 700 EUR in 800 EUR, kar je približno tretjina plače neposredno zaposlenega osebja EIGE, ki opravlja podobne naloge.

31. Republika Litva v okviru prvega vprašanja za predhodno odločanje opozarja, da je načelo prepovedi diskriminacije delavcev, zaposlenih pri agencijah za zagotavljanje začasnega dela, načelo socialnega prava Unije, ki ga ni mogoče razlagati ozko. [21] Široko področje uporabe Direktive 2008/104 naj bi se odražalo v široki razlagi pojma „delavec“ na podlagi člena 1(1) te direktive. [22] V skladu s sodno prakso Sodišča v zvezi z razlago določb prava Unije o varstvu delavcev naj bi bilo treba odstopanja razlagati tako, da se omejijo na to, kar je nujno potrebno za varstvo interesov, varovanih z odstopanjem. [23]

32. Glede na navedeno naj bi morala biti morebitna izključitev s področja uporabe *ratione personae* Direktive 2008/104 jasna in natančna. [24] To, da subjekti javnega prava, kot je EIGE, omejijo uporabo delavcev, zaposlenih pri agencijah za zagotavljanje začasnega dela, naj ne bi ustrezalo nobenemu od razlogov, ki jih določa člen 4(1) Direktive 2008/104 v zvezi z dopustnimi prepovedmi ali omejitvami uporabe dela prek agencij za zagotavljanje začasnega dela. [25] Zmanjšanje varstva delavcev, zaposlenih pri agencijah za zagotavljanje začasnega dela, zgolj na podlagi tega, da je podjetje uporabnik ustanovljen na drugačni pravni podlagi od tiste, ki jo določa javno pravo države članice, naj bi pomenilo še eno podlago za neupravičeno diskriminacijo. V praksi naj bi bilo že uveljavljeno, da morajo institucije in agencije, če najemajo delavce, zaposlene pri agencijah za zagotavljanje začasnega dela, spoštovati pravo države članice, v kateri imajo sedež. [26]

33. Republika Litva trdi, da se z Direktivo 2008/104 uresničujejo temeljne pravice, kot so zaščitene s členom 31 Listine. Za EIGE kot „podjetje uporabnika“ naj bi se torej v skladu s členom 51(1) Listine uporabljali obe. Institucije naj bi morale v skladu s svojo dolžnostjo lojalnosti v vlogi delodajalca upoštevati zakonodajne ukrepe, sprejete na ravni Unije. [27]

21 Republika Litva se sklicuje na sodbo z dne 5. junija 2018, Grupo Norte Facility (C-574/16, EU:C:2018:390, točke od 36 do 38 in navedena sodna praksa). Glede ciljev Direktive 2008/104 se sklicuje tudi na uvodne izjave 10 in 12 ter člena 2 in 5 te direktive.

22 Ob sklicevanju na sodbo z dne 17. novembra 2016, Betriebsrat der Ruhrlandklinik (C-216/15, EU:C:2016:883, točka 36).

23 Ob sklicevanju na sodbo z dne 14. oktobra 2010, Union syndicale Solidaires Isère (C-428/09, EU:C:2010:612, točka 40).

24 V tem okviru se Republika Litva sklicuje na izključitve, določene v členu 1(3) in členu 4(1) Direktive 2008/104.

25 Glej na splošno sodbo z dne 17. marca 2015, AKT (C-533/13, EU:C:2015:173). Glej tudi sodbo z dne 14. oktobra 2020, KG (Zaporedne napotitve v okviru dela prek agencij za zagotavljanje začasnega dela) (C-681/18, EU:C:2020:823, točka 43).

26 Ob sklicevanju na sodbo z dne 13. decembra 2016, IPSO/ECB (T-713/14, EU:T:2016:727, točki 28 in 95).

27 Ob sklicevanju na sodbi z dne 13. decembra 2016, IPSO/ECB (T-713/14, EU:T:2016:727, točke 96, 105 in 106), in z dne 19. septembra 2013, Preveritev Komisija/Strack (C-579/12 RX-II, EU:C:2013:570, točka 39).

34. Glede drugega in tretjega vprašanja se Republika Litva strinja s stališčem Komisije.[28] Države članice, kot je Litva, naj bi imele možnost, da se odločijo za širše področje uporabe Direktive 2008/104, ki je direktiva o minimalni harmonizaciji, in nanj vključijo podjetja uporabnike, ki se ne ukvarjajo z gospodarskimi dejavnostmi,[29] zato naj odločanje o tem, ali EIGE opravlja gospodarske dejavnosti v smislu člena 1(2) Direktive 2008/104, ne bi bilo potrebno.

35. Glede četrtega in petega vprašanja Republika Litva trdi, da v Kadrovskih predpisih ni posebnega pravila v zvezi s tem, zato se za napotitev delavca, zaposlenega pri agenciji za zagotavljanje začasnega dela, v agencijo Unije kot „podjetje uporabnika“ uporabljata člen 5 Direktive 2008/104 in zakonodaja države članice, s katero je ta prenesen (na podlagi, med drugim, člena 335 PDEU). Tako naj bi bilo stališče Računskega sodišča, ki je podvomilo o zakonitosti dejavnosti sedmih agencij Unije z vidika spoštovanja Direktive 2008/104, vključno z EIGE.[30]

36. Z izvajanjem Direktive 2008/104 v Litvi naj ne bi prišlo do kršitev načela avtonomije institucij Evropske unije niti pravil o izračunavanju plačil, določenih v Kadrovskih predpisih. Morebitne razlike v obravnavanju institucij, organov in agencij Unije naj bi morale biti določene v predpisih prava Unije, ki se uporabljajo neposredno.

37. V zvezi s šestim vprašanjem Republika Litva trdi, da je člen 5(1) Direktive 2008/104 konkreten izraz splošnega načela enakega obravnavanja.[31] Izraz iz člena 5(1) „na isto delovno mesto“ naj bi omogočal hipotetično primerjavo delavcev. Ne bi ga naj bilo mogoče razlagati ozko, na primer v smislu, da morajo biti delovna mesta identična, sicer bi bilo obveznost, ki je s tem določena, prelahko obiti. V predložitveni odločbi naj bi bilo navedeno, da je EIGE iskal zaposlitev delavcev, zaposlenih pri agencijah za zagotavljanje začasnega dela, za podporo statutarnemu osebju EIGE, da bi med drugim prevzeli dopolnilne naloge in bi z njimi odpravili pomanjkanje kadra. Prvostopenjsko sodišče naj bi ob upoštevanju pogodb tožečih strank o zaposlitvi in nalog, ki so jih dejansko opravljale, ugotovilo, da so vsi delavci, zaposleni pri agenciji za zagotavljanje začasnega dela, delno ali v celoti opravljali delo stalnega osebja EIGE. Dejstvo, da lahko ti delavci zasedejo mesta uradnikov ali uslužbencev na bolniškem ali starševskem dopustu, naj bi izpodbijalo trditev, da je posameznikom, za katere se ne uporabljajo Kadrovski predpisi, prepovedano zaupati statutarne naloge.

38. Komisija v zvezi s prvim in drugim vprašanjem trdi, da morajo agencija za zagotavljanje začasnega dela in podjetja uporabniki opravljati gospodarske dejavnosti v skladu s členom 1(2) Direktive 2008/104. Ta razlaga naj bi bila podprta tudi z zgodovino nastanka te določbe.[32]

28 Ob sklicevanju na COM(2014) 176 final.

29 Ob sklicevanju na člen 9 Direktive 2008/104 in sodbo z dne 17. novembra 2016, Betreibsrat der Ruhrlandklinik (C-216/15, EU:C:2016:883, točke od 44 do 47).

30 UL 2019, C 417, str. 1 (https://https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SL/TXT/?uri=uriserv%3AOJ.C_.2019.417.01.0001.01.SLV&toc=OJ%3AC%3A2019%3A417%3ATOC), točki 1.33 in 2.30.

31 Tu se napotuje na sodbo z dne 5. junija 2018, Grupo Norte Facility (C-574/16, EU:C:2018:390, točka 46).

32 Komisija v zvezi s tem napotuje na člen 1(2) prvotnega predloga Komisije za Direktivo (COM/2002/0149 final); zakonodajno resolucijo Evropskega parlamenta z dne 20. marca 2002; spremenjeni predlog Komisije z dne 28. novembra 2002.

39. Vendar Komisija priznava, da EIGE na podlagi člena 1(2) Direktive 2008/104 ni mogoče izključiti s področja njene uporabe na podlagi tega, da je javno podjetje. Komisija trdi, da v skladu s sodno prakso Sodišča EIGE ne opravlja gospodarske dejavnosti,[33] predvsem ker ne ponuja blaga ali storitev na danem trgu niti ne konkurira blagu ali storitvam, ki jih ponujajo druga podjetja.

40. Po tem pojasnilu Komisija predlaga, naj se tretje vprašanje preoblikuje tako: „Ali je treba člen 1(2) Direktive 2008/104 razlagati tako, da nasprotuje določbam prava države članice, v skladu s katerimi se Direktiva 2008/104 uporablja za agencije za zagotavljanje začasnega dela ali za podjetja uporabnike, ki ne opravljajo gospodarskih dejavnosti?“ Komisija predlaga, naj se na to vprašanje odgovori nikalno.[34]

41. Glede četrtega in petega vprašanja Komisija meni, da načelo enakega obravnavanja iz člena 5(1) Direktive 2008/104 zahteva, da se tožeče stranke obravnavajo enako kot delavci, ki jih EIGE zaposluje neposredno na podlagi litovskega prava in ne prek agencij za zagotavljanje začasnega dela, ne pa tudi enako kot zaposleni na podlagi Kadrovskih predpisov.[35] EIGE naj bi se odločil za zaposlitev delavcev, zaposlenih pri agencijah za zagotavljanje začasnega dela, na podlagi prava države članice, kar je v skladu s pravom Unije zakonita možnost na podlagi členov 272 in 335 PDEU. V njih priznana sposobnost za sklepanje pogodbenih razmerij naj bi zajemala tudi pogodbe o zaposlitvi in opravljanju storitev.[36] Tako zaposlovanje naj bi bilo nezakonito le, če se izvede zaradi izogibanja uporabi Kadrovskih predpisov,[37] vendar naj bi imele institucije široko polje proste presoje pri izbiri najprimernejšega načina zaposlovanja. To naj bi omogočalo večjo prožnost kot pogoji, ki se uporabljajo za delavce iz kategorije pogodbenih uslužbencev.[38]

42. Komisija dalje trdi, da so direktive naslovljene na države članice in same po sebi ne morejo nalagati obveznosti za institucije Unije glede njihovih odnosov z osebjem.[39] V skladu s členom 336 PDEU naj bi institucije Unije same določale pravila, ki se uporabljajo v teh razmerjih, zato naj bi se direktive le izjemoma uporabljale posredno,[40] čeprav so lahko zgled za določanje obveznosti institucij Unije glede javnih funkcij Evropske unije,[41] institucije pa naj bi morale pri svojem ravnanju v vlogi delodajalca upoštevati zakonodajna pravila Unije[42]. To naj bi se uporabljalo samo za javne in druge uslužbence, ki spadajo na področje uporabe Kadrovskih predpisov, in torej ne za tožeče stranke.

33 Komisija se sklicuje na sodbe z dne 24. maja 2011, Komisija/Belgija (C-47/08, EU:C:2011:334, točka 96); z dne 6. septembra 2011, Scattolon (C-108/10, EU:C:2011:542, točka 44), in z dne 17. novembra 2016, Betriebsrat der Ruhrlandklinik (C-216/15, EU:C:2016:883, točki 44 in 47). Sklicuje se tudi na uvodno izjavo 10 ter na člene 2, 3 in 4(1) Uredbe št. 1922/2006.

34 V tem okviru se Komisija sklicuje na uvodno izjavo 23 ter člen 9(1) in člen 11 Direktive 2008/104, pravno podlago te direktive, in sicer člen 153(2) PDEU (ex 137(2) ES), člen 153(4) PDEU ter sodbe z dne 18. oktobra 1990, Dzodzi (C-297/88 in C-197/89, EU:C:1990:360, točke od 39 do 42); z dne 17. julija 1997, Leur-Bloem (C-28/95, EU:C:1997:369, točka 33), in z dne 19. novembra 2019, TSN in AKT (C-609/17 in C-610/17, EU:C:2019:981, točka 48). Komisija v odgovoru na pisna vprašanja Sodišča dodaja, da taki nacionalni zakoni ne morejo biti v nasprotju s členom 336 PDEU, ki Uniji daje samostojnost v zvezi s Kadrovskimi predpisi.

35 Komisija opozarja, da Kadrovski predpisi urejajo pravna razmerja med institucijami in njihovim osebjem ter ustvarjajo vzajemne pravice in obveznosti. Komisija se sklicuje na sodbi z dne 22. februarja 2006, Adam/Komisija (T-342/04, EU:T:2006:61, točka 34), in z dne 12. julija 2011, Komisija/Q (T-80/09 P, EU:C:2011:347, točka 41).

36 Komisija se sklicuje na sodbo z dne 19. julija 1999, Mammarella/Komisija (T-74/98, EU:T:1999:159, točki 39 in 40). Sodba z dne 6. decembra 1989, Mulfinger in drugi/Komisija (C-249/87, EU:C:1989:614, točka 10).

37 Sodba z dne 6. decembra 1989, Mulfinger in drugi/Komisija (C-249/87, EU:C:1989:614, točki 11 in 14).

38 Komisija se med drugim sklicuje na sodbo z dne 24. novembra 2015, Komisija/D'Agostino (T-670/13, EU:C:2015:877, točka 32).

39 Komisija se tu sklicuje na sodbo z dne 4. decembra 2018, Carreras Sequeros in drugi/Komisija (T-518/16, EU:T:2018:873, točka 60) (po pritožbi C-119/19 P).

40 Komisija se tu sklicuje na primer sodbe z dne 19. septembra 2013, Preveritev Komisija/Strack (C-579/12 RX-II, EU:C:2013:570, točka 46).

41 Komisija se sklicuje na sodbo z dne 7. februarja 2019, RK/Svet (T-11/17, EU:T:2019:65, točki 68 in 70).

42 Sodba z dne 4. decembra 2018, Carreras Sequeros in drugi/Komisija (T-518/16, EU:T:2018:873, točka 61).

43. Položaj tožečih strank naj bi bilo zato treba v skladu s členom 5(1) Direktive 2008/104 primerjati s položajem osebja, ki ga EIGE zaposluje neposredno na podlagi litovskega prava brez posredovanja agencije za zagotavljanje začasnega dela, in ne s statutarnim osebjem Unije. Ta pristop naj bi bil v skladu z načelom avtonomije institucij Unije. Za posameznika, ki ga ni zaposlila institucija Unije, temveč pravna oseba prava države članice, kot je agencija za zagotavljanje začasnega dela, naj ne bi bilo mogoče šteti, da ga je zaposlil subjekt, enakovreden upravnemu organu, in naj ne bi mogel pridobiti statusa javnega uslužbenca Evropske unije.[43] Z razlago Direktive 2008/104, v skladu s katero bi se delavci, zaposleni pri agencijah za zagotavljanje začasnega dela, dejansko šteli za enakovredne pogodbenim uslužbencem, naj bi se tvegala kršitev avtonomije Evropske unije[44] in povzročile nepremostljive praktične težave.[45] Komisija se sprašuje, ali je treba uporabiti Protokol (št. 7) o privilegijih in imunitetah Evropske unije.[46]

44. Glede šestega vprašanja Komisija trdi, da mora sodišče države članice preveriti, ali so tožeče stranke opravljale administrativne naloge ali naloge, povezane z „glavnimi dejavnostmi“ in nalogami EIGE v skladu z uredbo o ustanovitvi, da bi ugotovilo, ali je bil namen izogniti se uporabi Kadrovskih predpisov. Vendar meni, da EIGE z zaposlitvijo delavcev, zaposlenih pri agencijah za zagotavljanje začasnega dela, na podlagi litovskega prava ni presegel okvira svoje proste presoje. Upravna pomoč naj se ne bi štela za nalogo, ki jo mora kot „glavno dejavnost“ opravljati EIGE sam.[47] Predložitveno sodišče naj ne bi bilo pristojno za prekvalifikacijo spornih pogodb v pogodbe, ki jih urejajo PZDU, ker tožeče stranke pogodb niso sklenile z EIGE, temveč s toženim delodajalcem (agencijo za zagotavljanje začasnega dela) in ker je EIGE tretja stranka v postopku v glavni stvari.

V. Analiza

A. Preoblikovanje vprašanj za predhodno odločanje

45. V skladu z ustaljeno sodno prakso je v okviru postopka sodelovanja med nacionalnimi sodišči in Sodiščem, ki je uveden s členom 267 PDEU, naloga Sodišča dati nacionalnemu sodišču koristen odgovor, ki mu omogoča rešitev spora, o katerem odloča. Zato mora Sodišče po potrebi preoblikovati predložena vprašanja.[48]

46. V obravnavani zadevi je iz predloga za sprejetje predhodne odločbe razvidno, da je Sodišče pozvano, naj odloči, ali agencija Unije, kot je EIGE, spada v okvir pojma „podjetje uporabnik“ v skladu z Direktivo 2008/104 in, če je tako, ali to, da je Republika Litva pojem „podjetje uporabnik“ prenesla tako, da vključuje podjetja, ki se ne ukvarjajo z gospodarskimi dejavnostmi, pomeni, da napotitev delavcev, zaposlenih pri agencijah za zagotavljanje začasnega dela, v taka podjetja ureja Direktiva 2008/104; če ni tako pa, ali EIGE „opravlja[…] gospodarsko dejavnost, ne glede na to, ali gre za pridobitno ali nepridobitno poslovanje“, v skladu s členom 1(2) Direktive 2008/104; in če je tako, ali bi uporaba člena 5(1) Direktive 2008/104 o enakem obravnavanju za

43 Komisija se sklicuje na sklep z dne 6. julija 2001, Dubigh in Zaur-Gora/Komisija (T-375/00, EU:T:2001:181, točka 21).

44 Komisija se sklicuje na sodbo z dne 3. oktobra 1985, Tordeur (232/84, EU:C:1985:392, točka 27).

45 In sicer katere elemente plače pogodbenega uslužbenca in katero davčno ureditev bi bilo treba upoštevati, saj se pogoji, ki se uporabljajo v skladu z nacionalno ureditvijo in ureditvijo Unije, popolnoma razlikujejo.

46 UL 2016, C 202, str. 266.

47 Komisija se sklicuje na sodbo z dne 6. decembra 1989, Mulfinger in drugi/Komisija (C-249/87, EU:C:1989:614).

48 Na primer sodba z dne 17. decembra 2020, Generalstaatsanwaltschaft Hamburg (C-416/20 PPU, EU:C:2020:1042, točka 27 in navedena sodna praksa).

EIGE kot „podjetje uporabnika“ in v okviru spora med dvema strankama zasebnega prava, v katerem EIGE intervenira kot tretja oseba, pomenila poseg v upravno avtonomijo EIGE [49] in Kadrovske predpise.

47. Predlagam torej, naj se šest vprašanj za predhodno odločanje preoblikuje v ta štiri vprašanja.

1. Ali so agencije Evropske unije, kot je EIGE, „podjetja uporabniki“ v skladu s členom 1(2) Direktive 2008/104, kot so opredeljena v členu 3(1)(d) te direktive?

2. Ali je treba Direktivo 2008/104 razlagati tako, da nasprotuje uporabi Direktive 2008/104 za napotitev delavcev, zaposlenih pri agenciji za zagotavljanje začasnega dela, v podjetja uporabnike, ki ne opravljajo gospodarskih dejavnosti?

3. Ali je treba področja delovanja in nalog EIGE, kot so opredeljena v členih 3 in 4 Uredbe št. 1922/2006, šteti za gospodarske dejavnosti v smislu člena 1(2) Direktive 2008/104?

4. Ali je – če sodišča zadevne države članice ugotovijo, da vsa delovna mesta in položaji, ki jih zasedajo delavci, zaposleni pri agencijah za zagotavljanje začasnega dela, vključujejo naloge, ki jih opravljajo izključno delavci, zaposleni v skladu s Kadrovskimi predpisi – mogoče zadevna delovna mesta in položaje prvonavedenih delavcev šteti za „ist[a] delovn[a] mest[a]“ v smislu člena 5(1) Direktive 2008/104 ali pa taka razlaga člena 5(1) Direktive 2008/104 ni združljiva z upravno avtonomijo EIGE in/ali Kadrovskimi predpisi? [50]

VI. Odgovori na vprašanja, kakor so bila preoblikovana

A. Odgovor na prvo vprašanje

48. Odgovor na prvo vprašanje je pritrdilen. Agencije Evropske unije, kot je EIGE, so „podjetja uporabniki“ v skladu s členom 1(2) Direktive 2008/104, kot so opredeljena v členu 3(1)(d) te direktive.

49. Splošno sodišče je že razsodilo, da je institucija Unije, in sicer Evropska centralna banka, „podjetje uporabnik“ v smislu člena 1(2) Direktive 2008/104, čeprav svojega razlogovanja ni podrobneje pojasnilo. [51] To je bila morda logična posledica dejstva, da so institucije Unije že davno pred sprejetjem Direktive 2008/104 uporabljale agencije za zagotavljanje začasnega dela, da so zadostile začasnim potrebam po osebju s pogodbami o zaposlitvi na podlagi nacionalne zakonodaje države, v kateri je zadevna institucija Unije. [52]

50. Dalje, Sodišče za uslužbence je leta 2006 razsodilo, da dejstvo, da je bila pogodba o zaposlitvi za določen čas sklenjena s subjektom mednarodnega javnega prava, samo po sebi ne zadostuje za zanikanje upoštevnosti sodne prakse Sodišča v zvezi z razlago Direktive 1999/70 in okvirnega

[49] Glej člen 6 Uredbe št. 1922/2006 ter člena 335 in 336 PDEU.

[50] Glej člen 6 Uredbe št. 1922/2006 ter člena 335 in 336 PDEU.

[51] Sodba z dne 13. decembra 2016, IPSO/ECB (T-713/14, EU:T:2016:727, točka 102).

[52] Glej na primer sodbo z dne 3. oktobra 1985, Tordeur (232/84, EU:C:1985:392), in sklep z dne 6. julija 2001, Dubigh in Zaur-Gora/Komisija (T-375/00, EU:T:2001:181). Zadnjenavedena zadeva se je nanašala na napotitev delavca, zaposlenega pri agenciji za zagotavljanje začasnega dela, imenovani Manpower, v Komisijo. Glej kasneje na primer sklep z dne 15. septembra 2010, Briot (C-386/09, EU:C:2010:526).

sporazuma, ki jo spremlja, za spor.[53] Glede na navedeno se strinjam s trditvami Republike Litve (glej točko 32 teh sklepnih predlogov), da je za izvzetje institucij Unije, kot so opredeljene v členu 13 PEU, ali agencij Unije[54] s področja uporabe Direktive 2008/104 potrebno jasno besedilo.

51. Takega jasnega besedila v Direktivi 2008/104 ni. Nasprotno, člen 3(1)(d) Direktive 2008/104 opredeljuje pojem „podjetje uporabnik“ široko kot „*vsako* fizično ali pravno osebo, za katero začasno dela delavec, zaposlen pri agenciji za zagotavljanje začasnega dela, in sicer pod nadzorom in v skladu z navodili te osebe“ (moj poudarek), medtem ko člen 5 Uredbe št. 1922/2006 določa, da je Inštitut „pravna oseba. V vseh državah članicah ima kar najširšo pravno in poslovno sposobnost, ki jo pravnim osebam priznava nacionalna zakonodaja. Zlasti lahko pridobiva premično in nepremično premoženje in z njim razpolaga ter je lahko stranka v sodnem postopku.“ Kontekstualna analiza, ki člena 3(1)(d) in 1(2) Direktive 2008/104 razlaga ob upoštevanju Uredbe št. 1922/2006, torej ravno tako govori v prid vključitvi agencije, kot je EIGE, v okvir „podjetja uporabnika“ v smislu Direktive 2008/104.[55]

52. Edine jezikovne omejitve pojma „podjetje uporabnik“ so namreč navedene v členu 1(2), ki dodaja izraz „ki opravljajo gospodarsko dejavnost, ne glede na to, ali gre za pridobitno ali nepridobitno poslovanje“ (glej tudi točke od 64 do 71 teh sklepnih predlogov). Nobeno od odstopanj od Direktive 2008/104 se ne nanaša posebej ali konkretno na agencije Evropske unije, pri čemer sta ti odstopanji člen 1(3), ki se nanaša na „pogodbe o zaposlitvi ali delovna razmerja, sklenjena na podlagi posebnega javnega ali javno podprtega programa poklicnega usposabljanja, vključevanja ali preusposabljanja“, in člen 4(1) o „razlog[ih] splošnega interesa, ki se nanašajo predvsem na varstvo delavcev, zaposlenih pri agencijah za zagotavljanje začasnega dela, zahteve glede zdravja in varnosti pri delu ali potrebo, da se zagotovi pravilno delovanje trga dela in preprečevanje zlorab“. Agencije Unije v členu 5, od (2) do (4), Direktive 2008/104, ki se nanaša na omejitve načela enakega obravnavanja, niso navedene.

53. Tudi na podlagi ciljev Direktive 2008/104 agencij Unije ni mogoče izključiti iz pojma „podjetja uporabniki“. Dvojni cilj Direktive je razvoj prožnih oblik dela ob prizadevanju za doseganje višje stopnje harmonizacije socialnega prava, na katerem temelji. To socialno pravo je namenjeno doseganju ravnovesja med prožnostjo in varnostjo na trgu dela in je bilo poimenovano „prožna varnost“.[56] Člen 2 Direktive 2008/104 v bistvu navaja štiri cilje: varstvo delavcev, zaposlenih pri agencijah za zagotavljanje začasnega dela, zagotavljanje uporabe načela enakega obravnavanja, ustvarjanje delovnih mest in razvoj prožnih oblik dela. Namen Direktive je torej spodbujanje dostopa delavcev, zaposlenih pri agencijah za zagotavljanje začasnega dela, do stalne zaposlitve v podjetju uporabniku.[57] Ustvarjanje delovnih mest ter udeležba na trgu dela in vključevanje vanj so bistveni cilji.[58] Iz spisa ni razvidna nobena neskladnost med temi cilji in delovnimi mesti, ki jih

53 Sodba z dne 26. oktobra 2006, Landgren/ETF (F-1/05, EU:F:2006:112). Glede povezave med Direktivo 2008/104 in Direktivo 1999/70 glej opombo 9 teh sklepnih predlogov.

54 Opomba 5 teh sklepnih predlogov.

55 O različnih načinih, kako „kontekst“ vpliva na razlago ukrepov Unije, glej moje sklepne predloge v zadevi Pinckernelle (C-535/15, EU:C:2016:996, točka 40).

56 Glej analizo generalne pravobranilke E. Sharpston v zadevi KG (Zaporedne napotitve v okviru dela prek agencij za zagotavljanje začasnega dela) (C-681/18, EU:C:2020:300, zlasti v točki 36 in virih, navedenih v njej).

57 Sodba z dne 14. oktobra 2020, KG (Zaporedne napotitve v okviru dela prek agencij za zagotavljanje začasnega dela) (C-681/18, EU:C:2020:823, točka 51). Sodišče napotuje na uvodno izjavo 15 ter člen 6(1) in (2) Direktive 2008/104.

58 Prav tam, točka 50. Sodišče napotuje na uvodno izjavo 11.

ponujajo agencije Unije. EIGE ima na litovskem trgu dela aktivno vlogo, zgodovina nastanka člena 1(2) pa prav tako ne govori v prid izključitvi agencij, kot je EIGE, z njegovega področja uporabe.[59]

54. Pojem „podjetja uporabniki“ je treba razlagati široko,[60] da se ne bi ogrozilo uresničevanje ciljev Direktive 2008/104 in s tem njena učinkovitosti s čezmernim in neupravičenim omejevanjem njenega področja uporabe. To pa zato, ker je Sodišče prišlo do enakega sklepa v zvezi s pomenom pojma „delavec, zaposlen pri agenciji za zagotavljanje začasnega dela“ iz člena 3(1)(c) in členom 1(2) Direktive 2008/104.[61] Ista zahteva mora nujno veljati za določbe Direktive 2008/104, katerih razlaga je potrebna v postopku v glavni stvari.

B. Odgovor na drugo vprašanje

55. Odgovor na drugo vprašanje je pritrdilen. Direktivo 2008/104 je treba razlagati tako, da nasprotuje uporabi Direktive 2008/104 za napotitev delavcev, zaposlenih pri agenciji za zagotavljanje začasnega dela, v podjetja uporabnike, ki ne opravljajo gospodarskih dejavnosti.

56. Priznati je treba, da je Sodišče kot dopustne priznalo predloge za sprejetje predhodne odločbe, ki so se nanašali na določbe prava Unije, ko dejstva v postopku v glavni stvari sicer niso spadala na področje uporabe prava Unije, vendar so se določbe tega prava uporabljale na podlagi nacionalnega prava, ki je napotovalo na vsebino navedenih določb Unije.[62] To je vključevalo položaje, v katerih so na podlagi zakonodaje države članice za notranje položaje sprejete enake rešitve, kot jih določa pravo Unije, pri čemer so v teh položajih vsi elementi omejeni na samo eno državo članico.[63] Kot pa je nedavno opozoril generalni pravobranilec M. Bobek, je Sodišče presodilo, da kadar se nacionalna zakonodaja za rešitve, ki se uporabljajo za položaje, za katere se ne uporablja zadevni akt Unije, uskladi z rešitvami, ki jih vsebuje ta akt, obstaja nedvomen interes Unije za to, da se zaradi izogibanja razlikam pri razlagi v prihodnosti določbe tega akta razlagajo enotno.[64]

57. Vendar v nasprotju s stališčem Republike Litve in Komisije (glej točki 34 in 40 teh sklepnih predlogov) obstajajo v sporu o glavni stvari vsaj štiri ovire za uporabo tako imenovane sodne prakse Dzodzi, v kateri je bilo to načelo izoblikovano.[65]

59 V zvezi s pripravljalnimi deli za člen 1(2) Direktive 2008/104 glej poročilo skupine strokovnjakov „Transposition of Directive 2008/104/EC on Temporary agency work“ (Prenos Direktive 2008/104/ES o delu prek agencij za zagotavljanje začasnega dela), Evropska komisija, avgust 2011, str. od 6 do 9 (v nadaljevanju: poročilo skupine strokovnjakov iz leta 2011).

60 Opozoriti je treba, da se je sodba z dne 17. novembra 2016, Betriebsrat der Ruhrlandklinik (C-216/15, EU:C:2016:883), nanašala na to, ali agencija za zagotavljanje začasnega dela opravlja „gospodarsko dejavnost“. Ni pa tega vprašanja obravnavala v okviru podjetja uporabnika.

61 Prav tam, točka 36.

62 Sodba z dne 24. oktobra 2019, Belgische Staat (C-469/18 in C-470/18, EU:C:2019:895, točka 21 in navedena sodna praksa).

63 Glej na primer sodbo z dne 30. januarja 2020, I. G. I. (C-394/18, EU:C:2020:56, točka 45 in navedena sodna praksa).

64 Sklepni predlogi generalnega pravobranilca M. Bobka v zadevi J & S Service (C-620/19, EU:C:2020:649, točka 2). Glej tudi na primer sodbo z dne 7. novembra 2018, K in B (C-380/17, EU:C:2018:877, točka 35).

65 Sodba z dne 18. oktobra 1990, Dzodzi (C-297/88 in C-197/89, EU:C:1990:360).

58. Prvič, prevladujoča tema v tej sodni praksi je opredelitev določbe prava države članice, na podlagi katere se ukrep Unije „neposredno in brezpogojno“ uporablja za okvir, ki ga ta ukrep ne predvideva.[66] V spisu ni navedena nobena taka jasno oblikovana določba, zgolj opustitev izraza „ki opravljajo gospodarsko dejavnost“ v členu 75(2) zakonika o delovnih razmerjih pa ne izpolnjuje te zahteve.[67]

59. Drugič, Sodišče je razsodilo, da pravila iz sodbe Dzodzi ni mogoče uporabiti za položaje, za katere zadevna direktiva določa izključitev s svojega področja uporabe.[68] Pojasnilo „podjetja uporabniki, ki opravljajo gospodarsko dejavnost, ne glede na to, ali gre za pridobitno ali nepridobitno poslovanje“ iz člena 1(2) Direktive 2008/104 bi bilo brez pomena, če bi se področje uporabe zakonov, uvedenih na podlagi Direktive 2008/104, razširilo na napotitev delavcev, zaposlenih pri agenciji za zagotavljanje začasnega dela, v podjetja uporabnike, ki ne opravljajo gospodarskih dejavnosti.

60. Tretjič, če se na sodno prakso pogleda širše in ponovno uporabi pristop generalnega pravobranilca M. Bobka, je bistveno, ali je zakonodajalec določbo prava Unije, katere razlaga se zahteva, uporabil v okviru, ki se preveč razlikuje od prvotnega.[69] Prvotni okvir je omejen na podjetja uporabnike, ki opravljajo gospodarske dejavnosti, čeprav je zožen z določbo iz člena 1(2) Direktive 2008/104 „ne glede na to, ali gre za pridobitno ali nepridobitno poslovanje“.[70] Če bi se Direktiva 2008/104 uporabljala zunaj teh parametrov, bi se razširila na oddaljen in neomejen okvir, kar povsem nasprotuje členu 1(2) te direktive.

61. Četrtič, opozoriti je treba, da Direktiva 2008/104 vzpostavlja okvir za varnost,[71] da bi izboljšala minimalno varstvo delavcev, zaposlenih pri agencijah za zagotavljanje začasnega dela,[72] kar se tiče njihovih osnovnih delovnih in zaposlitvenih pogojev.[73] Veliki senat Sodišča je v zvezi z direktivami o minimalni harmonizaciji ugotovil, da država članica v delu, v katerem se odloči uporabiti svojo diskrecijsko pravico in preseči minimalne zahteve iz njih,[74] ne izvaja prava Unije v smislu člena 51(1) Listine.[75] Zato tudi Direktiva 2008/104 ne more biti upoštevna za razlago litovskega prava v zvezi s podjetji, ki ne opravljajo gospodarskih dejavnosti v smislu člena 1(2) te direktive in

66 Sodba z dne 7. novembra 2018, K in B (C-380/17, EU:C:2018:877, točka 36 in navedena sodna praksa). Glej tudi na primer sodbe z dne 28. marca 1995, Kleinwort Benson (C-346/93, EU:C:1995:85, točka 20); z dne 4. junija 2020, C.F. (Davčni nadzor) (C-430/19, EU:C:2020:429, točka 26); in z dne 10. septembra 2020, Tax-Fin-Lex (C-367/19, EU:C:2020:685, točka 21).

67 Glej v zvezi s tem zlasti sodbo z dne 10. decembra 2020, J & S Service (C-620/19, EU:C:2020:1011).

68 Sodba z dne 18. oktobra 2012, Nolan (C-583/10, EU:C:2012:638, točke 33, 34, 43 in 54).

69 Sklepni predlogi generalnega pravobranilca M. Bobka v zadevi J & S Service (C-620/19, EU:C:2020:649, točka 50).

70 Glej tudi sodbo z dne 10. decembra 2020, J & S Service (C-620/19, EU:C:2020:1011, točki 46 in 47).

71 Uvodna izjava 12 Direktive 2008/104.

72 Uvodna izjava 18 Direktive 2008/104. Glej tudi sodbo z dne 14. oktobra 2020, KG (Zaporedne napotitve v okviru dela prek agencij za zagotavljanje začasnega dela) (C-681/18, EU:C:2020:823).

73 Uvodna izjava 14 Direktive 2008/104.

74 Člen 9(1) Direktive 2008/104.

75 Sodba z dne 19. novembra 2019, TSN in AKT (C-609/17 in C-610/17, EU:C:2019:981, točka 52). Sodišče je v točki 50 razsodilo, da „se položaja v postopkih v glavni stvari razlikujeta od položaja, v katerem akt Unije državam članicam namenja svobodo izbire med različnimi izvedbenimi načini ali diskrecijsko pravico ali polje proste presoje, ki je sestavni del ureditve, vzpostavljene s tem aktom, in tudi od položaja, v katerem takšen akt omogoča državam članicam sprejetje posebnih ukrepov, katerih namen je prispevati k uresničevanju cilja tega akta“. Glej tudi sklepne predloge generalnega pravobranilca G. Hogana v zadevi KV (Stanovanjska pomoč) (C-94/20, EU:C:2021:155, točka 64) in generalnega pravobranilca M. Bobka v zadevi Asociația „Forumul Judecătorilor din România“ in drugi (C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-291/19 in C-355/19, EU:C:2020:746, točke od 190 do 194). Priznam, da Direktiva 2008/104 v nasprotju z direktivo, obravnavano v sodbi TSN in AKT, ne vsebuje nobene posebne določbe, ki bi državam članicam omogočala, da sprejmejo ukrepe, ki so ugodnejši za varstvo delavcev, zaposlenih pri agencijah za zagotavljanje začasnega dela. Vendar je Direktiva 2008/104 direktiva o minimalni harmonizaciji, katere zahteve so bile pri prenosu te direktive s strani Litve presežene.

v katera so bili napoteni delavci, zaposleni pri agencijah za zagotavljanje začasnega dela.[76] To velja za vseh 19 držav članic, ki so Direktivo 2008/104 prenesle na enak način kot Litva (glej točko 27 teh sklepnih predlogov).

C. Odgovor na tretje vprašanje

62. Odgovor na to vprašanje je pritrdilen. Področja delovanja in naloge EIGE, kot so opredeljeni v členih 3 in 4 Uredbe št. 1922/2006, je treba šteti za gospodarske dejavnosti v skladu s členom 1(2) Direktive 2008/104.

63. Razlogi za to so naslednji.

64. Prvič, Sodišče je v okviru drugega akta socialne politike Unije, in sicer Direktive Sveta 2001/23/ES z dne 12. marca 2001 o približevanju zakonodaje držav članic v zvezi z ohranjanjem pravic delavcev v primeru prenosa podjetij, obratov ali delov podjetij ali obratov,[77] ozko razlagalo okoliščine, v katerih so javna podjetja izključena s področja uporabe te direktive zaradi neopravljanja „gospodarske dejavnosti“, in razsodilo, da so take okoliščine omejene na „reorganizacij[o] struktur javne uprave ali prenos upravnih nalog med javnimi upravami“.[78] Dejstvo, da je EIGE javni organ, samo po sebi ne preprečuje, da bi spadal na področje uporabe člena 1(2) Direktive 2008/104 kot „podjetje uporabnik“.[79] Kot je razvidno iz razprave v točkah 67 in 68 teh sklepnih predlogov o nalogah in področjih dejavnosti EIGE (glej člena 3 in 4 Uredbe št. 1922/2006) ter njegovih ciljih (člen 2), ni mogoče šteti, da EIGE opravlja dejavnosti, ki so del izvrševanja prerogativ javne oblasti.[80]

65. Drugič, izvor člena 1(2) Direktive 2008/104 podpira široko razlago te direktive, da se prepreči nepoštena konkurenca,[81] enako pa velja tudi za ustaljeno sodno prakso Sodišča; pojem „gospodarske dejavnosti“ se običajno razlaga široko,[82] ne glede na področje pristojnosti Unije, v katerem se pojavi to vprašanje.[83] To je treba upoštevati, če se za postopek v glavni stvari uporabi pomen, ki ga je izrazu „gospodarska dejavnost“ iz člena 1(2) Direktive 2008/104 Sodišče pripisalo

[76] Vendar je treba poudariti, da tudi če se za napotitev v taka podjetja ne uporablja obveznost iz člena 31 Listine o pravici do poštenih in pravičnih delovnih pogojev, zanjo še vedno veljata obe temeljni pravici, kot sta zagotovljeni z litovskim pravom in Evropsko konvencijo o človekovih pravicah. Glej zlasti sklepne predloge generalnega pravobranilca H. Saugmandsgaarda Øeja v zadevi Komisija/Madžarska (Užitek na kmetijskih zemljiščih) (C-235/17, EU:C:2018:971). To velja za vseh 19 držav članic, ki so prenesle Direktivo 2008/104 na enak način kot Litva.

[77] UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 5, zvezek 4, str. 98.

[78] Sklepni predlogi generalnega pravobranilca M. Szpunarja, ISS Facility Services (C-344/18, EU:C:2019:1009, točka 41), v katerih je napoteno na sodbe z dne 15. oktobra 1996, Henke (C-298/94, EU:C:1996:382, točka 14); z dne 26. septembra 2000, Mayeur (C-175/99, EU:C:2000:505, točka 33), in z dne 11. novembra 2004, Delahaye (C-425/02, EU:C:2004:706, točka 30).

[79] Prav tam.

[80] Na primer sodba z dne 20. julija 2017, Piscarreta Ricardo (C-416/16, EU:C:2017:574, točki 34 in 35).

[81] Glej stališče, ki so ga socialni partnerji zavzeli v poročilu skupine strokovnjakov iz leta 2011, opomba 59 teh sklepnih predlogov, str. 8.

[82] Kot sem na primer navedel v sklepnih predlogih v zadevi TopFit in Biffi (C-22/18, EU:C:2019:181, točka 53), je Sodišče v sodbi z dne 11. aprila 2000, Deliège (C-51/96 in C-191/97, EU:C:2000:199, točka 51), to je zadevi, ki se je nanašala na omejevanje prostega gibanja, razsodilo, da to, da vlada podeljuje (finančne) nagrade na podlagi športnih rezultatov, skupaj z zasebnimi sponzorstvi, vse šteje pri opredelitvi, ali amaterski športnik opravlja gospodarsko dejavnost. Sodišče je v sodbi z dne 13. junija 2019, TopFit in Biffi (C-22/18, EU:C:2019:497), potrdilo pravice D. Biffija kot državljana Unije do prostega gibanja v skladu s členom 21 PDEU, čeprav se je zadeva nanašala na amatersko atletiko; glede „gospodarske dejavnosti“ na področju konkurenčnega prava glej na primer sodbo z dne 1. julija 2008, MOTOE (C-49/07, EU:C:2008:376).

[83] Strinjam se s pristopom generalnega pravobranilca H. Saugmandsgaarda Øeja v zadevi Betriebsrat der Ruhrlandklinik (C-216/15, EU:C:2016:518, točka 47), da je Sodišče glede na to, da opredelitev opravljanja „gospodarske dejavnosti“ ni jasna niti iz vsebine Direktive 2008/104 niti iz pripravljalnih dokumentov, pri določitvi pomena tega pojma lahko izhajalo iz drugih področij prava Unije.

v sodbi z dne 17. novembra 2016, Betriebsrat der Ruhrlandklinik.[84] Vprašanje, na katero je treba odgovoriti, je tako, ali EIGE opravlja katero koli dejavnost, v okviru katere se na nekem trgu ponujajo blago ali storitve.[85]

66. V tem okviru je treba opozoriti, da v skladu s členom 14(3)(b) Uredbe št. 1922/2006 prihodki inštituta vključujejo „plačila za opravljene storitve“, torej je zakonodajalec Unije predvidel, da bo EIGE deloval kot akter na trgu, čeprav ga je doslej, kot je EIGE navedel v svojem odgovoru na pisna vprašanja Sodišča, financirala izključno Komisija.

67. Dalje, cilji Uredbe št. 1922/2006, določeni v členu 2 te uredbe, omogočajo opredelitev več trgov, na katerih bi bilo mogoče zagotavljati blago in storitve: vplivanje na nacionalne politike in politike Unije je običajno področje delovanja tržnih lobistov; zagotavljanje tehnične pomoči institucijam Unije in organom držav članic za ozaveščanje državljanov o enakosti spolov ni vseevropski monopol EIGE; pomoč pri vključevanju enakosti spolov v politike Unije in iz njih izhajajoče nacionalne politike v Uredbi št. 1922/2006 prav tako ni določeno kot izključno področje EIGE in ga opravlja široka paleta akterjev.

68. Primeri dejavnosti, ki pomenijo ponujanje blaga ali storitev in s katerimi se ukvarjajo komercialna podjetja, so vključeni med naloge EIGE, kot so naštete v členu 3. Med njimi izstopajo: razširjanje podatkov in informacij o enakosti spolov, med drugim, raziskovalnih centrov in nacionalnih organov za vprašanja enakosti, nevladnih organizacij in socialnih partnerjev (člen 3(1)(a)); razširjanje metodoloških orodij v institucije Unije in vladne organe države članice (člen 3(1)(c)); opravljanje raziskav o položaju v zvezi z enakostjo spolov v Evropi (člen 3(1)(d)); organizacija konferenc (člen 3(1)(g)) ter razvijanje dialoga med različnimi organi (člen 3(1)(i)). Dejavnosti drugih subjektov, in sicer „drug[ih] institucij[…], organ[ov] in pristojn[ih] nacionaln[ih] in mednarodn[ih] organizacij[…]“, so priznane v členu 4(3).

69. Priznavam, da EIGE v svojem odgovoru na vprašanja, ki jih je postavilo Sodišče, navaja, da je njegova glavna naloga zbiranje, analiza in razširjanje podatkov ter da je edini vir primerljivih podatkov o enakosti moških in žensk na ravni Unije in nacionalni ravni. Vendar zakonodaja, ki je povzeta zgoraj, kaže, da to ni njegova edina dejavnost.

70. Čeprav je v spisu navedeno, da se vse dejavnosti EIGE trenutno financirajo iz virov Unije, ne pa iz plačil za opravljene storitve, kot je navedeno v členu 14(3)(b) Uredbe št. 1922/2006, to ne nasprotuje ugotovitvi, da EIGE opravlja „gospodarske dejavnosti“. To pa zato, ker na podlagi člena 1(2) Direktive 2008/104 ni pomembno, ali podjetje uporabnik posluje pridobitno.[86] Sodišče je v sodni praksi, razviti v zvezi z Direktivo 2001/23, ugotovilo, da so storitve, ki se – ne da bi izhajale iz izvrševanja prerogativ javne oblasti – zagotavljajo v javnem interesu, niso pridobitne in konkurirajo storitvam, ki jih ponujajo subjekti, ki imajo pridobitni namen, opredeljene kot gospodarske dejavnosti.[87] V nasprotju s trditvami EIGE in Komisije v njunih odgovorih na pisna vprašanja torej ni pomembno, ali EIGE pri opravljanju svojih dejavnosti uresničuje konkurenčne

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

85 Prav tam, točka 44 in navedena sodna praksa.

86 V nasprotju s trditvami EIGE tako ni pomembno, da EIGE ni „davčni zavezanec“ v smislu člena 9 Direktive Sveta 2006/112/ES z dne 28. novembra 2006 o skupnem sistemu davka na dodano vrednost (UL 2006, L 347, str. 1). Glej dokument Komisije ARES (2018) 4985586-28/09/2018.

87 Sodba z dne 20. julija 2017, Piscarreta Ricardo (C-416/16, EU:C:2017:574, točka 34 in navedena sodna praksa). Navesti je treba, da se Direktiva 1999/70 o okvirnem sporazumu o zaposlitvi za določen čas, s katero je Direktiva 2008/104 povezana (glej opombo 9 teh sklepnih predlogov), uporablja za pogodbe o zaposlitvi za določen čas, sklenjene z javnimi upravami in drugimi subjekti javnega sektorja. Glej sodbo z dne 25. oktobra 2018, Sciotto (C-331/17, EU:C:2018:859, točka 43). Ta okvir govori v prid izključitvi iz pojma „gospodarska dejavnost“ v smislu Direktive 2008/104 zgolj javnih subjektov, ki izvršujejo bistvene javne funkcije.

cilje; pomembno je, da se na upoštevnih trgih opravljajo storitve v konkurenci z *drugimi podjetji*, ki uresničujejo take cilje. Tudi zamejitev nalog EIGE z okvirom pristojnosti Unije (člen 4(1) Uredbe št. 1922/2006) ne zmanjša sodelovanja EIGE v „gospodarskih dejavnostih“ glede na širino pristojnosti Unije na področju enakosti spolov, katere spodbujanje je v javnem interesu.

71. Nazadnje je treba spomniti, da je široka razlaga področja uporabe Direktive 2008/104 upravičena, da se ne bi ogrozilo doseganje cilja Direktive in spodkopal njen polni učinek (glej točko 54 teh sklepnih predlogov).

D. Odgovor na četrto vprašanje

72. Odgovor na četrto vprašanje je pritrdilen. Če sodišča zadevne države članice ugotovijo, da vsa delovna mesta in položaji, ki jih zasedajo delavci, zaposleni pri agencijah za zagotavljanje začasnega dela, vključujejo naloge, ki jih opravljajo izključno delavci, zaposleni v skladu s Kadrovskimi predpisi, je treba zadevna delovna mesta in položaje prvonavedenih delavcev šteti za ‚ist[a] delovn[a] mest[a]‘ v smislu člena 5(1) Direktive 2008/104. To je združljivo z upravno avtonomijo EIGE [88] in Kadrovskimi predpisi.

73. Razlogi za to so naslednji.

74. Prvič, stranka, ki je odgovorna za kršitev obveznosti enakega obravnavanja iz člena 5(1) Direktive 2008/104, je toženi delodajalec. Kot poudarjajo tožeče stranke (točka 24 teh sklepnih predlogov), prosi predložitveno sodišče za razlago člena 5(1), da bi določilo odgovornosti toženega delodajalca, in ne EIGE, do tožečih strank na podlagi litovskega prava. Razprava v pisnih stališčih o tem, koliko se obveznosti iz direktiv Unije uporabljajo za institucije Unije, kadar te delujejo v vlogi delodajalca, je torej do neke mere odveč, [89] saj se te sodbe nanašajo na tožbe, vložene pri Splošnem sodišču, v katerih je bila institucija tožena stranka v postopkih, ki so jih začeli njihovi uslužbenci. [90] Te sodbe se nanašajo na učinek direktiv na institucije Unije v zvezi z „njihovim osebjem“. [91]

75. Drugič, vprašanje v smislu poseganja v avtonomijo EIGE ali Kadrovske predpise se ne postavlja, ker tožeče stranke predlagajo le, naj jim tožena stranka, in ne EIGE, plača zaostale zneske plačil, za katere zatrjujejo, da jim jih dolguje, ne pa naj se njihove pogodbe o začasnem delu preoblikujejo v pogodbe za nedoločen čas. Zato se ne postavlja vprašanje, ali so litovska sodišča tožečim strankam dodelila status uradnika ali drugega uslužbenca Evropske unije ter s tem kršila Kadrovske predpise in avtonomijo institucij Unije. [92] V nasprotju s trditvami Komisije

88 Glej člen 6 Uredbe št. 1922/2006 ter člena 335 in 336 PDEU.

89 Republika Litva, točka 33 teh sklepnih predlogov, Komisija, točka 42 teh sklepnih predlogov.

90 Glej na primer sodbe z dne 19. septembra 2013, Preveritev Komisija/Strack (C-579/12 RX-II, EU:C:2013:570); z dne 13. decembra 2016, IPSO/ECB (T-713/14, EU:T:2016:727, točki 105 in 106), in z dne 7. februarja 2019, RK/Svet (T-11/17, EU:T:2019:65). Za razpravo o podlagah, v skladu s katerimi lahko direktive zavezujejo institucije Unije, glej 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 in 651.

91 Sodba z dne 4. decembra 2018, Carreras Sequeros in drugi/Komisija (T-518/16, EU:T:2018:873, točka 60 in navedena sodna praksa). Glej tudi sodbo z dne 24. septembra 2019, VF/ECB (T-39/18, neobjavljena, EU:T:2019:683).

92 Sodba z dne 11. marca 1975, Porrini in drugi (65/74, EU:C:1975:38, točki 14 in 15). Glej tudi sodbi z dne 9. novembra 2000, Vitari (C-126/99, EU:C:2000:609, točka 31), in z dne 8. septembra 2005, AB (C-288/04, EU:C:2005:526, točka 31). V predložitveni odločbi je navedeno, da Uredba (EU, Euratom) 2018/1046 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 18. julija 2018 o finančnih pravilih, ki se uporabljajo za splošni proračun Unije, spremembi uredb (EU) št. 1296/2013, (EU) št. 1301/2013, (EU) št. 1303/2013, (EU) št. 1304/2013, (EU) št. 1309/2013, (EU) št. 1316/2013, (EU) št. 223/2014, (EU) št. 283/2014 in Sklepa št. 541/2014/EU ter razveljavitvi Uredbe št. 966/2012 (UL 2018, L 193, str. 1), prepoveduje prenos nalog na osebe, ki ne delajo na podlagi Kadrovskih predpisov. Vendar se to vprašanje v postopku v glavni stvari, ki se nanaša le na plačilo, ne postavlja.

se torej postopek v glavni stvari razlikuje od sodbe v zadevi Tordeur,[93] na katero se opira Komisija v svojem odgovoru na pisna vprašanja Sodišča, saj se je v navedeni zadevi delavec, zaposlen pri agenciji za zagotavljanje začasnega dela, v skladu z navedbami v predložitveni odločbi skliceval na določbo belgijskega prava, v skladu s katero bi morala Komisija pogodbo za določen čas preoblikovati v pogodbo za nedoločen čas. Sodišče je razsodilo:

„Res je, da delavcu, zaposlenemu pri agenciji za zagotavljanje začasnega dela, ni mogoče odreči socialnega varstva zgolj zato, ker je bil napoten v institucijo Skupnosti. Vendar se takega varstva ne more zagotavljati s sredstvi, ki posegajo v avtonomijo institucij Skupnosti na tem področju […] ni mogoče, da bi pogodba o zaposlitvi […] za nedoločen čas […] ne nastala na podlagi odločitve določenega pristojnega organa, ampak na podlagi dejstva, da določene zakonske določbe glede začasnega dela v državi članici, kjer ima institucija sedež, niso bile izpolnjene, in sicer tudi kadar je to podprto z odločitvijo nacionalnega sodišča“.[94]

76. V spisu nič ne nakazuje na to, da bi bil kdor koli drug razen toženega delodajalca odgovoren bodisi za plačilo, ki ga zahtevajo tožeče stranke, bodisi za izpolnitev obveznosti iz člena 5(1) Direktive 2008/104, da so „[o]snovni delovni pogoji in pogoji zaposlitve delavcev, zaposlenih pri agencijah za zagotavljanje začasnega dela, v času njihove napotitve v podjetju uporabniku vsaj takšni, kot bi bili pogoji, ki bi se uporabili, če bi jih zadevno podjetje zaposlilo neposredno na isto delovno mesto“.[95]

77. Priznati je treba, da „plačilo“ v smislu Direktive 2008/104 v tej določbi ni opredeljeno[96] in da obstajajo druge določbe te direktive, glede katerih bi bilo mogoče trditi, da kršijo avtonomijo EIGE, kot je člen 10, ki državam članicam omogoča nalaganje kazni podjetjem uporabnikom. Vendar je to odvisno od narave kazni in okoliščin posameznega primera. Postopek v glavni stvari pa je omejen na delovne pogoje in pogoje zaposlitve, ki se nanašajo na „plačilo“ v skladu s členom 3(f)(ii) in na način izračuna „vsaj [takšnih pogojev plačila], kot bi bili [tisti], ki bi se uporabili“, če bi bile tožeče stranke zaposlene neposredno, kot je določeno v členu 5(1). Sklicevanje litovskih sodišč na člen 80 PZDU je glede na ugotovljeno dejansko stanje logično in ne strinjam se trditvami Komisije, da to povzroča nepremostljive težave (glej opombo 45 teh sklepnih predlogov).

78. EIGE in Komisija trdita, da je treba „zaposli[tev] neposredno na isto delovno mesto [pri zadevnem podjetju]“ iz člena 5(1) Direktive 2008/104 primerjati s položajem začasnih delavcev, ki jih EIGE zaposluje *neposredno* za začasno delo na podlagi litovskega prava in ne prek agencije za zagotavljanje začasnega dela, medtem ko tožeče stranke in Republika Litva trdijo, da bi bilo treba pri primerjavi upoštevati zaposlovanje na podlagi Kadrovskih predpisov.

79. Ne ena ne druga primerjava ne odraža celovite slike potrebne analize. Spomniti je treba, da morajo v skladu z „načelom enakega obravnavanja, kot je določeno v členu 5(1) Direktive 2008/104, […] osnovni delovni pogoji in pogoji zaposlitve delavcev, zaposlenih pri agencijah za

93 Sodba z dne 3. oktobra 1985, 232/84, EU:C:1985:392.

94 Prav tam, točki 27 in 28. Sodišče je v točki 26 opozorilo, da „člen 6 pogojev za zaposlitev drugih uslužbencev Evropskih skupnosti določa, da vsaka institucija določi, kdo je pooblaščen za sklepanje pogodb o zaposlitvi uslužbencev, najsi bodo začasni uslužbenci, pomožni uslužbenci, lokalni uslužbenci ali strokovni svetovalci“. Glej tudi na primer sodbo z dne 8. septembra 2005, AB (C-288/04, EU:C:2005:526). Opozoriti je treba, da postopek v glavni stvari ni primerljiv s položajem, ki ga je obravnaval generalni pravobranilec L. A. Geelhoed v zadevi Betriebsrat der Vertretung der Europäischen Kommission in Österreich (C-165/01, EU:C:2003:224, točka 100). Za primer sodbe Sodišča, v kateri sklep sodišča države članice v zvezi z lokalnim osebjem, zaposlenim v agenciji Unije v skladu s PZDU, ni posegel v področje avtonomije institucij Skupnosti, glej sodbo z dne 9. novembra 2000, Vitari (C-126/99, EU:C:2000:609).

95 Glej tudi uvodno izjavo 14 Direktive 2008/104.

96 Za predloge o tem, kako bi si bilo mogoče pri tem pomagati z elementi prava Unije, glej poročilo skupine strokovnjakov iz leta 2011, opomba 59 teh sklepnih predlogov, str. od 16 do 18.

zagotavljanje začasnega dela, v času njihove napotitve v podjetju uporabniku ustrezati vsaj pogojem, ki bi se uporabili, če bi jih zadevno podjetje zaposlilo neposredno na isto delovno mesto“. [97]

80. Kot je pojasnjeno v pisnih stališčih tožečih strank (glej točko 29 teh sklepnih predlogov) in Republike Litve (točka 37 teh sklepnih predlogov), zahteva člen 5(1) preiskavo forenzičnih dejstev. [98] Ali so tožeče stranke na svojih delovnih mestih dejansko opravljale naloge, ki jih opravljajo uslužbenci, ki v skladu s Kadrovskimi predpisi prejemajo višje plačilo v primerjavi s plačilom, prejetim na podlagi pogodbe o začasnem delu? Pogodbe o zaposlitvi in Kadrovski predpisi imajo pri izvedbi te analize bolj vlogo dokazov kot pravnih predpisov. Glede na predložitveno odločbo se zdi, da se je komisija za delovnopravne spore tega forenzičnega dela dejansko lotila (glej točko 20 teh sklepnih predlogov). Ko je bilo na podlagi dokazov ugotovljeno, katere naloge in dejavnosti točno so opravljali delavci, zaposleni pri agencijah za zagotavljanje začasnega dela, in analizirano, kakšen je bil dogovor, jim je komisija za delovnopravne spore priznala plačilo, predvideno za funkcionalno skupino II, razred 4, iz člena 80 PZDU, ki ga mora plačati toženi delodajalec.

81. Tretjič, kot je bilo že navedeno, je omejevanje načela enakega obravnavanja, enega od temeljev Direktive 2008/104, dovoljeno le v „nekaterih točno določenih okoliščinah“. [99] Te so določene v členu 5, od (2) do (4), Direktive 2008/104. V postopku v glavni stvari niso podane.

82. Nazadnje bi se lahko postavilo vprašanje, kaj je treba narediti, če je EIGE prekoračil svojo diskrecijsko pravico na podlagi člena 4(5) Uredbe št. 1922/2006, da „v zvezi z nalogami, katerih izvedbo lahko zaupa drugim organizacijam, stopa z njimi v pogodbena razmerja, in sicer predvsem podizvajalska“, [100] ali če je ravnal na način, ki ni združljiv s Kadrovskimi predpisi, ki so za EIGE zavezujoči na podlagi člena 13(1) Uredbe št. 1922/2006. [101]

83. Iz sodne prakse izhaja, da je „[z]a […] začasno delo […] značilno tristransko razmerje med delavcem, zunanjo agencijo in institucijo ali organom Unije, ki vključuje sklenitev dveh pogodb: naprej pogodbe med agencijo za zagotavljanje začasnega dela in institucijo ali organom Unije in nato pogodbe med delavcem, zaposlenim pri agenciji za zagotavljanje začasnega dela, in agencijo za zagotavljanje začasnega dela. […] V tem razmerju torej obstaja zasebna agencija za zagotavljanje začasnega dela, ki ustvarja dobiček s tem, da delavca da na voljo instituciji Unije ali ga napoti za opravljanje določenih nalog v tej instituciji ali za njen račun. Zaradi tega delovanja zunanjih agencij kot posrednikov ni mogoče ugotoviti neposredne pravne vezi med zadevno osebo in institucijo ali organom Unije“. [102]

97 Sodba z dne 14. oktobra 2020, KG (Zaporedne napotitve v okviru dela prek agencij za zagotavljanje začasnega dela) (C-681/18, EU:C:2020:823, točka 52).

98 Pri ugotavljanju, ali je bilo kršeno načelo enakega obravnavanja, mora sodišče države članice namreč presoditi vsa upoštevna dejstva, vključno s tem, ali sta zadevni skupini primerljivi, ali je prišlo do različnega obravnavanja in ali je to objektivno upravičeno. Glej na primer moje sklepne predloge v zadevi GILDA-UNAMS in drugi (C-282/19, EU:C:2021:217).

99 Uvodna izjava 17 Direktive 2008/104.

100 Glede pravice Komisije do sklepanja pogodbenih razmerij na splošno glej sodbo z dne 6. decembra 1989, Mulfinger in drugi/Komisija (C-249/87, EU:C:1989:614, točka 10). Glej tudi člena 272 in 335 PDEU.

101 V skladu z ustaljeno sodno prakso se to lahko zgodi na primer v zvezi z eno od nalog, ki jih institucijam nalagata Pogodbi, in za katero mora biti torej osebje zaposleno na podlagi Kadrovskih predpisov, in ne pogodb, za katere se uporabljajo zakoni držav članic. Glej sodbo z dne 6. decembra 1989, Mulfinger in drugi/Komisija (C-249/87, EU:C:1989:614).

102 Sodba z dne 13. julija 2018, Quadri du Cardano/Komisija (T-273/17, EU:T:2018:480, točka 68 in navedena sodna praksa). Glej tudi sodbo z dne 11. aprila 2013, Della Rocca (C-290/12, EU:C:2013:235, točka 40).

84. Tristransko razmerje zato zahteva tristransko rešitev. Toženi delodajalec – in ne tožeče stranke – mora vložiti tožbo pri Splošnem sodišču Evropske unije in predlagati izterjavo neizplačanih zneskov, ki jih je odredilo litovsko sodišče, od EIGE, če želi v skladu s pravom Unije uveljavljati, da je EIGE prekoračil svoje pristojnosti glede narave dela, ki ga je dejansko naložil tožečim strankam. Kot trdi Republika Litva (točka 35 teh sklepnih predlogov), je ta rešitev v skladu z neobstojem določb o delavcih, zaposlenih pri agencijah za zagotavljanje začasnega dela, v Kadrovskih predpisih.

85. Do te ugotovitve sem prišel glede na pravico tožečih strank do dostopa do sodišča in učinkovitega pravnega sredstva iz člena 47, prvi odstavek, Listine [103] ob upoštevanju težav, na katere bi naletele pri uveljavljanju procesnega upravičenja pred Splošnim sodiščem, ker nimajo pogodbe z EIGE. [104]

VII. Predlog

86. Predlagam torej, naj se Lietuvos Aukščiausiasis Teismas (vrhovno sodišče, Litva) odgovori tako:

1. Agencije Evropske unije, kot je Evropski inštitut za enakost spolov (EIGE), so „podjetja uporabniki“ v skladu s členom 1(2) Direktive 2008/104/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 19. novembra 2008 o delu prek agencij za zagotavljanje začasnega dela, kot so opredeljena v členu 3(1)(d) Direktive 2008/104.

2. Direktivo 2008/104 je treba razlagati tako, da nasprotuje uporabi Direktive 2008/104 za napotitev delavcev, zaposlenih pri agenciji za zagotavljanje začasnega dela, v podjetja uporabnike, ki ne opravljajo gospodarskih dejavnosti.

3. Področja delovanja in naloge EIGE, kot so opredeljeni v členih 3 in 4 Uredbe (ES) št. 1922/2006 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 20. decembra 2006 o ustanovitvi Evropskega inštituta za enakost spolov, je treba šteti za gospodarske dejavnosti v skladu s členom 1(2) Direktive 2008/104.

4. Če sodišča zadevne države članice ugotovijo, da vsa delovna mesta in položaji, ki jih zasedajo delavci, zaposleni pri agencijah za zagotavljanje začasnega dela, vključujejo naloge, ki jih opravljajo izključno delavci, zaposleni v skladu s Kadrovskimi predpisi za uradnike Evropske unije, je treba zadevna delovna mesta in položaje delavcev, zaposlenih pri agencijah za zagotavljanje začasnega dela, šteti za „ist[a] delovn[a] mest[a]“ v smislu člena 5(1) Direktive 2008/104. To je združljivo z upravno avtonomijo EIGE in Kadrovskimi predpisi.

[103] Glej v okviru vprašanj, ki se postavljajo v tej zadevi, zlasti sodbo z dne 25. junija 2020, SatCen/KF (C-14/19 P, EU:C:2020:492).

[104] Glej na primer sklep z dne 6. julija 2001, Dubigh in Zaur-Gora/Komisija (T-375/00, EU:T:2001:181), in sodbo z dne 13. decembra 2016, IPSO/ECB (T-713/14, EU:T:2016:727). Tu je upoštevna tudi uvodna izjava 21 Direktive 2008/104, ki tako kot člen 10 določa obveznost za države članice, da predvidijo „učinkovite, sorazmerne in odvračilne kazni za primere kršitev obveznosti“ iz Direktive 2008/104. Poleg tega se na podlagi sodne prakse zdi, da je nepogodbena odgovornost izključena. Glej na primer sodbo z dne 3. oktobra 1985, Tordeur (232/84, EU:C:1985:392, točke od 15 do 21).