



Сборник съдебна практика

ЗАКЛЮЧЕНИЕ НА ГЕНЕРАЛНИЯ АДВОКАТ

N. WAHL

представено на 28 юни 2018 година¹

Дело C-147/17

Sindicatul Familia Constanța

Ustinia Cvas

Silvica Jianu

Dumitra Bocu

Cader Aziz

Georgeta Crângașu

Sema Cutlacai

срещу

Direcția Generală de Asistență Socială și Protecția Copilului Constanța

(Преюдициално запитване от Curtea de Apel Constanța (Апелативен съд Констанца, Румъния)

„Преюдициално запитване — Директива 2003/88/ЕО — Работно време — Приложно поле —
Понятие за работник — Приемни родители — Изключване“

1. Приемната грижа има множество различни проявления и форми. Поначало временна по характер, тя може да варира от краткосрочно настаняване или спешни грижи до дългосрочна грижа през цялото време от ранна детска възраст до навършване на пълнолетие. В зависимост от обстоятелствата приемната грижа може да се полага в дома на приемния родител или в по-високо институционализирана среда, например групов дом или институция.

2. Настоящото дело се отнася до приемни родители, които полагат грижи за деца в собствения си дом през цялото време. Предоставянето на приемни грижи представлява основната им дейност, за която получават възнаграждение от компетентния орган, с който са подписали трудов договор. Предвид нуждите на децата, приемните родители по принцип не могат да излизат в отпуск без тях. Те не получават и допълнително възнаграждение за това, че трябва постоянно да се грижат за децата без право на предварително определени периоди на почивка или празници, които да прекарват в тяхно отсъствие.

3. Основният проблем по настоящото дело е дали такива приемни родители попадат в приложното поле на Директива 2003/88/ЕО, която установява правила относно работното време². Ако това е така, възникват допълнителни въпроси относно прилагането на конкретни разпоредби от Директивата, по-специално предвид обстоятелството, че времето, през което приемните родители се грижат за поверените им деца, не може да бъде определено с точност. Причината е, че както родителите, така и приемните родители трябва да гарантират израстването на децата под постоянен родителски надзор и подходящи за възрастта им грижи.

¹ Език на оригиналния текст: английски.

² Директива на Европейския парламент и на Съвета от 4 ноември 2003 година относно някои аспекти на организацията на работното време (ОВ L 299, 2003 г., стр. 9; Специално издание на български език, 2007 г., глава 5, том 7, стр. 3).

4. По-нататък ще обясня защо въпросните приемни семейства попадат извън приложното поле на Директива 2003/88.

I. Правна уредба

A. Право на ЕС

1. Директива 89/391

5. Директива 89/391/ЕИО³ се отнася до въвеждането на мерки за насърчаване подобряването на безопасността и здравето на работниците на работното място.

6. Приложното поле на Директива 89/391 е определено в член 2. Същият предвижда:

„1. Настоящата директива се прилага във всички сфери на дейност, както в обществената, така и в частния сектор (промишленост, селско стопанство, търговия, администрация, услуги, обучение, култура, развлечения и др.).

2. Настоящата директива не се прилага, когато особеностите на някои специфични дейности на обществени служби, като например въоръжените сили и полицията или някои специфични дейности на службите на гражданска защита, неизбежно влизат в конфликт с нея.

В този случай безопасността и здравето на работниците трябва да се осигури във възможно най-висока степен в светлината на целите на настоящата директива“.

2. Директива 2003/88

7. Директива 2003/88 установява правила относно организацията на работното време. По-специално тези правила се отнасят до минималните периоди на почивка и почивка по време на работа (членове 3—5), максималната продължителност на седмичното работно време (член 6) и платения годишен отпуск (член 7).

8. От съображения 3 и 4 е видно, че Директивата има за цел да подобри безопасността, хигиената и здравето на работниците при работа.

9. Член 1 определя предмета и приложното поле на Директивата. Той гласи:

„1. Настоящата директива определя минималните изисквания за безопасност и здраве при организацията на работното време.

2. Настоящата директива се прилага за:

а) минималната продължителност на междудневната почивка, междуседмичната почивка и годишния отпуск, на почивките в работно време и максималната продължителност на седмично работно време; и

б) някои аспекти на нощния труд, работата на смени и режима на работа.

³ Директива на Съвета от 12 юни 1989 година за въвеждане на мерки за насърчаване подобряването на безопасността и здравето на работниците на работното място (ОВ L 183, 1989 г., стр. 1; Специално издание на български език, 2007 г., глава 5, том 2, стр. 88).

3. Настоящата директива се прилага за всички сектори на дейност, както обществени, така и частни, по смисъла на член 2 от Директива [89/391], без да се засягат разпоредбите на членове 14, 17, 18 и 19 от настоящата директива.

Настоящата директива не се прилага за моряците, определени в Директива 1999/63/ЕО, без да се накърняват разпоредбите на член 2, параграф 8 от настоящата директива.

4. Разпоредбите на Директива 89/391/ЕИО са напълно приложими към въпросите, посочени в параграф 2, без да се засягат съдържащите се в настоящата директива по-строги и/или специфични разпоредби“.

10. Член 3 от Директива 2003/88 предвижда междудневна почивка. Той гласи:

„Държавите членки предприемат необходимите мерки, за да гарантират, че всеки работник има право на минимална продължителност на междудневна почивка от 11 последователни часа за всеки период от 24 часа“.

11. Член 4 от Директивата урежда почивките по време на работа. Той предвижда:

„Държавите членки предприемат необходимите мерки, за да гарантират, че когато продължителността на работния ден е повече от шест часа, всеки работник има право на почивка, като свързаните с нея подробности, в това число продължителността и условията, при които се предоставя почивката, се определят с колективни договори или споразумения между социалните партньори или, ако не са определени по този начин, се определят от националното законодателство“.

12. Член 5 от Директивата урежда междуседмичната почивка. Той гласи:

„Държавите членки предприемат необходимите мерки, за да гарантират, че за всеки седемдневен период всеки работник има право на минимална почивка без прекъсване от 24 часа плюс междудневната почивка от 11 часа, посочена в член 3.

Ако обективни, технически или условия във връзка с организацията на труда оправдават това, може да се приложи минимална почивка от 24 часа“.

13. Член 6 от Директива 2003/88 установява правилата относно максималната продължителност на седмичното работно време. Той гласи:

„Държавите членки предприемат необходимите мерки, за да гарантират, че при съблюдаване на необходимостта от опазване на безопасността и здравето на работниците:

- а) продължителността на седмичното работно време се ограничава чрез закони, подзаконови или административни разпоредби, или чрез колективни трудови договори или споразумения между социалните партньори;
- б) средното работно време за всеки седемдневен период, включително извънредния труд, не надвишава 48 часа“.

14. Член 7 от Директива 2003/88 предвижда:

„1. Държавите членки предприемат необходимите мерки, за да гарантират, че всеки работник има право на платен годишен отпуск от най-малко четири седмици в съответствие с условията за придобиване на право и предоставяне на такъв отпуск, предвидени от националното законодателство и/или практика.

2. Минималният период за платен годишен отпуск не може да се замества с финансово обезщетение, освен при прекратяване на трудовото правоотношение“.

15. Член 17 от Директивата допуска държавите членки да дерогират определени разпоредби от тази директива. Той гласи:

„1. При надлежно съблюдаване на общите принципи за защита на безопасността и здравето на работниците, държавите членки могат да дерогират разпоредбите на членове 3—6, 8 и 16, когато поради специфичните характеристики на съответната дейност, продължителността на работното време не се измерва и/или определя предварително или може да се определя от самите работници, и по-специално в случай на:

[...]

б) семейни работници; или

[...]

2. Дерогациите, предвидени в параграфи 3, 4 и 5, могат да се приемат със закони, подзаконови или административни разпоредби или с колективни трудови договори, или със споразумения между социалните партньори при условие че съответните работници се компенсират с равностойни периоди за почивка, или че в изключителни случаи, когато по обективни причини е невъзможно съответните раб[о]тници да бъдат компенсирани с такива равностойни периоди за почивка, на тях се осигурява подходяща защита.

3. В съответствие с параграф 2 от настоящия член, се допуска дерогирание на разпоредбите на членове 3, 4, 5, 8 и 16:

[...]

б) в случай на дейности по охрана и надзор, които изискват постоянно присъствие с цел опазване на имущество и лица, особено охранители и болногледачи или охранителни фирми;

в) в случай на дейности, свързани с непрекъснато обслужване или производство [...]

[...]

4. В съответствие с параграф 2 на настоящия член, дерогирание на разпоредбите на членове 3 и 5 се допуска:

[...]

б) при дейности, които включват разкъсани периоди на работа през деня, особено дейността на персонал, който отговаря за почистването.

[...]“.

Б. Румънското право

1. Закон № 272/2004

16. Legea nr. 272/2004 privind protecția și promovarea drepturilor copilului⁴ (Закон № 272/2004) урежда защитата и насърчаването на правата на детето.

17. Съгласно член 4 от Закон № 272/2004 приемните родители⁵, които се грижат за деца, за които се полагат грижи в съответствие със закона, се счита, че попадат в обхвата на понятието „приемно семейство“ и извършват дейност, аналогична с тази на родителите.

18. Член 117 предвижда, че за да защити и насърчи правата на детето, компетентният орган трябва да координира дейностите по социално подпомагане и защита на семейството и правата на детето на провинциално и секторно ниво в община Букурещ.

19. В член 121 услугите от семеен тип се дефинират като услуги, които осигуряват отглеждането и грижите за дете, което е отделено временно или окончателно от своите родители в жилището на физическо лице или семейство. Такива услуги се предоставят вследствие издаване на разпореждане за приемна грижа в съответствие със Закон № 272/2004.

20. Член 122 от закона гласи:

„1) Приемна грижа за деца се предоставя от семейства и дееспособни лица, навършили 18-годишна възраст, с местожителство в Румъния, които предоставят морални гаранции и материални условия, нужни за отглеждането и грижите за дете, което временно или постоянно е отделено от своите родители.

[...]

3) Дейността на лицето, получило правоспособност на [приемен родител] в съответствие със закона, се извършва въз основа на специален договор за защита на детето, сключен с Генералната дирекция или частна акредитирана организация, и включва следните елементи:

- a) дейността по отглеждането, грижите и възпитанието на детето, ползващо приемна грижа, се извършва в жилището на лицето;
- b) работната програма се разработва въз основа на потребностите на детето;
- c) планирането на свободното време се извършва въз основа на програмата на семейството и детето, ползващо приемна грижа;
- d) в периода на ползване на законоустановения годишен отпуск се гарантира непрекъснатост на извършваната дейност, освен когато отделянето в този период на детето, поверено за приемна грижа в семейството на лицето, е разрешено от Генералната дирекция.

4) Индивидуалният трудов договор се сключва от датата на издаване на [разпореждането за приемна грижа].

4 Повторно обнародван в Monitorul Oficial, част I, № 159 от 5 март 2014 г., изменен и допълнен с Ordonanța de urgență a Guvernului (Извънредно правителствено постановление) № 65 от 15 октомври 2014 г., Закон № 131 от 8 октомври 2014 г., Закон № 52 от 30 март 2016 г. и Закон № 57 от 11 април 2016 г.

5 В приложимото национално законодателство приемните родители се наричат „майчини асистенти“ („asistent maternal“).

[...]“.

2. Постановление № 679/2003

21. Hotărârea Guvernului nr. 679/2003 privind condițiile de obținere a atestatului, procedurile de atestare și statutul asistentului maternal profesionist⁶ (Правителствено постановление № 679/2003 за условията за получаване на правоспособност, процедурите за атестиране и статуса на професионалния приемен родител) предвижда в член 1, че професионалният приемен родител е физическо лице, придобило правоспособност в съответствие с Постановление № 679/2003. Приемният родител осигурява чрез извършваната в своето жилище дейност отглеждането, грижите и възпитанието, нужни за хармоничното развитие на детето, за което полага приемни грижи или което е настанено при него.

22. Член 8 от Постановлението гласи, че лицата с правоспособност на професионален приемен родител извършват дейността си въз основа на специален индивидуален трудов договор, специфично насочен към закрилата на детето, сключен с обществена служба за защита на детето или частна оторизирана организация, имаща задължението да контролира и подкрепя извършваната от професионалните приемни родители дейност.

23. Съгласно член 9 от Постановлението за всяко дете, поверено му за приемна грижа или настанено при него, професионалният приемен родител трябва да сключи споразумение, приложено към индивидуалния трудов договор с работодателя. Разпоредбата също така посочва, че споразумението се сключва с писменото съгласие на съпруга или съпругата на професионалния приемен родител и се съобщава на комисията за защита на детето, която е разпоредила приемната грижа или настаняването на детето.

24. Член 10 регламентира задълженията на професионалния приемен родител. По-конкретно, приемният родител е длъжен да осигурява отглеждането, грижите и възпитанието на децата с цел да гарантира тяхното хармонично физическо, психическо, интелектуално и емоционално развитие; да осигурява интеграцията на децата в своето семейство, гарантирайки им еднакво третиране с останалите членове на семейството; да осигурява интегрирането на децата в социалния живот; да допринася за подготовката на децата за повторното им включване в биологичното им семейство или за интегрирането им в семейството на осиновителите; да разрешава на експертите от обществената служба за защита на детето или оторизираната частна организация да упражняват надзор върху професионалната му дейност и да правят оценка на развитието на децата; и да осигурява непрекъснатото извършване на дейността и през периода на ползвания от него законоустановен годишен отпуск, освен когато работодателят е разрешил в този период децата, за които полага родителска грижа или са настанени при него, да не го придружават.

В. Факти, производство и преюдициални въпроси

25. Жалбоподателите в главното производство, представлявани от Sindicatul Familia Constanța, са служители на Direcția Generală de Asistență Socială și Protecția Copilului Constanța (Генерална дирекция за социално подпомагане и закрила на детето, Констанца) в качеството им на приемни родители. Те се грижат за децата, получаващи приемна грижа в домовете им, 24 часа в денонощието без конкретни междуседмични почивки или отпуски.

⁶ Обнародвано в Monitorul Oficial, част I, № 443 от 23 юни 2003 г.

26. Приемните родители трябва непрекъснато да упражняват надзор и да се грижат за поверените им деца, освен когато последните са на училище. По-конкретно, приемните родители трябва да гарантират, че за децата се полагат грижи без прекъсване, дори когато ползват установения по закон отпуск, освен ако отделянето от детето за този период е разрешено от компетентния орган.

27. Приемните родители искат, от една страна, да им бъде изплатено допълнително възнаграждение в размер на 100 % върху основната заплата за труда, полаган през дните на междуседмична почивка, официални празници и други дни, определени за неработни съгласно приложимото национално законодателство. От друга страна, те искат парично обезщетение за неползван отпуск. Също така по време на годишния отпуск на приемните родители децата са получавали от тях приемни грижи, тъй като отделянето от децата е възможно само след разрешение от компетентния орган, както бе посочено.

28. На първа инстанция Tribunal Constanța (Окръжен съд Констанца, Румъния) отхвърля иска на жалбоподателите като неоснователен.

29. Подадена е жалба срещу решението до Curtea de Apel Constanța (Апелативен съд Констанца). Изпитвайки съмнения относно правилното тълкуване на приложимите разпоредби от правото на Съюза, този съд решава да спре производството и да отправи до Съда следните преюдициални въпроси:

- „1) Трябва ли разпоредбите на член 1, параграф 3 от Директива [2003/88] във връзка с член 2 от Директива [89/391] да се тълкуват в смисъл, че от приложното поле на Директива 89/391 се изключва дейността [на приемни родители], извършвана от жалбоподателите?
- 2) В случай на отрицателен отговор на първия въпрос, трябва ли член 17 от Директива [2003/88] да се тълкува в смисъл, че извършваната от жалбоподателите дейност [като приемни родители] може да е предмет на дерогация от разпоредбите на член 5 от същата директива по силата на член 17, параграф 1, параграф 3, букви б) и в) или параграф 4, буква б)?
- 3) В случай на положителен отговор на втория въпрос, трябва ли член 17, параграф 1 или евентуално член 17, параграф 3 или 4 от Директива [2003/88] да се тълкува в смисъл, че такава дерогация трябва да бъде изрична или може да е също подразбираща се — чрез приемане на специален нормативен акт, предвиждащ други правила за организация на работното време за дадена професионална дейност? В случай, че е допустимо такава дерогация да не е изрична, какви са минималните изисквания, за да се счита, че дадена национална разпоредба въвежда дерогация, и дали една такава дерогация може да бъде изразена по начините, произтичащи от Закон № 272/2004?
- 4) В случай на отрицателен отговор на първия, втория или третия въпрос, трябва ли член 2, параграф 1 от Директива [2003/88] да се тълкува в смисъл, че периодът, прекаран от [приемния родител] заедно с детето, за което се грижи, в собственото му жилище или в друго избрано от приемния родител място, се счита за работно време, макар че той не извършва нито една от дейностите, предвидени в индивидуалния му трудов договор?
- 5) В случай на отрицателен отговор на първия, втория или третия въпрос, трябва ли член 5 от Директива [2003/88] да се тълкува в смисъл, че не допуска прилагането на национална разпоредба като съдържащата се в член 122 от Закон № 272/2004; и в случай на отговор в смисъл, че член 17, параграф 3, букви б) и в) или параграф 4, буква б) от Директива 2003/88 е приложим, трябва ли този член да се тълкува в смисъл, че не допуска прилагането на тази национална разпоредба?

- 6) В случай на отрицателен отговор на първия въпрос и положителен отговор на четвъртия въпрос, трябва ли член 7, параграф 2 от Директива [2003/88] да се тълкува в смисъл, че все пак допуска плащането на обезщетение, равно на това, което работникът би получил за времето на платения годишен отпуск, след като естеството на извършваната от приемните родители дейност им пречи да ползват такъв отпуск или, макар и отпускът да е бил формално разрешен, работникът продължава на практика да упражнява същата дейност, ако във въпросния период не е получил разрешение да се отдели от детето, за което се грижи? В случай на положителен отговор, за да има работникът право на обезщетение, необходимо ли е да е поискал разрешение да прекара годишния отпуск без детето и работодателят да не е дал такова разрешение?
- 7) В случай на отрицателен отговор на първия въпрос, положителен отговор на четвъртия въпрос и отрицателен отговор на шестия въпрос, противоречи ли член 7, параграф 1 от Директива 2003/88 на член 122, параграф 3, буква г) от Закон № 272/2004 в случай, при който този закон предоставя на работодателя правото да реши по своя преценка дали да разреши на приемния родител да прекара годишния отпуск без детето, и ако отговорът е положителен, представлява ли невъзможността фактически да се ползва отпуск вследствие на законовата разпоредба, нарушение на правото на Съюза, отговарящо на условията за възникване на правото на обезщетение на работника? В случай на положителен отговор, трябва ли такова обезщетение да бъде изплатено от държавата поради нарушение на член 7 от Директивата или от публичния орган в качеството му на работодател, който не е гарантирал отделянето на детето от приемния родител в периода на годишния отпуск? В такъв случай необходимо ли е работникът, за да има право на обезщетение, да е поискал разрешение да прекара отпуска без детето, а работодателят да не е дал такова разрешение?“.

30. Писмени становища са представени от румънското и германското правителство, както и от Европейската комисия. Тези страни изложиха и устни становища в съдебното заседание, проведено на 7 май 2018 г.

II. Анализ

31. Запитващата юрисдикция отправя към Съда няколко въпроса във връзка с надлежното тълкуване на Директива 2003/88. По-конкретно, основният проблем по делото е дали дейността на приемните родители, уредена със Закон № 272/2004, попада в приложното поле на тази директива. Ако това е така, запитващата юрисдикция отправя до Съда допълнителни въпроси, по-специално относно възможността държава членка да дерогира разпоредбите на Директивата с оглед на специфичните обстоятелства по настоящото дело.

32. Преди да разгледам преюдициалните въпроси, ще се спра накратко на процесуалния въпрос, повдигнат от германското правителство.

A. Юрисдикцията на Съда

33. Германското правителство твърди, че запитващата юрисдикция не е обяснила в достатъчна степен причините, поради които поставените въпроси са от значение за решаването на висящото пред нея дело. Вместо здравето и безопасността на работниците при работа, които попадат в приложното поле на Директива 2003/88, исквете в главното производство всъщност засягали различни аспекти на правото на възнаграждение.

34. Както обаче самото германско правителство посочва, въпросите, които са свързани с тълкуването на правото на Съюза и са поставени от националния съд, се ползват с презумпция за релевантност. Съответно Съдът може да откаже да се произнесе по отправеното от национална юрисдикция преюдициално запитване само ако е *очевидно*, че исканото тълкуване на правото на Съюза няма никаква връзка с фактите по делото, висящо пред запитващата юрисдикция, или с предмета на това производство, когато проблемът е от хипотетично естество или също когато Съдът не разполага с необходимите данни от фактическа и правна страна, за да бъде полезен с отговора на поставените му въпроси⁷.

35. Вярно е, че връзката между поставените въпросите и делото, висящо пред запитващата юрисдикция, не е напълно изяснена. Проблемът, че работниците не получават предвидените в Директива 2003/88 почивки и отпуски, действително не може да бъде преодолян с предоставянето на допълнителни възнаграждения⁸. Независимо от това проверката за компетентност, която Съдът прилага, е относително широка и изисква *очевидна* липса на връзка между въпросите и фактите по делото.

36. Това изискване в конкретния случай не е изпълнено.

37. Висящото пред запитващата юрисдикция дело е относно претенции за допълнително възнаграждение за работа, извършена по време на междуседмични почивки, на празници по закон и на платен годишен отпуск.

38. Вярно е, че въпросите, свързани с размера на възнаграждението и начина, по който то се изчислява, не се уреждат от Директива 2003/88⁹. С изключение на член 7 от същата, който се отнася до правото на платен годишен отпуск, Директивата не разглежда начините, по които на работниците следва да се заплаща за конкретни видове работа, като работа на смени, нощен труд и дежурства, или дори как те трябва да бъдат обезщетявани за извънреден труд¹⁰. На основание член 153 от ДФЕС тези въпроси са предмет на уредба от вътрешното право. Поради това Съдът последователно отказва да отговаря на въпроси, свързани с размера на възнаграждението¹¹.

39. Преюдициалните въпроси обаче не се отнасят до специфични аспекти на правото на възнаграждение за предоставените услуги, например до подходящия размер на възнаграждението. Те се отнасят до съвместимостта на режима, предвиден в Закон № 272/2004, с Директива 2003/88 по отношение на приемните родители.

40. Поради това в тази връзка може да се приеме, че основателността на иска за допълнително възнаграждение, предявен от приемните родители, може да зависи от законосъобразността на специалния режим, приложим за приемните родители и установен със Закон № 272/2004. При този режим работното и свободното време на приемните родители се определят от

7 Вж. по-специално решение от 6 септември 2016 г., Petruhhin (C-182/15, EU:C:2016:630, т. 20 и цитираната съдебна практика).

8 Вж. точка 53 и сл. по-долу.

9 Вж. по-специално решения от 1 декември 2005 г., Dellas и др. (C-14/04, EU:C:2005:728, т. 38), от 10 септември 2015 г., Federación de Servicios Privados del sindicato Comisiones obreras (C-266/14, EU:C:2015:578, т. 48), и от 26 юли 2017 г., Hälvä и др. (C-175/16, EU:C:2017:617, т. 25), както и определения от 11 януари 2007 г., Vorel (C-437/05, EU:C:2007:23, т. 35), и от 4 март 2011 г., Grigore (C-258/10, непубликувано, EU:C:2011:122, т. 81—84). Виж също Тълкувателно съобщение на Комисията относно Директива 2003/88/ЕО на Европейския парламент и на Съвета относно някои аспекти на организацията на работното време (ОВ С 165, 2017 г., стр. 1), стр. 14.

10 Тълкувателно съобщение на Комисията относно Директива 2003/88/ЕО на Европейския парламент и на Съвета относно някои аспекти на организацията на работното време (ОВ С 165, 2017 г., стр. 1), стр. 15.

11 Вж. например определение от 11 януари 2007 г., Vorel (C-437/05, EU:C:2007:23, т. 32 и цитираната съдебна практика). Вж. също Тълкувателно съобщение на Комисията относно Директива 2003/88/ЕО на Европейския парламент и на Съвета относно някои аспекти на организацията на работното време (ОВ С 165, 2017 г., стр. 1), стр. 15.

индивидуалните потребности на децата, поверени на грижите им. Приемните родители са длъжни непрекъснато да гледат децата без право на специално определени периоди на почивка, празници и отпуск в тяхно отсъствие. С други думи, поради нуждите на децата работното и свободното време на приемните родители са неизменно взаимосвързани.

41. Предвид тези елементи ми се струва, че може да се установи достатъчна връзка между поставените въпроси и фактите по делото пред запитващата юрисдикция: за нея преюдициален се явява въпросът дали съгласно правото на Съюза приемните родители биха могли да разполагат с право на периоди на почивка, празници и отпуск, на което да основат искането си за допълнително възнаграждение¹².

42. По тези причини Съдът не следва да откаже да отговори на поставените въпроси.

Б. По преюдициалните въпроси

43. Съмненията на запитващата юрисдикция относно тълкуването на Директива 2003/88 — и по-конкретно дали приемни родители като посочените в Закон № 272/2004 попадат в нейното приложно поле — се обясняват с три взаимосвързани фактора.

44. На първо място, материалният обхват на Директива 2003/88 е широко определен в член 1, параграф 3. Съгласно тази разпоредба Директивата се прилага за *всички сектори на дейност*, както обществени, така и частни, по смисъла на член 2 от Директива 89/391.

45. В това отношение, от една страна, член 2, параграф 1 от Директива 89/391 посочва „всички сфери на дейност, както в обществената, така и в частния сектор (промишленост, селско стопанство, търговия, администрация, услуги, обучение, култура, развлечения и др.)“. От друга страна, в член 2, параграф 2 от Директива 89/391 някои дейности са изрично изключени от нейното приложно поле (както съответно и от това на Директива 2003/88): директивата не се прилага, когато особеностите на някои специфични дейности на обществените служби, като например въоръжените сили или полицията, или някои специфични дейности на службите на гражданска защита, неизбежно влизат в конфликт с нея.

46. На второ място, Съдът се е произнесъл, че приложното поле на Директива 2003/88 трябва да се разбира в широк смисъл, и е обяснил, че случаите, които изключват прилагането ѝ, следва да се тълкуват стриктно¹³. Следователно по принцип Директивата се прилага по отношение на работници, които в рамките на трудово правоотношение предоставят работна сила в полза на друго лице и под негово ръководство, срещу което получават възнаграждение¹⁴.

47. На трето място и като последица от широкото приложно поле на Директива 2003/88, както и от практиката на Съда в тази област, съмненията на запитващата юрисдикция се обясняват с конкретните обстоятелства по висящото пред нея дело. От една страна, запитващата юрисдикция обяснява, че приемните родители имат трудов договор с компетентния орган и предоставят услуга (приемна грижа) по специален трудов договор, сключен с компетентния орган срещу възнаграждение. От друга страна, въпросните приемни родители следва непрекъснато да се грижат за децата в собствения си дом въз основа на индивидуалните

¹² Вж. също решение от 26 юли 2017 г., Hälvå и др. (C-175/16, EU:C:2017:617, по-конкретно т. 26). По това дело Съдът е приел, че е възможно да се даде тълкуване на член 17, параграф 1 от Директива 2003/88, въпреки че производството, висящо пред запитващата юрисдикция, се отнася до правото на жалбоподателите на допълнително възнаграждение за извънреден труд.

¹³ Например, решения от 3 октомври 2000 г., Simar (C-303/98, EU:C:2000:528, т. 35 и 36), от 5 октомври 2004 г., Pfeiffer и др. (C-397/01—C-403/01, EU:C:2004:584, т. 52—55), от 3 май 2012 г., Neidel (C-337/10, EU:C:2012:263, т. 21 и 22), и от 14 октомври 2010 г., Union syndicale Solidaires Isère (C-428/09, EU:C:2010:612, т. 24 и цитираната съдебна практика).

¹⁴ Решения от 14 октомври 2010 г., Union syndicale Solidaires Isère (C-428/09, EU:C:2010:612, т. 28 и цитираната съдебна практика), от 3 май 2012 г., Neidel (C-337/10, EU:C:2012:263, т. 23—25), и от 21 февруари 2018 г., Matzak (C-518/15, EU:C:2018:82, т. 66).

потребности на тези деца. Действително това изискване за непрекъснати грижи и надзор трудно може да бъде съвместено с изискванията, предвидени в Директива 2003/88, по-специално относно междуседмичните почивки (член 5) и платения годишен отпуск (член 7). Причината за това е, че според Съда понятието „работно време“ е противоположно на понятието „периоди на почивка“, тъй като двете взаимно се изключват¹⁵.

48. За да отговоря на въпросите, отправени до Съда, най-напред ще разгледам логиката в основата на Директива 2003/88.

1. Логиката в основата на Директива 2003/88: закрила на здравето и безопасността на работниците

49. Директива 2003/88¹⁶ има за цел преди всичко да гарантира по-добра закрила на здравето и безопасността на работниците¹⁷. Като минимална мярка за хармонизация тя определя минимален стандарт на закрила, който държавите членки трябва да осигурят на работниците, включително за дневни и седмични ограничения на продължителността на работното време, както и за платения годишен отпуск. Също така тя съдържа специфични правила относно организацията на работата на смени и нощния труд (членове 8—13 от Директивата).

50. Въпреки ясния акцент върху защитата на работниците, от Директивата все пак се вижда, че законодателят не пренебрегва изцяло необходимостта да осигури гъвкавост в определени сфери на дейност, нито пък постепенната поява на нови форми на заетост¹⁸.

51. По-конкретно, може би най-очевидният пример за желанието на законодателя да се съобрази с необходимостта от гъвкавост може да бъде открит в член 1, параграф 3 от Директива 2003/88, който по силата на препратката към член 2, параграф 2 от Директива 89/391 изрично изключва от приложното поле на Директива 2003/88 определени дейности на обществени служби. Тези дейности са изключени поради техните специфични особености, които неизбежно са в конфликт с обичайните режими на работа и почивка. Действително изричното изключване на определени дейности от приложното поле на Директивата подкрепя становището, че законодателят е наясно, че определени дейности просто няма как да бъдат организирани съгласно изискванията на Директивата. Макар текстът на член 2, параграф 2 да е неизчерпателен, примерите, които са изрично посочени в него, подсказват, че при въвеждането на това изключение законодателят е имал предвид преди всичко дейностите, свързани с обществената безопасност, които изискват по-голяма лоялност¹⁹.

15 Решение от 3 октомври 2000 г., Simap (C-303/98, EU:C:2000:528, т. 47).

16 Първоначалната директива, въвеждаща правила за работното време, е приета през 1993 г. За разлика от по-ранните мерки в тази област, основно насочени към създаването на заетост чрез намаляване на работното време, Директива 93/104/ЕО на Съвета от 23 ноември 1993 година относно някои аспекти на организацията на работното време (ОВ L 307, 1993 г., стр. 18) поставя акцент върху здравето и безопасността на работниците. Директива 93/104 — заедно с няколко секторни директиви — впоследствие е отменена и заменена с Директива 2003/88. Вж. по-подробно *Barnard*, С. *EU Employment Law*. IV ed., Oxford University Press, Oxford, 2012, р. 534.

17 Тя е приета на основание член 137 ЕО (понастоящем член 153 ДФЕС). Вж. относно логиката в нейната основа и решения от 26 юни 2001 г., ВЕСТУ (C-173/99, EU:C:2001:356, т. 59), и от 12 октомври 2004 г., Wippel (C-313/02, EU:C:2004:607, т. 46 и 47).

18 Видно от съображение 15 от Директивата.

19 В този смисъл вж. решение от 5 октомври 2004 г., Pfeiffer и др. (C-397/01—C-403/01, EU:C:2004:584, т. 52—55).

52. В допълнение към това изключение Директива 2003/88 съдържа различни дерогации. Съгласно членове 17, 18, 20 и 21 държавите членки могат, при определени специфични обстоятелства, да дерогират разпоредбите на Директивата, по-специално относно междудневната и междуседмичната почивка, почивките по време на работа и нощния труд. Освен това, съгласно член 22 при определени условия са възможни и индивидуални изключения по отношение на седмичното ограничение на работното време (48 часа), предвидено в член 6 от Директивата²⁰.

53. Въпреки определената свобода, предоставена на държавите членки, текстът и общата структура на Директива 2003/88 ясно показват, че благосъстоянието на работника под формата на здравословен баланс между професионалния и личния живот е в основата на съображенията, довели до нейното приемане. За това свидетелства по-специално фактът, че според логиката на Директивата недостатъчната почивка и законоустановеният отпуск не могат да бъдат санирани с допълнително заплащане²¹.

54. Съдът също категорично подкрепя становището, че основната цел на Директива 2003/88 е да защити работниците. Всъщност целта да се защити благосъстоянието на работниците е широко застъпена в практиката на Съда в тази област: като се позовава на тази цел, той тълкува стеснително както изключенията, предвидени в член 2, параграф 2 от Директива 89/391, така и съвкупността от дерогации, предвидени в Директива 2003/88²². За да осигури цялостна закрила на работниците, Съдът е тълкувал широко не само приложното поле на Директивата, но и понятието „работно време“²³. В съответствие с това „работно време“ включва например времето, прекарано в сън в помещенията на работодателя²⁴, и периода от време, в който работникът е у дома със задължение да се отзове на повикване на работодателя в рамките на 8 минути²⁵.

55. Независимо от това, не следва да се пренебрегва фактът, че за да може най-напред дадена дейност да попадне в (материалното) приложно поле на Директива 2003/88 (или пък на изключенията, предвидени в член 2, параграф 2 от Директива 89/391), тази дейност трябва да се извършва от работник. Всъщност трябва да се подчертае, че Директива 2003/88 предоставя някои минимални права само на лицата, които извършват (икономическа) дейност в специфичен договорноправен контекст: т.е. тя дава права на лицата, които извършват такава дейност в полза на друго лице и под негово ръководство и следователно без да се ползват от свобода при избора на времето, мястото и съдържанието на своята дейност. Тя очертава границите относно времето, което може да се изиска от такива лица да инвестират в дейност, извършвана в полза на друго лице и под негово ръководство. Обратно, Директивата *не се* стреми да защитава или да организира работното време на лица, които извършват дейност срещу възнаграждение по силата на друга договореност, която не включва подобен елемент на субординация.

20 Независимо от свободата, предоставена на държавите членки, изглежда, че Директивата не успява да отговори адекватно на много въпроси, свързани с днешната действителност при полагането на труд. Вж. в този смисъл Съобщение на Комисията относно преглед на Директивата за работното време (втори етап на консултацията със социалните партньори на европейско равнище съгласно член 154 от ДФЕС) (СОМ (2010) 801 окончателен). Така например логиката „от 9 до 5“ присъства ясно в редица разпоредби на Директивата въпреки увеличаването на нови видове гъвкави работни договорености, които не се подчиняват на тази логика. Вж. *Barnard*, C. *EU Employment Law*, IV ed., Oxford University Press, Oxford, 2012, p. 558.

21 Вж. член 7, параграф 2 от Директивата относно финансовото обезщетение за неползван платен годишен отпуск при прекратяване на трудовото правоотношение.

22 Решения от 3 октомври 2000 г., *Simap* (C-303/98, EU:C:2000:528, т. 35), от 5 октомври 2004 г., *Pfeiffer* и др. (C-397/01—C-403/01, EU:C:2004:584, т. 52), от 9 септември 2003 г., *Jaeger* (C-151/02, EU:C:2003:437, т. 89), от 14 октомври 2010 г., *Union syndicale Solidaires Isère* (C-428/09, EU:C:2010:612, т. 24, 40 и 41), и от 26 юли 2017 г., *Hälvä* и др. (C-175/16, EU:C:2017:617, т. 31).

23 Вж., сред редица други, решения от 3 октомври 2000 г., *Simap* (C-303/98, EU:C:2000:528, т. 49), от 9 септември 2003 г., *Jaeger* (C-151/02, EU:C:2003:437, т. 65), и от 21 февруари 2018 г., *Matzak* (C-518/15, EU:C:2018:82, т. 44, 45 и цитираната съдебна практика).

24 Решение от 9 септември 2003 г., *Jaeger* (C-151/02, EU:C:2003:437, по-конкретно т. 60 и 68).

25 Решение от 21 февруари 2018 г., *Matzak* (C-518/15, EU:C:2018:82, т. 66).

56. Следователно, за да се установи дали дейността на приемните родители като разглежданата в главното производство попада в приложното поле на Директива 2003/88, най-напред трябва да се определи дали засегнатите приемни родители следва да се считат за „работници“ по смисъла на тази директива.

2. Приложно поле на Директива 2003/88: надлежно тълкуване на понятието „работник“

57. Подобно на материалния обхват на Директива 2003/88 (обхващащ по принцип всички възможни трудови дейности), Съдът тълкува широко и нейния персонален обхват. Както е обяснено в следващия раздел, при тълкуването на понятието „работник“ в този контекст Съдът черпи вдъхновение от своята съдебна практика относно свободното движение съгласно член 45 ДФЕС.

а) Практика на Съда: вдъхновена от член 45 ДФЕС

58. В *Union syndicale Solidaires Isère*²⁶, дело относно сезонни работници в детски ваканционни лагери, наети по специални договори, Съдът подчертава, че понятието „работник“ трябва да се тълкува самостоятелно в правото на ЕС. Следователно в рамките на правната уредба на Съюза това понятие трябва да бъде определено съобразно обективни критерии, които характеризират трудовото правоотношение с оглед на правата и задълженията на съответните лица. Като се позовава на своята практика по член 45 ДФЕС, Съдът приема, че основната характеристика на трудовото правоотношение за целите на прилагането на Директива 2003/88 е, че през определен период от време лицето предоставя работна сила в полза на друго лице и под негово ръководство, срещу което получава възнаграждение²⁷.

59. С други думи, „работник“ по смисъла на Директива 2003/88 е лице, което предоставя работна сила по трудово правоотношение. Това от своя страна предполага отношения на субординация²⁸. Според Съда показателно в това отношение може да бъде обстоятелството, че дадено лице действа под ръководството на друго лице, по-специално по отношение на свободата му да избира времето, мястото и естеството на работата си²⁹.

60. За целите на настоящото производство от съществено значение е, както подчертава Съдът, че особенният характер на договорното правоотношение съгласно националното право не влияе пряко върху определянето на лицето като работник по смисъла на правото на Съюза³⁰. Всъщност изглежда, че подобно на други области от социалното и трудовото законодателство на ЕС, защитният чадър на понятието „работник“ може в някои случаи да обхваща и лица, които не се считат за такива съгласно националното законодателство³¹.

26 Решение от 14 октомври 2010 г., *Union syndicale Solidaires Isère* (C-428/09, EU:C:2010:612).

27 Пак там, т. 28 с препратки към решения от 3 юли 1986 г., *Lawrie-Blum* (66/85, EU:C:1986:284, т. 16 и 17), и от 23 март 2004 г., *Collins* (C-138/02, EU:C:2004:172, т. 26). Вж. също решения от 3 май 2012 г., *Neidel* (C-337/10, EU:C:2012:263, т. 23), и от 7 септември 2004 г., *Trojani* (C-456/02, EU:C:2004:488, т. 15 и 16).

28 Вж., наред с останалите, решения от 8 юни 1999 г., *Meeusen* (C-337/97, EU:C:1999:284, т. 15), и от 4 юни 2009 г., *Vatsouras и Koupatantze* (C-22/08 и C-23/08, EU:C:2009:344, т. 26 и цитираната съдебна практика).

29 Решение от 13 януари 2004 г., *Allonby* (C-256/01, EU:C:2004:18, т. 72).

30 Решение от 14 октомври 2010 г., *Union syndicale Solidaires Isère* (C-428/09, EU:C:2010:612), т. 30 с препратка към решение от 20 септември 2007 г., *Kiiski* (C-116/06, EU:C:2007:536, т. 26 и цитираната съдебна практика). Вж. също решения от 11 ноември 2010 г., *Danosa* (C-232/09, EU:C:2010:674, т. 56), и от 1 март 2012 г., *O'Brien* (C-393/10, EU:C:2012:110, т. 42—51).

31 В тази връзка за анализ на последиците от тенденцията на Съда да тълкува разширително понятието „работник“ и да тълкува това понятие по същия начин за целите на член 45 ДФЕС и на вторичното право, без да се съобразява с избора на националните законодатели, вж. *Paanetoja*, J. Euroopan unionin oikeuden työntekijäkäsitten laajeneva tulkinta, *Lakimies*, 3-4/2015, 367—385.

61. По-конкретно, за да се определи съгласно правото на ЕС дали лицето е работник и по този начин попада в приложното поле на Директива 2003/88, може да се окаже необходимо изследване отвъд естеството на договореностите съгласно националното право. Следователно цялостната преценка на (фактическата и договорната) рамка, в която се предоставя работна сила, направена в тази връзка, трябва да бъде самостоятелна и да не бъде повлияна от наименованието на договорното правоотношение в националното право.

62. В това отношение взаимното обогатяване на понятията, което се наблюдава в практиката на Съда по отношение на понятието за работник по смисъла на Директива 2003/88, потвърждава, че както и в други области на правото на Съюза това понятие трябва да се тълкува широко. При всички положения с оглед на практиката на Съда е ясно, че всички работници съгласно Директива 2003/88 са работници и по смисъла на член 45 ДФЕС.

63. И все пак обратното невинаги е вярно.

64. Действително, обичайно е един и същ термин да може да обозначава различни понятия в зависимост от разглежданата правна сфера. Както Съдът сам отбелязва, в правото на Съюза понятието за работник не е еднозначно, а се променя според разглеждания контекст на приложение³². При тълкуването на понятието „работник“ в конкретен контекст е важно да се вземат предвид логиката, залегнала в основата на правния инструмент, и интересът, който този инструмент цели да защити.

65. Както е добре известно, Съдът е постановил, че лицата могат да запазят статута на „работник“ и да се ползват от закрилата по член 45 ДФЕС и в периоди на икономическа неактивност. Такъв е например случаят с търсещите работа³³ и жените, които поради физическите ограничения по време на бременност и раждане спират работа за разумен период от време³⁴.

66. Въпреки статута им на „работници“ съгласно правото на свободно движение, е трудно да се разбере защо тези лица следва (или как биха могли) да се ползват от закрилата, предоставена от Директива 2003/88 като работници. Това е така, защото те не са в трудово правоотношение. Както беше посочено по-горе, Директива 2003/88 има за цел да защитава здравето и безопасността, но и в по-широк план благосъстоянието на лицата, докато полагат труд в полза на и под ръководството на работодател, по същество в рамките на отношения на субординация.

67. Предвид тези съображения преминавам към въпроса дали приемни родители като лицата по главното производство са работници за целите на Директива 2003/88.

б) Преценка по настоящия случай

68. В самото начало следва да се напомни, че от разделението съгласно член 267 ДФЕС на компетентностите в рамките на диалога между Съда и юрисдикциите в държавите членки следва, че запитващата юрисдикция преценява дали да приложи понятието „работник“ към фактите по делото. Съдът обаче е този, който трябва да даде определение на понятието „работник“ по смисъла на Директива 2003/88, както и необходимите насоки на запитващата юрисдикция, които да я подпомогнат в изпълнението на задачата ѝ, свързана с прилагането на това понятие.

³² Решения от 12 май 1998 г., Martínez Sala (C-85/96, EU:C:1998:217, т. 31), от 13 януари 2004 г., Allonby (C-256/01, EU:C:2004:18, т. 63), и от 1 март 2012 г., O'Brien (C-393/10, EU:C:2012:110, т. 30).

³³ Вж. например решения от 12 май 1998 г., Martínez Sala (C-85/96, EU:C:1998:217, т. 32 и цитираната съдебна практика), от 23 март 2004 г., Collins (C-138/02, EU:C:2004:172, т. 70), от 4 юни 2009 г., Vatsouras и Koupatantze (C-22/08 и C-23/08, EU:C:2009:344, т. 36 и 40 и цитираната съдебна практика), и от 25 октомври 2012 г., Prete (C-367/11, EU:C:2012:668, т. 46).

³⁴ Решение от 19 юни 2014 г., Saint Prix (C-507/12, EU:C:2014:2007, т. 47).

69. Според Съда прилагането на понятието за работник по конкретен случай трябва да се основава на обективни критерии: запитващата юрисдикция трябва да вземе предвид всички обстоятелства по делото, с което е сезирана, имащи връзка с естеството както на съответните дейности, така и на отношенията между разглежданите страни³⁵.

70. В това отношение, както вече беше посочено, видът на договорното правоотношение съобразно националното право не трябва да бъде определящ при преценката дали дадено лице е работник по смисъла на Директива 2003/88. Всъщност, ако обратното беше вярно, понятието за работник би получило множество (разнопосочни) тълкувания (в разрез с практиката на Съда) в зависимост от квалификацията на конкретното договорно правоотношение съгласно националното право.

71. Следователно при вземане на решение дали въпросните приемни родители трябва да се считат за работници по смисъла на Директива 2003/88 естеството на отношенията между приемните родители и компетентния орган следва да има само второстепенно значение при преценката на това договорно правоотношение от гледна точка на правото на Съюза. Само защото приемните родители изпълняват дейността си в рамките на т.нар. „трудова договор“, не означава, че договорното правоотношение между тях и компетентния орган следва да бъде схващано като трудово *по смисъла на Директива 2003/88*.

72. Всъщност редица фактори подкрепят становището, че приемните родители по смисъла на Закон № 272/2004 не следва да се считат за работници по смисъла на Директива 2003/88. Тези фактори са свързани както с отношенията между участващите страни, така и с естеството на дейностите, извършвани от приемните родители.

1) Отношенията между участващите страни

73. Както бе посочено по-горе, за да може лицето да бъде считано за „работник“, трябва да има предоставяне на работна сила при отношения на субординация: в рамките на трудовото правоотношение работникът упражнява икономическа дейност под ръководството на работодателя си. В случая подобни отношения не се установяват.

74. Действително, аналогията може би не е съвсем точна. Независимо от това отношенията между компетентния орган и приемните родители биха могли (за конкретната цел да се прецени дали тези родители попадат в приложното поле на Директива 2003/88) да бъдат сравнени с мандатни отношения по повод на определено задължение. Действително, видно от акта за преюдициално запитване, компетентният орган *възлага на* приемните родители да се грижат за въпросните деца като родители, а не да полагат труд в рамките на отношения на субординация, и в този смисъл в полза на и под ръководството на компетентния орган.

75. В тази връзка от акта за преюдициално запитване се вижда, че дейност като приемен родител се осъществява на основание на специален (рамков) договор. От друга страна, трудовият договор между компетентния орган (или частна акредитирана организация) и приемните родители влиза в сила, след като детето е било поверено на грижите им. След като е поверено на грижите им, приемните родители трябва да гарантират, че поверените им деца се интегрират в новата семейна среда и могат да растат при непрекъснат родителски надзор и подходящи за възрастта грижи.

³⁵ Решение от 14 октомври 2010 г., Union syndicale Solidaires Isère (C-428/09, EU:C:2010:612, т. 29).

76. В този смисъл приемните родители не са подчинени на компетентния орган и не изпълняват неговите разпореждания или решения във връзка с договорените задачи, а се грижат за съответните деца самостоятелно, в зависимост от индивидуалните им потребности и определената от приемното семейство програма.

77. Вярно е, че без изричното разрешение на компетентния орган приемните родители не могат да ползват период на отпуск, през който да не изпълняват задълженията си. Също така е вярно, че те са длъжни да дават възможност на специалисти по закрила на детето да упражняват надзор над професионалната им дейност. Тези изисквания обаче не са достатъчни, за да се направи извод, че приемните родители изпълняват своите ежедневни дейности при отношения на субординация, както изисква съдебната практика.

78. По-конкретно: става ясно, че поради тези изисквания приемните родители не могат да разполагат с времето си и да се грижат за децата изцяло според своите разбирания. Изискванията обаче нямат връзка с действителното (ежедневно) изпълнение на задачите, които са им поверени, нито с организацията на работата съобразно нуждите на работодателя. Най-много те представляват част от общата рамка, в която се изпълнява възложеният мандат.

79. Освен това не трябва да се забравя, че децата, получаващи приемна грижа, са особено уязвими. Може да се твърди, че споменатите изисквания относно годишния отпуск и участието на специалисти при отглеждането им са въведени, за да бъдат защитени самите деца. Всъщност в явно противоречие с най-добрия им интерес би било, ако се позволи на приемните родители редовно да се отделят от децата, за които се очаква да се грижат като за свои, или пък да отказват помощта на специалисти в тази област.

2) Естеството на извършваните дейности

80. Както посочва запитващата юрисдикция, поверяването на детето на приемна грижа само по себе си е мярка, целяща да гарантира израстването му в среда, близка до семейната. Това изисква непрекъснато съжителство с приемното семейство. В този смисъл дейността, извършвана от приемните родители, е съпоставима с тази на всеки друг родител. За да се гарантира, че най-добрият интерес на детето остава приоритет по време на приемната грижа, родителските задължения, изпълнявани от приемни родители, не следва да се организират въз основа на определена работна програма или задължителни периоди на почивка, включително задължителни периоди на годишен отпуск.

81. Това е еднакво вярно, независимо от продължителността на настаняването в приемно семейство (което може да варира, както беше посочено по-горе, от краткосрочен престой до дългосрочна грижа). Изключително важно е да се подчертае, че съгласно Закон № 272/2004 приемните грижи съставляват мандат да се даде на детето възможност да израсне като част от семейство, чиято програма се определя от потребностите на самото семейство и на децата, а не от тези на работодателя.

82. Така стигам до решение на Съда Hälvä³⁶. Делото е относно лица, наети като „заместници на лицата, изпълняващи функциите на родители“, от сдружение за закрила на децата, управляващо детско селище. По-специално въпросът е дали тези заместници на лицата, изпълняващи функциите на родители, в качеството им на работници, наети от сдружението, попадат в

³⁶ Решение от 26 юли 2017 г., Hälvä и др. (C-175/16, EU:C:2017:617).

приложното поле на член 17, параграф 1 от Директива 2003/88. В този случай Съдът изхожда от разбирането, което се споделя от запитващата юрисдикция, че заместниците на лицата, изпълняващи функциите на родители, са работници и следователно попадат в приложното поле на Директивата³⁷.

83. За разлика от настоящия случай, в Hälvå заместниците на лицата, изпълняващи функциите на родители, не се грижат за децата непрекъснато в собствения си дом. Те са наети от сдружението за закрила на децата по договори, в които се посочва броят на денонощието в годината, в които трябва да полагат труд в институция, макар тази институция да е възможно най-близка до семейната среда. Освен това, заместниците на лицата, изпълняващи функциите на родители, се изпращат да работят в „домове“ в детски селища по работен график, изготвен от ръководителя на селището³⁸.

84. Макар сдружението за закрила на децата да не контролира работата в домовете по време на периодите на труд, по-широката рамка, в която заместниците на лицата, изпълняващи функциите на родители, изпълняват своите задачи, се определя от сдружението: по-специално, те работят на предварително определени смени в предварително определени домове през предварително определен брой дни в годината. Въпреки донякъде заблуждаващата длъжностна характеристика (заместник на лице, изпълняващо функциите на родител), те са просто временен персонал в детско селище, който не носи основната отговорност за отглеждането на децата, живеещи в него.

85. Тези елементи отличават Hälvå от настоящия случай. Те също така изясняват защо не възниква предварителният въпрос дали съответните лица по делото Hälvå са работници по смисъла на Директива 2003/88. Всъщност по това дело, наред с останалите признаци за наличие на трудово правоотношение между сдружението за закрила на децата и съответните лица, очевидно са налице изискванията в практиката на Съда отношения на субординация.

86. Следващият ми довод също е свързан с разликите между Hälvå и настоящото дело. Става въпрос за невъзможността да се съчетаят изискванията на Директива 2003/88 с най-добрия интерес на децата, настанени в приемно семейство. Както подчертават в заседанието и румънското, и германското правителство, дейността на приемните родители изначално противоречи на разпоредбите на Директива 2003/88 и не следва да попада в нейното приложно поле.

87. Да допуснем, че приемни родители като лицата в главното производство все пак бъдат счестени за работници по смисъла на Директива 2003/88 — позиция, защитавана от Комисията.

88. При тази хипотеза организацията на дейностите, извършвани от приемните родители в съответствие с изискванията на Директива 2003/88, би наложила разпределянето на децата между няколко приемни родители и семейства. Причината, както беше обяснено по-горе, е, че неизползваните периоди на почивка и платен годишен отпуск, предвидени в Директивата, не могат да бъдат заменени с допълнителни плащания. Следователно, ако се приеме, че приемните родители са работници по смисъла на Директивата, това би означавало приемните грижи да се организират при отчитане на периодите на почивка и отпуските на всеки приемен родител. На

³⁷ Пак там, т. 24.

³⁸ Пак там, по-специално т. 33.

практика децата, получаващи приемна грижа, ще трябва да се местят от едно приемно семейство в друго в съответствие със „смените“ на всеки приемен родител — ситуация, която Комисията счита за приемлива. От гледна точка на най-добрия интерес на засегнатите деца обаче абсурдността на такова решение е ясна³⁹.

89. Противно на твърденията на Комисията в заседанието, не могат да се правят паралели с дело Hålvä, което се отнася до съществено различна ситуация: *временно нает персонал* в (частно) детско селище, който се грижи за деца в домове от селището, в които същите живеят по време на отсъствието на приемните родители, носещи основната отговорност за отглеждането им.

90. В тази връзка бих искал също да отбележа, че напрежението между дейността на приемните родители и изискванията на Директива 2003/88 не може да бъде разрешено по силата на някой от параграфите на член 17. Както бе посочено, тази разпоредба позволява на държавите членки да дерогират изискванията на Директивата относно (по-специално) междудневните и междуседмичните почивки, но не и на член 7, който задължава държавите членки да гарантират, че всеки работник има право на платен годишен отпуск от най-малко четири седмици. Осигуряването на най-малко четири седмици (платен) отпуск за приемните родители без децата, поверени на грижите им, по същество би изисквало въвеждането на мерки за временни грижи. Очевидно е, че подобно решение не би било в най-добрия интерес на засегнатите деца, включващ целта на децата в приемни семейства да се гарантира възможност да живеят в стабилна семейна среда като пълноправни членове на приемното семейство.

91. Поради тези съображения считам, че надлежното тълкуване на понятието „работник“ извежда приемни родители като страните в главното производство извън приложното поле на Директива 2003/88.

92. Следователно не е необходимо да се разглеждат останалите преюдициални въпроси.

III. Заключение

93. С оглед на изложеното предлагам на Съда да отговори на преюдициалните въпроси, зададени от Curtea de Apel Constanța (Апелативен съд Констанца, Румъния), по следния начин:

„Надлежното тълкуване на понятието „работник“ извежда приемни родители като страните в главното производство извън приложното поле на Директива 2003/88/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 4 ноември 2003 година относно някои аспекти на организацията на работното време“.

³⁹ Струва ми се, че такова неудовлетворително решение не може да бъде избегнато, дори ако Съдът приеме, че дейността на приемните родители, макар и работници по смисъла на Директива 2003/88, попада в изключенията по член 2, параграф 2 от Директива 89/391. Причината е, че и в тази хипотеза би трябвало да се постигне равновесие между правата на детето по член 24 от Хартата на основните права на Европейския съюз, от една страна, и правата на работниците съгласно член 31, параграф 2 от нея, от друга страна.