



Sbírka soudních rozhodnutí

STANOVISKO GENERÁLNÍHO ADVOKÁTA
MACIEJE SZPUNARA
přednesené dne 20. listopadu 2014¹

Věc C-533/13

Auto- ja Kuljetusalan Työntekijäliitto AKT ry
proti
Öljytuote ry,
Shell Aviation Finland Oy

[žádost o rozhodnutí o předběžné otázce podaná työtuomioistuin (Finsko)]

„Agenturní zaměstnávání — Směrnice 2008/104/ES — Článek 4 odst. 1 — Zákazy nebo omezení týkající se využívání zaměstnanců agentur práce — Listina základních práv Evropské unie — Článek 28 — Právo na kolektivní vyjednávání a akce — Přezkum slučitelnosti ustanovení kolektivní smlouvy s unijním právem — Úloha vnitrostátního soudu — Horizontální spor“

I – Úvod

1. Projednávaná věc poskytuje Soudnímu dvoru příležitost, aby poprvé vyložil směrnici 2008/104/ES o agenturním zaměstnávání².
2. Työtuomioistuin (pracovní soud, Finsko) rozhoduje o žalobě podané finskou odborovou organizací zaměstnanců v dopravě, kterou usiluje o vydání rozsudku v neprospěch podniku z tohoto odvětví a sdružení zaměstnavatelů z důvodu, že porušily ustanovení použitelné kolektivní smlouvy, a zejména její ustanovení týkající se využívání agenturního zaměstnávání. Finský soud se zabývá otázkou, zda posledně uvedené ustanovení představuje neodůvodněné omezení týkající se využívání zaměstnanců agentur práce, které je neslučitelné s čl. 4 odst. 1 směrnice 2008/104, a zda by tedy použití tohoto ustanovení kolektivní smlouvy mělo být vyloučeno.
3. Spor v původním řízení se týká některých systémových aspektů unijního práva. Implikuje zaprvé hledání rovnováhy mezi unijním sociálním právem a zásadou volného pohybu služeb. Zadruhé Soudní dvůr může považovat za nutné rozhodnout o přímém účinku směrnice 2008/104 v rámci horizontálního sporu mezi podnikem a odborovou organizací zaměstnanců.

1 — Původní jazyk: francouzština.

2 — Směrnice Evropského parlamentu a Rady ze dne 19. listopadu 2008 (Úř. věst. L 327, s. 9).

II – Právní rámec

A – *Unijní právo*

1. Listina základních práv Evropské unie

4. Článek 28 Listiny základních práv Evropské unie (dále „Listina“), nazvaný „Právo na kolektivní vyjednávání a akce“, stanoví:

„Pracovníci a zaměstnavatelé či jejich příslušné organizace mají v souladu s právem Unie a vnitrostátními právními předpisy a zvyklostmi právo sjednávat a uzavírat na vhodných úrovních kolektivní smlouvy a v případě konfliktu zájmů vést kolektivní akce na obranu svých zájmů, včetně stávků.“

2. Směrnice 2008/104

5. Článek 4 směrnice 2008/104, nadepsaný „Přezkum omezení nebo zákazů“, stanoví:

„1. Zákazy nebo omezení týkající se agenturního zaměstnávání mohou být odůvodněny pouze na základě obecného zájmu souvisejícího zejména s ochranou zaměstnanců agentur práce, s požadavky na bezpečnost a ochranu zdraví při práci a s potřebou zajistit náležitě fungování trhu práce a zamezit možnému zneužívání.

2. Do 5. prosince 2011 přezkoumají členské státy po konzultaci se sociálními partnery v souladu s vnitrostátními právními předpisy, kolektivními smlouvami a zvyklostmi případná omezení nebo zákazy týkající se využívání agenturního zaměstnávání s cílem ověřit, zda jsou odůvodněny na základě obecného zájmu podle odstavce 1.

3. Pokud jsou tato omezení nebo zákazy stanoveny v kolektivních smlouvách, může být přezkum uvedený v odstavci 2 proveden sociálními partnery, kteří příslušné smlouvy vyjednali.

[...]

5. Členské státy informují Komisi o výsledcích přezkumu podle odstavce 2 a 3 do 5. prosince 2011.“

B – *Finské právo*

1. Legislativní akty

6. Směrnice 2008/104 byla do finského práva provedena změnou zákona 55/2001 o pracovní smlouvě [työsopimuslaki (55/2001)] a zákona 1146/1999 o vyslaných pracovnících [lähetetyistä työntekijöistä annettu laki (1146/1999)].

7. Jak uvádí předkládající soud, z odůvodnění návrhu novely vyplývá, že finská vláda považovala povinnost přezkumu stanovenou v článku 4 směrnice 2008/104 za jednorázový správní požadavek spočívající v přezkoumání zákazů a omezení týkajících se agenturního zaměstnávání a povinnosti informovat Komisi o výsledku tohoto přezkumu. Jak zdůrazňuje předkládající soud, podle tohoto návrhu uvedený článek 4 členským státům neukládá, aby své právní předpisy měnily, a to ani v případě, kdy omezení využívání agenturního zaměstnávání může být odůvodněno na základě veřejného zájmu.

8. Dne 29. listopadu 2011 finská vláda oznámila Komisi výsledky přezkumu stanoveného v čl. 4 odst. 2 a 3 směrnice 2008/104.

2. Kolektivní smlouvy

9. Rámcová kolektivní smlouva uzavřená v roce 1997 mezi ústředními organizacemi zastupujícími zaměstnavatele a odborové organizace³ (dále jen „rámcová smlouva z roku 1997“) v čl. 8 odst. 3 stanoví:

„Podniky musí omezit využívání zaměstnanců agentur práce na pokrytí období vysokého pracovního zatížení nebo na jiné práce, které jsou časově nebo svou povahou omezené a které z důvodu naléhavosti, omezeného trvání, odborných dovedností, používání specializovaných nástrojů nebo z jiných podobných důvodů nemohou být prováděny vlastními zaměstnanci.

Najímání pracovní síly představuje nekalou praktiku tehdy, pokud zaměstnanci agentur práce zaměstnaní u uživatelů dlouhodobě vykonávají běžnou pracovní činnost podniku vedle jeho stálých zaměstnanců a jsou zařazeni pod stejným vedením.

[...]“

10. Kolektivní smlouva odvětví cisternové přepravy a ropných produktů (dále jen „odvětvová smlouva“) v čl. 29 odst. 1 obsahuje obdobné ustanovení.

III – Spor v původním řízení

11. Auto- ja Kuljetusalan Työntekijäliitto AKT ry (dále jen „AKT“) je odborovou organizací, která zastupuje zejména zaměstnance v odvětví cisternové dopravy a ropných produktů.

12. Společnost Shell Aviation Finland Oy (dále jen „Shell“) dodává pohonné hmoty na 18 letišť ve Finsku. Je členkou sdružení zaměstnavatelů v odvětví pohonných hmot (dále jen „Öljytuote“).

13. AKT podala k předkládajícímu soudu žalobu směřující k tomu, aby Öljytuote a Shell bylo uloženo zaplacení peněžité sankce stanovené v článku 7 zákona 36/1946 o kolektivních smlouvách [työehtosopimuslaki (36/1946)] z důvodu porušení čl. 29 odst. 1 odvětvové smlouvy. AKT ve své žalobě tvrdí, že společnost Shell od roku 2008 pravidelně a ve značném rozsahu zaměstnává agenturní zaměstnance, aby prováděli práce totožné s pracemi, které provádějí její vlastní zaměstnanci. Toto použití agenturních pracovních sil představuje nekalou praktiku ve smyslu sporného ustanovení kolektivní smlouvy.

14. Žalované odpovídají, že využívání zaměstnanců agentur práce je odůvodněno legitimními důvody, jelikož má v zásadě za cíl zajistit nahrazení zaměstnanců v období roční dovolené a nemocenské. Kromě toho tvrdí, že čl. 29 odst. 1 odvětvové smlouvy obsahuje omezení, které nemůže být odůvodněno na základě důvodů stanovených v čl. 4 odst. 1 směrnice 2008/104. Podle nich je vnitrostátní soud povinen odmítnout použití ustanovení kolektivní smlouvy, která jsou v rozporu se směrnicí 2008/104.

3 — Smlouva uzavřená mezi Teollisuuden ja Työnantajain Keskusliitto (nyní Elinkeinoelämän keskusliitto, ústřední federace hospodářského života) a Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestö (ústřední organizace finských odborových organizací).

15. Předkládající soud uvádí, že i když rozsah povinnosti uložené členskými státy v článku 4 směrnice 2008/104 vyvolává pochybnosti, toto ustanovení může být vykládáno tak, že uvedeným členským státem ukládá povinnost dbát na to, aby jejich právní řád neobsahoval neodůvodněná omezení nebo zákazy v oblasti agenturního zaměstnávání. Podle předkládajícího soudu je však ustanovení čl. 29 odst. 1 odvětvové smlouvy založeno na jiném přístupu, než je přístup sledovaný směrnicí 2008/104, jelikož s cílem chránit stále zaměstnance podniků zakazuje zaměstnávání zaměstnanců agentur práce, s výjimkou určitých přesně stanovených případů.

16. Předkládající soud se kromě toho zabývá důsledky, které je třeba dovodit z případné neslučitelnosti vnitrostátního ustanovení se směrnicí 2008/104 v takové věci, jako je věc v původním řízení, která se týká sporu mezi jednotlivci.

IV – Předběžné otázky a řízení před Soudním dvorem

17. V tomto kontextu se työtuomioistuin rozhodl přerušit řízení a položit Soudnímu dvoru následující předběžné otázky:

- „1) Je třeba vykládat čl. 4 odst. 1 směrnice [2008/104] v tom smyslu, že vnitrostátním orgánům včetně soudů ukládá trvalou povinnost, aby pomocí prostředků, které mají k dispozici, ověřovaly, že nejsou v platnosti žádná ustanovení vnitrostátních právních předpisů nebo kolektivních smluv, která jsou v rozporu s normami stanovenými [uvedenou] směrnicí, nebo pokud taková ustanovení existují, že nejsou uplatňována?
- 2) Je třeba vykládat čl. 4 odst. 1 směrnice [2008/104] v tom smyslu, že brání vnitrostátní úpravě, podle které je využívání agenturních pracovních sil přípustné pouze v určitých konkrétních případech, jako je pokrytí vysokého pracovního zatížení nebo u prací, které nemohou být vykonávány vlastními zaměstnanci podniku? Je možné kvalifikovat dlouhodobé přidělování zaměstnanců agentur práce na běžné činnosti podniku vedle vlastních zaměstnanců podniku jako protiprávní využívání agenturního zaměstnávání?
- 3) Pokud bude vnitrostátní právní úprava prohlášena za úpravu, která je v rozporu se směrnicí [2008/104], jaké prostředky má vnitrostátní soud k dispozici za účelem dosažení cílů [uvedené] směrnice, pokud se jedná o kolektivní smlouvu, která je závazná pro soukromé subjekty?“

18. Předkládací rozhodnutí ze dne 4. října 2013 došlo kanceláři Soudního dvora dne 9. října 2013. Písemná vyjádření předložily AKT, Öljytuote a Shell, finská, německá, francouzská, maďarská, polská, švédská, norská vláda a Komise.

19. Tito účastníci řízení a zúčastnění, s výjimkou francouzské, maďarské a polské vlády, se rovněž zúčastnili jednání, které se konalo 9. září 2014.

V – Analýza

20. Otázky položené předkládajícím soudem se dotýkají tří aspektů souvisejících s výkladem čl. 4 odst. 1 směrnice 2008/104:

- zaprvé rozsahu povinností, které uvedené ustanovení ukládá členskými státy;
- zadruhé možnosti odůvodnit s ohledem na toto ustanovení omezení využívání agenturního zaměstnávání, které stanoví odvětvová smlouva, a
- zatřetí otázky, zda se lze dotýčeného ustanovení směrnice dovolávat ve sporu mezi jednotlivci.

21. Tyto aspekty budu zkoumat ve stejném pořadí.

A – K rozsahu povinností vyplývajících z čl. 4 odst. 1 směrnice 2008/104 (první otázka)

1. Úvodní poznámky

22. Podstatou první otázky předkládajícího soudu je, zda čl. 4 odst. 1 směrnice 2008/104 členským státům ukládá povinnost odstranit zákazy nebo omezení týkající se využívání zaměstnanců agentur práce, pokud tyto zákazy nebo omezení nemohou být odůvodněny na základě obecného zájmu.

23. Účastníci původního řízení a zúčastnění jsou rozděleni, pokud jde o výklad uvedeného ustanovení.

24. Někteří účastníci řízení zastávají názor, že dotyčné ustanovení členským státům ukládá, aby odstranily omezení využívání agenturního zaměstnávání, která nemohou být odůvodněna⁴.

25. Jiní účastníci řízení⁵ naproti tomu tvrdí, že čl. 4 odst. 1 směrnice 2008/104 nestanoví žádnou hmotněprávní povinnost, ale musí být vykládán ve spojení se svým odstavcem 2. Odstavec 2 stanoví povinnost členských států provést přezkum omezení použitelných na agenturní zaměstnávání před uplynutím lhůty pro provedení směrnice 2008/104, aby ověřil, zda jsou odůvodněna „na základě obecného zájmu podle odstavce 1“. Působnost odstavce 1 tohoto článku se tak omezuje na vymezení předmětu uvedeného přezkumu. Uvedený odstavec 1 členským státům zejména neukládá povinnost dosáhnout výsledku směřující k tomu, aby bylo zajištěno, že omezení, která existují v jejich právních úpravách, jsou skutečně odůvodněna na základě obecného zájmu.

2. Doslovný a teleologický výklad

26. Článek 4 odst. 1 směrnice 2008/104 stanoví, že zákazy nebo omezení týkající se agenturního zaměstnávání „mohou být odůvodněny pouze na základě obecného zájmu“; poté následuje demonstrativní výčet těchto důvodů.

27. Uvádím, že tato formulace potvrzuje výklad dotyčného ustanovení, podle kterého omezení, která nejsou odůvodněna na základě důvodů obecného zájmu, jejichž demonstrativní výčet⁶ je poskytnut, jsou neslučitelná s unijním právem. Pokud by se totiž dotčené ustanovení vůbec nezabývalo slučitelností omezení s unijním právem, formulace, podle které omezení „mohou být odůvodněna pouze“ na základě obecného zájmu, by ztratila svůj význam.

28. Z této formulace jasně vyplývá hmotněprávní norma obsahující zákaz neodůvodněných omezení. Na rozdíl od toho, co tvrdí několik účastníků řízení⁷, považuji za obtížné připustit, že se jedná o ryze procesní ustanovení, které je podobné ustanovením obsaženým v následujících odstavcích téhož článku 4.

29. Tento výklad je podle mého názoru podpořen teleologickými úvahami, na kterých je založena dotyčná právní úprava.

4 — Žalovaná v původním řízení a maďarská vláda. Stejný postoj byl vyjádřen též předkládajícím soudem. Francouzská a polská vláda se k této otázce nevyjádřily.

5 — Žalobkyně v původním řízení a finská, německá, švédská a norská vláda. Komise, která změnila svůj názor v průběhu řízení, patrně navrhuje stejný výklad.

6 — Pokud jde o demonstrativní povahu tohoto seznamu, viz bod 100 tohoto stanoviska.

7 — Finská, německá, švédská a norská vláda a při jednání též Komise.

30. Žádný z účastníků řízení nepochybně, že se směrnice 2008/104 týká pracovních podmínek agenturních zaměstnanců a podmínek použitelných na využívání agenturního zaměstnávání.

31. Tento dvojitý cíl – který se odráží v samotném názvu směrnice 2008/104⁸ – je převzat v článku 2 uvedené směrnice, který odkazuje na potřebu zajistit ochranu zaměstnanců agentur práce a zlepšení kvality agenturního zaměstnávání, a to zejména zajištěním dodržování zásady rovného zacházení vůči zaměstnancům agentur práce a nutností vymezit vhodný rámec pro agenturní zaměstnávání za účelem účinného přispění k vytváření pracovních míst a k rozvoji pružných forem práce⁹.

32. Obě složky tohoto cíle jsou komplementární, takže patrně není logické je od sebe oddělovat. Zvýšení úrovně ochrany zaměstnanců agentur práce totiž může zpochybnit nutnost některých existujících zákazů nebo omezení, což by mělo umožnit větší otevřenost vůči této formě práce¹⁰.

33. Do určité míry se jedná o společný aspekt tří aktů Evropské unie o atypickém zaměstnávání, které se týkají práce na částečný pracovní úvazek nebo na dobu určitou¹¹. Obecným cílem unijních opatření v této oblasti je rozvoj pružných forem práce a současně snaha o dosažení nové úrovně harmonizace sociálních práv¹². Regulační model, na kterém tato opatření spočívají, založený na hledání rovnováhy mezi flexibilitou a bezpečností na trhu práce, byl nazván „flexikurita“¹³.

34. Využívání pružných forem práce podle tohoto modelu musí umožnit posílení adaptační kapacity trhu práce, vytvářet více pracovních míst a zlepšovat přístup některých ohrožených skupin, jako jsou mladí zaměstnanci, k zaměstnání na dobu neurčitou. Pro některé by tento typ zaměstnání mohl sloužit jako odrazový můstek – „stepping stone“ – ke vstupu na trh práce¹⁴.

35. Dvojitý cíl směrnice 2008/104 se projevuje v její struktuře, která se vedle svých úvodních (působnost, cíl, definice) a závěrečných ustanovení soustřeďuje na dvě těžiště, tedy na kapitulu II, která je zcela věnovaná pracovním podmínkám zaměstnanců agentur práce, a na článek 4, zařazený do její kapitoly I, který se týká omezení využívání agenturního zaměstnávání.

36. Neshledávám však, čím by uvedený článek 4 mohl přispět k cílům směrnice 2008/104, pokud by stanovil pouhou povinnost členských států identifikovat překážky stanovené pro agenturní zaměstnávání bez toho, aby k nim připojil jakýkoliv závazný důsledek.

8 — Název uvedený v původním legislativním návrhu, „směrnice [...] o pracovních podmínkách zaměstnanců agentur práce“, byl v průběhu projednávání v Evropském parlamentu změněn na „směrnice [...] o agenturním zaměstnávání“ z důvodu, že „předmět a obsah zkoumané směrnice se neomezuje na ‚pracovní podmínky‘, ale rozšiřuje se na podporu a právní úpravu odvětví agentur práce“ tím, že se rovněž zařazuje do stejné skupiny jako předchozí směrnice, které se týkají práce na částečný úvazek a pracovních poměrů na dobu neurčitou (viz důvodová zpráva legislativního usnesení Parlamentu, A5-0356/2002 ze dne 23. října 2002, příloha I).

9 — Body 9 až 11 směrnice 2008/104 tak zdůrazňují význam nových forem organizace práce pro vytváření pracovních míst, jednoho z hlavních téžisek Lisabonské strategie.

10 — Viz bod 18 odůvodnění směrnice 2008/104.

11 — Vedle směrnice 2008/104 se jedná o směrnici Rady 97/81/ES ze dne 15. prosince 1997 o Rámcové dohodě o částečném pracovním úvazku uzavřené mezi organizacemi UNICE, CEEP a EKOS (Úř. věst. L 14, s. 9; Zvl. vyd. 05/03, s. 267) a směrnici Rady 1999/70/ES ze dne 28. června 1999 o rámcové dohodě o pracovních poměrech na dobu určitou uzavřené mezi organizacemi UNICE, CEEP a EKOS (Úř. věst. L 175, s. 43; Zvl. vyd. 05/03, s. 368).

12 — Tímto cílem se řídily následující návrhy Komise v oblasti atypického zaměstnávání: návrh směrnice Rady, kterým se doplňují opatření k podpoře zlepšování bezpečnosti a zdraví dočasných zaměstnanců [COM(90)228 final předložený Komisi ze dne 29. června 1999], který byl do značné míry neúspěšný, a návrh SEC(1995)1540, který vedl k zahájení konzultací sociálních partnerů, jež vyústily v přijetí dvou rámcových dohod týkajících se práce na částečný pracovní úvazek a pracovních poměrů na dobu určitou.

13 — Viz obecné zásady flexikurity přijaté Radou 5. a 6. prosince 2007 a schválené Evropskou radou dne 14. prosince 2007 (dokument Rady č. 16201/07). Viz rovněž sdělení komise Evropskému parlamentu, Radě, Evropskému hospodářskému a sociálnímu výboru a Výboru regionů – K obecným zásadám flexikurity: větší počet a vyšší kvalita pracovních míst prostřednictvím flexibility a jistoty [COM(2007)359 final ze dne 27. června 2007].

14 — Viz Bell, M., „Between flexicurity and fundamental social rights: the EU directives on atypical work“, *European law review*, 2012, sv. 37, č. 1, p. 36; Davies, A., „Regulating atypical work: beyond equality“, *Resocialising Europe in a time of crisis*, 2013, s. 237.

37. Podle mého názoru musí být článek 4 ve světle svého účelu vykládán jako ustanovení, které stanoví nejen procesní povinnosti (odstavce 2 až 5), ale rovněž hmotněprávní normu (první odstavec). Tato hmotněprávní norma zakazuje zachování omezení využívání agenturního zaměstnávání, pokud nejsou odůvodněna zejména s ohledem na harmonizaci minimálních pracovních podmínek¹⁵.

38. Odstavce 2 až 5 uvedeného článku 4 stanoví procesní mechanismus, který má napomoci provádění tohoto zákazu prostřednictvím přezkumu stávajících omezení na vnitrostátní úrovni, a to vedle obvyklých prostředků provádění unijního práva. Pokud by odstavec 1 téhož článku neobsahoval zákaz neodůvodněných omezení, tento procesní mechanismus by postrádal *ratio legis*.

39. Nepovažuji za rozumné tvrdit, že unijní normotvůrce chtěl pouze stanovit, že členské státy definují nezávazný inventář omezení, který bude ryze informativní a nebude mít žádné následky. Komise je oprávněna takové informace shromažďovat v rámci obecného úkolu dohlížet na uplatňování unijního práva, který jí přísluší na základě Smluv.

40. Právní nauka je prakticky jednotná v tom, že čl. 4 odst. 1 směrnice 2008/104 vykládá tak, že členským státům ukládá povinnost odstranit neodůvodněná omezení týkající se agenturního zaměstnávání¹⁶. Někteří autoři uvádějí, že uvedené ustanovení má zjevně za cíl nalezení spravedlivé rovnováhy mezi svobodami vnitřního trhu a sociálními právy, a pokud by bylo vykládáno jako pouhé doporučení, postrádalo by jakýkoliv užitečný účinek¹⁷.

41. Stejně odůvodnění patrně na evropské úrovni inspirovalo společné prohlášení sociálních partnerů v odvětví přechodného zaměstnávání, které bylo vydáno krátce před formálním přijetím směrnice 2008/104. Toto prohlášení uznává nutnost některých omezení využívání agenturního zaměstnávání za účelem zabránění zneužívání a zároveň uvádí, že neodůvodněná omezení musí být odstraněna¹⁸.

3. Přípravné práce

42. Přípravné práce patrně rovněž hovoří ve prospěch závaznosti čl. 4 odst. 1 směrnice 2008/104.

43. Někteří účastníci řízení tvrdí opak¹⁹ a uvádějí, že návrh předložený Komisí Radě Evropské unie v čl. 4 odst. 2 obsahoval výslovné ustanovení, podle kterého členské státy přezkoumají omezení využívání agenturního zaměstnávání, aby ověřily, zda jsou nadále odůvodněná, a „[v] opačném případě tato omezení zruší“²⁰. Posledně uvedená formulace byla při projednávání v Radě²¹ vyjmuta, což podle uvedených účastníků řízení znamená, že Rada nechtěla neodůvodněná omezení zakázat.

44. Tato argumentace se podle mne ubírá nesprávným směrem.

15 — Tato harmonizace nesmí, podle doložky o zachování sociální ochrany, kterou obsahuje čl. 9 odst. 2 směrnice 2008/104, vést ke snížení obecné úrovně ochrany zaměstnanců v dotyčné oblasti.

16 — Viz zejména Bell, M., tamtéž, s. 36; Davies, A. tamtéž, s. 237; Countouris, N., a Horton, R., „The Temporary Agency Work Directive: Another Broken Promise“, *Industrial Law Journal*, 2009, sv. 38, č. 3, s. 335; Lhernould, J.-P., „Le détachement des travailleurs intérimaires dans l'Union européenne“, *Revue de droit de travail* 2012, s. 308; Weiss, M., „Regulating Temporary Work in Germany“, *Temporary agency work in the European Union and the United States*, s. 120 až 122; Rönnmar, M., „The regulation of temporary agency work in Sweden and the impact of the (2008/104/EC) Directive“, *European Labour Law Journal (ELLJ)*, 2010, sv. 1, č. 3, s. 422 až 429.

17 — Engels, C., „Regulating temporary work in the European Union: The Agency Directive“, *Temporary agency work in the European Union and the United States*, 2013, č. 82, s. 14; Mitrus, L., „Ochrona pracowników tymczasowych w świetle prawa unijnego a prawo polskie“, Sobczyk A. (red.), *Z problematyki zatrudnienia tymczasowego*, Wolters Kluwer Polska, 2011, s. 18.

18 — Společné prohlášení EuroCIETT (Evropská konfederace agentur práce) a UNI-Europa (Evropská odborová federace) ze dne 28. května 2008 ke směrnici o agenturním zaměstnávání, body 7 a 14 (<http://www.eurociett.eu/>).

19 — Žalobkyně v původním řízení a finská vláda.

20 — Viz pozměněný návrh směrnice Evropského parlamentu a Rady o pracovních podmínkách zaměstnanců agentur práce [COM(2002) 701 final ze dne 28. listopadu 2002], který nahradil původní návrh směrnice Evropského parlamentu a Rady o pracovních podmínkách zaměstnanců agentur práce [COM(2002) final 149 ze dne 20. března 2002]

21 — Společný postoj Rady č. 24/2008 ze dne 15. září 2008 (ST 10599 2008).

45. Změna provedená Radou v průběhu legislativního procesu se především týká čl. 4 odst. 2 směrnice 2008/104, který upravuje přezkumný postup. Naopak jeho první odstavce, o který se v projednávané věci jedná, byl v nezměněné podobě převzat do společného postoje schváleného Radou.

46. Seznam důvodů obecného zájmu, který je obsažen v uvedeném prvním odstavci, byl mimoto v průběhu legislativního procesu předmětem rozsáhlých diskusí²². Proč by orgány přikládaly tomuto ustanovení takový význam, kdyby postrádalo jakoukoliv závaznost?

47. V tomto ohledu není možné s jistotou identifikovat důvody odstranění dotyčné pasáže odstavce 2 uvedeného článku 4, podle které členské státy měly omezení „zrušit“. Nejpravděpodobnějším vysvětlením patrně je, že Rada tuto pasáž odstranila proto, že zákaz neodůvodněných omezení již byl uveden v prvním odstavci, který zůstal nezměněn.

48. V důvodové zprávě ke společnému postoji totiž Rada uvedla, že „zásadním způsobem dodržela smysl změny 34 předložené Parlamentem“²³, ale „nepovažovala za nutné zachovat pasáž týkající se zrušení neodůvodněných omezení a zákazů“²⁴. Komise ve svém sdělení společného postoje Parlamentu uvedla, že navazuje na pozměněný návrh č. 34 Parlamentu „kromě případů, kdy se již nevztahuje na členské státy, které mají povinnost zrušit [...] omezení [...], jelikož Rada nepovažovala za nutné opakovat účinek zákazu uvedeného v čl. 4 odst. 1 nebo za vhodné stanovit konečný výsledek přezkumu“²⁵. Společný postoj tak byl schválen Parlamentem na základě těchto úvah²⁶.

49. Postup přijímání směrnice 2008/104 tedy podporuje výklad, podle kterého její čl. 4 odst. 1 zakazuje zachování omezení agenturního zaměstnávání, která nejsou odůvodněna na základě obecného zájmu.

4. Právní základ

50. Konečně, německá vláda vyjádřila pochybnost ohledně otázky, zda právní základ směrnice 2008/104 povoloval vložení hmotněprávního ustanovení majícího za cíl odstranění omezení týkajících se využívání agenturního zaměstnávání.

51. Uvádím, že právní základ aktu je pro jeho výklad relevantní, jelikož může do určité míry objasnit cíle, které normotvůrce sledoval. Mimoto v případě, že existují různé možnosti výkladu, musí být právní základ zohledněn za účelem vyloučení výkladu, který by mohl vést k neplatnosti aktu.

52. Směrnice 2008/104 je založena na dřívějším čl. 137 odst. 1 a 3 ES, který orgánům přiznával pravomoc „směrnicemi stanovit minimální požadavky, které se uplatní postupně“, zejména pokud jde o „pracovní podmínky“.

22 — Parlament pozměnil původní návrh Komise zejména tím, že zavedl tři nové důvody, které mohou odůvodnit omezení (zdravotní a bezpečnostní hlediska a ostatní rizika pro některé kategorie zaměstnanců nebo některá odvětví hospodářské činnosti, náležité fungování trhu práce a nutnost předejít možnému zneužívání). Viz legislativní usnesení ze dne 21. listopadu 2002 [P5_TA(2002) 0562] a důvodová zpráva (A5-0356/2002 ze dne 23. října 2002).

23 — Uvedená změna 34 rozdělila předmětné ustanovení článku 4 na dvě samostatné části, přičemž „první odstraňuje veškeré pochybnosti ohledně možnosti za určitých okolností zachovat nebo zavést omezení a zákazy týkající se agenturního zaměstnávání [...], druhá část posiluje ustanovení upravující přezkum těchto omezení členskými státy“. Viz důvodová zpráva legislativního usnesení Parlamentu (A5-0356/2002 ze dne 23. října 2002).

24 — Společný postoj č. 24/2008, bod 2.2 důvodové zprávy.

25 — Sdělení komise Evropskému parlamentu podle čl. 251 odst. 2 druhé pododstavce Smlouvy o ES týkající se společného postoje Rady k přijetí směrnice Evropského Parlamentu a Rady o dočasné práci zprostředkované přes agenturu – Politická dohoda o společném postoji (hlasování kvalifikovanou většinou) [COM(2008) 568 final ze dne 18. září 2008, s. 6]

26 — Legislativní usnesení Evropského parlamentu ze dne 22. října 2008 [P6_TA(2008) 0507].

53. Někteří účastníci řízení²⁷ tvrdí, že tento právní základ vylučuje možnost vykládat čl. 4 odst. 1 směrnice 2008/104 tak, že zakazuje neodůvodněná omezení využívání agenturního zaměstnávání. Podle nich takový zákaz nepatří mezi „pracovní podmínky“ a kromě toho nepředstavuje „minimální požadavek“ ve smyslu dřívějšího článku 137 ES.

54. Logikou tohoto argumentu nejsem přesvědčen.

55. Považuji za prokázané, že směrnice 2008/104 sleduje dvojí cíl a že se týká nejen pracovních podmínek agenturních zaměstnanců, ale rovněž omezení, která vyplývají z využívání této formy práce. V opačném případě by její článek 4, bez ohledu na jeho výklad, postrádal smysl.

56. Podle argumentů výše uvedených účastníků řízení dřívější článek 137 ES v tomto ohledu nebrání tomu, aby se směrnice 2008/104 zabývala omezeními využívání agenturního zaměstnávání. Tito účastníci řízení nicméně tvrdí, že tento právní základ pouze umožňuje, aby členskými státy byly v souvislosti s těmito omezeními ukládány velice „omezené“ nebo „ryze procesní“ povinnosti s ohledem na tato omezení.

57. V tomto ohledu připomínám, že volba právního základu aktu musí spočívat na objektivních skutečnostech, zejména na cíli a na obsahu aktu²⁸. Neshledávám však žádnou objektivní skutečnost, která by v rámci dřívější Smlouvy o ES odůvodňovala rozlišování mezi hmotněprávními ustanoveními a procesními ustanoveními, pokud jde o odstraňování omezení využívání určité formy práce.

58. Za předpokladu, že by právní základ zvolený pro směrnici 2008/104 neumožňoval vložení ustanovení, která se týkají využívání agenturního zaměstnávání, tento přístup by vedl k neplatnosti jejího článku 4, a to bez ohledu na to, zda členskými státy stanoví procesní nebo hmotněprávní povinnosti.

59. Argument, podle kterého dřívější článek 137 ES umožňuje pouze zavedení určitých procesních povinností, mě tudíž nepřesvědčil.

60. Je tedy třeba se ptát, zda výklad, podle kterého článek 4 směrnice 2008/104 obsahuje zákaz neodůvodněného omezení využívání agenturního zaměstnávání, nezpochybnuje její platnost.

61. Připomínám, že z ustálené judikatury vyplývá, že pokud přezkum unijního aktu ukáže, že sleduje dvojí cíl nebo že má dvě složky, a pokud je jeden nebo jednu z nich možno identifikovat jako hlavní nebo převažující cíl nebo složku, zatímco druhý cíl nebo složka je pouze vedlejší, musí být akt založen na jediném právním základu, a sice na tom, který je vyžadován hlavním nebo převažujícím cílem nebo složkou.

62. Pouze výjimečně, pokud je prokázáno, že akt má současně několik cílů, které jsou neoddělitelně spojeny, aniž je jeden druhotný a nepřímý vzhledem k druhému, musí být takový akt založen na různých odpovídajících právních základech²⁹.

63. Hlavní složku směrnice 2008/104 tvoří její ustanovení v oblasti pracovních podmínek, jelikož její článek 4 má jednoznačně akcesorické postavení. Tento vztah vyplývá ze struktury směrnice 2008/104 (celá kapitola je plně věnována pracovním podmínkám) a z úvah sledovaných při jejím přijímání: teprve po provedení harmonizace pracovních podmínek se může jevit jako odůvodněná určitá liberalizace agenturního zaměstnávání.

27 — Žalobkyně v původním řízení, finská, německá a švédská vláda a při jednání též Komise.

28 — Viz zejména rozsudek Komise v. Parlament a Rada (C-411/06, EU:C:2009:518, bod 45 a citovaná judikatura).

29 — Viz mezi jinými rozsudek Huber (C-336/00, EU:C:2002:509, bod 31).

64. Skutečnost, že směrnice 2008/104 souvisí se sociálními ustanoveními Smlouvy tak nebrání tomu, aby sledovala akcesorický cíl, jímž je odstranění některých omezení agenturního zaměstnávání.

65. Příkladem uvádím, že směrnice 97/81 týkající se práce na částečný úvazek, která byla přijata na základě sociálních ustanovení Smlouvy, rovněž sleduje dvojí účel – podporu práce na částečný pracovní úvazek a odstraňování diskriminace mezi pracovníky na částečný pracovní úvazek a pracovníky na plný pracovní úvazek. Tato směrnice kromě toho obsahuje ustanovení, jež má za cíl odstranění překážek zaměstnávání na částečný pracovní úvazek³⁰.

66. S ohledem na tyto úvahy jsem toho názoru, že směrnice 2008/104 byla správně přijata na základě dřívějšího článku 137 ES, aniž odkazovala na dřívější čl. 47 odst. 2 ES a článek 55 ES, které se týkají služeb, navzdory skutečnosti, že v článku 4 obsahuje některá ustanovení, která se použijí na omezení poskytování služeb v oblasti agenturního zaměstnávání.

5. Slučitelnost s článkem 28 Listiny

67. Žalobkyně v původním řízení, dovolávajíc se zásady autonomie sociálních partnerů, zpochybňuje rovněž to, že by se zákaz neodůvodněných omezení týkajících se využívání agenturního zaměstnávání mohl vztahovat na ustanovení kolektivních smluv. Takováto ustanovení se podle ní těší imunitě vyplývající ze základního práva na kolektivní vyjednávání, které je zakotveno v článku 28 Listiny.

68. Připomínám, že z ustálené judikatury vyplývá, že články 45 SFEU, 49 SFEU a 56 SFEU platí nejen pro akty státních orgánů, nýbrž i pro jinou právní úpravu, jejímž cílem je kolektivní regulace závislé výdělečné činnosti, samostatné pracovní činnosti a poskytování služeb. Soudní dvůr již mnohokrát potvrdil, že kolektivní smlouvy nejsou vyňaty z působnosti ustanovení týkajících se svobod zakotvených ve Smlouvě³¹. Vzhledem k tomu, že kolektivní smlouva obsahuje ustanovení omezující využívání agenturních zaměstnanců, spadá do působnosti článku 56 SFEU.

69. I když unijní právo plně respektuje autonomii sociálních partnerů, nic to nemění na tom, že jejich právo vyjednat a uzavírat kolektivní smlouvy musí být vykonáváno v souladu s právem, včetně unijního práva³².

70. Soudní dvůr tak rozhodl, že sociální partneři musí jednat v souladu s ustanoveními sekundárního práva Unie, která konkretizují zásadu zákazu diskriminace v oblasti zaměstnání a povolání. Skutečnost, že sekundární právo Unie brání ustanovení kolektivní smlouvy, neporušuje právo na sjednávání a uzavírání kolektivních smluv zaručené článkem 28 Listiny³³. Pokud je ustanovení kolektivní smlouvy neslučitelné s unijním právem, soud musí odepřít jeho aplikaci³⁴.

71. Tyto úvahy se podle mého názoru ve stejné míře uplatní na čl. 4 odst. 1 směrnice 2008/104, jelikož se jedná o kogentní normu provádějící svobodu zakotvenou ve Smlouvě, která není spojena s výjimkou ve prospěch kolektivních smluv³⁵.

30 — Viz článek 5 odst. 1 směrnice 97/81 a rozsudky Michaeler a další (C-55/07 a C-56/07, EU:C:2008:248) a Bruno a další (C-395/08 a C-396/08, EU:C:2010:329, bod 78). Uvedená směrnice byla přijata na základě čl. 4 odst. 2 Dohody o sociální politice, připojené ke Smlouvě o ES, jež byla poté začleněna do kapitoly o sociální politice Smlouvy o ES (článek 139 odst. 2 ES).

31 — Rozsudky Laval un Partneri (C-341/05, EU:C:2007:809, bod 98) a The International Transport Workers' Federation a The Finnish Seamen's Union (C-438/05, EU:C:2007:772, body 33 a 54 citovaná judikatura).

32 — Rozsudky Prigge a další (C-447/09, EU:C:2011:573, bod 47) a Erny (C-172/11, EU:C:2012:399, bod 50). Tato úvaha se objevuje v bodě 19 odůvodnění směrnice 2008/104.

33 — Rozsudek Hennigs a Mai (C-297/10 a C-298/10, EU:C:2011:560, body 68 a 78).

34 — Viz stanovisko generální advokátky E. Sharpston ve věci Österreichischer Gewerkschaftsbund (C-476/12, EU:C:2014:89, bod 51).

35 — Naopak, odchylka v tomto smyslu je stanovena v čl. 5 odst. 3 směrnice 2008/104, který se týká zásady rovného zacházení se zaměstnanci agentur práce.

72. Tento přístup se shoduje se skutečností, že ustanovení unijních směrnic v oblasti pracovního práva mohou být prováděna nejen prostřednictvím právní úpravy, ale rovněž prostřednictvím kolektivních smluv s obecnou působností. Podle čl. 11 odst. 1 směrnice 2008/104 jsou členské státy povinny nejen přijmout opatření pro dosažení souladu se směrnicí, ale rovněž zajistit, že se na nezbytné úpravě dohodnou sociální partneři.

73. V tomto ohledu neshledávám žádný racionální důvod pro tvrzení, že kolektivní smlouvy musí být upřednostněny před právní úpravou členských států a nevztahuje se na ně unijní právo.

74. Z těchto úvah nikterak nevyplývá, že volný pohyb služeb má přednost před právem na kolektivní vyjednávání. Skutečnost, že některá omezení obsahu kolektivních smluv mohou být stanovena kogentními normami, neporušuje výkon tohoto základního práva.

75. Právo na kolektivní vyjednávání zakotvené v článku 28 Listiny tak nebrání výkladu čl. 4 odst. 1 směrnice 2008/104, podle kterého musí být omezení využívání agenturního zaměstnávání zavedená kolektivními smlouvami odůvodněna na základě obecného zájmu, nemá-li dojít k jejich prohlášení za neslučitelné s unijním právem.

6. Úloha vnitrostátních soudů

76. Chtěl bych Soudní dvůr upozornit na obecnější teleologický výklad.

77. Unijní právní řád je založen na systémové zásadě, která přiznává vnitrostátním soudům při provádění unijní právní úpravy zásadní úlohu.

78. V systému zavedeném článkem 267 SFEU jsou funkce svěřené vnitrostátním soudům a Soudnímu dvoru zásadní s ohledem na samotnou povahu unijního práva. Ustanovení, které by soudy členských států připravilo o jejich pravomoci týkající se výkladu a uplatňování unijního práva a Soudní dvůr o pravomoc rozhodovat o předběžných otázkách, které mu jsou kladeny, by zkruslovalo pravomoci, které Smlouvy přiznávají unijním orgánům a členským státům, které jsou zásadní pro zachování samotné povahy unijního práva³⁶.

79. Výklad, který v projednávané věci obhajují některé členské státy, podle kterého členské státy musí přezkoumat omezení využívání agenturního zaměstnávání, přičemž nemají žádnou povinnost, pokud jde o výsledek tohoto přezkumu, je podle mne s touto zásadou neslučitelný.

80. Podle tohoto výkladu jsou zodpovědné za identifikaci omezení využívání agenturního zaměstnávání a za postup, který logicky musí vést ke změně nebo zrušení omezení, která nejsou odůvodněná, pouze správní orgány členských států a s nimi případně sociální partneři.

81. Německá vláda ve svém písemném vyjádření v této souvislosti odkazuje na „správní přezkum“ (administrative Überprüfung), přičemž připouští, že by dotčený článek 4 směrnice 2008/104 podle svého smyslu a účelu mohl obsahovat nepsanou povinnost zrušit nebo upravit omezení, která nemohou být odůvodněna.

36 — Posudek 1/09 (EU:C:2011:123, body 85 a 89).

82. Komise při jednání uvedla³⁷, že výklad, podle kterého článek 4 směrnice 2008/104 stanoví výlučně procesní povinnosti, jej nezbavuje jeho užitečného účinku. Komise uvádí, že kdykoliv se dozví o existenci omezení, může zahájit dialog s orgány dotyčného členského státu za účelem nalezení nejvhodnějšího způsobu dosažení souladu ustanovení s uvedenou směrnicí. Může rovněž zahájit řízení pro nesplnění povinnosti.

83. Někteří autoři rovněž kritizují čl. 4 odst. 1 směrnice 2008/104 a tvrdí, že by bylo riskantní ponechat na soudech, aby posuzovaly odůvodněnost omezení a jejich přiměřenost. Pokud by podle těchto autorů bylo uplatňování důvodů obecného zájmu a kritéria přiměřenosti svěřeno do rukou soudů, bude riskantní a vysoce nepředvídatelné – obrazně řečeno – jako „pohyblivé písky“³⁸.

84. Podle mne by však bylo v rozporu se základy systému unijního práva, pokud by správním orgánům byla přiznána výlučná pravomoc ověřovat slučitelnost vnitrostátní právní úpravy s unijní směrnicí a přitom by tato pravomoc byla odňata vnitrostátním soudům.

85. Uvádím tedy, že by tento přístup nejen vyloučil vnitrostátní soudy z procesu provádění článku 4 směrnice 2008/104, ale rovněž by zpochybnil jejich pravomoc zkoumat omezení použitelná na agenturní zaměstnávání z hlediska článku 56 SFEU.

86. Takový přístup považuji za neslučitelný s účelem systému unijního práva, jelikož by soudům členských států odnímal hlavní úkol, který jim byl ohledně provádění unijního práva svěřen.

7. Dílčí závěr

87. Podle bodu 22 odůvodnění směrnice 2008/104 tato směrnice musí být prováděna v souladu s ustanoveními primárního práva, zejména s těmi, která se týkají služeb. Je tak třeba zkoumat vazbu existující mezi článkem 56 SFEU a čl. 4 odst. 1 směrnice 2008/104.

88. Podotýkám, že *ratio legis* čl. 4 odst. 1 směrnice 2008/104 se neshoduje s účelem zásady volného pohybu služeb. Uvedený čl. 4 odst. 1 se totiž týká odstranění neodůvodněných překážek agenturnímu zaměstnávání s cílem podporovat tuto pružnou formu práce, a tak přispívat k vytváření pracovních míst a začlenění do trhu práce.

89. Nicméně – vzhledem k tomu, že agenturní zaměstnávání s sebou nese existenci zprostředkovatelů (agentur práce) – každé omezení této formy práce představuje rovněž omezení služeb poskytovaných těmito podniky. Liberalizace této formy práce tak znamená liberalizaci služeb agenturního zaměstnávání, jelikož se jedná o dvě strany téže mince.

90. I když se čl. 4 odst. 1 směrnice 2008/104 vztahuje na omezení týkající se „využívání zaměstnanců agentur práce“, a týká se tedy *prima facie* postavení posledně uvedených zaměstnanců³⁹, použije se v širším smyslu rovněž na omezení týkající se služeb agentur práce.

37 — Komise ve svém písemném vyjádření navrhovala odlišný výklad, podle kterého uvedený článek 4 zakazuje zachování neodůvodněných omezení agenturního zaměstnávání.

38 — Robin-Olivier, S., „A French reading of Directive 2008/104 on temporary agency work“, *European labour law journal*, 2010, sv. 1, č. 3, s. 404.

39 — Například zákaz uzavřít se zaměstnancem agentury pracovní smlouvu na dobu neurčitou, zákaz využívání agenturních zaměstnanců pro účely přidělení k uživateli, nebo zákaz zaměstnávat handicapované osoby jako agenturní zaměstnance [viz „zpráva služeb Komise o práci expertní skupiny k provádění směrnice 2008/104, srpen 2011, s. 29 a 31, a zpráva Komise Evropskému parlamentu, Radě, Evropskému hospodářskému a sociálnímu výboru a Výboru regionů o používání směrnice 2008/104/ES o agenturním zaměstnávání, COM(2014) 176 final ze dne 21. března 2014, s. 12 a 13].

91. Uvádím, že zákaz omezení svobody poskytování služeb agenturami práce vyplývá již ze článku 56 SFEU⁴⁰. Vzhledem k tomu, že omezení týkající se využívání zaměstnanců agentur práce rovněž představují překážku pro služby poskytované agenturami práce, čl. 4 odst. 1 směrnice 2008/104 konkretizuje zákaz vyplývající z článku 56 SFEU.

92. Uvedený čl. 4 odst. 1 v tomto ohledu stanoví naléhavé důvody obecného zájmu, které jsou obzvláště způsobilé pro odůvodnění takových omezení. Uvedený článek mimoto rozšiřuje použití zásady volného pohybu služeb na vnitrostátní situace vzhledem k tomu, že se jedná již o harmonizovanou oblast unijního práva a použití směrnice 2008/104 nepředpokládá hledání přeshraničního prvku.

93. Závěrem navrhuji odpovědět na první otázku v tom smyslu, že čl. 4 odst. 1 směrnice 2008/104 zakazuje zachování nebo zavádění omezení týkajících se využívání zaměstnanců agentur práce, která nejsou odůvodněna na základě obecného zájmu souvisejícího zejména s ochranou zaměstnanců agentur práce, s požadavky na bezpečnost a ochranu zdraví při práci a s potřebou zajistit náležitě fungování trhu práce a zabránit možnému zneužívání.

8. K důsledkům odlišného výkladu

94. Za předpokladu, že se Soudní dvůr rozhodne nevycházet z mého návrhu a vyloží čl. 4 odst. 1 jako ustanovení neplatné nebo postrádající jakoukoliv normativní hodnotu, jsem toho názoru, že by bylo užitečné, aby Soudní dvůr ve svém rozsudku výslovně připomněl, že článek 56 SFEU je nadále plně použitelný na taková omezení, jako jsou omezení, o která se jedná v projednávané věci.

95. Toto ustanovení považuji za obzvláště významné, jelikož někteří účastníci řízení patrně tvrdí, že dotčená omezení nepodléhají přezkumu vnitrostátní soudů ani na základě článku 4 směrnice 2008/104 (jelikož uvedený článek stanoví pouze procesní povinnosti), ani z hlediska článku 56 SFEU (jelikož se jedná o harmonizovanou oblast)⁴¹.

96. Sekundární právo nemůže omezit působnost základních svobod. Za předpokladu, že Soudní dvůr bude zastávat názor, že směrnice 2008/104 nezakazuje zachování omezení agenturního zaměstnávání, bude nadále příslušet vnitrostátnímu soudu, aby ověřil, zda tato omezení mohou být odůvodněna na základě článku 56 SFEU.

97. V tomto ohledu uvádím, že dotčená právní úprava je zjevně způsobilá založit přeshraniční účinky, které jsou relevantní pro článek 56 SFEU, jenž je tak ve sporu v původním řízení nadále potenciálně použitelný⁴².

B – K odůvodnění omezení ve smyslu čl. 4 odst. 1 směrnice 2008/104 (druhá otázka)

1. Úvodní poznámky

98. Podstatou druhé otázky předkládajícího soudu je, zda takové ustanovení, jako je ustanovení čl. 29 odst. 1 odvětvové smlouvy, představuje omezení ve smyslu čl. 4 odst. 1 směrnice 2008/104, a případně zda může být odůvodněno.

40 — Viz například rozsudky Komise v. Belgie (C-397/10, EU:C:2011:444) a Strojírny Prostějov a ACO Industries Tábor (C-53/13 a C-80/13, EU:C:2014:2011).

41 — Viz body 80 až 83 tohoto stanoviska.

42 — Viz body 145 a 146 tohoto stanoviska.

99. Připomínám, že čl. 4 odst. 1 směrnice 2008/104 stanoví, že omezení mohou být odůvodněna pouze na základě obecného zájmu souvisejícího zejména s ochranou zaměstnanců agentur práce, s požadavky na bezpečnost a ochranu zdraví při práci a s potřebou zajistit náležité fungování trhu práce a zamezit možnému zneužívání.

100. Jak nasvědčuje použití slova „zejména“, nejedná se o taxativní výčet. Z formulace výše uvedeného ustanovení totiž vyplývá, že toto ustanovení poskytuje možnost, která již byla připuštěna v rámci aplikace svobod zakotvených ve Smlouvě, odůvodnit naléhavými důvody obecného zájmu omezení použitelná bez rozdílu na tuzemské poskytovatele a na poskytovatele z jiných členských států.

101. V tomto ohledu připomínám, že článek 56 ES vyžaduje nejen vyloučení jakékoliv diskriminace poskytovatele služeb usazeného v jiném členském státě na základě jeho státní příslušnosti, ale i odstranění všech omezení, i když tato platí bez rozdílu pro vnitrostátní poskytovatele, jakož i pro poskytovatele z jiných členských států, která jsou způsobilá činnost poskytovatele usazeného v jiném členském státě, ve kterém legálně poskytuje obdobné služby, znemožnit, ztížit nebo učinit méně atraktivní⁴³.

102. Takové omezení, které se uplatní bez rozdílu, nicméně může být odůvodněno, pokud odpovídá naléhavým důvodům obecného zájmu, jestliže tento zájem není chráněn pravidly, kterým poskytovatel služeb podléhá v členském státě, kde je usazen, a tehdy, pokud jsou způsobilá zaručit uskutečnění cíle, který sleduje, a nepřekračují meze toho, co je k dosažení tohoto cíle nezbytné⁴⁴.

103. Tyto úvahy, které v zásadě platí v oblasti, která nebyla na unijní úrovni harmonizovaná, jsou relevantní i v projednávané věci, jelikož čl. 4 odst. 1 směrnice 2008/104 konkretizuje článek 56 SFEU v oblasti agenturního zaměstnávání.

104. V této souvislosti uvádím, že čl. 4 odst. 1 směrnice 2004/104 obsahuje omezení použitelná na služby agentur práce, jelikož tato omezení limitují využívání zaměstnanců agentur práce. Článek 56 SFEU je tak nadále použitelný na vnitrostátní právní úpravu ovlivňující jiné služby agentur práce, než jsou služby týkající se „využívání zaměstnanců agentur práce“⁴⁵.

105. Konsistentní uplatňování dotyčných ustanovení vyžaduje, aby požadavky týkající se odůvodnění omezení uvedených v čl. 4 odst. 1 směrnice 2008/104 byly totožné s požadavky, které se vztahují na použití článku 56 SFEU. Tato úvaha je podpořena úzkou vazbou, která existuje mezi těmito ustanoveními, i bodem 22 odůvodnění směrnice 2008/104, který připomíná nutnost provádět tato ustanovení v souladu s primárním právem v oblasti svobody usazování a volného pohybu služeb.

2. K předmětu omezení

106. Pokud jde o článek kolektivní smlouvy, který je předmětem původního řízení, uvádím, že se skládá ze dvou samostatných ustanovení:

— první, které popisuje povahu úkolů, které mohou být svěřeny zaměstnancům agentur práce, se týká pouze úkolů, které jsou „časově nebo svou povahou omezené“ a které „z důvodu naléhavosti, omezeného trvání, odborných dovedností, používání specializovaných nástrojů nebo z jiných podobných důvodů“ nemohou být prováděny vlastními zaměstnanci dotyčného podniku, a

43 — Rozsudek *Portugaia Construções*, (C-164/99, EU:C:2002:40, bod 16 a citovaná judikatura).

44 — Rozsudky *Säger* (C-76/90, EU:C:1991:331, bod 15) a *Strojírny Prostějov a ACO Industries Tábor* (EU:C:2014:2011, bod 44). Mezi naléhavými důvody obecného zájmu, které již byly Soudním dvorem uznány, se uvádí ochrana zaměstnanců (viz rozsudek *Portugaia Construções*, (C-164/99, EU:C:2002:40, bod 20).

45 — Viz rozsudek *Strojírny Prostějov a ACO Industries Tábor* (EU:C:2014:2011) Z působnosti směrnice 2008/104 jsou podle jejího čl. 4 odst. 4 vyloučeny vnitrostátní požadavky související s registrací, udělením licence, certifikací, finančními zárukami nebo kontrolou agentur práce, a nadále se tak na ně potenciálně vztahují články 49 SFEU a 56 SFEU.

— druhé, která má za cíl omezení doby využívání zaměstnanců agentur práce v daném podniku, kvalifikuje jako „nekalou praktiku“ situace, ve kterých agenturní zaměstnanci „dlouhodobě vykonávají obvyklou práci podniku vedle jeho stálých zaměstnanců a jsou zařazeni pod stejným vedením“.

107. Společný výklad těchto dvou ustanovení omezuje možnost využívat dočasnou pracovní sílu v závislosti na povaze plněných úkolů a na jejich trvání. Uvedená ustanovení tak omezují využívání této formy práce a mají rovněž omezující účinek na služby agentur práce, takže bezpochyby představují omezení ve smyslu čl. 4 odst. 1 směrnice 2008/104.

3. K odůvodnění na základě obecného zájmu

108. Většina účastníků řízení s výjimkou žalované v původním řízení tvrdí, že dotčená omezení jsou odůvodněna obecným zájmem, který se týká nutnosti zajistit řádné fungování trhu práce a zabránit zneužíváním.

109. Jak vysvětlila finská vláda, cílem je zabránit tomu, aby práce, pro kterou jsou typické stálé pracovní poměry, nebyla bez řádného důvodu svěřována agenturním zaměstnancům, a tím zaručit, že využívání agenturního zaměstnávání nepovede ke ztrátě pracovních míst u uživatele.

110. V tomto ohledu uvádím, že z úvah, na kterých stojí směrnice 2008/104 vyplývá, že agenturní zaměstnávání není považováno za náhradu trvalých pracovních poměrů.

111. Legislativní opatření Unie v oblasti pracovního práva jsou založena na základním předpokladu, podle kterého pracovní smlouvy na dobu neurčitou představují obecnou formu pracovních poměrů⁴⁶. Ustanovení směrnice 2008/104, a zejména jejího článku 6, která se týká přístupu zaměstnanců agentur práce k zaměstnání u uživatele, rovněž prokazuje, že přímé zaměstnávání představuje privilegovaný pracovní poměr ve srovnání s agenturním zaměstnáváním.

112. Z definic uvedených v článku 3 směrnice 2008/104 dále vyplývá, že agenturní zaměstnávání předpokládá vztahy trvajících po „přechodnou dobu“⁴⁷. Z toho lze dovodit, že tato forma práce není vhodná za všech okolností, zejména tehdy, pokud je potřeba pracovních sil trvalá.

113. Přesto směrnice 2008/104 nedefinuje agenturní zaměstnávání a nemá ani za cíl vyjmenovat případy, které mohou odůvodnit využívání této formy práce. Bod 12 jejího odůvodnění naopak připomíná, že tato směrnice má za cíl respektování rozmanitosti trhů práce.

114. Vzhledem k tomu, že se unijní normotvůrce rozhodl nedefinovat situace odůvodňující využívání agenturního zaměstnávání, členské státy si v tomto ohledu uchovaly značný prostor pro uvážení.

115. Tento značný prostor pro uvážení vyplývá z pravomoci členských států přijímat politická rozhodnutí ovlivňující vývoj trhu práce, a stanovit odpovídající právní úpravu v souladu s unijním právem. Tento prostor pro uvážení je rovněž potvrzen existencí zásady zakazující snížení úrovně sociální ochrany obsažené v čl. 9 odst. 2 směrnice 2008/104. Členské státy totiž musí být ve svém jednání nadány značnou volností, aby zajistily, že odstranění některých omezení nepovede ke snížení celkové úrovně ochrany pracovníků v dotčené oblasti.

46 — Viz bod 15 odůvodnění směrnice 2008/104 a bod 7 preambule rámcové dohody, na kterou odkazuje směrnice Rady 1999/70. Viz rovněž stanovisko generálního advokáta N. Jääskinen a ve věci Jansen (C-313/10, EU:C:2011:593, bod 57).

47 — Viz definice pojmů „agentura práce“, „zaměstnanec agentury práce“ a „uživatel“ v čl. 3 odst. 1 písm. b), c) a d) směrnice 2008/104.

116. Podle mého názoru členský stát může stanovit, aniž by překračoval meze tohoto prostoru pro uvážení, že využívání agenturního zaměstnávání je povoleno za podmínek, které jsou v souladu s dočasnou povahou této formy práce, čímž se rozumí, že agenturní zaměstnávání nesmí poškozovat přímé zaměstnávání.

117. Předkládajícímu soudu přísluší, aby určil, zda čl. 29 odst. 1 odvětvové smlouvy, kterého se týká spor v původním řízení, je z tohoto pohledu odůvodněn.

118. Nicméně bych chtěl uvést, že formulace uvedeného ustanovení naznačuje, že tomu tak je.

119. S ohledem na povahu agenturního zaměstnávání popsanou v bodech 111 a 112 výše považuji za odůvodněné omezení využívání této formy práce, jak stanoví čl. 29 odst. 1 odvětvové smlouvy, na „pokrytí období vysokého pracovního zatížení nebo na jiné práce, které jsou časově nebo svou povahou omezené a které z důvodu naléhavosti, omezeného trvání, odborných dovedností, používání specializovaných nástrojů nebo z jiných podobných důvodů nemohou být [u uživatelů] prováděny vlastními zaměstnanci“.

120. Vzhledem k tomu, že sporné ustanovení zakazuje „dlouhodobé“ přidělování zaměstnanců agentur vedle vlastních zaměstnanců, sleduje podle mého názoru legitimní cíl, který má omezit zneužívání týkající se využívání této formy práce. V souladu s obecnými směry, na kterých je založena unijní právní úprava, nesmí využívání agenturního zaměstnávání poškozovat přímé zaměstnávání, ale naopak by mělo vést k formám práce, které poskytují více jistoty.

121. Dlouhodobé udržování agenturních pracovních poměrů – které by ze své povahy měly zůstat dočasné – však může nasvědčovat zneužívání této formy práce.

122. Uvádím, že přijetí opatření směřujících k zamezení zneužívání při uzavírání agenturních pracovních smluv nemůže odůvodnit prakticky úplné vyloučení této formy práce, například zákazem využívání agenturního zaměstnávání ve všech hospodářských odvětvích nebo stanovením kvót pro tento typ smluv, pokud neexistuje žádné jiné objektivní odůvodnění. Opatření směřující k zabránění zneužívání při uplatňování práva totiž nemůže být rovnocenné k odepření dotčeného práva.

123. Tak tomu v projednávané věci není, jelikož dotyčná omezení se omezují na popis objektivních důvodů odůvodňujících využití přechodné pracovní síly a nemají za cíl odstranit tuto formu práce.

124. V důsledku toho taková vnitrostátní právní úprava, jako je právní úprava, jíž se týká spor v původním řízení, jež omezuje využívání agenturního zaměstnávání na práce, které svou povahou nebo svým trváním objektivně odpovídají potřebě dočasné pracovní síly a která zakazuje dlouhodobé přidělování agenturních zaměstnanců vedle vlastních zaměstnanců podniku, je podle mne odůvodněna na základě obecného zájmu, který se týká nutnosti zajistit náležitě fungování trhu práce a zabránit zneužívání.

4. K přiměřenosti

125. Pokud jde o přiměřenost těchto omezení, uvádím, že vyjádření účastníků řízení svědčí o značných rozdílech v přístupech členských států k případným omezením agenturního zaměstnávání⁴⁸.

126. Proměnlivá intenzita omezení stanovených pro využívání agenturního zaměstnávání v členských státech nicméně nemůže mít vliv na posouzení nezbytnosti a přiměřenosti zkoumaných ustanovení⁴⁹.

48 — Tento údaj je potvrzen zprávou COM(2014) 176 final, s. 9 a 10.

49 — Rozsudek Mac Quen a další (C-108/96, EU:C:2001:67, body 33 a 34).

127. I když vnitrostátnímu soudu přísluší, aby v tomto ohledu provedl přezkum přiměřenosti, rovnou uvádím, že omezení uložená sporným ustanovením kolektivní smlouvy nepovažuji za omezení překračující meze toho, co je nezbytné pro zajištění účelu sledovaného právní úpravou.

128. Uvedená omezení úzce souvisí se sledovanými legitimními cíli, jelikož jsou určena výlučně k tomu, aby konkrétně vyjádřila dočasnou povahu agenturního zaměstnávání, a tím zabránila tomu, aby tato forma práce nahradila přímé zaměstnávání. Pokud se omezení týkají zejména „jiných prací“ a [prací vykonávaných] „dlouhodobě“, jsou patrně dostatečně obecná na to, aby umožnila zohlednění individuálních okolností, které jsou vlastní různým uživatelům.

5. Dílčí závěr

129. Závěrem mám za to, že čl. 4 odst. 1 směrnice 2004/104 nebrání vnitrostátní právní úpravě, která omezuje využívání agenturního zaměstnávání na práce, které jsou dočasné a které z objektivních důvodů nemohou být uskutečňovány pracovníky zaměstnanými přímo uživatelem a zakazuje přidělování agenturních zaměstnanců k pracovníkům zaměstnaným přímo podnikem na provádění prací, které jsou totožné s pracemi, které posledně uvedení zaměstnanci vykonávají dlouhodobě.

C – K účinku vykládaného ustanovení ve vnitrostátním právním řádu (třetí otázka)

130. Ve své třetí otázce se předkládající soud zabývá úlohou, která je mu uložena unijním právem v případě, že konstatuje, že sporné ustanovení kolektivní smlouvy je neslučitelné s čl. 4 odst. 1 směrnice 2008/104.

131. Na tuto otázku není nutné odpovídat, a to vzhledem k mému návrhu odpovědi na druhou otázku. Nicméně ji budu stručně analyzovat.

132. Nejprve je třeba připomenout, že vnitrostátní soudy jsou vázány povinností konformního výkladu, která se vztahuje rovněž na ustanovení kolektivních smluv⁵⁰.

133. Předkládající soud se zabývá otázkou, zda může být vnitrostátní právo vykládáno konformně se směrnicí 2008/104, jelikož tato směrnice a odvětvová smlouva jsou patrně založeny na protichůdných přístupech týkajících se agenturního zaměstnávání a vzhledem k tomu, že finské právo neobsahuje specifická ustanovení určená k provedení zákazu, který vyplývá z čl. 4 odst. 1 směrnice 2008/104.

134. V tomto ohledu připomínám, že povinnost konformního výkladu se neomezuje na výklad vnitrostátních ustanovení přijatých za účelem provedení směrnice 2008/104, ale vyžaduje zohlednění veškerého vnitrostátního práva pro posouzení rozsahu, v němž může být použito, aby nevedlo k výsledku odporujícímu výsledku předpokládanému uvedenou směrnicí⁵¹.

135. Neexistence prováděcích opatření tak vnitrostátnímu předkládajícímu soudu nebrání v tom, aby s přihlédnutím k veškerému vnitrostátnímu právu ověřil, zda může prostřednictvím výkladu dosáhnout výsledku konformního s unijním právem.

136. Pro případ, že konformní výklad nebude možný, je třeba zkoumat, zda má čl. 4 odst. 1 směrnice 2008/104 přímý účinek.

50 — V tomto smyslu viz rozsudek Pfeiffer a další (C-397/01 až C-403/01, EU:C:2004:584, body 101 a 119) a stanovisko generálního advokáta Ruiz-Jaraba Colomera v této věci (C-397/01 až C-403/01, EU:C:2003:245, bod 59).

51 — Rozsudky Marleasing (C-106/89, EU:C:1990:395, bod 8), Pfeiffer a další (EU:C:2004:584, bod 115) a Association de médiation sociale (C-176/12, EU:C:2014:2, bod 38).

137. Uvedené ustanovení patrně s ohledem na svůj obsah může zakládat přímý účinek. Je však třeba zkoumat, zda se jej žalovaná v původním řízení může dovolávat vůči odborové organizaci zaměstnanců.

138. I když Soudní dvůr stále neuznal přímý horizontální účinek unijních směrnic⁵², z judikatury je možné dovodit, že základní svobody zakotvené ve Smlouvě mají přímý horizontální účinek, takže je možné, aby se jich podnik dovolával proti odborové organizaci nebo seskupení odborových organizací⁵³.

139. Považuji za logické, aby byl stejný účinek přiznán ustanovení čl. 4 odst. 1 směrnice 2008/104, které konkretizuje omezení volného pohybu služeb ve zvláštní oblasti agenturního zaměstnávání.

140. Vnitrostátní opatření, která před přijetím směrnice 2008/104 omezovala využívání agenturních zaměstnanců, a tím rovněž bránilo volnému pohybu služeb v této oblasti, potenciálně spadalo do působnosti zákazu stanoveného v článku 56 SFEU. Podle mne by sotva bylo logické připustit, aby se na tato ustanovení uvedený zákaz nevztahoval pouze z důvodu, že je napříště výslovně vyjádřen ve směrnici 2008/104 a že se směrnice v zásadě neuplatní přímo na vztahy mezi jednotlivci.

141. Chci být přesný: není mým záměrem přispět k debatě týkající se přímého horizontálního účinku, který mohou mít některé zásady unijního práva zejména tehdy, pokud jsou konkretizovány směrnicemi⁵⁴.

142. V projednávané věci je situace podle mého názoru mnohem méně kontroverzní, jelikož čl. 4 odst. 1 směrnice 2008/104 se nijak nedotýká hmotněprávního obsahu článku 56 SFEU, který ostatně v některých horizontálních vztazích podle stávající judikatury má přímý účinek.

143. Uvedený čl. 4 odst. 1 se totiž omezuje na stanovení zákazu neodůvodněných omezení agenturního zaměstnávání v aktu sekundárního práva, který provádí harmonizaci v této oblasti (zatímco dříve byla taková omezení uvedena v článku 56 SFEU), a na upřesnění důvodů obecného zájmu, které mohou odůvodnit uvedená omezení.

144. Harmonizace, ke které v této oblasti došlo, mimoto znamená, že již není nutné hledat přeshraniční prvek, který by jinak byl podmínkou pro použití ustanovení týkajících se základních svobod. Je totiž nesporné, že se směrnice 2008/104 vztahuje na vnitrostátní situace.

145. Uvádím však, že použití článku 56 SFEU na takový spor jako je spor, o kterém rozhoduje, předkládající soud, není vyloučeno, i když se týká osob ze stejného členského státu, a to ani tehdy, pokud se odhlédne od směrnice 2008/104.

146. Sporné ustanovení kolektivní smlouvy totiž zjevně může mít přeshraniční účinky relevantní pro účely článku 56 SFEU, zejména pokud jde o to, že může bránit společnosti Shell v přístupu ke službám poskytovaným agenturami práce usazenými v jiných členských státech⁵⁵. V takové situaci považuji za zbytečné snažit se nalézt ryze náhodný přeshraniční prvek, například to, zda společnost Shell v relevantním období využila agenturu práce, která se nachází mimo území Finska, nebo zda některých z agenturních zaměstnanců, kteří pracovali pro společnost Shell v tomto období, nepocházel z jiného členského státu.

52 — Rozsudky Dominguez (C-282/10, EU:C:2012:33, bod 42) a Association de médiation sociale (C-176/12, EU:C:2014:2, bod 36).

53 — V tomto smyslu viz rozsudek Laval un Partneri (EU:C:2007:809, bod 98) a stanovisko generálního advokáta Mengozziho v této věci (C-341/05, EU:C:2007:291, body 159 až 161); pokud jde o svobodu usazování, viz rozsudek International Transport Workers' Federation a Finnish Seamen's Union (EU:C:2007:772, bod 66).

54 — Viz nedávno stanovisko generálního advokáta Cruz Villalóna ve věci Association de médiation sociale (C-176/12, EU:C:2013:491, body 73 až 80).

55 — V tomto ohledu viz rozsudek Venturini a další (C-159/12 až C-161/12, EU:C:2013:791, bod 26) a stanovisko generálního advokáta Wahla v této věci (EU:C:2013:529, bod 35).

147. Proto za předpokladu, že Soudní dvůr bude považovat za nezbytné zabývat se třetí otázkou, navrhuji odpovědět na ni v tom smyslu, že se podnik může čl. 4 odst. 1 směrnice 2008/104 dovolávat proti odborové organizaci.

VI – Závěry

148. S ohledem na předcházející úvahy navrhuji, aby Soudní dvůr odpověděl na předběžnou otázku položenou työtuoioistu in takto:

- „1) Článek 4 odst. 1 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2008/104/ES ze dne 19. listopadu 2008 o agenturním zaměstnávání zakazuje zachování nebo zavádění omezení týkajících se využívání zaměstnanců agentur práce, která nejsou odůvodněna na základě obecného zájmu souvisejícího zejména s ochranou zaměstnanců agentur práce, s požadavky na bezpečnost a ochranu zdraví při práci a s potřebou zajistit náležité fungování trhu práce a zabránit možnému zneužívání.
- 2) Článek 4 odst. 1 směrnice 2004/104 nebrání vnitrostátní právní úpravě, která omezuje využívání agenturního zaměstnávání na práce, které jsou dočasné a které z objektivních důvodů nemohou být prováděny pracovníky zaměstnanými přímo uživatelem, a zakazuje přidělování agenturních zaměstnanců k pracovníkům zaměstnaným přímo podnikem na provádění prací, které jsou totožné s pracemi, které posledně uvedení zaměstnanci vykonávají dlouhodobě.“