



## Sbírka soudních rozhodnutí

ROZSUDEK SOUDNÍHO DVORA (velkého senátu)

17. března 2015\*

„Řízení o předběžné otázce — Sociální politika — Směrnice 2008/104/ES — Agenturní zaměstnávání — Článek 4 odst. 1 — Zákazy nebo omezení týkající se agenturního zaměstnávání — Odůvodnění — Důvody obecného zájmu — Povinnost přezkumu — Rozsah“

Ve věci C-533/13,

jejímž předmětem je žádost o rozhodnutí o předběžné otázce na základě článku 267 SFEU, podaná rozhodnutím työtuomioistu (Finsko) ze dne 4. října 2013, došlým Soudnímu dvoru dne 9. října 2013, v řízení

**Auto- ja Kuljetusalan Työntekijäliitto AKT ry**

proti

**Öljytuote ry,**

**Shell Aviation Finland Oy,**

SOUDNÍ DVŮR (velký senát),

ve složení V. Skouris, předseda, K. Lenaerts, místopředseda, R. Silva de Lapuerta, M. Ilešič, L. Bay Larsen, A. Ó Caoimh (zpravodaj), C. Vajda a S. Rodin, předsedové senátů, E. Juhász, A. Borg Barthet, J. Malenovský, E. Levits, C. G. Fernlund, J. L. da Cruz Vilaça a F. Biltgen, soudci,

generální advokát: M. Szpunar,

vedoucí soudní kanceláře: I. Illéssy, rada,

s přihlédnutím k písemné části řízení a po jednání konaném dne 9. září 2014,

s ohledem na vyjádření předložená:

- za Auto- ja Kuljetusalan Työntekijäliitto (AKT) ry A. Viljanderem a J. Hellstenem, asianajajat,
- za Öljytuote ry a Shell Aviation Finland Oy A. Kriikkulou a M. Kärkkäinenem, asianajajat,
- za finskou vládu J. S. Heliskoskim, jako zmocněncem,
- za německou vládu T. Henzem a J. Möllerem, jako zmocněnci,
- za francouzskou vládu D. Colasem a R. Coesmem, jako zmocněnci,

\* Jednací jazyk: finština.

- za maďarskou vládu K. Szíjjártó a M. Fehérem, jako zmocněnci,
- za polskou vládu B. Majczynou, jako zmocněncem,
- za švédskou vládu A. Falk a C. Hagermanem, jako zmocněnci,
- za norskou vládu I. Thue a D. Tønsethem, jako zmocněnci,
- za Evropskou komisi J. Enegrenem a I. Koskinenem, jako zmocněnci,

po vyslechnutí stanoviska generálního advokáta na jednání konaném dne 20. listopadu 2014,

vydává tento

### **Rozsudek**

- 1 Žádost o rozhodnutí o předběžné otázce se týká výkladu čl. 4 odst. 1 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2008/104/ES ze dne 19. listopadu 2008 o agenturním zaměstnávání (Úř. věst. L 327, s. 9).
- 2 Tato žádost byla předložena v rámci sporu mezi odborovou organizací Auto- ja Kuljetusalan Työntekijäliitto AKT ry (dále jen „AKT“) na straně jedné a sdružením zaměstnavatelů Öljytuote ry a společností Shell Aviation Finland Oy (dále jen „SAF“), která je členkou tohoto sdružení, na straně druhé ohledně zaměstnanců agentur práce zaměstnávaných posledně zmíněnou společností.

### **Právní rámec**

#### *Unijní právo*

- 3 Článek 4 směrnice 2008/104, nadepsaný „Přezkum omezení nebo zákazů“, obsažený v hlavě I uvedené směrnice, nadepsané „Obecná ustanovení“, 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.
  4. Odstavci 1, 2 a 3 nejsou dotčeny vnitrostátní požadavky související s registrací, udělením licence, certifikací, finančními zárukami nebo kontrolou agentur práce.
  5. Členské státy informují Komisi o výsledcích přezkumu podle odstavce 2 a 3 do 5. prosince 2011.“
- 4 Podle čl. 11 odst. 1 uvedené směrnice měly členské státy nejpozději do 5. prosince 2011 přijmout a zveřejnit právní a správní předpisy nezbytné pro dosažení souladu s touto směrnicí nebo zajistit, aby se na nezbytné úpravě dohodli sociální partneři.

### *Finské právo*

- 5 Směrnice 2008/104 byla do vnitrostátního práva provedena změnou zákona o pracovní smlouvě [Työsopimuslaki (55/2001)] a zákona o vysílaných pracovnících [Lähetystä työntekijöistä annettu laki (1146/1999)].
- 6 Z dokumentů předložených Soudnímu dvoru vyplývá, že vnitrostátní právní předpisy neobsahují žádné ustanovení, které by se týkalo zákazů nebo omezení v oblasti agenturního zaměstnávání, jaké jsou uvedeny v čl. 4 odst. 1 této směrnice. Důvodová zpráva předložená Parlamentu k vládnímu návrhu zákona, kterým se mění výše uvedené zákony, v tomto ohledu uvádí, že „směrnice [2008/104] stanoví povinnost členských států provést přezkum zákazů a omezení agenturního zaměstnávání. Jedná se o jednorázový správní požadavek zavazující členské státy, který spočívá v přezkoumání všech omezení a zákazů agenturního zaměstnávání a v povinnosti informovat Komisi o výsledcích tohoto přezkumu před uplynutím lhůty pro provedení [této] směrnice. [...] Povinnost přezkumu uvedená v článku 4 [uvedené] směrnice nepožaduje po členských státech změnu právní úpravy, a to ani v případě, že by nebylo možné odůvodnit všechny omezení nebo zákazy týkající se agenturního zaměstnávání důvody uvedenými v čl. 4 odst. 1.“
- 7 Finská vláda poté, co provedla přezkum, k němuž byla podle výše uvedeného ustanovení povinna, informovala dne 29. listopadu 2011 Komisi o jeho výsledcích.
- 8 Rámcová smlouva uzavřená dne 4. června 1997 mezi Teollisuuden ja Työnantajain Keskusliitto (TT, ústřední federace průmyslu a hospodářského života), později Elinkeinoelämän keskusliitto (EK, ústřední federace hospodářského života) a Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestö (SAK, ústřední organizace finských odborových organizací) vymezuje mimo jiné podmínky využívání externí pracovní síly.
- 9 Článek 8.3 uvedené smlouvy zní takto:

„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, nutnosti 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 podniků, které využívají externí pracovní síly, dlouhodobě vykonávají běžnou pracovní činnost podniku spolu s jeho stálými zaměstnanci a jsou zařazeni pod stejné vedení.

[...]
- 10 Článek 29 odst. 1 kolektivní smlouvy v odvětví cisternové přepravy a ropných produktů (dále jen „použitelná kolektivní smlouva“), jejímiž jsou Öljytuote a AKT signatáři, obsahuje ustanovení s podobným obsahem jako výše uvedený článek 8.3.
- 11 Podle článku 7 zákona o kolektivních smlouvách [työehtosopimuslaki (436/1946)] lze v případě porušení kolektivní smlouvy podnikem využívajícím zaměstnanců agentur práce uložit peněžitou sankci do výše 29 500 eur.

### **Spor v původním řízení a předběžné otázky**

- 12 SAF je podnikem, který dodává na několik letišť ve Finsku pohonné hmoty. Jeho pracovníci zajišťují tankování letounů, jakož i kontrolu kvality a plnění dalších pomocných úkolů souvisejících s letouny na těchto letištích.

- 13 Podle smlouvy uzavřené v roce 2010 s agenturou práce Ametro Oy měla společnost SAF povinnost využívat zaměstnance této agentury práce k nahrazení vlastních zaměstnanců v případě nemocenské nebo na pokrytí období vysokého pracovního zatížení. Do roku 2010 využívala společnost SAF k plnění uvedených úkolů zaměstnanců jiné agentury práce.
- 14 Žalobou podanou k työtuomioistuini (soud pro pracovněprávní záležitosti) se AKT domáhá, aby Öljytuote ry a společnosti SAF bylo uloženo zaplacení peněžité sankce stanovené v článku 7 zákona o kolektivních smlouvách, a to z důvodu porušení čl. 29 odst. 1 použitelné kolektivní smlouvy. AKT tvrdí, že společnost SAF od roku 2008 pravidelně a nepřetržitě zaměstnává agenturní zaměstnance pro plnění zcela totožných úkolů, jaké plní její vlastní zaměstnanci, což podle ní představuje nekalé využívání pracovní síly zaměstnanců agentur práce ve smyslu posledně uvedeného ustanovení. Zaměstnanci agentur práce totiž vykonávají běžné činnosti podniku spolu se stálými zaměstnanci dotyčné společnosti a podléhají témuž vedení, přestože nemají žádné zvláštní odborné dovednosti. Tito zaměstnanci agentur práce navíc představují značný objem z hlediska počtu odpracovaných let na zaměstnance.
- 15 Žalovaní v původním řízení mají naopak za to, že využívání zaměstnanců agentur práce je odůvodněno legitimními důvody, jelikož má v zásadě za cíl zajistit nahrazení zaměstnanců po dobu dovolené na zotavenou a po dobu nemocenské. Rovněž tvrdí, že čl. 29 odst. 1 použitelné kolektivní smlouvy není v souladu s čl. 4 odst. 1 směrnice 2008/104. Zmíněné ustanovení kolektivní smlouvy se totiž podle žalovaných netýká ochrany zaměstnanců agentur práce ani potřeby zajistit ochranu zdraví a bezpečnost při práci těchto zaměstnanců. Nezaručuje ani hladké fungování pracovního trhu a nezamezuje možnému zneužívání. Toto ustanovení navíc obsahuje zákazy a omezení, které zaměstnavatelům upírají možnost zvolit si nejlepší formy vytváření pracovních míst pro jejich činnosti a omezují možnosti agentur práce nabízet služby podnikům. I když to uvedená směrnice výslovně nestanoví, měly by vnitrostátní soudy vyloučit možnost uplatnění zákazů a omezení v oblasti agenturního zaměstnávání, které jsou v rozporu s cíli uvedené směrnice.
- 16 Työtuomioistuin si přeje, aby před tím, než vydá rozhodnutí ve sporu projednávaném před ním, Soudní dvůr upřesnil dosah povinnosti stanovené v čl. 4 odst. 1 směrnice 2008/104.
- 17 Uvedený soud má v tomto ohledu za to, že sice nelze vyloučit, že se toto ustanovení, vykládané ve vzájemném spojení s povinností přezkumu stanovenou v ostatních pododstavcích tohoto článku, omezuje na uložení prosté procesní povinnosti jednorázového přezkumu. Ze znění tohoto ustanovení však spíše vyplývá, že brání zákazům nebo omezením v oblasti agenturního zaměstnávání, pokud nejsou odůvodněny v něm uvedenými důvody obecného zájmu. Článek 4 odst. 1 směrnice 2008/104 coby autonomní ustanovení tedy ukládá členským státům povinnost dbát na to, aby jejich právní řády takovéto zákazy nebo omezení neobsahovaly.
- 18 Podle uvedeného soudu by v případě, že by čl. 4 odst. 1 uvedené směrnice takovýto obsah neměl, mohlo být ohroženo naplnění cíle stanoveného v článku 2 této směrnice, který spočívá v uznání agentur práce za zaměstnavatele, přičemž se bere v úvahu potřeba vytvořit vhodný rámec pro využívání agenturního zaměstnávání s cílem účinně přispět k vytváření pracovních míst a k rozvoji pružných forem práce. Navíc by směrnice 2008/104 měla být v souladu s bodem 22 jejího odůvodnění vykládána ve spojení s články 49 SFEU a 56 SFEU, které se týkají volného pohybu služeb a svobody usazování. Omezení stanovená v čl. 29 odst. 1 použitelné kolektivní smlouvy, která se týkají poskytování zaměstnanců agentur práce jak podnikem usazeným ve Finsku, tak podnikem usazeným v jiném členském státě, jsou však podle předkládajícího soudu patrně v rozporu s uvedenými ustanoveními.

- 19 V případě, že by byl zvolen posledně zmíněný výklad, bylo by nutné ověřit, zda čl. 4 odst. 1 směrnice 2008/104 brání této vnitrostátní právní normě, a pokud by tomu tak bylo, bylo by nutné zkoumat, do jaké míry by se mohl jednotlivec v případě neexistence jakékoli vnitrostátní právní normy provádějící toto ustanovení uvedené směrnice dovolávat neslučitelnosti této vnitrostátní právní normy s uvedeným ustanovením vůči jinému jednotlivci.
- 20 Za těchto okolností 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 právní úpravě, podle které je využívání agenturních pracovních sil přípustné pouze v určitých konkrétních případech, jako je pokrytí vysokého pracovního zatížení nebo v případě prací, které nemohou být vykonávány vlastními zaměstnanci podniku? Je možné kvalifikovat dlouhodobé přidělování zaměstnanců agentur práce na běžné činnosti podniku po boku 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?“

### **K předběžným otázkám**

- 21 Podstatou první předběžné otázky předkládajícího soudu je, zda musí být čl. 4 odst. 1 směrnice 2008/104 vykládán v tom smyslu, že orgánům členských států, včetně vnitrostátních soudů, ukládá povinnost upustit od použití jakéhokoli ustanovení vnitrostátního práva, jež obsahuje zákazy nebo omezení týkající se agenturního zaměstnávání, které nejsou odůvodněny na základě obecného zájmu ve smyslu uvedeného čl. 4 odst. 1.
- 22 Podle názoru žalovaných v původním řízení a maďarské vlády vyplývá ze znění čl. 4 odst. 1 směrnice 2008/104, konkrétně z formulace „mohou být odůvodněny pouze“, že toto ustanovení nedovoluje zákazy nebo omezení týkající se agenturního zaměstnávání, pokud nejsou odůvodněny na základě obecného zájmu, což jasně ve prospěch těchto zaměstnanců, agentur práce a podniků využívajících agenturních zaměstnanců zakládá práva, jež mohou být uplatněna přímo před vnitrostátními orgány, včetně soudů.
- 23 Je třeba podotknout, že ze znění uvedeného ustanovení jasně vyplývá, že vnitrostátní právní úpravy obsahující zákazy nebo omezení týkající se agenturního zaměstnávání musí být odůvodněny 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.
- 24 K určení přesného významu čl. 4 odst. 1 směrnice 2008/104 je však třeba vykládat uvedený článek 4 jako celek, s přihlédnutím k jeho kontextu.
- 25 V tomto ohledu je třeba poznamenat, že uvedený článek 4, nadepsaný „Přezkum omezení nebo zákazů“, je obsažen v kapitole týkající se obecných ustanovení směrnice 2008/104.

- 26 Zprvé odstavce 2 a 3 článku 4 směrnice 2008/104 stanoví, že členské státy po konzultaci se sociálními partnery, nebo sociální partneři, pokud jsou zákazy nebo omezení týkající se využívání agenturního zaměstnávání stanoveny v kolektivních smlouvách, které vyjednali, měly do 5. prosince 2011 tyto zákazy nebo omezení přezkoumat „s cílem ověřit, zda jsou odůvodněny na základě obecného zájmu podle odstavce 1“.
- 27 Zadruhé členské státy byly podle odstavce 5 výše uvedeného článku 4 povinny informovat do téhož data Komisi o výsledcích tohoto přezkumu.
- 28 Z výše uvedeného tedy vyplývá, že se odstavec 1 uvedeného článku 4, vykládaný ve spojení s ostatními odstavci téhož článku, tím, že příslušným orgánům členských států ukládá povinnost přezkoumat jejich vnitrostátní právní úpravu s cílem ověřit, zda zákazy nebo omezení týkající se agenturního zaměstnávání jsou odůvodněny na základě obecného zájmu, jakož i povinnost informovat Komisi o výsledcích tohoto přezkumu, vztahuje pouze na uvedené orgány. Takovéto povinnosti nemohou být plněny vnitrostátními soudy.
- 29 V závislosti na výsledcích uvedeného přezkumu, který musel být završen k datu, jež odpovídalo datu uplynutí lhůty pro provedení směrnice 2008/104 stanovené v jejím čl. 11 odst. 1, mohly být členské státy, jež byly povinny dostát všem svým povinnostem, které pro ně vyplývají z čl. 4 odst. 1 této směrnice, nuceny změnit svou vnitrostátní právní úpravu v oblasti agenturního zaměstnávání.
- 30 Nic to však nemění na tom, že uvedené státy se mohou svobodně rozhodnout, zda za tímto účelem zruší zákazy nebo omezení, které nemohly být odůvodněny na základě výše uvedeného ustanovení, nebo zda tyto zákazy nebo omezení upraví tak, že budou případně moci být odůvodněny na základě uvedeného ustanovení.
- 31 Z výše uvedeného vyplývá, že ustanovení čl. 4 odst. 1 směrnice 2008/104 musí být, je-li na ně nahlíženo v jeho kontextu, chápáno v tom smyslu, že vymezuje rámec pro normotvornou činnost členských států v oblasti zákazů nebo omezení týkajících se agenturního zaměstnávání, a nikoli jako ustanovení ukládající povinnost přijmout konkrétní právní úpravu v dané oblasti.
- 32 Na první otázku je tedy třeba odpovědět tak, že čl. 4 odst. 1 směrnice 2008/104 musí být vykládán v tom smyslu, že
- se vztahuje pouze na příslušné orgány členských států tím, že jim ukládá povinnost přezkumu s cílem ujistit se o odůvodněnosti případných zákazů a omezení týkajících se agenturního zaměstnávání, a tudíž
  - neukládá vnitrostátním soudům povinnost ponechat bez použití každé ustanovení vnitrostátního práva, jež obsahuje zákazy nebo omezení týkající se agenturního zaměstnávání, které nejsou odůvodněny na základě obecného zájmu ve smyslu výše uvedeného čl. 4 odst. 1.
- 33 Za těchto podmínek není nezbytné odpovědět na druhou a třetí otázku.

### **K nákladům řízení**

- 34 Vzhledem k tomu, že řízení má, pokud jde o účastníky původního řízení, povahu incidenčního řízení ve vztahu ke sporu probíhajícímu před předkládajícím soudem, je k rozhodnutí o nákladech řízení příslušný uvedený soud. Výdaje vzniklé předložením jiných vyjádření Soudnímu dvoru než vyjádření uvedených účastníků řízení se nenahrazují.

Z těchto důvodů Soudní dvůr (velký senát) rozhodl takto:

**Článek 4 odst. 1 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2008/104/ES ze dne 19. listopadu 2008 o agenturním zaměstnávání musí být vykládán v tom smyslu, že**

- se vztahuje pouze na příslušné orgány členských států tím, že jim ukládá povinnost přezkumu s cílem ujistit se o odůvodněnosti případných zákazů a omezení týkajících se agenturního zaměstnávání, a tudíž
- neukládá vnitrostátním soudům povinnost ponechat bez použití každé ustanovení vnitrostátního práva, jež obsahuje zákazy nebo omezení týkající se agenturního zaměstnávání, které nejsou odůvodněny na základě obecného zájmu ve smyslu výše uvedeného čl. 4 odst. 1.

Podpisy.