



Zbornik sudske prakse

MIŠLJENJE NEZAVISNOG ODVJETNIKA
ANTHONYJA MICHAELA COLLINSA
od 14. srpnja 2022.¹

Predmet C-311/21

**CM
protiv**

TimePartner Personalmanagement GmbH

(zahtjev za prethodnu odluku koji je uputio Bundesarbeitsgericht (Savezni radni sud, Njemačka))

„Zahtjev za prethodnu odluku – Rad preko poduzeća za privremeno zapošljavanje – Direktiva 2008/104/EZ – Članak 5. – Načelo jednakog postupanja – Jednakost plaća – Odstupanje socijalnih partnera – Poštovanje opće zaštite za radnike zaposlene preko poduzeća za privremeno zapošljavanje – Kolektivni ugovor kojim se predviđa niža plaća od one radnika zaposlenih kod poduzeća korisnika”

I. Uvod

1. Pod kojim se uvjetima kolektivnim ugovorom koji su sklopili socijalni partneri može odstupiti od načela jednakog postupanja prema radnicima zaposlenima preko poduzeća za privremeno zapošljavanje? Bundesarbeitsgericht (Savezni radni sud, Njemačka) pita Sud osobito o dvama aspektima tog pitanja. Kao prvo, odnos između načela jednakog postupanja iz članka 5. stavka 1. Direktive 2008/104/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 19. studenoga 2008. o radu preko poduzeća za privremeno zapošljavanje² i pojma „opća zaštita za radnike zaposlene kod poduzeća za privremeno zapošljavanje” koja se kolektivnim ugovorima mora poštovati na temelju njezina članka 5. stavka 3. Kao drugo, u kojoj mjeri takvi kolektivni ugovori mogu biti predmet sudskog nadzora kako bi se provjerilo poštuje li se njima opća zaštita za radnike zaposlene preko poduzeća za privremeno zapošljavanje.

¹ Izvorni jezik: engleski

² SL 2008., L 327, str. 9. (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 5., svezak 4., str. 280.)

II. Relevantne pravne odredbe

A. Pravo Unije

2. U preambuli Direktive 2008/104 navedeni su, među ostalim, sljedeći ciljevi:

„(12) Ovom se Direktivom uspostavlja nediskriminirajući, transparentan i razmjeran zaštitni okvir za radnike zaposlene preko poduzeća za privremeno zapošljavanje, kojim se istodobno poštuje raznolikost tržišta rada i industrijskih odnosa.

[...]

(14) Osnovni uvjeti rada i zapošljavanja primjenljivi na radnike zaposlene preko poduzeća za privremeno zapošljavanje trebali bi biti najmanje jednaki uvjetima koji bi na te radnike bili primjenljivi kad bi ih na isto radno mjesto zapošljavalo poduzeće korisnik.

[...]

(16) Kako bi se na fleksibilan način mogli nositi s raznolikošću tržišta rada i industrijskih odnosa, države članice mogu dozvoliti socijalnim partnerima da utvrde uvjete rada i zapošljavanja, uz uvjet da se poštuje opća razina zaštite za radnike zaposlene preko poduzeća za privremeno zapošljavanje.

(17) Nadalje, u nekim ograničenim okolnostima države članice trebaju na temelju sporazuma sklopljenih sa socijalnim partnerima na nacionalnoj razini biti u stanju, sve dok je određena razina zaštite osigurana, odstupiti u određenoj mjeri od načela jednakog postupanja.

[...]

(19) Ova Direktiva nema utjecaja na autonomiju socijalnih partnera niti bi trebala utjecati na odnose između njih, uključujući pravo na pregovaranje i sklapanje kolektivnih ugovora u skladu s nacionalnim pravom i praksom uz istodobno poštovanje važećeg prava Zajednice.”

3. Člankom 1. stavkom 1. Direktive 2008/104 određuje se njezino područje primjene kako slijedi:

„Ova se Direktiva primjenjuje na radnike s ugovorom o zapošljavanju ili radnom odnosu s poduzećem za privremeno zapošljavanje koji su ustupljeni poduzećima korisnicima za rad na određeno vrijeme pod njihovim nadzorom i rukovodstvom.”

4. U skladu s člankom 2. Direktive 2008/104, njezina je svrha:

„... osigurati zaštitu radnika zaposlenih kod poduzeća za privremeno zapošljavanje i poboljšati kvalitetu zapošljavanja preko poduzeća za privremeno zapošljavanje osiguravanjem primjene načela jednakog postupanja, kako je utvrđeno u članku 5., na radnike zaposlene kod poduzeća za privremeno zapošljavanje i prepoznavanjem poduzeća za privremeno zapošljavanje kao poslodavaca, uz istodobno uvažavanje potrebe uspostavljanja odgovarajućeg okvira za primjenu zapošljavanja preko poduzeća za privremeno zapošljavanje s ciljem učinkovitog pridonošenja stvaranju radnih mjesta i razvoju fleksibilnih oblika rada.”

5. Za potrebe Direktive 2008/104, članak 3. stavak 1. točka (f) definira „osnovne uvjete rada i zapošljavanja” kao:

„... uvjet[e] rada i zapošljavanja utvrđen[e] zakonodavstvom, uredbama, administrativnim odredbama, kolektivnim ugovorima i/ili drugim općim odredbama važećim u poduzeću korisniku koji se odnose na:

i trajanje radnog vremena, prekovremeni rad, pauze, odmori, noćni rad, dopuste i državne praznike;

ii plaću.”

6. U skladu s člankom 5. Direktive 2008/104, naslovljenim „Načelo jednakog postupanja”:

„1. Osnovni uvjeti rada i zapošljavanja za radnike zaposlene kod poduzeća za privremeno zapošljavanje su za vrijeme trajanja njihova ustupanja poduzeću korisniku najmanje jednaki uvjetima koji bi na te radnike bili primjenljivi da ih je na isto radno mjesto izravno zaposlilo poduzeće korisnik.

[...]

3. Nakon savjetovanja sa socijalnim partnerima, države članice im mogu ponuditi, na odgovarajućoj razini i podložno uvjetima koje države članice utvrde, mogućnost da zadrže ili sklope kolektivne ugovore u kojima, uz istodobno poštovanje opće zaštite za radnike zaposlene kod poduzeća za privremeno zapošljavanje, u pogledu uvjeta rada i zapošljavanja radnika zaposlenih kod poduzeća za privremeno zapošljavanje mogu utvrditi odredbe koje se mogu razlikovati od odredaba iz stavka 1.

[...]”

7. Člankom 9. stavkom 1. Direktive 2008/104, naslovljenim „Minimalni zahtjevi”, određuje se:

„Ovom se Direktivom ne dovodi u pitanje pravo država članica da primijene ili uvedu zakonodavne, regulatorne ili administrativne odredbe koje su za radnike povoljnije ili da promiču ili dozvoljavaju sklapanje onih kolektivnih ugovora između socijalnih partnera koji su za radnike povoljniji.”

8. U skladu s člankom 11. stavkom 1. Direktive 2008/104:

„Države članice donose i objavljuju zakone i druge propise potrebne radi usklađivanja s ovom Direktivom do 5. prosinca 2011. ili osiguravaju da socijalni partneri putem ugovora uvedu potrebne odredbe, pri čemu države članice moraju poduzeti potrebne mjere kako bi oni u svako doba mogli jamčiti da se ciljevi ove Direktive ostvaruju. One o tome odmah obavješćuju Komisiju.”

B. Njemačko pravo

9. Člankom 9. Arbeitnehmerüberlassungsgesetzta od 3. veljače 1995. (u daljnjem tekstu: Zakon o radu preko poduzeća za privremeno zapošljavanje), u verziji koja je bila na snazi do 31. ožujka 2017., određivalo se:

„Nevaljani su:

[...]

(2) ugovori kojima se predviđaju uvjeti rada, uključujući naknadu radnika zaposlenog preko poduzeća za privremeno zapošljavanje, za razdoblje ustupanja radnika poduzeću korisniku, koji su manje povoljni u odnosu na osnovne uvjete rada primjenjive u poduzeću korisniku na usporedivog radnika u poduzeću korisniku; kolektivnim ugovorom mogu se odobriti odstupanja ako se njime ne predviđa naknada niža od minimalne plaće po satu određene uredbom u skladu s člankom 3.a stavkom 2.; u području primjene takvog kolektivnog ugovora poslodavci i radnici koji nisu vezani kolektivnim ugovorom mogu se sporazumjeti o primjeni odredaba tog ugovora; nijedno se odstupanje na temelju kolektivnog ugovora ne primjenjuje na radnike zaposlene preko poduzeća za privremeno zapošljavanje koji su tijekom šest mjeseci prije ustupanja poduzeću korisniku prestali biti u radnom odnosu s tim poduzećem ili s poslodavcem koji je dio istog koncerna kao i poduzeće korisnik u smislu članka 18. Aktiengesetzta (Zakon o dioničkim društvima).”

10. Člankom 10. stavkom 4. Zakona o radu preko poduzeća za privremeno zapošljavanje, u verziji koja je bila na snazi do 31. ožujka 2017., propisivalo se:

„Poduzeće za privremeno zapošljavanje dužno je radniku zaposlenom preko poduzeća za privremeno zapošljavanje, za razdoblje ustupanja poduzeću korisniku, jamčiti osnovne uvjete rada, uključujući naknadu, koji se u poduzeću korisniku primjenjuju na usporedive radnike poduzeća korisnika. Ako su kolektivnim ugovorom koji se primjenjuje na radni odnos predviđena odstupanja (članak 3. stavci 1. i 3. i članak 9. stavak 2.), poduzeće za privremeno zapošljavanje mora radniku zaposlenom preko poduzeća za privremeno zapošljavanje jamčiti uvjete rada primjenjive na temelju tog kolektivnog ugovora. Ako takav kolektivni ugovor predviđa naknadu koja je niža od minimalne plaće po satu predviđene propisom na temelju članka 3.a stavka 2., poduzeće za privremeno zapošljavanje mora radniku zaposlenom preko poduzeća za privremeno zapošljavanje dodijeliti naknadu koju poduzeće korisnik za sat rada plaća usporedivom radniku poduzeća korisnika. U slučaju nevaljanosti ugovora između poduzeća za privremeno zapošljavanje i radnika zaposlenih preko poduzeća za privremeno zapošljavanje na temelju članka 9. stavka 2., poduzeće za privremeno zapošljavanje mora radniku zaposlenom preko poduzeća za privremeno zapošljavanje jamčiti osnovne uvjete rada, uključujući naknadu, primjenjive u poduzeću korisniku.”

11. Te su odredbe naknadno izmijenjene.

12. Člankom 8. Zakona o radu preko poduzeća za privremeno zapošljavanje, u verziji koja je na snazi od 1. travnja 2017., naslovljenim „Načelo jednakog postupanja”, određuje se sljedeće:

„(1) Poduzeće za privremeno zapošljavanje dužno je jamčiti radniku zaposlenom preko poduzeća za privremeno zapošljavanje, za razdoblje ustupanja poduzeću korisniku, osnovne uvjete rada, uključujući naknadu, koji su u poduzeću korisniku primjenjivi na usporedive radnike poduzeća

korisnika (načelo jednakog postupanja). Ako radnik zaposlen preko poduzeća za privremeno zapošljavanje prima naknadu koja se isplaćuje na temelju kolektivnog ugovora primjenjivog na usporedivog radnika poduzeća korisnika ili, ako to nije slučaj, naknadu koja se isplaćuje na temelju kolektivnog ugovora za usporedive radnike iz radnog sektora, smatra se da radnik zaposlen preko poduzeća za privremeno zapošljavanje ima pravo na jednako postupanje u pogledu naknada u smislu prve rečenice. Ako je naknada u naravi dodijeljena u poduzeću korisniku, naknada se može platiti u eurima.

(2) Kolektivnim se ugovorom može odstupiti od načela jednakog postupanja sve dok se njime ne predviđa naknada koja je niža od minimalne plaće po satu utvrđene uredbom u skladu s člankom 3.a stavkom 2. U mjeri u kojoj se takvim kolektivnim ugovorom odstupa od načela jednakog postupanja, poduzeće za privremeno zapošljavanje mora radniku zaposlenom preko poduzeća za privremeno zapošljavanje jamčiti radne uvjete primjenjive na temelju tog kolektivnog ugovora. U području primjene takvog kolektivnog ugovora, poslodavci i radnici koji nisu vezani tim ugovorom mogu se sporazumjeti o primjeni kolektivnog ugovora. U mjeri u kojoj se takvim kolektivnim ugovorom predviđa naknada koja je niža od minimalne plaće po satu predviđene odredbom na temelju članka 3.a stavka 2., poduzeće za privremeno zapošljavanje mora radnicima zaposlenim preko poduzeća za privremeno zapošljavanje dodijeliti naknadu koju poduzeće korisnik plaća za sat rada usporedivom radniku poduzeća korisnika.

(3) Odstupanje na temelju kolektivnog ugovora u smislu stavka 2. ne primjenjuje se na radnike zaposlene preko poduzeća za privremeno zapošljavanje koji su tijekom šest mjeseci prije ustupanja poduzeću korisniku prestali imati radni odnos s tim poduzećem ili s poslodavcem koji je dio istog koncerna kao i poduzeće korisnik u smislu članka 18. Aktiengesetza (Zakon o dioničkim društvima).

(4) Kolektivni ugovor u smislu stavka 2. može, u području naknada, odstupiti od načela jednakog postupanja tijekom prvih devet mjeseci od ustupanja poduzeću korisniku. Dulje odstupanje na temelju kolektivnog ugovora dopušteno je samo:

1. ako je najkasnije 15 mjeseci nakon ustupanja poduzeću korisniku, naknada barem jednaka naknadi koju kolektivni ugovor predviđa kao ekvivalentnu naknadi koju prema kolektivnom ugovoru primaju usporedivi radnici u tom sektoru, i
2. ako je nakon razdoblja prilagodbe metodama rada u trajanju od najviše šest tjedana isplaćena naknada postupno prilagođena navedenoj naknadi.

U području primjene takvog kolektivnog ugovora poslodavci i radnici koji nisu vezani tim kolektivnim ugovorom mogu se sporazumjeti o primjeni njegovih odredaba. Razdoblje prethodnih ustupanja radnika istog ili drugog poduzeća za privremeno zapošljavanje istom poduzeću korisniku uzima se u obzir u cijelosti ako razdoblje između ustupanja nije duže od tri mjeseca.

(5) Poduzeće za privremeno zapošljavanje dužno je radniku zaposlenom preko poduzeća za privremeno zapošljavanje isplatiti barem minimalnu plaću po satu predviđenu uredbom na temelju članka 3.a stavka 2. za razdoblje ustupanja i za razdoblja bez ustupanja.”

III. Glavni postupak i zahtjev za prethodnu odluku

13. Između siječnja i travnja 2017., TimePartner Personalmanagement GmbH (u daljnjem tekstu: TimePartner), poduzeće za privremeno zapošljavanje, zaposlio je osobu CM kao radnicu zaposlenu preko poduzeća za privremeno zapošljavanje na temelju ugovora o radu na određeno vrijeme. U okviru tog ugovora osoba CM ustupljena je poduzeću korisniku u sektoru trgovine na malo kao referent za narudžbe.

14. U skladu s kolektivnim ugovorom za radnike u maloprodaji u Bavarskoj (Njemačka), usporedivi radnici izravno zaposleni preko poduzeća korisnika morali su primati bruto plaću od 13,64 eura po satu. Međutim, kolektivni ugovor za radnike zaposlene preko poduzeća za privremeno zapošljavanje sklopljen između Interessenverband Deutscher Zeitarbeitsunternehmena (Udruženje njemačkih poduzeća za privremeno zapošljavanje), čiji je član TimePartner, te Deutscher Gewerkschaftsbunda (Njemački savez sindikata), čiji je član Vereinte Dienstleistungsgewerkschaft (Ujedinjeni sindikat uslužnog sektora), odstupio je od načela jednakog postupanja u pogledu naknada iz članka 10. Zakona o radu preko poduzeća za privremeno zapošljavanje (na snazi do 31. ožujka 2017.) i članka 8. Zakona o radu preko poduzeća za privremeno zapošljavanje (na snazi od 1. travnja 2017.). Slijedom toga, osoba CM, koja je bila članica Ujedinjenog sindikata uslužnog sektora, primala je bruto plaću od 9,23 eura po satu.

15. Osoba CM pokrenula je pred Arbeitsgerichtom Würzburg (Radni sud u Würzburgu, Njemačka) sudski postupak tražeći naknadu u iznosu od 1296,72 eura na ime razlike u plaći između radnika zaposlenih preko poduzeća za privremeno zapošljavanje i usporedivih radnika koje izravno zapošljava poduzeće korisnik. Osoba CM tvrdila je da su relevantne odredbe Zakona o radu preko poduzeća za privremeno zapošljavanje i kolektivnog ugovora koje se odnose na radnike zaposlene preko poduzeća za privremeno zapošljavanje protivne članku 5. Direktive 2008/104.

16. Nakon što je Arbeitsgericht Würzburg (Radni sud u Würzburgu) odbio njezin tužbeni zahtjev, osoba CM podnijela je žalbu Landesarbeitsgerichthu Nürnberg (Zemaljski radni sud u Nürnbergu, Njemačka) koji je istu odbio.

17. Osoba CM zatim je protiv te presude podnijela žalbu Bundesarbeitsgerichthu (Savezni radni sud). Kako bi odlučio o žalbi, taj je sud odlučio prekinuti postupak i uputiti Sudu pet prethodnih pitanja:

- „1. Kako treba definirati pojam ‚opća zaštita za radnike zaposlene kod poduzeća za privremeno zapošljavanje‘ iz članka 5. stavka 3. [Direktive 2008/104] i, osobito, obuhvaća li taj pojam više od onoga što je propisano obveznim odredbama o zaštiti svih radnika na temelju nacionalnog prava i prava Unije?
2. Koje uvjete i kriterije treba ispuniti za pretpostavku da se odredbe koje odstupaju od načela jednakog postupanja utvrđenog u članku 5. stavku 1. [Direktive 2008/104] u pogledu uvjeta rada i zapošljavanja radnika zaposlenih preko poduzeća za privremeno zapošljavanje u kolektivnom ugovoru utvrđuju uz istodobno poštovanje opće zaštite za radnike zaposlene preko poduzeća za privremeno zapošljavanje?

- (a) Treba li se ocjena poštovanja opće zaštite temeljiti na apstraktno dogovorenim uvjetima rada radnika zaposlenih preko poduzeća za privremeno zapošljavanje koji su obuhvaćeni takvim kolektivnim ugovorom ili je potrebno provesti analizu procjene u kojoj se uspoređuju uvjeti rada koji su kolektivno dogovoreni s uvjetima rada koji postoje u poduzeću u kojem su raspoređeni radnici zaposleni preko poduzeća za privremeno zapošljavanje (poduzeće korisnik)?
- (b) U slučaju odstupanja od načela jednakog postupanja u pogledu plaće, zahtijeva li poštovanje opće zaštite iz članka 5. stavka 3. Direktive [2008/104] postojanje radnog odnosa na neodređeno vrijeme između agencije za privremeno zapošljavanje i radnika zaposlenih preko poduzeća za privremeno zapošljavanje?
3. Treba li nacionalni zakonodavac odrediti uvjete i kriterije prema kojima socijalni partneri moraju poštovati opću zaštitu radnika zaposlenih preko poduzeća za privremeno zapošljavanje u smislu članka 5. stavka 3. Direktive [2008/104] ako nacionalno zakonodavstvo socijalnim partnerima daje mogućnost sklapanja kolektivnih ugovora kojima se utvrđuju odredbe u vezi s uvjetima rada i uvjetima zapošljavanja radnika zaposlenih preko poduzeća za privremeno zapošljavanje koje odstupaju od načela jednakog postupanja, a nacionalni sustav kolektivnog pregovaranja predviđa zahtjeve za koje se može pretpostaviti da će osigurati primjerenu ravnotežu između interesa radnika zaposlenih preko poduzeća za privremeno zapošljavanje (u daljnjem tekstu: jamstvo točnosti kolektivnih ugovora)?
4. U slučaju potvrdnog odgovora na treće pitanje:
- (a) Je li poštovanje opće zaštite za radnike zaposlene preko poduzeća za privremeno zapošljavanje u smislu članka 5. stavka 3. Direktive 2008/104/EZ zajamčeno zakonskim odredbama kojima se, kao i verzijom Arbeitnehmerüberlassungsgesetzes (Zakon o radu preko poduzeća za privremeno zapošljavanje) koja je na snazi od 1. travnja 2017., predviđaju donja granica plaća za radnike zaposlene preko poduzeća za privremeno zapošljavanje, maksimalno trajanje ustupanja istom poduzeću korisniku, vremensko ograničenje odstupanja od načela jednakog postupanja u pogledu plaće, neprimjenjivost odredbe kolektivnog ugovora koja odstupa od načela jednakog postupanja za radnike zaposlene preko poduzeća za privremeno zapošljavanje koji su unutar zadnjih šest mjeseci prije ustupanja poduzeću korisniku napustili tog poslodavca ili poslodavca koji s poduzećem korisnikom čini koncern u smislu članka 18. Aktiengesetzes (Zakon o dioničkim društvima) te obveza poduzeća korisnika da radniku zaposlenom preko poduzeća za privremeno zapošljavanje načelno pod istim uvjetima kao trajno zaposlenim radnicima omogući pristup prednostima ili kolektivnim pogodnostima (posebno za skrb za djecu, prehranu i usluge prijevoza)?
- (b) U slučaju potvrdnog odgovora na to pitanje:
- Vrijedi li to i ako relevantne zakonske odredbe, kao što su one iz verzije Zakona o radu preko poduzeća za privremeno zapošljavanje koja je bila na snazi do 31. ožujka 2017., ne predviđaju vremensko ograničenje odstupanja od načela jednakog postupanja po pitanju plaće ili određen vremenski okvir za zahtjev prema kojem ustupanje radnika može biti samo „privremeno“?
5. U slučaju niječnog odgovora na treće pitanje:

Mogu li nacionalni sudovi, u slučaju odredaba koje se odnose na uvjete rada i zapošljavanja radnika zaposlenih preko poduzeća za privremeno zapošljavanje koje odstupaju od načela jednakog postupanja na temelju kolektivnih ugovora u skladu s člankom 5. stavkom 3. Direktive [2008/104], neograničeno nadzirati te kolektivne ugovore kako bi utvrdili poštuju li se ta odstupanja u skladu s općom zaštitom radnika zaposlenih preko poduzeća za privremeno zapošljavanje ili je li člankom 28. Povelje [Europske unije o temeljnim pravima (u daljnjem tekstu: Povelja)] i/ili upućivanjem na „autonomiju socijalnih partnera” u uvodnoj izjavi 19. [Direktive 2008/104/EZ] određeno da strane kolektivnog ugovora u pogledu poštovanja opće zaštite za radnike zaposlene preko poduzeća za privremeno zapošljavanje imaju marginu prosudbe protiv koje je dopušten samo ograničeni sudski nadzor i, u slučaju potvrđnog odgovora, koliki je opseg te margine prosudbe?”

18. Osoba CM, TimePartner, njemačka vlada i Europska komisija podnijeli su pisana očitovanja. Na raspravi održanoj 5. svibnja 2022., osoba CM, TimePartner, njemačka i švedska vlada te Komisija saslušani su u svojim izlaganjima i odgovorili su na pitanja koja je postavio Sud.

IV. Ocjena

A. Dopuštenost

19. Osoba CM tvrdi da se odgovor na sva pitanja, osobito na ono prvo, ne čini potrebnim kako bi se sudu koji je uputio zahtjev omogućilo donošenje presude u sporu koji se pred njim vodi. U tom pogledu osoba CM naglašava da se relevantnim odredbama Zakona o radu preko poduzeća za privremeno zapošljavanje ne upućuje na koncept „opća zaštita za radnike zaposlene kod poduzeća za privremeno zapošljavanje”.

20. Ustaljena je sudska praksa da je, u okviru postupka predviđenog člankom 267. UFEU-a, isključivo na nacionalnom sudu pred kojim se vodi spor i koji mora preuzeti odgovornost za kasniju sudsku odluku da, uvažavajući posebnosti predmeta, utvrdi i potrebu za prethodnom odlukom radi donošenja njegove presude i relevantnost pitanja koja postavlja Sudu. Iz toga proizlazi da ako se prethodna pitanja odnose na tumačenje prava Unije, Sud je načelno obvezan donijeti odluku³.

21. Sud može odbiti odlučivati o zahtjevu za prethodnu odluku koji je uputio nacionalni sud samo ako je očito da zatraženo tumačenje prava Unije nema nikakve veze s činjeničnim stanjem ili svrhom spora u glavnom postupku, ako je problem hipotetski ili ako Sud ne raspolaže činjeničnim i pravnim elementima potrebnima za davanje korisnog odgovora na upućena pitanja⁴. Smisao zahtjeva za prethodnu odluku nije davanje savjetodavnih mišljenja o općenitim ili hipotetskim pitanjima, nego potreba za učinkovitim rješavanjem spora⁵.

22. Pred Bundesarbeitsgerichtom (Savezni radni sud) u tijeku je spor u okviru kojeg osoba CM, radnica zaposlena preko poduzeća za privremeno zapošljavanje, zahtijeva naknadu za navodnu povredu načela jednakog postupanja u pogledu plaće. Uz pozivanje na članak 1. Direktive 2008/104, činjenice opisane u točki 13. ovog mišljenja pokazuju da se na taj spor može primijeniti Direktiva 2008/104.

³ Presuda od 8. rujna 2010., Winner Wetten (C-409/06, EU:C:2010:503, t. 36. i navedena sudska praksa)

⁴ *Ibid.*, točka 37.

⁵ *Ibid.*, točka 38.

23. Budući da Bundesarbeitsgericht (Savezni radni sud) traži od Suda da definira koncept „opće zaštite za radnike zaposlene kod poduzeća za privremeno zapošljavanje”, pojam koji se, kao što to pravilno ističe osoba CM, u Zakonu o radu preko poduzeća za privremeno zapošljavanje ne navodi, iz odluke kojom se upućuje zahtjev za prethodnu odluku, očito je da je Sud pozvan tumačiti članak 5. stavak 1. i članak 5. stavak 3. Direktive 2008/104 kako bi se sudu koji je uputio zahtjev omogućilo da utvrdi u kojoj mjeri kolektivni ugovor može odstupati od načela jednakog postupanja prema radnicima zaposlenima preko poduzeća za privremeno zapošljavanje u pogledu plaće, a da pri tome poštuje opću zaštitu za radnike zaposlene preko poduzeća za privremeno zapošljavanje.

24. S obzirom na navedeno, predlažem Sudu da odgovori na pitanja koja je uputio Bundesarbeitsgericht (Savezni radni sud) svojim zahtjevom za prethodnu odluku.

B. Prvo pitanje

25. Svojim prvim pitanjem Bundesarbeitsgericht (Savezni radni sud) pita kako treba odrediti pojam „opća zaštita za radnike zaposlene preko poduzeća za privremeno zapošljavanje” iz članka 5. stavka 3. Direktive 2008/104 i osobito obuhvaća li taj pojam više od obveznih odredbi o zaštiti radnika općenito predviđenih nacionalnim pravom i pravom Unije.

26. Sud koji je uputio zahtjev ističe da, iako se člankom 5. stavkom 3. Direktive 2008/104 dopušta kolektivnim ugovorima odstupanje od načela jednakog postupanja iz njezina članka 5. stavka 1., pod uvjetom da se poštuje opća zaštita za radnike zaposlene preko poduzeća za privremeno zapošljavanje, u toj direktivi nisu navedeni uvjeti pod kojima se taj posljednji zahtjev može ispuniti. Odluka kojom se upućuje zahtjev za prethodnu odluku otkriva postojanje dviju struja mišljenja među njemačkim pravnim teoretičarima u pogledu tumačenja tih uvjeta. Neki autori smatraju da se „opća zaštita” odnosi na opće zakonske zahtjeve primjenjive na sve radnike, neovisno o tome zapošljava li ih izravno poduzeće korisnik ili je riječ o radnicima zaposlenim preko poduzeća za privremeno zapošljavanje. Drugi autori smatraju da se Direktivom 2008/104 radnicima zaposlenima preko poduzeća za privremeno zapošljavanje dodjeljuje poseban oblik zaštite.

27. Osoba CM tvrdi da je Zakon o radu preko poduzeća za privremeno zapošljavanje protivan članku 5. stavku 3. Direktive 2008/104 jer on od kolektivnih ugovora ne zahtijeva da poštuju opću zaštitu za radnike zaposlene preko poduzeća za privremeno zapošljavanje. Nadalje, ona tvrdi da, iako se člankom 5. stavkom 3. Direktive 2008/104 kolektivnim ugovorima dopušta utvrđivanje alternativnih odredbi koje se odnose na osnovne uvjete rada i zapošljavanja, njime se ne dopušta odstupanje od načela jednakog postupanja.

28. TimePartner ističe da se uvodnom izjavom 19. Direktive 2008/104 socijalnim partnerima priznaje široka margina prosudbe. Člankom 5. stavkom 3. Direktive 2008/104 stoga se dopušta da kolektivni ugovori odstupaju od načela jednakog postupanja kako u korist tako i na štetu radnika zaposlenih preko poduzeća za privremeno zapošljavanje.

29. Njemačka vlada tvrdi da je cilj Direktive 2008/104 osigurati poštovanje načela jednakog postupanja prema radnicima zaposlenima preko poduzeća za privremeno zapošljavanje i usporedivim radnicima koje izravno zapošljavaju poduzeća korisnici. Njome se ne uspostavlja poseban oblik zaštite radnika zaposlenih preko poduzeća za privremeno zapošljavanje.

30. Komisija ističe da se izraz „opća zaštita za radnike zaposlene kod poduzeća za privremeno zapošljavanje” iz članka 5. stavka 3. Direktive 2008/104 odnosi na osnovne uvjete rada i zapošljavanja iz članka 5. stavka 1. te direktive. Ta direktiva ima za cilj osigurati poštovanje načela jednakog postupanja. Njezin cilj nije radnicima zaposlenima preko poduzeća za privremeno zapošljavanje osigurati uvjete bolje od onih primjenjivih na usporedive radnike koje izravno zapošljavaju poduzeća korisnici. Socijalni partneri mogu kolektivnim ugovorom predvidjeti da radnici zaposleni preko poduzeća za privremeno zapošljavanje primaju naknadu koja je niža od naknade usporedivih radnika koje izravno zapošljavaju poduzeća korisnici. U tim okolnostima poštovanje opće zaštite za radnike zaposlene preko poduzeća za privremeno zapošljavanje zahtijeva da socijalni partneri dodijele druge prednosti radnicima zaposlenima preko poduzeća za privremeno zapošljavanje koje nisu dodijeljene radnicima izravno zaposlenima preko poduzeća korisnika.

31. U skladu s ustaljenom sudskom praksom, pri tumačenju odredbi prava Unije, valja uzeti u obzir ne samo njihov tekst, nego i kontekst u kojem se nalaze te ciljeve propisa kojih su one dio⁶.

32. Kao prvo, člankom 5. stavkom 3. Direktive 2008/104 izričito se predviđa da države članice socijalnim partnerima mogu dati mogućnost sklapanja kolektivnih ugovora koji sadržavaju odredbe o uvjetima rada i zapošljavanja radnika zaposlenih preko poduzeća za privremeno zapošljavanje koji mogu odstupati od načela jednakog postupanja, pod uvjetom da se tim kolektivnim ugovorima poštuje opća zaštita za te radnike.

33. Kao drugo, članak 5. stavak 3. Direktive 2008/104 nalazi se u kontekstu u kojem osnovni uvjeti rada i zapošljavanja na koje se primjenjuje načelo jednakog postupanja uključuju plaću⁷. U članku 9. Direktive 2008/104 također se smatra da ona ne utječe na pravo država članica da promiču ili dozvoljavaju kolektivne ugovore među socijalnim partnerima koji su povoljniji za radnike.

34. Kao treće, pozivajući se na uvodne izjave 10. i 12. Direktive 2008/104 kao i na njezin članak 2., Sud je istaknuo da je cilj te direktive uspostaviti nediskriminirajući, transparentan i razmjerni zaštitni okvir za radnike zaposlene preko poduzeća za privremeno zapošljavanje kojim se istodobno poštuje raznolikost tržišta rada i odnosa među socijalnim partnerima⁸.

35. Iz navedenog proizlazi da se Direktivom 2008/104, radi osiguravanja zaštite za radnike zaposlene preko poduzeća za privremeno zapošljavanje i poboljšanja kvalitete njihova rada, uspostavlja načelo jednakog postupanja koje se primjenjuje na plaću radnika zaposlenih preko poduzeća za privremeno zapošljavanje i radnika koje izravno zapošljava poduzeće korisnik. Međutim, uvodnim izjavama 16. i 17. Direktive 2008/104 predviđa se da države članice mogu odobriti socijalnim partnerima određivanje uvjeta rada i zapošljavanja koji, u granicama, odstupaju od navedenog načela. U tom kontekstu, iako se člankom 9. Direktive 2008/104 predviđa da socijalni partneri mogu sklopiti kolektivne ugovore koji sadržavaju povoljnije uvjete za radnike zaposlene preko poduzeća za privremeno zapošljavanje⁹, člankom 5. stavkom 3.

⁶ Presude od 18. prosinca 2008., Ruben Andersen (C-306/07, EU:C:2008:743, t. 40.) i od 17. ožujka 2022., Daimler (C-232/20, EU:C:2022:196, t. 29. i navedena sudska praksa)

⁷ Članak 3. stavak 1. točka (f) podtočka ii. Direktive 2008/104

⁸ Presuda od 14. listopada 2020., KG (Uzastopna ustupanja u okviru rada preko poduzeća za privremeno zapošljavanje) (C-681/18, EU:C:2020:823, t. 40.)

⁹ Vidjeti u tom smislu presude od 14. listopada 2020., KG (Uzastopna ustupanja u okviru rada preko poduzeća za privremeno zapošljavanje) (C-681/18, EU:C:2020:823, t. 41.) i od 17. ožujka 2022., Daimler (C-232/20, EU:C:2022:196, t. 33. i 106.).

Direktive 2008/104 također se dopuštaju kolektivni ugovori koji odstupaju od načela jednakog postupanja, pod uvjetom da se svim takvim ugovorima poštuje opća zaštita za radnike zaposlene preko poduzeća za privremeno zapošljavanje.

36. Stoga se pojam „opća zaštita za radnike zaposlene kod poduzeća za privremeno zapošljavanje” iz članka 5. stavka 3. Direktive 2008/104 sastoji od mogućnosti odstupanja od općeg načela, odnosno načela jednakog postupanja. Takve odredbe treba usko tumačiti¹⁰.

37. S obzirom na navedeno, predlažem da se prvo pitanje shvati na način da se njime želi utvrditi pod kojim uvjetima socijalni partneri mogu odstupiti od načela jednakog postupanja u pogledu plaće na štetu radnika zaposlenih preko poduzeća za privremeno zapošljavanje putem kolektivnog ugovora sklopljenog u skladu s člankom 5. stavkom 3. Direktive 2008/104, a da se pritom poštuje njihova opća zaštita.

38. Komisija je svojim pisanim očitovanjima priložila Izvješće Stručne skupine za prenošenje Direktive 2008/104 iz kolovoza 2011.¹¹ U skladu s tim izvješćem, kada socijalni partneri odstupaju od načela jednakog postupanja na štetu radnika zaposlenih preko poduzeća za privremeno zapošljavanje putem kolektivnog ugovora sklopljenog na temelju članka 5. stavka 3. Direktive 2008/104, taj se kolektivni ugovor ne može ograničiti na određivanje niže plaće, nego mora uspostaviti protutežu toj nižoj stopi plaće drugim odredbama koje su povoljne za radnike zaposlene preko poduzeća za privremeno zapošljavanje¹². To je uvjet za postizanje ravnoteže koja omogućuje da se osigura „opća zaštita za radnike zaposlene kod poduzeća za privremeno zapošljavanje”. Tumačenje članka 5. stavka 3. Direktive 2008/104 prema kojem socijalni partneri mogu odstupiti od načela jednakog postupanja bez predviđanja odgovarajućih kompenzacijskih povlastica za dotične radnike zaposlene preko poduzeća za privremeno zapošljavanje može lišiti to načelo svakog praktičnog učinka¹³. Ono bi također ugrozilo *effet utile* članka 9. Direktive 2008/104 kojim se priznaje da Direktiva postavlja minimalne zahtjeve¹⁴.

39. Iz toga slijedi da se za svako odstupanje od načela jednakog postupanja na štetu osnovnih uvjeta rada i zapošljavanja radnika zaposlenih preko poduzeća za privremeno zapošljavanje koje se može nalaziti u kolektivnom ugovoru treba uspostaviti protutežu dodjelom prednosti u odnosu na druge osnovne uvjete rada i zapošljavanja, određene člankom 3. stavkom 1. točkom (f) Direktive 2008/104. U tom kontekstu može se primijetiti da je plaća toliko bitan uvjet zapošljavanja da se svako odstupanje od načela jednakog postupanja mora opravdati upućivanjem na najstrože standarde. Nadalje, protuteža odstupanju u pogledu osnovnih uvjeta rada i zapošljavanja ne može se uspostaviti sporednim prednostima. Primjerice, odstupanje od načela jednakog postupanja u pogledu plaće ne može se valjano nadoknaditi poklanjanjem proizvoda trgovačkog društva.

¹⁰ Vidjeti po analogiji presude od 9. rujna 2003., Jaeger (C-151/02, EU:C:2003:437, t. 89.); od 21. listopada 2010., Accardo i dr. (C-227/09, EU:C:2010:624, t. 58.); i od 13. rujna 2011., Prigge i dr. (C-447/09, EU:C:2011:573, t. 56. i 72.). Vidjeti također mišljenje nezavisnog odvjetnika G. Pitruzzelle u predmetu Luso temp (C-426/20, EU:C:2021:995, t. 62.).

¹¹ Objavljeno na internetskoj stranici Komisije na <https://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=6998&langId=en>.

¹² *Ibid.*, str. 24.

¹³ Prema Izvješću Komisije Europskom parlamentu, Vijeću, Europskom gospodarskom i socijalnom odboru i Odboru regija o primjeni Direktive 2008/104/EZ od 21. ožujka 2014. o radu preko poduzeća za privremeno zapošljavanje (COM (2014) 176 *final*, str. 19.), opseg pozivanja na određena odstupanja od načela jednakog postupanja mogao je dovesti do situacije u kojoj primjena Direktive 2008/104 nema nikakav stvarni učinak na poboljšanje zaštite radnika zaposlenih preko poduzeća za privremeno zapošljavanje.

¹⁴ Vidjeti u tom smislu presude od 14. listopada 2020., KG (Uzastopna ustupanja u okviru rada preko poduzeća za privremeno zapošljavanje) (C-681/18, EU:C:2020:823, t. 41.) i od 17. ožujka 2022., Daimler (C-232/20, EU:C:2022:196, t. 33.).

40. Pored navedenoga, u skladu s načelom proporcionalnosti, priznatim uvodnom izjavom 12. Direktive 2008/104, svako odstupanje od načela jednakog postupanja na štetu osnovnih uvjeta rada i zapošljavanja mora biti razmjerno kompenzacijskim prednostima koje se mogu dodijeliti¹⁵. Na primjer, smanjenje godišnje plaće od 50 % ne može se nadoknaditi dodjelom dodatnog dana godišnjeg odmora. Iako su plaća i godišnji odmor osnovni uvjeti zapošljavanja, takvo odstupanje povezano s plaćom neproporcionalno je u odnosu na vrijednost kompenzacijske prednosti.

41. S obzirom na navedeno, socijalni partneri mogu u praksi nailaziti na poteškoće pri pozivanju na odstupanja koja se omogućavaju člankom 5. stavkom 3. Direktive 2008/104. Samo ću istaknuti da je takav ishod logična posljedica utvrđivanja širokog načela jednakog postupanja putem zakonodavstva uz nužno ograničen broj iznimaka.

42. Stoga predlažem Sudu da na prvo pitanje odgovori da članak 5. stavak 3. Direktive 2008/104 treba tumačiti na način da socijalni partneri kolektivnim ugovorom mogu odstupiti od načela jednakog postupanja u pogledu plaća na štetu radnika zaposlenih preko poduzeća za privremeno zapošljavanje pod uvjetom da se takvim kolektivnim ugovorima pružaju proporcionalne kompenzacijske povlastice u pogledu osnovnih uvjeta rada i zapošljavanja radnika zaposlenih preko poduzeća za privremeno zapošljavanje, kako bi se poštovala njihova opća zaštita.

C. Drugo pitanje

43. Prvim dijelom drugog pitanja sud koji je uputio zahtjev pita treba li članak 5. stavak 3. Direktive 2008/104 tumačiti na način da se poštovanje opće zaštite za radnike zaposlene preko poduzeća za privremeno zapošljavanje ocjenjuje apstraktno s obzirom na kolektivni ugovor ili konkretnom usporedbom osnovnih uvjeta rada i zapošljavanja primjenjivih na usporedive radnike izravno zaposlene preko poduzeća korisnika. Drugim dijelom drugog pitanja sud koji je uputio zahtjev pita treba li članak 5. stavak 3. Direktive 2008/104 tumačiti na način da državama članicama dopušta da socijalnim partnerima daju mogućnost sklapanja kolektivnih ugovora koji se odnose na radnike zaposlene preko poduzeća za privremeno zapošljavanje koji imaju ugovor o radu na određeno vrijeme s poduzećem za privremeno zapošljavanje.

44. Kad je riječ o prvom dijelu drugog pitanja, osoba CM, koju podupire Komisija, ističe da poštovanje opće zaštite za radnike zaposlene preko poduzeća za privremeno zapošljavanje treba ocjenjivati usporedbom uvjeta rada i zapošljavanja tih radnika s onima primjenjivim na usporedive radnike koje izravno zapošljava poduzeće korisnik.

45. TimePartner, koji podupire njemačka vlada, smatra da se opća zaštita za radnike zaposlene preko poduzeća za privremeno zapošljavanje treba ocjenjivati na temelju općeg ispitivanja odredbi predmetnog kolektivnog ugovora.

46. Člankom 5. stavkom 1. Direktive 2008/104 predviđa se da su, u načelu, osnovni uvjeti rada i zapošljavanja radnika zaposlenih preko poduzeća za privremeno zapošljavanje, tijekom njihova ustupanja poduzeću korisniku, „najmanje jednaki uvjetima koji bi na te radnike bili primjenjivi da ih je na isto radno mjesto izravno zaposlilo poduzeće korisnik”. Načelo jednakog postupanja

¹⁵ Vidjeti u tom smislu presudu od 13. rujna 2011., Prigge i dr. (C-447/09, EU:C:2011:573, t. 70. i 72.).

koje je u njemu utvrđeno odražava želju zakonodavca Unije da se uvjeti radnika zaposlenih preko poduzeća za privremeno zapošljavanje približe onima kojima se uređuju „normalni” radni odnosi¹⁶.

47. U tom se kontekstu člankom 5. stavkom 3. Direktive 2008/104 predviđa da, ako socijalni partneri sklope kolektivne ugovore kojima se utvrđuju uvjeti rada i zapošljavanja koji se „razlikuju od onih iz stavka 1.” tog članka, moraju poštovati opću zaštitu za radnike zaposlene preko poduzeća za privremeno zapošljavanje.

48. Iz teksta, cilja i konteksta članka 5. stavka 1. i članka 5. stavka 3. Direktive 2008/104 proizlazi da radnici zaposleni preko poduzeća za privremeno zapošljavanje imaju pravo na iste osnovne uvjete rada i zapošljavanja koji bi se primjenjivali da ih je poduzeće korisnik izravno zaposlilo. To zahtijeva usporedbu uvjeta primjenjivih na radnika zaposlenog preko poduzeća za privremeno zapošljavanje na temelju kolektivnog ugovora, uključujući naknadu, s onima primjenjivim u poduzeću korisniku¹⁷. Tu usporedbu treba provesti s obzirom na uvjete rada i zapošljavanja primjenjive na svaku od tih dviju kategorija radnika. Ako socijalni partneri koriste mogućnost koju nacionalno pravo daje za odstupanje od uvjeta primjenjivih na radnike poduzeća korisnika u skladu s člankom 5. stavkom 3. Direktive 2008/104, tim se kolektivnim ugovorom moraju radnicima zaposlenima preko poduzeća za privremeno zapošljavanje priznati druge kompenzacijske povlastice koje radnicima koje poduzeće korisnik zapošljava nisu izravno dostupne, čime se poštuje opća zaštita za radnike zaposlene preko poduzeća za privremeno zapošljavanje.

49. U pogledu drugog dijela drugog pitanja, osoba CM tvrdi da članak 5. stavak 3. Direktive 2008/104 ne dopušta da kolektivni ugovori odstupaju od načela jednakog postupanja u pogledu plaće radnicima zaposlenima preko poduzeća za privremeno zapošljavanje koji imaju ugovor o radu na određeno vrijeme s poduzećem za privremeno zapošljavanje. Osoba CM tvrdi da se odstupanja od načela jednakog postupanja u pogledu plaća mogu usvojiti samo na temelju članka 5. stavka 2. Direktive 2008/104, kojim se zahtijeva postojanje ugovora o radu na neodređeno vrijeme s poduzećem za privremeno zapošljavanje.

50. TimePartner, koji podupiru njemačka vlada i Komisija, ističe da se člankom 5. stavkom 3. Direktive 2008/104 dopušta državama članicama da socijalnim partnerima ponude mogućnost sklapanja kolektivnih ugovora koji se odnose na radnike zaposlene preko poduzeća za privremeno zapošljavanje neovisno o tome imaju li ugovor na određeno vrijeme ili ugovor na neodređeno vrijeme s poduzećem za privremeno zapošljavanje.

51. Drugi dio drugog pitanja zahtijeva tri napomene.

52. Kao prvo, za razliku od članka 5. stavka 2. Direktive 2008/104, njezinim se člankom 5. stavkom 3. ne pojašnjava da je mogućnost odstupanja od načela jednakog postupanja ograničena na radnike zaposlene preko poduzeća za privremeno zapošljavanje koji imaju ugovor o radu na neodređeno vrijeme s poduzećem za privremeno zapošljavanje.

¹⁶ Vidjeti u tom smislu presudu od 14. listopada 2020., KG (Uzastopna ustupanja u okviru rada preko poduzeća za privremeno zapošljavanje) (C-681/18, EU:C:2020:823, t. 51. i 52.).

¹⁷ Vidjeti po analogiji presudu od 12. svibnja 2022., Luso temp (C-426/20, EU:C:2022:373, t. 50.).

53. Kao drugo, iako se člankom 5. stavkom 2. Direktive 2008/104 dopušta državama članicama da predvide određena odstupanja od načela jednakog postupanja, člankom 5. stavkom 3. te direktive dopušta se državama članicama da omoguće socijalnim partnerima sklapanje kolektivnih ugovora koji sadržavaju odredbe kojima se odstupa od tog načela.

54. Kao treće, čini se da se članak 5. stavak 2. Direktive 2008/104 temelji na pretpostavci prema kojoj se odstupanja od načela jednakog postupanja u pogledu plaća mogu opravdati u slučaju radnika zaposlenih preko poduzeća za privremeno zapošljavanje koji su sklopili ugovor na neodređeno vrijeme s poduzećem za privremeno zapošljavanje ako oni nastavljaju primati plaću u razdoblju između ustupanja. Suprotno tomu, člankom 5. stavkom 3. Direktive 2008/104 zahtijeva se da kolektivni ugovori poštuju opću zaštitu za radnike zaposlene preko poduzeća za privremeno zapošljavanje. Kao što to proizlazi iz točaka 38. do 40. ovog mišljenja, takvim kolektivnim ugovorima moraju se osigurati kompenzacijske prednosti radnicima zaposlenima preko poduzeća za privremeno zapošljavanje kako bi se nadoknadile nepogodnosti koje trpe zbog mogućih odstupanja od načela jednakog postupanja. Logika na kojoj se temelji članak 5. stavak 3. Direktive 2008/104, koja je različita od one iz njezina članka 5. stavka 2., može se primijeniti na radnike neovisno o prirodi njihova ugovora o radu s poduzećem za privremeno zapošljavanje. Stoga nema nikakvog razloga isključiti iz područja primjene članka 5. stavka 3. Direktive 2008/104 radnike koji imaju ugovor na određeno vrijeme s poduzećem za privremeno zapošljavanje.

55. S obzirom na navedeno, predlažem Sudu da na drugo pitanje koje je postavio sud koji je uputio zahtjev odgovori tumačenjem članka 5. stavka 3. Direktive 2008/104 na način da:

- poštovanje opće zaštite za radnike zaposlene preko poduzeća za privremeno zapošljavanje treba ocijeniti usporedbom osnovnih uvjeta rada i zapošljavanja radnika zaposlenih preko poduzeća za privremeno zapošljavanje s onima primjenjivim na usporedive radnike koje izravno zapošljava poduzeće korisnik,
- države članice mogu socijalnim partnerima ponuditi mogućnost sklapanja kolektivnih ugovora koji odstupaju od načela jednakog postupanja u odnosu na radnike zaposlene preko poduzeća za privremeno zapošljavanje koji imaju ugovor o radu na određeno vrijeme s poduzećem za privremeno zapošljavanje.

D. Treće i četvrto pitanje

56. I treće i četvrto pitanje odnose se na obvezu država članica da u nacionalno pravo prenesu zahtjeve iz članka 5. stavka 3. Direktive 2008/104 kada koriste mogućnost da socijalni partneri sklope kolektivne ugovore koji se odnose na radnike zaposlene preko poduzeća za privremeno zapošljavanje koji odstupaju od načela jednakog postupanja iz članka 5. stavka 1. te direktive. Budući da odgovor na četvrto pitanje ovisi o odgovoru na treće pitanje, predlažem da se ta dva pitanja razmotre zajedno.

57. Sud koji je uputio zahtjev pita se trebaju li se nacionalnim zakonodavstvom, u slučaju da država članica iskoristi mogućnost predviđenu člankom 5. stavkom 3. Direktive 2008/104, navesti detaljni kriteriji ili uvjeti koje kolektivni ugovori sklopljeni na temelju te odredbe moraju ispuniti kako bi se poštovala opća zaštita za radnike zaposlene preko poduzeća za privremeno zapošljavanje. U slučaju potvrdnog odgovora na to pitanje, Bundesarbeitsgericht (Savezni radni sud) želi dobiti smjernice na temelju kojih može ocijeniti osigurava li Zakon o radu preko poduzeća za privremeno zapošljavanje dovoljnu opću zaštitu za radnike zaposlene preko

poduzeća za privremeno zapošljavanje. On konkretno pita treba li članak 5. stavak 3. Direktive 2008/104 tumačiti na način da je poštovanje opće zaštite za radnike zaposlene preko poduzeća za privremeno zapošljavanje osigurano nacionalnim zakonodavstvom kojim se utvrđuje sljedeće: minimalna plaća radnika zaposlenih preko poduzeća za privremeno zapošljavanje; maksimalno razdoblje ustupanja u isto poduzeće korisnika; rok za odstupanje od načela jednakog postupanja u pogledu plaće; neprimjenjivanje kolektivnih ugovora na radnike zaposlene preko poduzeća za privremeno zapošljavanje koje je izravno zapošljavalo poduzeće korisnik ili poduzeće koje je dio istog koncerna u razdoblju od šest mjeseci prije ustupanja; obveza da se radnicima zaposlenima preko poduzeća za privremeno zapošljavanje odobri pristup objektima ili uslugama (čuvanje djece, prehrana, prijevoz) koje se nude radnicima koji su izravno zaposleni u poduzeću korisniku; i zahtjev da ustupanje radnika bude „privremeno”, bez dodatnih pojašnjenja.

58. Osoba CM tvrdi da se člankom 5. stavkom 3. Direktive 2008/104 zahtijeva da se nacionalnim zakonodavstvom detaljno utvrde kriteriji ili uvjeti koje trebaju ispunjavati kolektivni ugovori kako bi se poštovala opća zaštita za radnike zaposlene preko poduzeća za privremeno zapošljavanje. Ona upućuje na to da nacionalno zakonodavstvo opisano u odluci kojom se upućuje zahtjev za prethodnu odluku ne ispunjava te zahtjeve.

59. Nasuprot tomu, TimePartner, koji podupire njemačka vlada, smatra da se člankom 5. stavkom 3. Direktive 2008/104 ne nalaže državama članicama da utvrde posebne kriterije ili uvjete koje kolektivni ugovori moraju ispunjavati kako bi se poštovala opća zaštita za radnike zaposlene preko poduzeća za privremeno zapošljavanje. TimePartner smatra da države članice mogu ostaviti marginu prosudbe socijalnim partnerima u skladu s njihovom autonomijom u pogledu sklapanja kolektivnih ugovora.

60. Njemačka vlada tvrdi da se člankom 5. stavkom 3. Direktive 2008/104 prešutno priznaje pretpostavka pravičnosti kolektivnih ugovora koje su sklopili socijalni partneri s ovlašću za kolektivno pregovaranje. Njemačka vlada također ističe da se člankom 5. stavkom 3. Direktive 2008/104 zahtijeva da se kolektivnim ugovorima koje su sklopili socijalni partneri poštuje opća zaštita za radnike zaposlene preko poduzeća za privremeno zapošljavanje. U svakom slučaju, odredbama njemačkog prava navedenima u odluci kojom se upućuje zahtjev za prethodnu odluku osigurava se opća zaštita za radnike zaposlene preko poduzeća za privremeno zapošljavanje.

61. Komisija smatra da države članice, pružajući socijalnim partnerima mogućnost sklapanja kolektivnih ugovora koji odstupaju od načela jednakog postupanja, predviđenu člankom 5. stavkom 3. Direktive 2008/104, moraju prenijeti zahtjev prema kojem se tim kolektivnim ugovorima mora poštovati opća zaštita za radnike zaposlene preko poduzeća za privremeno zapošljavanje. Komisija napominje da je, s obzirom na to da se njemačkim zakonodavstvom ne zahtijeva da se odstupanja od načela jednakog postupanja nadoknade drugim prednostima koje se dodjeljuju radnicima zaposlenima preko poduzeća za privremeno zapošljavanje, na sudu koji je uputio zahtjev da provjeri može li se opća zaštita za radnike zaposlene preko poduzeća za privremeno zapošljavanje osigurati tumačenjem nacionalnog prava u skladu s pravom Unije.

62. U skladu s člankom 288. stavkom trećim UFEU-a, direktiva je obvezujuća, u pogledu rezultata koji je potrebno postići, za svaku državu članicu kojoj je upućena, a odabir oblika i metoda postizanja tog rezultata prepušten je nacionalnim tijelima. Iako ta odredba državama članicama ostavlja slobodu glade izbora načina i sredstava koji osiguravaju provedbu direktive, ta sloboda ne utječe na obvezu nametnutu svim državama članicama kojima je direktiva upućena da, u svojim nacionalnim pravnim sustavima, donesu sve mjere potrebne kako bi se osigurala puna

djelotvornost direktive u skladu s ciljem kojemu ona teži¹⁸.

63. U skladu sa sudskom praksom Suda, države članice mogu provedbu ciljeva socijalne politike koji se žele postići direktivom u području socijalne politike prepustiti prvenstveno upravama i radnicima¹⁹. Ta mogućnost ne lišava države članice obveze da primjerenim zakonodavnim, regulatornim ili upravnim mjerama osiguraju da se svim radnicima omoguće sve mjere zaštite predviđene predmetnom direktivom²⁰.

64. Sud je presudio da se priroda mjera donesenih pomoću kolektivnih ugovorâ razlikuje od onih koje su donesene nacionalnim zakonodavstvom ili propisom jer se pretpostavlja da su socijalni partneri, ostvarujući svoje temeljno pravo na kolektivno pregovaranje, priznato člankom 28. Povelje, pažljivo uspostavili ravnotežu između vlastitih interesa²¹.

65. Ako je ostvarivanje prava na kolektivno pregovaranje iz članka 28. Povelje uređeno pravom Unije, to ostvarivanje mora biti u skladu s tim pravom²². Stoga, ako se nacionalnim zakonodavstvom dopušta pregovaranje o kolektivnom ugovoru u području obuhvaćenom direktivom, kolektivni ugovor koji iz njega proizlazi mora općenito biti u skladu s pravom Unije, a osobito s tom direktivom²³. Iz toga slijedi da, kada socijalni partneri sklapaju kolektivne ugovore koji ulaze u područje primjene Direktive 2008/104, oni moraju poštovati odredbe te direktive²⁴.

66. Kada države članice socijalnim partnerima daju mogućnost sklapanja kolektivnih ugovora koji mogu odstupati od načela jednakog postupanja, člankom 5. stavkom 3. Direktive 2008/104 one se obvezuju da će socijalni partneri poštovati opću zaštitu za radnike zaposlene preko poduzeća za privremeno zapošljavanje. Iz toga slijedi da, iako pojam „opća zaštita za radnike zaposlene preko poduzeća za privremeno zapošljavanje” treba prenijeti u nacionalno pravo, tom se obvezom ne zahtijeva nužno od država članica da donesu detaljne odredbe kojima se utvrđuju kriteriji ili uvjeti kojima takvi kolektivni ugovori moraju podlijevati. Taj pristup nalazi potvrdu i u članku 288. trećem stavku UFEU-a i u sudskoj praksi Suda²⁵.

¹⁸ Presude od 10. travnja 1984., von Colson i Kamann (14/83, EU:C:1984:153, t. 15.) i od 17. ožujka 2022., Daimler (C-232/20, EU:C:2022:196, t. 94.)

¹⁹ Presude od 18. prosinca 2008., Ruben Andersen (C-306/07, EU:C:2008:743, t. 25.); od 11. veljače 2010., Ingeniørforeningen i Danmark (C-405/08, EU:C:2010:69, t. 39.) i od 17. ožujka 2022., Daimler (C-232/20, EU:C:2022:196, t. 108.)

²⁰ Presude od 11. veljače 2010., Ingeniørforeningen i Danska (C-405/08, EU:C:2010:69, t. 40.) i od 17. ožujka 2022., Daimler (C-232/20, EU:C:2022:196, t. 109.). Vidjeti također članak 11. Direktive 2008/104, kojim se predviđa da države članice „osiguravaju da socijalni partneri putem ugovora uvedu potrebne odredbe, pri čemu države članice moraju poduzeti potrebne mjere kako bi oni u svako doba mogli jamčiti da se ciljevi ove Direktive ostvaruju”.

²¹ Presuda od 19. rujna 2018., Bedi (C-312/17, EU:C:2018:734, t. 68.)

²² Vidjeti u tom smislu presude od 8. rujna 2011., Hennigs i Mai (C-297/10 i C-298/10, EU:C:2011:560, t. 67.); od 13. rujna 2011., Prigge i dr. (C-447/09, EU:C:2011:573, t. 47.); od 28. lipnja 2012., Erny (C-172/11, EU:C:2012:399, t. 50.) i od 19. rujna 2018., Bedi (C-312/17, EU:C:2018:734, t. 69.).

²³ Presuda od 13. rujna 2011., Prigge i dr. (C-447/09, EU:C:2011:573, t. 46.)

²⁴ Vidjeti u tom smislu presude od 13. rujna 2011., Prigge i dr. (C-447/09, EU:C:2011:573, t. 48.); od 12. prosinca 2013., Hay (C-267/12, EU:C:2013:823, t. 27.); i od 19. rujna 2018., Bedi (C-312/17, EU:C:2018:734, t. 70.). Vidjeti također uvodnu izjavu 19. Direktive 2008/104, prema kojoj se, iako ta direktiva ne utječe na autonomiju socijalnih partnera, pravo na pregovaranje i sklapanje kolektivnih ugovora ostvaruje „uz istodobno poštovanje važećeg prava [Unije]”.

²⁵ Vidjeti po analogiji presudu od 17. ožujka 2022., Daimler (C-232/20, EU:C:2022:196, t. 55. do 57.), u kojoj je Sud presudio da, iako ustupanje mora biti privremeno po prirodi, države članice nisu obvezne zakonodavstvom predvidjeti najdulje trajanje ustupanja radnika zaposlenih preko poduzeća za privremeno zapošljavanje poduzetima korisnicima na temelju članka 5. stavka 5. Direktive 2008/104. Nacionalni sudovi mogu odrediti takvo najdulje trajanje ako ne postoji nacionalno zakonodavstvo u tom smislu. Vidjeti također presudu od 18. prosinca 2008., Ruben Andersen (C-306/07, EU:C:2008:743, t. 52. do 54.).

67. Sud koji je uputio zahtjev stoga mora nacionalno pravo, osobito Zakon o radu preko poduzeća za privremeno zapošljavanje, tumačiti s obzirom na tekst i svrhu članka 5. stavka 3. Direktive 2008/104 kako bi došao do ishoda koji je u skladu s ciljem koji se želi postići tom odredbom²⁶, a to je poštovanje opće zaštite za radnike zaposlene preko poduzeća za privremeno zapošljavanje. To je tumačenje podložno poštovanju priznatih granica usklađenog tumačenja nacionalnog prava, osobito da se nacionalno pravo ne tumači *contra legem*²⁷.

68. Iz odluke kojom se upućuje zahtjev za prethodnu odluku proizlazi da primjenjivo njemačko zakonodavstvo sadržava odredbe kojima se ograničava mogućnost socijalnih partnera da odstupe od načela jednakog postupanja, opisane u točki 57. ovog mišljenja. Iako je na sudu koji je uputio zahtjev da to provjeri, i čak i ako se tim odredbama izričito ne zahtijeva od socijalnih partnera da osiguraju da se moguća odstupanja nadoknade drugim prednostima koje se dodjeljuju radnicima zaposlenima preko poduzeća za privremeno zapošljavanje, ne čini se da je Zakon o radu preko poduzeća za privremeno zapošljavanje *a priori* prepreka za sklapanje kolektivnih ugovora koji mogu sadržavati odgovarajuću ravnotežu.

69. Stoga predlažem Sudu da na treće i četvrto pitanje odgovori da članak 5. stavak 3. Direktive 2008/104 treba tumačiti na način da, kada država članica socijalnim partnerima daje mogućnost sklapanja kolektivnih ugovora kojima se utvrđuju odredbe u vezi s uvjetima rada i zapošljavanja radnika zaposlenih preko poduzeća za privremeno zapošljavanje koji odstupaju od načela jednakog postupanja, nacionalno zakonodavstvo nije dužno predvidjeti detaljne uvjete i kriterije koje socijalni partneri moraju poštovati, pod uvjetom da se osigura poštovanje opće zaštite za radnike zaposlene preko poduzeća za privremeno zapošljavanje.

E. Peto pitanje

70. Svojim petim pitanjem sud koji je uputio zahtjev u bitnome pita mogu li nacionalni sudovi vršiti sudski nadzor nad kolektivnim ugovorima koje su sklopili socijalni partneri i, ako je tako, u kojoj mjeri ti sudovi mogu izvršavati tu nadležnost kako bi osigurali da se navedenim kolektivnim ugovorima poštuje opća zaštita za radnike zaposlene preko poduzeća za privremeno zapošljavanje koja se zahtijeva člankom 5. stavkom 3. Direktive 2008/104.

71. Osoba CM tvrdi da na to pitanje treba odgovoriti potvrdno.

72. TimePartner i njemačka vlada ističu da u njemačkom pravu kolektivni ugovori uživaju pretpostavku pravičnosti na temelju koje su predmet ograničenog sudskog nadzora. Potpora tom pristupu nalazi se u uvodnoj izjavi 19. Direktive 2008/104 i članku 28. Povelje.

73. Komisija smatra da sud koji je uputio zahtjev tumačenjem nacionalnog prava na način koji je u skladu s pravom Unije može doći do zaključka da se Zakonom o radu preko poduzeća za privremeno zapošljavanje zahtijeva da kolektivni ugovori poštuju opću zaštitu za radnike zaposlene preko poduzeća za privremeno zapošljavanje. U tom slučaju sud koji je uputio zahtjev nadležan je da preispita ispunjava li kolektivni ugovor taj zahtjev.

²⁶ Vidjeti u tom smislu presude od 14. listopada 2020., KG (Uzastopna ustupanja u okviru rada preko poduzeća za privremeno zapošljavanje) (C-681/18, EU:C:2020:823, t. 65.) i od 17. ožujka 2022., Daimler (C-232/20, EU:C:2022:196, t. 76.).

²⁷ Vidjeti u tom smislu presude od 14. listopada 2020., KG (Uzastopna ustupanja u okviru rada preko poduzeća za privremeno zapošljavanje) (C-681/18, EU:C:2020:823, t. 66.) i od 17. ožujka 2022., Daimler (C-232/20, EU:C:2022:196, t. 77.).

74. Prema ustaljenoj sudskoj praksi, socijalni partneri raspolažu širokom diskrecijskom ovlašću pri izboru određenog cilja u području socijalne politike i zapošljavanja te donošenju mjera kojima se taj cilj može ostvariti²⁸. Kao što je navedeno u točki 65. ovog mišljenja, kada je ostvarivanje prava na kolektivno pregovaranje iz članka 28. Povelje uređeno pravom Unije, to ostvarivanje mora biti u skladu s tim odredbama²⁹. Slijedom toga, kad socijalni partneri donose mjere koje ulaze u područje primjene Direktive 2008/104, moraju poštovati odredbe te direktive.

75. Sud je u više slučajeva presudio da je odredba iz kolektivnog ugovora protivna odredbama direktiva Unije³⁰. Prema sudskoj praksi bilo bi nespojivo sa samom prirodom prava Unije da sud nadležan za primjenu tog prava bude spriječen, u trenutku kada je to zatražio, da poduzme sve potrebne mjere kako bi se izuzele iz primjene odredbe kolektivnog ugovora koje bi mogle predstavljati prepreku punoj učinkovitosti prava Unije³¹.

76. Kao što to proizlazi iz točaka 66. do 68. ovog mišljenja, člankom 5. stavkom 3. Direktive 2008/104, kada države članice socijalnim partnerima daju mogućnost sklapanja kolektivnih ugovora koji odstupaju od načela jednakog postupanja, države članice moraju zahtijevati da socijalni partneri poštuju opću zaštitu za radnike zaposlene preko poduzeća za privremeno zapošljavanje.

77. Zakonom o radu preko poduzeća za privremeno zapošljavanje u njemačko se pravo prenosi načelo jednakog postupanja iz članka 5. stavka 1. Direktive 2008/104. Budući da zakonita odstupanja od tog načela predstavljaju samo mogućnost, pravom Unije ne nalaže se državama članicama da ih prenesu u svoje nacionalno pravo³². Nadalje, kada se pravom Unije državama članicama daje mogućnost odstupanja od odredaba direktive, ta se diskrecijska ovlast mora izvršavati uz poštovanje prava Unije, što uključuje situacije u kojima se ta odstupanja uvode putem kolektivnih ugovora³³.

78. S obzirom na ta razmatranja, kako bi ispunio obveze koje proizlaze iz članka 288. UFEU-a, sud koji je uputio zahtjev dužan je učiniti sve što je u sklopu njegovih ovlasti, na temelju načela usklađenog tumačenja nacionalnog prava, kako bi osigurao puni učinak Direktive 2008/104, bez obzira na činjenicu da to načelo ne može služiti kao temelj *contra legem* tumačenja nacionalnog prava³⁴.

79. Obveza suda koji je uputio zahtjev uključuje provjeru osigurava li se kolektivnim ugovorima kojima se uvode odstupanja od načela jednakog postupanja opća zaštita za radnike zaposlene preko poduzeća za privremeno zapošljavanje davanjem određenih prednosti takvim radnicima kako bi se zakonito nadoknadila eventualna odstupanja od tog načela. Iako socijalni partneri raspolažu širokom marginom prosudbe za uspostavljanje ravnoteže između takvih odstupanja i kompenzacijskih prednosti dodijeljenih radnicima zaposlenima preko poduzeća za privremeno

²⁸ Vidjeti presudu od 8. rujna 2011., Hennigs i Mai (C-297/10 i C-298/10, EU:C:2011:560, t. 65. i navedenu sudsku praksu).

²⁹ Sud je presudio da činjenica da se pravo Unije može protiviti odredbi obuhvaćenoj kolektivnim ugovorom nije sama po sebi protivna pravu na pregovaranje i sklapanje kolektivnih ugovora iz članka 28. Povelje (presuda od 8. rujna 2011., Hennigs i Mai, C-297/10 i C-298/10, EU:C:2011:560, t. 78.).

³⁰ Presude od 8. rujna 2011., Hennigs i Mai (C-297/10 i C-298/10, EU:C:2011:560, t. 78.); od 13. rujna 2011., Prigge i dr. (C-447/09, EU:C:2011:573, t. 83.); od 12. prosinca 2013., Hay (C-267/12, EU:C:2013:823, t. 47.); od 19. rujna 2018., Bedi (C-312/17, EU:C:2018:734, t. 79.) i od 13. siječnja 2022., Koch Personaldienstleistungen (C-514/20, EU:C:2022:19, t. 46.)

³¹ Presuda od 7. veljače 1991., Nimz (C-184/89, EU:C:1991:50, t. 20.)

³² Presuda od 21. listopada 2010., Accardo i dr. (C-227/09, EU:C:2010:624, t. 51.)

³³ Vidjeti u tom smislu presudu od 21. listopada 2010., Accardo i dr. (C-227/09, EU:C:2010:624, t. 55.).

³⁴ Vidjeti u tom smislu presudu od 14. listopada 2020., KG (Uzastopna ustupanja u okviru rada preko poduzeća za privremeno zapošljavanje) (C-681/18, EU:C:2020:823, t. 65. i 66.).

zapošljavanje, sud koji je uputio zahtjev mora biti u mogućnosti ocijeniti jesu li socijalni partneri zapravo postigli tu ravnotežu. Neovisno o zahtjevu za poštovanjem margine prosudbe priznate socijalnim partnerima, ne postoji pretpostavka usklađenosti kolektivnih ugovora s pravom Unije.

80. U konačnici, primjećujem da, suprotno onomu što, čini se, pretpostavlja sud koji je uputio zahtjev, na peto pitanje valja odgovoriti neovisno o odgovoru na treće pitanje, s obzirom na to da je, zbog razloga iznesenih u točkama 74. do 79. ovog mišljenja, na nacionalnim sudovima da osiguraju usklađenost kolektivnih ugovora s pravom Unije i, osobito, s Direktivom 2008/104.

81. Stoga predlažem Sudu da na peto pitanje suda koji je uputio zahtjev odgovori na način da kolektivni ugovori koje su sklopili socijalni partneri mogu podlijevati sudskom nadzoru nacionalnih sudova kako bi se zajamčilo da se tim kolektivnim ugovorima poštuje opća zaštita za radnike zaposlene preko poduzeća za privremeno zapošljavanje koja se zahtijeva člankom 5. stavkom 3. Direktive 2008/104.

V. Zaključak

82. Stoga predlažem Sudu da na prethodna pitanja koja je uputio Bundesarbeitsgericht (Savezni radni sud, Njemačka) odgovori na sljedeći način:

- (1) Članak 5. stavak 3. Direktive 2008/104/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 19. studenoga 2008. o radu preko poduzeća za privremeno zapošljavanje treba tumačiti na način da socijalni partneri kolektivnim ugovorom mogu odstupiti od načela jednakog postupanja u pogledu plaća na štetu radnika zaposlenih preko poduzeća za privremeno zapošljavanje pod uvjetom da se takvim kolektivnim ugovorima pružaju proporcionalne kompenzacijske povlastice u pogledu osnovnih uvjeta rada i zapošljavanja radnika zaposlenih preko poduzeća za privremeno zapošljavanje, kako bi se poštovala njihova opća zaštita.
- (2) Članak 5. stavak 3. Direktive 2008/104 treba tumačiti na način da
 - poštovanje opće zaštite za radnike zaposlene preko poduzeća za privremeno zapošljavanje treba ocijeniti usporedbom osnovnih uvjeta rada i zapošljavanja radnika zaposlenih preko poduzeća za privremeno zapošljavanje s onima primjenjivima na usporedive radnike koje izravno zapošljava poduzeće korisnik.
 - Države članice mogu socijalnim partnerima ponuditi mogućnost sklapanja kolektivnih ugovora kojima se odstupa od načela jednakog postupanja u odnosu na radnike zaposlene preko poduzeća za privremeno zapošljavanje koji imaju ugovor o radu na određeno vrijeme s poduzećem za privremeno zapošljavanje.
- (3) Članak 5. stavak 3. Direktive 2008/104 treba tumačiti na način da, kada država članica socijalnim partnerima daje mogućnost sklapanja kolektivnih ugovora kojima se utvrđuju odredbe u vezi s uvjetima rada i zapošljavanja radnika zaposlenih preko poduzeća za privremeno zapošljavanje koji odstupaju od načela jednakog postupanja, nacionalno zakonodavstvo nije dužno predvidjeti detaljne uvjete i kriterije koje socijalni partneri moraju poštovati, pod uvjetom da se osigura poštovanje opće zaštite za radnike zaposlene preko poduzeća za privremeno zapošljavanje.

- (4) Kolektivni ugovori koje su sklopili socijalni partneri mogu podlijegati sudskom nadzoru nacionalnih sudova kako bi se zajamčilo da se tim kolektivnim ugovorima poštuje opća zaštita za radnike zaposlene preko poduzeća za privremeno zapošljavanje koja se zahtijeva člankom 5. stavkom 3. Direktive 2008/104.