



Zbiór Orzeczeń

OPINIA RZECZNIKA GENERALNEGO
MACIEJA SZPUNARA
przedstawiona w dniu 20 listopada 2014 r.¹

Sprawa C-533/13

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

[wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym złożony przez työtuomioistuin (Finlandia)]

Praca tymczasowa — Dyrektywa 2008/104/WE — Artykuł 4 ust. 1 — Zakazy i ograniczenia dotyczące korzystania z pracy pracowników tymczasowych — Karta praw podstawowych Unii Europejskiej — Artykuł 28 — Prawo do negocjacji i działań zbiorowych — Kontrola zgodności postanowienia układu zbiorowego pracy z prawem Unii — Rola sądu krajowego — Spór o charakterze horyzontalnym

I – Wprowadzenie

1. Niniejsza sprawa po raz pierwszy stwarza Trybunałowi okazję do dokonania wykładni dyrektywy 2008/104/WE w sprawie pracy tymczasowej².
2. Do työtuomioistuin (sąd pracy, Finlandia) wpłynął pozew fińskiego związku zawodowego pracowników branży transportu przeciwko przedsiębiorstwu działającemu w tej branży oraz organizacji pracodawców. Pozew dotyczy naruszenia jednego z postanowień układu zbiorowego pracy, a mianowicie postanowienia dotyczącego możliwości skorzystania z pracy tymczasowej. Sąd fiński ma wątpliwość, czy to ostatecznie postanowienie stanowi nieuzasadnione ograniczenie możliwości korzystania z pracowników tymczasowych, które byłoby niezgodne z art. 4 ust. 1 dyrektywy 2008/104, i czy w związku z tym należy odstąpić od stosowania tego postanowienia.
3. Postępowanie główne koncentruje się wokół niektórych systemowych aspektów prawa Unii. Z jednej strony dotyczy ono poszukiwania równowagi pomiędzy prawem socjalnym Unii a zasadą swobody świadczenia usług; z drugiej strony Trybunał może uznać za niezbędne wydanie rozstrzygnięcia w przedmiocie bezpośredniej skuteczności dyrektywy 2008/104 w ramach sporu o charakterze horyzontalnym pomiędzy przedsiębiorstwem a związkiem zawodowym pracowników.

1 — Język oryginału: francuski.

2 — Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 19 listopada 2008 r. (Dz.U. L 327, s. 9).

II – Ramy prawne

A – Prawo Unii

1. Karta praw podstawowych Unii Europejskiej

4. Artykuł 28 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej (zwanej dalej kartą), zatytułowany „Prawo do rokowań [negocjacji] i działań zbiorowych”, stanowi:

„Pracownicy i pracodawcy lub ich odpowiednie organizacje mają, zgodnie z prawem Unii oraz ustawodawstwami i praktykami krajowymi, prawo do negocjowania i zawierania układów zbiorowych pracy na odpowiednich poziomach oraz do podejmowania, w przypadkach konfliktu interesów, działań zbiorowych, w tym strajku, w obronie swoich interesów”.

2. Dyrektywa 2008/104

5. Artykuł 4 dyrektywy 2008/104, zatytułowany „Przegląd ograniczeń lub zakazów”, stanowi:

„1. Zakazy lub ograniczenia dotyczące korzystania z pracy tymczasowej uzasadnione są tylko ze względu na interes ogólny związany [względnymi interesami ogólnymi, związanymi] w szczególności z ochroną pracowników tymczasowych, wymogami zdrowia i bezpieczeństwa w pracy lub potrzebą zapewnienia właściwego funkcjonowania rynku pracy i zapobiegania nadużyciom.

2. W terminie do dnia 5 grudnia 2011 r. państwa członkowskie, po konsultacji z partnerami społecznymi zgodnie z krajowymi przepisami ustawowymi, układami zbiorowymi pracy i praktykami, przeprowadzają przegląd wszelkich ograniczeń lub zakazów dotyczących korzystania z pracy tymczasowej, mający na celu zweryfikowanie, czy są one [nadal] uzasadnione względami wymienionymi w ust. 1.

3. Jeśli takie ograniczenia lub zakazy ustanowione są przez układy zbiorowe pracy, przegląd, o którym mowa w ust. 2, może być przeprowadzony przez partnerów społecznych, którzy wynegocjowali dany układ.

[...]

5. Państwa członkowskie informują Komisję o wynikach przeglądu, o którym mowa w ust. 2 i 3, do dnia 5 grudnia 2011 r.”.

B – Prawo fińskie

1. Akty ustawodawcze

6. Dyrektywa 2008/104 została transponowana do prawa fińskiego przez zmianę työsojimuslaki 55/2001 (ustawy nr 55/2001 w sprawie umów o pracę) oraz lähetetyistä työntekijöistä annettu laki 1146/1999 (ustawy nr 1146/1999 w sprawie delegowanych pracowników).

7. Jak wskazuje sąd odsyłający, z uzasadnienia do ustawy zmieniającej wynika, że rząd fiński uznał przewidziany w art. 4 dyrektywy 2008/104 obowiązek przeglądu za jednorazowy wymóg administracyjny polegający na dokonaniu przeglądu ograniczeń lub zakazów dotyczących korzystania z pracy tymczasowej i poinformowaniu Komisji o wyniku tego przeglądu. Jak podkreśla sąd odsyłający, zgodnie z tym projektem tenże art. 4 nie nakłada na państwa członkowskie obowiązku zmiany ich ustawodawstwa, nawet w przypadku gdy ograniczenia możliwości korzystania z pracy tymczasowej nie mogłyby zostać uzasadnione względami interesu ogólnego.

8. W dniu 29 listopada 2011 r. rząd fiński poinformował Komisję o wynikach przeglądu przewidzianego w art. 4 ust. 2 i 3 dyrektywy 2008/104.

2. Układy zbiorowe pracy

9. Generalny układ zbiorowy pracy zawarty w 1997 r. pomiędzy centralnymi organizacjami reprezentującymi odpowiednio pracodawców i związki zawodowe pracowników³ (zwany dalej „generalnym układem zbiorowym z 1997 r.”) stanowi w art. 8 ust. 3:

„Przedsiębiorstwa są zobowiązane do ograniczenia korzystania z pracowników tymczasowych do sytuacji okresów zwiększonego natężenia pracy lub do innych zadań ograniczonych w czasie lub ze względu na ich charakter, które nie mogą zostać wykonane przez własnych pracowników przedsiębiorstwa ze względu na pilny charakter tych zadań, ograniczony czas trwania, wymagane kwalifikacje zawodowe, specjalne urządzenia lub z podobnych powodów.

Korzystanie z pracowników tymczasowych stanowi nieuczciwą praktykę, jeżeli pracownicy tymczasowi zatrudnieni przez przedsiębiorstwa-użytkowników świadczą pracę przez długi okres w ramach zwykłej działalności danego przedsiębiorstwa wraz z jego stałymi pracownikami i pod tym samym kierownictwem.

[...]”.

10. Układ zbiorowy pracy branży ciężarówek-cystern oraz produktów naftowych (zwany dalej „branżowym układem zbiorowym pracy”) zawiera analogiczne postanowienie w § 29 ust. 1.

III – Postępowanie główne

11. Auto- ja Kuljetusalan Työntekijäliitto AKT ry (zwany dalej „AKT”) jest związkiem zawodowym reprezentującym w szczególności pracowników najemnych z branży ciężarówek-cystern i produktów naftowych.

12. Shell Aviation Finland Oy (zwana dalej „Shell”) dostarcza paliwo dla samolotów na 18 lotniskach w Finlandii. Jest ona członkiem stowarzyszenia pracodawców branży paliwowej (zwanego dalej „Öljytuote ry”).

3 — Układ zbiorowy pracy zawarty w dniu 4 czerwca 1997 r. pomiędzy Teollisuuden ja Työnantajain Keskusliitto (następnie Elinkeinoelämän keskusliitto, centralną federacją związków pracodawców) a Suomen Ammatiliittojen Keskusjärjestö (centralną organizacją skupiającą fińskie związki zawodowe).

13. AKT wytoczył przed sądem odsyłającym powództwo, wnosząc o zasądzenie od Öljytuote i Shell zapłaty grzywny na podstawie art. 7 työehtosopimuslaki 36/1946 (ustawy nr 36/1946 w sprawie układów zbiorowych) z tytułu naruszenia § 29 ust. 1 branżowego układu zbiorowego pracy. W uzasadnieniu powództwa AKT podnosi, że od roku 2008 Shell regularnie zatrudnia znaczną liczbę pracowników tymczasowych dla celów wykonywania zadań identycznych z wykonywanymi przez jej własnych pracowników. Zdaniem AKT taki sposób korzystania z pracowników tymczasowych stanowi nieuczciwą praktykę w rozumieniu postanowień układu zbiorowego.

14. Pozwane podnoszą natomiast, że korzystanie z pracowników tymczasowych było uzasadnione względami zgodnymi z prawem, ponieważ miało ono w istocie na celu zapewnienie zastępstw pracowników podczas urlopów rocznych oraz nieobecności z powodu choroby. Ponadto podnoszą one, że § 29 ust. 1 branżowego układu zbiorowego pracy zawiera ograniczenie, które nie może zostać uzasadnione względami przywołanymi w art. 4 ust. 1 dyrektywy 2008/104. Ich zdaniem sąd krajowy musi odstąpić od stosowania niezgodnych z dyrektywą 2008/104 postanowień układu zbiorowego.

15. Sąd odsyłający wskazuje, że mimo iż zakres obowiązków nałożonych na państwa członkowskie w art. 4 dyrektywy 2008/104 budzi wątpliwości, przepis ten można interpretować w ten sposób, że nakłada on na państwa członkowskie obowiązek czuwania nad tym, by ich porządek prawny nie zawierał w dziedzinie pracy tymczasowej nieuzasadnionych ograniczeń lub zakazów. Zdaniem sądu odsyłającego w § 29 ust. 1 branżowego układu zbiorowego pracy przyjęto jednak inne rozwiązanie aniżeli w dyrektywie 2008/104, ponieważ przepis ten – w celu ochrony stałych pracowników przedsiębiorstw – zakazuje zatrudniania pracowników tymczasowych, z wyjątkiem wskazanych w nim konkretnych przypadków.

16. Ponadto sąd odsyłający ma wątpliwość co do konsekwencji, jakie należałoby wyciągnąć z ewentualnej niezgodności przepisu prawa krajowego z dyrektywą 2008/104 w sprawie takiej jak będąca przedmiotem postępowania głównego, która dotyczy sporu pomiędzy podmiotami prywatnymi.

IV – Pytania prejudycjalne i postępowanie przed Trybunałem

17. W tej sytuacji työtuomioistuinn postanowił zawiesić postępowanie i zwrócić się do Trybunału z następującymi pytaniami prejudycjalnymi:

- „1) Czy art. 4 ust. 1 dyrektywy [2008/104] należy interpretować w ten sposób, że na władze krajowe, włącznie z sądami, nałożony jest mający trwale zastosowanie [stały] obowiązek zapewnienia dostępnymi im środkami, że nie obowiązują, względnie nie są stosowane krajowe przepisy lub postanowienia układów zbiorowych pracy naruszające przepisy [tej] dyrektywy?
- 2) Czy art. 4 ust. 1 dyrektywy [2008/104] należy interpretować w ten sposób, że stoi on na przeszkodzie przepisom krajowym, wedle których korzystanie z pracowników tymczasowych jest dopuszczalne jedynie w wyszczególnionych przypadkach, takich jak wyrównanie okresów zwiększonego natężenia pracy lub w przypadku prac, które nie mogą zostać wykonane przez stałych pracowników przedsiębiorstwa? Czy długoterminowe korzystanie z pracowników tymczasowych obok stałych pracowników przedsiębiorstwa w ramach zwykłych zadań przedsiębiorstwa może zostać zakwalifikowane jako zakazane korzystanie z pracowników tymczasowych?
- 3) Jeżeli krajowe przepisy zostaną uznane za sprzeczne z dyrektywą [2008/104], jakimi środkami dysponuje sąd, aby osiągnąć cele [tej] dyrektywy, gdy chodzi o układ zbiorowy pracy wiążący podmioty prywatne?”.

18. Wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym z dnia 4 października 2013 r. wpłynął do sekretariatu Trybunału w dniu 9 października 2013 r. Uwagi na piśmie złożyli: AKT, Shell i Öljytuote, rządy: niemiecki, fiński, francuski, węgierski, polski, szwedzki i norweski oraz Komisja.

19. Z wyjątkiem rządów francuskiego, węgierskiego i polskiego strony oraz uczestnicy ci wzięli również udział w rozprawie w dniu 9 września 2014 r.

V – Ocena

20. Pytania przedstawione przez sąd odsyłający dotyczą trzech kwestii związanych z wykładnią art. 4 ust. 1 dyrektywy 2008/104:

- po pierwsze, zakresu obowiązków, jakie dyrektywa ta nakłada na państwa członkowskie,
- po drugie, możliwości uzasadnienia – w świetle tego przepisu – przewidzianych przez branżowy układ zbiorowy pracy ograniczeń możliwości korzystania z pracy tymczasowej oraz
- po trzecie, kwestii, czy przepis odnośnej dyrektywy może być powoływany w sporze pomiędzy podmiotami prywatnymi.

21. Dokonam oceny tych kwestii w tej właśnie kolejności.

A – W przedmiocie zakresu obowiązków wynikających z art. 4 ust. 1 dyrektywy 2008/104 (pytanie pierwsze)

1. Uwagi wprowadzające

22. Poprzez pytanie pierwsze sąd odsyłający pragnie ustalić, czy art. 4 ust. 1 dyrektywy 2008/104 nakłada na państwa członkowskie obowiązek uchylecia zakazów lub ograniczeń dotyczących korzystania z pracowników tymczasowych, jeśli nie mogą one zostać uzasadnione względami interesu ogólnego.

23. Strony postępowania głównego oraz pozostali uczestnicy nie są zgodni w kwestii wykładni tego przepisu.

24. Niektórzy uczestnicy postępowania uważają, że wspomniany przepis nakłada na państwa członkowskie obowiązek wyeliminowania ograniczeń korzystania z pracy tymczasowej, które nie mogą zostać uzasadnione⁴.

25. Inni uczestnicy postępowania⁵ twierdzą natomiast, że art. 4 ust. 1 dyrektywy 2008/104 nie przewiduje żadnego obowiązku o charakterze materialnoprawnym, lecz należy interpretować go w związku z ust. 2. Artykuł 4 ust. 2 przewiduje dla państw członkowskich obowiązek przeprowadzenia przed upływem terminu transpozycji dyrektywy 2008/104 przeglądu ograniczeń lub zakazów dotyczących korzystania z pracy tymczasowej, mający na celu zweryfikowanie, czy są one nadal uzasadnione „względami wymienionymi w ust. 1”. Zakres art. 4 ust. 1 ogranicza się zatem w ich

4 — Pozwane w postępowaniu głównym oraz rząd węgierski. To samo stanowisko zajął również sąd odsyłający. Rządy francuski i polski nie przedstawiły uwag dotyczących tej kwestii.

5 — Powód w postępowaniu głównym oraz rządy niemiecki, fiński, szwedzki i norweski. Komisja, która zmodyfikowała swoje stanowisko, wydaje się proponować taką samą interpretację.

przekonaniu do sprecyzowania przedmiotu tego przeglądu. Ich zdaniem art. 4 ust. 1 nie nakłada na państwa członkowskie w szczególności obowiązku osiągnięcia skutku, polegającego na zapewnieniu, że ograniczenia istniejące w ich ustawodawstwach są rzeczywiście uzasadnione względami interesu ogólnego.

2. Wykładnia językowa i teleologiczna

26. Zgodnie z brzmieniem art. 4 ust. 1 dyrektywy 2008/104 zakazy lub ograniczenia dotyczące korzystania z pracy tymczasowej „są uzasadnione tylko ze względu na interes ogólny [względami interesu ogólnego]”, po czym następuje wyliczenie przykładów takich względów.

27. Pragnę zauważyć, że brzmienie to przemawia za taką wykładnią tego przepisu, zgodnie z którą ograniczenia nieuzasadnione względami interesu ogólnego, których przykładowe⁶ wyliczenie ten przepis zawiera, są niezgodne z prawem Unii. Jeśli bowiem przedmiotowy przepis nie wypowiedziałby się w żaden sposób w kwestii zgodności ograniczeń z prawem Unii, zdanie, w myśl którego ograniczenia te „uzasadnione są tylko” względami interesu ogólnego, traciłoby sens.

28. Brzmienie to wyraźnie wskazuje na materialnoprawny charakter zakazu stosowania nieuzasadnionych ograniczeń. Wbrew twierdzeniu wielu spośród uczestników postępowania⁷ wydaje mi, iż trudno przyznać, że chodzi tu o przepis czysto proceduralny, podobny do przepisów zamieszczonych w kolejnych ustępach art. 4.

29. Wykładnia ta wydaje mi się znajdować oparcie w argumentach teleologicznych leżących u podstawy przedmiotowego uregulowania.

30. Żaden z uczestników postępowania nie kwestionuje, że dyrektywa 2008/104 dotyczy, po pierwsze, warunków pracy pracowników tymczasowych, i po drugie, warunków korzystania z pracy tymczasowej.

31. Ten podwójny cel – znajdujący odzwierciedlenie nawet w samym tytule dyrektywy 2008/104⁸ – został uwzględniony w art. 2 dyrektywy, który odwołuje się z jednej strony do konieczności zapewnienia ochrony pracownikom tymczasowym oraz poprawy jakości pracy tymczasowej w szczególności poprzez zagwarantowanie poszanowania zasady równego traktowania w odniesieniu do pracowników tymczasowych, a z drugiej strony do konieczności stworzenia właściwych uregulowań prawnych w zakresie korzystania z pracy tymczasowej, tak by skutecznie przyczynić się do tworzenia miejsc pracy i rozwoju elastycznych form zatrudnienia⁹.

32. Oba elementy tego celu są komplementarne, tak że oddzielanie ich nie wydaje się słuszne. Podniesienie poziomu ochrony pracowników tymczasowych może bowiem podać w wątpliwość konieczność istnienia pewnych zakazów i ograniczeń, co powinno pozwolić na większe otwarcie na tę formę zatrudnienia¹⁰.

6 — W kwestii niewyczerpującego charakteru tego wyliczenia zob. pkt 100 niniejszej opinii.

7 — Rządy niemiecki, fiński, szwedzki, norweski oraz – na rozprawie – Komisja.

8 — Tytuł zawarty w pierwotnym projekcie prawodawczym, „dyrektywa [...] w sprawie warunków pracy pracowników tymczasowych” [tłumaczenie nieoficjalne], został zmodyfikowany na etapie czytania w Parlamencie Europejskim i uzyskał brzmienie „dyrektywa w sprawie pracy tymczasowej”, w oparciu o uzasadnienie, iż „przedmiot i treść badanej dyrektywy nie ogranicza się do »warunków pracy«, lecz rozciąga się również na promocję i uregulowanie sektora agencji pracy tymczasowej, obok wcześniejszych dyrektyw w sprawie pracy w niepełnym wymiarze godzin i pracy na czas określony (zob. uzasadnienie rezolucji ustawodawczej Parlamentu A5-0356/2002 z dnia 23 października 2002 r., poprawka nr 1).

9 — Motywy 9–11 dyrektywy 2008/104 podkreślają mianowicie znaczenie nowych form organizacji pracy dla tworzenia nowych miejsc pracy, stanowiącego jedno z głównych założeń strategii lizbońskiej.

10 — Zobacz motyw 18 dyrektywy 2008/104.

33. W pewnym zakresie chodzi o aspekt wspólny trzem aktom prawa Unii Europejskiej regulującym pracę „atypową”, dotyczącym stosunków pracy w niepełnym wymiarze godzin lub ograniczonych pod względem czasowym¹¹. Działania prawodawcze Unii w tej dziedzinie miały za główny cel rozwój elastycznych form zatrudnienia, zmierzając jednocześnie do osiągnięcia nowego stopnia harmonizacji prawa socjalnego¹². Model leżący u podstawy tej legislacji, oparty na poszukiwaniu równowagi pomiędzy elastycznością a bezpieczeństwem na rynku pracy, został określony mianem „flexicurity”¹³.

34. Korzystanie z elastycznych form zatrudnienia powinno, zgodnie z tym modelem, pozwolić na poprawę zdolności adaptacyjnej rynku pracy, stworzenie nowych miejsc pracy oraz poprawę dostępu pewnych grup pracowników znajdujących się w niekorzystnej sytuacji, takich jak młodzi pracownicy, do pracy na czas nieokreślony. Dla niektórych ten rodzaj zatrudnienia mógłby posłużyć za odskocznie – „stepping stone” – na rynku pracy¹⁴.

35. Dualizm celu dyrektywy 2008/104 jest widoczny w jej strukturze, która – oprócz przepisów wprowadzających (zakres zastosowania, cel, definicje) i końcowych, reguluje dwa zagadnienia: rozdział II jest mianowicie całkowicie poświęcony warunkom pracy pracowników tymczasowych, a art. 4, należący do rozdziału I, dotyczy ograniczeń korzystania z pracy tymczasowej.

36. Nie widzę, w jaki sposób art. 4 mógłby przyczynić się do realizacji celów dyrektywy 2008/104, gdyby przewidywał jedynie zwykły obowiązek zidentyfikowania przez państwa członkowskie przeszkód dla pracy tymczasowej, nie wiążąc z nim żadnych wiążących skutków.

37. Moim zdaniem art. 4, analizowany w świetle jego celu, należy interpretować jako przewidujący nie tylko obowiązki o charakterze proceduralnym (ust. 2–5), ale również jako przepis materialnoprawny (ust. 1). Materialnoprawny charakter ust. 1 polega na wprowadzeniu zakazu utrzymywania ograniczeń dotyczących możliwości korzystania z pracy tymczasowej wtedy, gdy nie są uzasadnione, mając w szczególności na uwadze harmonizację minimalnych warunków pracy¹⁵.

38. Artykuł 4 ust. 2–5 przewidują mechanizm proceduralny, mający na celu pomoc we wdrożeniu tego zakazu w drodze przeglądu ograniczeń istniejących na poziomie krajowym, w uzupełnieniu tradycyjnych środków wdrażania prawa Unii. Gdyby art. 4 ust. 1 nie zawierał zakazu dotyczącego nieuzasadnionych ograniczeń, ten mechanizm proceduralny nie miałby racji bytu.

39. Nie wydaje mi się rozsądne twierdzić, że prawodawca Unii chciał jedynie przewidzieć, by państwa członkowskie sporządziły niewiążący spis ograniczeń, mający charakter czysto informacyjny, który nie miałby żadnych skutków. Komisja ma prawo uzyskiwania takich informacji w ramach jej ogólnej, powierzonej jej na mocy traktatów misji dotyczącej czuwania nad prawidłowym stosowaniem prawa Unii.

11 — Chodzi, poza dyrektywą 2008/104, o dyrektywę Rady 97/81/WE z dnia 15 grudnia 1997 r. dotyczącą Porozumienia ramowego dotyczącego pracy w niepełnym wymiarze godzin zawartego przez Europejską Unię Konfederacji Przemysłowych i Pracodawców (UNICE), Europejskie Centrum Przedsiębiorstw Publicznych (CEEP) oraz Europejską Konfederację Związków Zawodowych (ETUC) (Dz.U. 1998, L 14, s. 9) i dyrektywę Rady 1999/70/WE z dnia 28 czerwca 1999 r. dotyczącą Porozumienia ramowego w sprawie pracy na czas określony, zawartego przez Europejską Unię Konfederacji Przemysłowych i Pracodawców (UNICE), Europejskie Centrum Przedsiębiorstw Publicznych (CEEP) oraz Europejską Konfederację Związków Zawodowych (ETUC) (Dz.U. L 175, s. 43).

12 — To ten cel przyświecał kolejnym wnioskowi Komisji dotyczącym pracy atypowej: wnioskowi dotyczącemu dyrektywy Rady uzupełniającej środki mające służyć promocji i poprawie bezpieczeństwa i zdrowia pracowników tymczasowych [COM(90) 228 wersja ostateczna, przedstawiony przez Komisję w dniu 29 czerwca 1990 r.], który w znacznym stopniu został odrzucony oraz wnioskowi SEC(1995) 1540, który doprowadził do wszczęcia konsultacji partnerów społecznych, która z kolei doprowadziła do przyjęcia dwóch porozumień ramowych dotyczących pracy w niepełnym wymiarze godzin i pracy na czas określony.

13 — Zobacz „Wspólne zasady wdrażania modelu flexicurity” przyjęte przez Radę w dniach 5 i 6 grudnia 2007 r. i zatwierdzone przez Radę Europejską w dniu 14 grudnia 2007 r. (dokument Rady nr 16201/07). Zobacz również komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów, zatytułowany „Wspólne zasady wdrażania modelu flexicurity” [COM(2007) 359 wersja ostateczna z dnia 27 czerwca 2007 r.].

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

15 — Harmonizacja ta, zgodnie z socjalną klauzulą stand-still, wyrażoną w art. 9 ust. 2 dyrektywy 2008/104, nie może prowadzić do obniżenia ogólnego poziomu ochrony pracowników w dziedzinach objętych zakresem dyrektywy.

40. Doktryna niemal jednomyślnie uznaje, że art. 4 ust. 1 dyrektywy 2008/104 należy interpretować jako nakładający na państwa członkowskie obowiązek uchylenia nieuzasadnionych ograniczeń korzystania z pracy tymczasowej¹⁶. Niektórzy autorzy wskazują, że przepis ten w oczywisty sposób dąży do znalezienia właściwej równowagi pomiędzy swobodami rynku wewnętrznego a prawem socjalnym i że nie miałby on żadnego effet utile, gdyby był interpretowany jako zwykły postulat¹⁷.

41. Wydaje się, że tego rodzaju rozumowanie stanowiło inspirację wspólnej deklaracji partnerów społecznych na poziomie europejskim w branży pracy tymczasowej, rozpowszechnionej na krótko przed formalnym przyjęciem dyrektywy 2008/104. Deklaracja ta z jednej strony uznaje konieczność nałożenia niektórych ograniczeń na korzystanie z pracy tymczasowej celem zapobieżenia nadużyciom, wskazując z drugiej strony jednocześnie, że ograniczenia nieuzasadnione należy wyeliminować¹⁸.

3. Prace przygotowawcze

42. Prace przygotowawcze również wydają się przemawiać za przypisaniem art. 4 ust. 1 dyrektywy 2008/104 charakteru wiążącego.

43. Niektórzy uczestnicy postępowania prezentują odmienne stanowisko¹⁹, podnosząc, że projekt dyrektywy przedstawiony Radzie Unii Europejskiej przez Komisję zawierał w swoim art. 4 ust. 2 wyraźny przepis, zgodnie z którym państwa członkowskie dokonują przeglądu ograniczeń korzystania z pracy tymczasowej celem zweryfikowania, czy są one nadal uzasadnione i „[w] przypadku stwierdzenia iż tak nie jest, uchylają je [tłumaczenie nieoficjalne]”²⁰. Jako że to ostatnie zdanie zostało usunięte na etapie dyskusji w Radzie²¹, uczestnicy ci uważają, że Rada nie chciała zakazać nieuzasadnionych ograniczeń.

44. Wydaje mi się, że tego rodzaju rozumowanie podąża fałszywym tropem.

45. Po pierwsze, modyfikacja wprowadzona przez Radę w trakcie procesu prawodawczego dotyczy art. 4 ust. 2 dyrektywy 2008/104, poświęconego procedurze przeglądu. Tymczasem art. 4 ust. 1, którego dotyczy niniejsza sprawa, został zachowany w brzmieniu, które zostało mu nadane już we wspólnym stanowisku Rady.

46. Ponadto wyliczenie względów interesu ogólnego zawarte w tymże art. 4 ust. 1 było przedmiotem obszernej dyskusji w trakcie procesu prawodawczego²². Dlaczego instytucje miałyby nadać temu przepisowi tak duże znaczenie, jeżeli byłby on pozbawiony charakteru wiążącego?

16 — Zobacz w szczególności M. Bell, op.cit., s. 36; A. Davies, op.cit., p. 237; N. Countouris, R. Horton, The Temporary Agency Work Directive: Another Broken Promise, *Industrial Law Journal*, 2009, Vol. 38, n° 3, s. 335; J.P. Lhernould Le détachement des travailleurs intérimaires dans l'Union européenne, *Revue de droit de travail* 2012, s. 308; M. Weiss, Regulating Temporary Work in Germany, w: *Temporary agency work in the European Union and the United States*, s. 120–122; M. Rönmar, The regulation of temporary agency work in Sweden and the impact of the (2008/104/EC) Directive, *European Labour Law Journal (ELLJ)*, 2010, Vol. 1, n° 3, s. 422–429.

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

18 — Wspólna deklaracja EuroCIETT (Europejskiej Konfederacji Prywatnych Agencji Zatrudnienia) i UNI-Europa (europejskiej federacji związkowej) z dnia 28 maja 2008 r. w przedmiocie dyrektywy w sprawie pracy tymczasowej, pkt 7, 14 (<http://www.euociett.eu/>).

19 — Powód w postępowaniu głównym i rząd fiński.

20 — Zobacz zmodyfikowany projekt dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady dotyczącej warunków pracy pracowników tymczasowych [COM(2002) 701 wersja ostateczna z dnia 28 listopada 2002], który zastąpił pierwotny projekt dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady dotyczącej warunków pracy pracowników tymczasowych [COM(2002) 149 wersja ostateczna z dnia 20 marca 2002 r.] po pierwszym czytaniu w Parlamencie.

21 — Wspólne stanowisko Rady nr 24/2008 z dnia 15 września 2008 r. (ST 10599 2008).

22 — Parlament zmodyfikował pierwotny wniosek Komisji w szczególności wprowadzając trzy nowe względy mogące uzasadnić ograniczenia (dotyczące zdrowia, bezpieczeństwa i innych rodzajów ryzyka dla pewnych kategorii pracowników bądź pewnych branży działalności gospodarczej, zapewnienia właściwego funkcjonowania rynku pracy i potrzeby zapobiegania ewentualnym nadużyciom). Zobacz rezolucja ustawodawcza Parlamentu z dnia 21 listopada 2002 r. (P5_TA(2002)0562) oraz uzasadnienie (A5-0356/2002 z dnia 23 października 2002 r.).

47. Powodów usunięcia odnośnego fragmentu art. 4 ust. 2, zgodnie z którym państwa członkowskie miały „uchylić” nieuzasadnione ograniczenia, nie można ustalić z całą pewnością. Wydaje się jednak, że najbardziej prawdopodobnym wyjaśnieniem jest to, że Rada usunęła ten fragment, ponieważ zakaz dotyczący nieuzasadnionych ograniczeń był już zawarty w ust. 1, który pozostał niezmienny.

48. W uzasadnieniu wspólnego stanowiska Rada wskazuje mianowicie, że „zachow[ą] w zasadzie treść poprawki 34 zaproponowanej przez Parlament”²³, lecz „uznała, że utrzymanie wyraźnego odniesienia do zniesienia nieuzasadnionych ograniczeń i zakazów nie jest konieczne”²⁴. Komunikując wspólne stanowisko Parlamentowi, Komisja wskazała, że przepis art. 4 ust. 2 dyrektywy 2008/104 podtrzymuje poprawkę 34 Parlamentu, „jednak bez uwzględnienia zapisu zobowiązującego państwa członkowskie do uchylecia ograniczeń lub zakazów [...] jako że Rada uznała, że nie jest konieczne powtórne formułowanie zakazu przewidzianego już w art. 4 ust. 1 oraz że nie jest właściwe zakładanie z góry wyniku przeglądu”²⁵. Wspólne stanowisko zostało więc zatwierdzone przez Parlament w oparciu o to uzasadnienie²⁶.

49. Geneza przyjęcia dyrektywy 2008/104 przemawia zatem za wykładnią, w myśl której art. 4 ust. 1 tej dyrektywy zakazuje utrzymywania ograniczeń korzystania z pracy tymczasowej, które nie są uzasadnione względami interesu ogólnego.

4. Podstawa prawna

50. Rząd niemiecki wyraził również wątpliwość co do tego, czy podstawa prawna dyrektywy 2008/104 upoważnia do wprowadzenia przepisu materialnoprawnego prowadzącego do uchylecia ograniczeń dotyczących korzystania z pracy tymczasowej.

51. Pragnę zauważyć, że podstawa prawna aktu prawnego jest istotna dla jego wykładni, jako że może ona dostarczyć pewnych wyjaśnień w kwestii celów realizowanych przez prawodawcę. Ponadto musi ona być brana pod uwagę w celu wykluczenia, pomiędzy różnymi możliwymi interpretacjami, tej, która mogłaby prowadzić do nieważności aktu.

52. Dyrektywa 2008/104 została oparta na dawnym art. 137 ust. 1 i 2 WE, który przyznawał instytucjom kompetencję w zakresie „[przyjmowania] [...] w drodze dyrektyw minimaln[ych] wymaga[n] stopniowo wprowadzan[ych] w życie”, w szczególności w odniesieniu do „warunków pracy”.

53. Niektórzy uczestnicy postępowania²⁷ twierdzą, że ta podstawa prawna wyklucza możliwość interpretowania art. 4 ust. 1 dyrektywy 2008/104 jako zakazującego nieuzasadnionych ograniczeń korzystania z pracy tymczasowej. Ich zdaniem taki zakaz nie należy do zakresu „warunków pracy”, a poza tym nie stanowi „minimalnego wymagania” w rozumieniu dawnego art. 137 WE.

54. Logika tego argumentu mnie nie przekonuje.

23 — Przedmiotowa poprawka nr 34 rozbiła odnośny przepis art. 4 na dwie odrębne części, mianowicie: „pierwsza eliminuje wszelką wątpliwość co do możliwości utrzymania lub wprowadzenia, w pewnych okolicznościach, ograniczeń i zakazów dotyczących korzystania z pracy tymczasowej [...], druga część wzmacnia przepisy przewidujące przegląd tych ograniczeń przez państwa członkowskie” [tłumaczenie nieoficjalne]. Zobacz uzasadnienie rezolucji ustawodawczej Parlamentu (A5-0356/2002 z dnia 23 października 2002 r.).

24 — Wspólne stanowisko nr 24/2008, pkt 2.2 uzasadnienia.

25 — Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego na mocy art. 251 ust. 2 akapit drugi Traktatu WE dotyczący wspólnego stanowiska Rady w celu przyjęcia dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie pracy tymczasowej Porozumienie polityczne w sprawie wspólnego stanowiska (głosowanie większością kwalifikowaną) [COM(2008)569 wersja ostateczna z dnia 18 września 2008 r., s. 6].

26 — Rezolucja ustawodawcza Parlamentu Europejskiego z dnia 22 października 2008 r. [P6_TA(2008)0507].

27 — Powód w postępowaniu głównym, rządy niemiecki, fiński i szwedzki oraz – na rozprawie – Komisja.

55. Wydaje mi się bezsporne, że dyrektywa 2008/104 dąży do realizacji podwójnego celu i że dotyczy ona nie tylko warunków pracy pracowników tymczasowych, ale także ograniczeń ustanowionych wobec korzystania z tej formy zatrudnienia. W przeciwnym wypadku jej art. 4, niezależnie od nadawanej mu wykładni, nie miałby sensu.

56. W tym kontekście, zgodnie z argumentem ww. uczestników postępowania, dawny art. 137 WE nie stoi na przeszkodzie temu, by dyrektywa 2008/104 dotyczyła ograniczeń w korzystaniu z pracy tymczasowej. Uczestnicy ci twierdzą jednak, że w odniesieniu do tego rodzaju ograniczeń omawiana podstawa prawna pozwala na nałożenie na państwa członkowskie jedynie obowiązków „bardzo ograniczonych” bądź „czysto proceduralnych”.

57. Pragnę przypomnieć w tej kwestii, że wybór podstawy prawnej aktu prawnego musi opierać się na obiektywnych czynnikach, do których należą w szczególności cel i treść aktu²⁸. Nie dostrzegam żadnego obiektywnego elementu, który uzasadniałby - w odniesieniu do wyeliminowania ograniczeń korzystania z pewnej formy zatrudnienia - dokonywanie w kontekście dawnego traktatu WE rozróżnienia pomiędzy przepisami materialnoprawnymi i proceduralnymi.

58. Jeśli uznać by, że podstawa prawna wybrana dla dyrektywy 2008/104 nie pozwala na umieszczenie w niej przepisów dotyczących korzystania z pracy tymczasowej, to prowadziłyby do nieważności jej art. 4, niezależnie od tego, czy przewiduje on obowiązki państw członkowskich o charakterze proceduralnym, czy też obowiązki o charakterze materialnoprawnym.

59. Nie przekonuje mnie argument, w myśl którego dawny art. 137 WE zezwala wyłącznie na ustanowienie pewnych obowiązków o charakterze proceduralnym.

60. Następnie należy zadać sobie pytanie, czy wykładnia, zgodnie z którą art. 4 dyrektywy 2008/104 zawiera zakaz dotyczący nieuzasadnionych ograniczeń korzystania z pracy tymczasowej, nie poddaje w wątpliwość jego ważności.

61. Pragnę przypomnieć, że z utrwalonego orzecznictwa wynika, iż gdy analiza aktu prawnego Unii wykaże, że wyznaczono takiemu aktowi dwa cele lub ma on dwie części składowe, a jeden z tych aspektów można zidentyfikować jako główny lub przeważający, podczas gdy drugi jest jedynie pomocniczy, wówczas ten akt prawny należy wydać na jednej podstawie prawnej, tj. na tej podstawie, która wymagana jest z racji głównego lub przeważającego celu lub takiego elementu składowego.

62. Jedynie w drodze wyjątku, jeśli zostało ustalone, że akt realizuje jednocześnie kilka celów lub ma kilka elementów składowych powiązanych w sposób nierozłączny, a żaden z tych celów lub elementów nie ma charakteru drugorzędowego lub pośredniego w stosunku do pozostałych, akt taki może zostać oparty na różnych, odpowiednich podstawach prawnych²⁹.

63. Zasadniczą część dyrektywy 2008/104 stanowią przepisy dotyczące warunków pracy, a jej art. 4 ma wyraźnie status pomocniczy. Tego rodzaju relacja wynika, po pierwsze, ze struktury dyrektywy 2008/104 (jeden cały rozdział został poświęcony warunkom pracy), i po drugie, z rozumowania przeprowadzonego na etapie jej przyjęcia: dopiero po zrealizowaniu harmonizacji warunków pracy pewna liberalizacja pracy tymczasowej może okazać się uzasadniona.

64. Fakt, iż dyrektywa 2008/104 jest powiązana z przepisami traktatu dotyczącymi polityki społecznej, nie uniemożliwia więc dążenia do realizacji pomocniczego celu polegającego na wyeliminowaniu pewnych ograniczeń pracy tymczasowej.

28 — Zobacz w szczególności wyrok Komisja/Parlament i Rada, C-411/06, EU:C:2009:518, pkt 45 i przytoczone tam orzecznictwo.

29 — Zobacz m.in. wyrok Huber, C-336/00, EU:C:2002:509, pkt 31.

65. Tytułem przykładu pragnę zauważyć, że dyrektywa 97/81 dotycząca pracy w niepełnym wymiarze godzin, która została przyjęta na podstawie przepisów traktatu dotyczących polityki społecznej, również realizuje podwójny cel, polegający z jednej strony na promowaniu pracy w niepełnym wymiarze czasu, a z drugiej strony na eliminowaniu dyskryminacji pomiędzy pracownikami pracującymi w niepełnym wymiarze godzin a pracownikami pracującymi w pełnym wymiarze godzin. Ponadto dyrektywa ta zawiera przepis mający na celu wyeliminowanie przeszkód w wykonywaniu z pracy w niepełnym wymiarze godzin³⁰.

66. W świetle powyższych rozważań uważam, że dyrektywa 2008/104 została prawidłowo przyjęta na podstawie dawnego art. 137 WE, bez odesłania do dawnych art. 47 ust. 2 WE i art. 55 WE dotyczących usług, mimo faktu, iż w swoim art. 4 zawiera pewne przepisy mające zastosowanie do ograniczeń świadczenia usług w dziedzinie pracy tymczasowej.

5. Zgodność z art. 28 karty

67. Powód w postępowaniu głównym, powołując się na zasadę autonomii partnerów społecznych, kwestionuje również fakt, że zakaz dotyczący nieuzasadnionych ograniczeń korzystania z pracy tymczasowej może być stosowany do postanowień układów zbiorowych pracy. Postanowienia te korzystają jego zdaniem z immunitetu wynikającego z ustanowionego przez art. 28 karty prawa podstawowego do negocjacji zbiorowych.

68. Przypominam, że zgodnie z utrwalonym orzecnictwem art. 45 TFUE, 49 TFUE i 56 TFUE obowiązują nie tylko w stosunku do działań władz publicznych, lecz obejmują swym zakresem również przepisy innego rodzaju, które służą zbiorowemu uregulowaniu pracy najemnej, działalności wykonywanej na własny rachunek i świadczenia usług. Trybunał potwierdził wielokrotnie, że układy zbiorowe pracy nie są wyłączone z zakresu zastosowania przepisów dotyczących swobód ustanowionych traktatem³¹. W zakresie, w jakim środek lub układ zbiorowy pracy ograniczają zatem korzystanie z pracowników tymczasowych, są one objęte zakresem zastosowania art. 56 TFUE.

69. Mimo iż autonomia partnerów społecznych jest w pełni uznana w prawie Unii, ich prawo do prowadzenia negocjacji i zawierania układów zbiorowych pracy musi być wykonywane z poszanowaniem prawa, w tym prawa Unii³².

70. Trybunał orzekł w związku z tym, że partnerzy społeczni muszą działać z poszanowaniem prawa pochodnego Unii, które konkretyzuje zasadę niedyskryminacji w dziedzinie zatrudnienia i pracy. Fakt, iż prawo pochodne Unii stoi na przeszkodzie obowiązywaniu postanowienia układu zbiorowego pracy, nie narusza uznanego w art. 28 karty prawa do negocjacji i zawierania układów zbiorowych pracy³³. Jeśli postanowienie układu zbiorowego pracy jest niezgodne z prawem Unii, sąd musi odmówić jego zastosowania³⁴.

30 — Zobacz art. 5 ust. 1 dyrektywy 97/81, a także wyroki: *Michaeler i in.*, C-55/07 i C-56/07, EU:C:2008:248; *Bruno i in.*, C-395/08 i C-396/08, EU:C:2010:329, pkt 78. Dyrektywa ta została przyjęta na podstawie art. 4 ust. 2 porozumienia w sprawie polityki społecznej, stanowiącego załącznik do traktatu WE, które zostało następnie włączone do rozdziału traktatu WE poświęconego polityce społecznej (art. 139 ust. 2 WE).

31 — Wyroki: *Laval un Partneri*, C-341/05, EU:C:2007:809, pkt 98; *The International Transport Workers' Federation i The Finnish Seamen's Union*, C-438/05, ECLI:EU:C:2007:772, pkt 33, 54 i przytoczone tam orzecznictwo.

32 — Wyroki: *Prigge i in.*, C-447/09, EU:C:2011:573, pkt 47; *Erny*, C-172/11, EU:C:2012:399, pkt 50. Myśl ta została wyrażona w motywie 19 dyrektywy 2008/104.

33 — Wyrok *Hennigs i Mai*, C-297/10 i C-298/10, EU:C:2011:560, pkt 68, 78.

34 — Zobacz opinia rzecznika generalnego E. Sharpston w sprawie *Österreichischer Gewerkschaftsbund*, C-476/12, EU:C:2014:89, pkt 51.

71. Moim zdaniem względy te znajdują w takim samym stopniu zastosowanie do art. 4 ust. 1 dyrektywy 2008/104, ponieważ chodzi o zasadę bezwzględnie obowiązującą, wdrażającą swobodę ustanowioną przez traktat, której nie towarzyszy odstępstwo na rzecz układów zbiorowych pracy³⁵.

72. Rozumowaniu temu nie przeczy fakt, że przepisy unijnych dyrektyw w dziedzinie prawa pracy mogą być wdrażane nie tylko poprzez przepisy prawa stanowionego, lecz również za pośrednictwem powszechnie stosowanych układów zbiorowych pracy. I tak zgodnie z art. 11 ust. 1 dyrektywy 2008/104 państwa członkowskie mają nie tylko obowiązek przyjęcia przepisów niezbędnych do wdrożenia tej dyrektywy, lecz także zapewnienia, by partnerzy społeczni wprowadzali niezbędne przepisy w drodze porozumienia.

73. W związku z tym nie widzę żadnego powodu uzasadniającego twierdzenie, że układy zbiorowe pracy powinny być uprzywilejowane względem ustawodawstwa państw członkowskich i nie podlegać prawu Unii.

74. Względy te w żaden sposób nie implikują, by swoboda świadczenia usług była nadrzędna wobec prawa do zbiorowych negocjacji. Fakt przewidzenia w drodze przepisów bezwzględnie obowiązujących pewnych ograniczeń treści układów zbiorowych pracy nie narusza wykonywania tego prawa podstawowego.

75. Ustanowione w art. 28 karty prawo do zbiorowych negocjacji nie stoi w związku z tym na przeszkodzie wykładni art. 4 ust. 1 dyrektywy 2008/104, zgodnie z którą ograniczenia nałożone przez układy zbiorowe pracy na możliwość korzystania z pracy tymczasowej muszą być uzasadnione względami interesu ogólnego, pod rygorem uznania ich za niezgodne z prawem Unii.

6. Rola sądów krajowych

76. Pragnę zwrócić uwagę Trybunału na wykładnię teleologiczną w ogólniejszym ujęciu.

77. Porządek prawny Unii opiera się na zasadzie systemowej, uznającej kluczową rolę sądów krajowych we wdrażaniu przepisów tego prawa.

78. W ramach systemu ustanowionego przez art. 267 TFUE funkcje przypisane odpowiednio sądom krajowym i Trybunałowi stanowią zagadnienie kluczowe z punktu widzenia charakteru samego prawa Unii. Przepis, który pozbawiałby sądy krajowe państw członkowskich ich kompetencji w zakresie wykładni i stosowania prawa Unii i który pozbawiałby Trybunał kompetencji do udzielania odpowiedzi na przedłożone mu pytania prejudycjalne, wynaturzałby kompetencje przyznane przez traktat instytucjom Unii i państwom członkowskim, które są kluczowe dla zachowania samej istoty prawa Unii³⁶.

79. Wykładnia, której bronią pewne państwa członkowskie w niniejszej sprawie, zgodnie z którą państwa członkowskie muszą dokonać przeglądu ograniczeń korzystania z pracy tymczasowej, bez przymusu jeśli chodzi o konsekwencje, jakie należy nadać temu badaniu, wydaje mi się niezgodna z tą zasadą.

35 — Tymczasem odstępstwo tego rodzaju jest przewidziane w art. 5 ust. 3 dyrektywy 2008/104 dotyczącej zasady równości traktowania pracowników tymczasowych.

36 — Opinia Trybunału 1/09, EU:C:2011:123, pkt 85, 89.

80. Zgodnie z proponowaną przez te państwa wykładnią jedynie organy administracyjne państw członkowskich oraz ewentualnie partnerzy społeczni byłiby odpowiedzialni za zidentyfikowanie ograniczeń możliwości korzystania z pracy tymczasowej i prowadzenie procesu, który logicznie rzecz biorąc powinien doprowadzić do modyfikacji bądź uchylecia tych ograniczeń, które nie są uzasadnione.

81. W swoich uwagach przedstawionych na piśmie rząd niemiecki odwołuje się w tej kwestii do instytucji „administrative Überprüfung” (kontroli administracyjnej), przyznając, że sporny art. 4 dyrektywy 2008/104 może – ze względu na jego sens i cel – zawierać niepisany obowiązek uchylecia nieuzasadnionych ograniczeń, względnie ich dostosowania.

82. Komisja podniosła na rozprawie³⁷, że wykładnia zgodnie z którą art. 4 dyrektywy 2008/104 przewidywałby jedynie obowiązki o charakterze proceduralnym, nie pozbawiałaby go effet utile. Zdaniem Komisji za każdym razem, gdy pozyskuje ona wiedzę o istnieniu ograniczenia, może ona rozpocząć dialog z władzami odnośnego państwa członkowskiego w celu znalezienia najlepszego sposobu na doprowadzenie do zgodności danego przepisu z tą dyrektywą. Komisja może również wszcząć postępowanie w przedmiocie uchylecia zobowiązaniom państwa członkowskiego.

83. W podobnym duchu niektórzy autorzy stawiają zarzut art. 4 ust. 1 dyrektywy 2008/104, podnosząc, iż ryzykowne jest pozostawianie sądom krajowym zadania oceny uzasadnienia ograniczeń i ich proporcjonalności. Ich zdaniem gdyby stosowanie względów interesu ogólnego oraz kryterium proporcjonalności zostało pozostawione w rękach sędziów, stałoby się ryzykowne i wysoce nieprzewidywalne, na podobieństwo „ruchomych piasków”³⁸.

84. Moim zdaniem jednak przyznanie organom administracyjnym wyłącznej kompetencji do zweryfikowania zgodności ustawodawstwa krajowego z dyrektywą Unii, przy jednoczesnym odebraniu tej kompetencji sądom krajowym, byłoby niezgodne z podstawami systemu prawa Unii.

85. Pragnę zauważyć, że przyjęcie takie stanowiska nie tylko wykluczyłoby sądy krajowe z procesu wdrażania art. 4 dyrektywy 2008/104, lecz podważyłoby również ich kompetencje w zakresie badania ograniczeń mających zastosowanie do pracy tymczasowej z punktu widzenia art. 56 TFUE.

86. Takie rodzaju stanowisko wydaje mi się nie do pogodzenia z celem systemu prawa Unii, jako że odbierałoby ono sądom państw członkowskich główne zadanie przyznane im w kontekście wdrażania prawa Unii.

7. Wniosek częściowy

87. Zgodnie z motywem 22 dyrektywy 2008/104 dyrektywę tę należy stosować zgodnie z postanowieniami prawa pierwotnego, w szczególności z tymi dotyczącymi swobody świadczenia usług. Należy zatem przyrzeć się związkowi pomiędzy art. 56 TFUE a art. 4 ust. 1 dyrektywy 2008/104.

88. Pragnę zauważyć, że ratio legis art. 4 ust. 1 dyrektywy 2008/104 nie pokrywa się z ratio legis zasady swobody świadczenia usług. Tenże art. 4 ust. 1 ma bowiem na celu uchYLECIE nieuzasadnionych przeszkód dla korzystania z pracy tymczasowej w celu promowania elastycznej formy zatrudnienia i, w związku z tym, przyczyniania się do tworzenia miejsc pracy i umożliwienia dostępu do rynku pracy.

37 — W swoich uwagach na piśmie Komisja zaproponowała inną wykładnię, twierdząc, że tenże art. 4 zakazuje utrzymywania nieuzasadnionych ograniczeń korzystania z pracy tymczasowej.

38 — S. Robin-Olivier, A French reading of directive 2008/104 on temporary agency work, *European labour law journal*, 2010, Vol. 1, n° 3, s. 404.

89. Niemniej jednak, jako że praca tymczasowa implikuje istnienie pośredników (przedsiębiorstw pośrednictwa pracy tymczasowej), wszelkie ograniczenia korzystania z tej formy zatrudnienia stanowią również ograniczenie usług świadczonych przez te przedsiębiorstwa. Liberalizacja tej formy zatrudnienia implikuje zatem liberalizację usług w dziedzinie pracy tymczasowej, gdyż chodzi o dwa aspekty tego samego zagadnienia.

90. Artykuł 4 ust. 1 dyrektywy 2008/104, nawet jeśli dotyczy ograniczeń korzystania z pracy tymczasowej i w związku z tym, w pierwszej kolejności, sytuacji pracowników tymczasowych³⁹, stosuje się mianowicie również, co za tym idzie, do ograniczeń dotyczących usług agencji pracy tymczasowej.

91. Pragnę zauważyć, że zakaz dotyczący ograniczeń swobodnego świadczenia usług przez przedsiębiorstwa pośrednictwa pracy tymczasowej wynika już z art. 56 TFUE⁴⁰. W zakresie, w jakim ograniczenia dotyczące korzystania z pracy tymczasowej stanowią również przeszkodę dla usług świadczonych przez przedsiębiorstwa pośrednictwa pracy tymczasowej, art. 4 ust. 1 dyrektywy 2008/104 konkretyzuje zakaz wynikający z art. 56 TFUE.

92. W kwestii tej art. 4 ust. 1 dyrektywy 2008/104 precyzuje nadrzędne względy interesu ogólnego, które są szczególnie stosowne dla uzasadnienia tych ograniczeń. Ponadto rozszerza on stosowanie zasady swobody świadczenia usług na sytuacje wewnętrzne, jako że chodzi już o zharmonizowaną dziedzinę prawa Unii i że stosowanie dyrektywy 2008/104 nie implikuje poszukiwania elementu transgranicznego.

93. W świetle powyższego proponuję odpowiedzieć na pytanie pierwsze w ten sposób, że art. 4 ust. 1 dyrektywy 2008/104 zakazuje utrzymywania lub ustanawiania zakazów lub ograniczeń dotyczących możliwości korzystania z pracy tymczasowej, które nie są uzasadnione względami interesu ogólnego związanymi w szczególności z ochroną pracowników tymczasowych, wymogami zdrowia i bezpieczeństwa w pracy lub potrzebą zapewnienia właściwego funkcjonowania rynku pracy i zapobieganiem nadużyciom.

8. W przedmiocie konsekwencji dokonania odmiennej wykładni

94. Na wypadek gdyby Trybunał nie zdecydował przychylić się do mojej propozycji i uznałby art. 4 ust. 1 za nieważny lub dokonał takiej wykładni tego przepisu, która prowadziłaby do pozbawienia go wszelkiego waloru normatywnego, uważam, że byłoby użyteczne, gdyby Trybunał wyraźnie przypomniał w swoim wyroku, że art. 56 TFUE zachowuje w pełni zastosowanie do ograniczeń takich jak rozpatrywane w niniejszym przypadku.

95. Doprecyzowanie to wydaje mi się szczególnie istotne, ponieważ niektórzy uczestnicy postępowania wydają się twierdzić, że przedmiotowe ograniczenia nie podlegają kontroli sądów krajowych ani na podstawie art. 4 dyrektywy 2008/104 (ponieważ artykuł ten ustanawia jakoby jedynie obowiązki o charakterze proceduralnym), ani na podstawie art. 56 TFUE (ponieważ chodzi o domenę zharmonizowaną)⁴¹.

39 — Dla przykładu zakaz zawarcia z pracownikiem tymczasowym umowy o pracę na czas nieokreślony, zakaz korzystania z pracy tymczasowej dla celów wcielenia do przedsiębiorstwa-użytkownika czy zakaz zatrudniania pracowników niepełnosprawnych w charakterze pracowników tymczasowych [zob. „Sprawozdanie służb Komisji z prac grupy ekspertów ds. transpozycji dyrektywy 2008/104”, sierpień 2011 r., s. 29, 31; „Sprawozdanie Komisji dla Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów [...] dotyczące stosowania dyrektywy 2008/104/WE” w sprawie pracy tymczasowej, COM(2014) 176 final z dnia 21 marca 2014 r., s. 12, 13].

40 — Zobacz np. wyroki: Komisja/Belgia, C-397/10, ECLI:EU:C:2011:444; Strojírny Prostějov i ACO Industries Tábor, C-53/13 i C-80/13, EU:C:2014:2011.

41 — Zobacz pkt 80–83 niniejszej opinii.

96. Prawo pochodne nie może ograniczać zakresu zastosowania swobód podstawowych. Na wypadek gdyby Trybunał uznał, że dyrektywa 2008/104 nie zakazuje utrzymania ograniczeń pracy tymczasowej, do sądu krajowego należałoby wciąż zweryfikowanie, czy ograniczenia te mogą zostać uzasadnione w świetle art. 56 TFUE.

97. W kwestii tej pragnę zauważyć, że analizowane uregulowanie może wywoływać skutki transgraniczne istotne z punktu widzenia art. 56 TFUE, który w związku z tym, jak się wydaje, może nadal znajdować zastosowanie w postępowaniu głównym⁴².

B – W przedmiocie uzasadnienia ograniczenia znaczenia art. 4 ust. 1 dyrektywy 2008/104 (pytanie drugie)

1. Uwagi wprowadzające

98. Poprzez swoje pytanie drugie sąd odsyłający pragnie ustalić, czy przepis taki jak zawarty z § 29 ust. 1 branżowego układu zbiorowego pracy stanowi ograniczenie w rozumieniu art. 4 ust. 1 dyrektywy 2008/104 i, w takim wypadku, czy może ono zostać uzasadnione.

99. Pragnę przypomnieć, że art. 4 ust. 1 dyrektywy 2008/104 przewiduje, iż ograniczenia mogą zostać uzasadnione tylko względami interesu ogólnego związanymi w szczególności z ochroną pracowników tymczasowych, wymogami zdrowia i bezpieczeństwa w pracy lub potrzebą zapewnienia właściwego funkcjonowania rynku pracy i zapobiegania nadużyciom.

100. Nie chodzi tu – czego dowodzi użycie zwrotu „w szczególności” – o wyczerpujące wyliczenie tych względów. Z brzmienia przywołanego przepisu wynika bowiem, że stwarza on – przyznana już w ramach stosowania swobód ustanowionych w traktacie – możliwość uzasadnienia nadrzędnymi względami interesu ogólnego ograniczeń stosowanych bez rozróżnienia wobec usługodawców krajowych i usługodawców z innych państw członkowskich.

101. Pragnę w tej kwestii przypomnieć, że art. 56 TFUE wymaga nie tylko wyeliminowania wszelkiej dyskryminacji usługodawcy mającego siedzibę w innym państwie członkowskim ze względu na jego przynależność państwową, lecz także zniesienia wszelkich ograniczeń – nawet jeżeli ograniczenia te są stosowane bez różnicy w stosunku do krajowych usługodawców, jak i usługodawców z innych państw członkowskich – w przypadku gdy są one w stanie uniemożliwić, utrudnić lub uczynić mniej atrakcyjną działalność usługodawcy mającego siedzibę w innym państwie członkowskim, w którym świadczy on zgodnie z prawem analogiczne usługi⁴³.

102. Takie stosowane bez rozróżnienia ograniczenie może jednak zostać uzasadnione, jeśli czyni zadość nadrzędnym względem interesu ogólnego, a interes ten nie jest chroniony przez przepisy, którym usługodawca podlega w państwie członkowskim swojej siedziby, i jeżeli są one właściwe, aby zagwarantować osiągnięcie realizowanego przez nie celu oraz nie wykraczają poza to, co jest konieczne do jego osiągnięcia⁴⁴.

103. Założenia te, które należą co do zasady do dziedziny, która nie została zharmonizowana na poziomie Unii, są istotne również w niniejszym przypadku, jako że art. 4 ust. 1 dyrektywy 2008/104 konkretyzuje art. 56 TFUE w dziedzinie pracy tymczasowej.

42 — Zobacz pkt 145 i 146 niniejszej opinii.

43 — Wyrok *Portugaia Construções*, C-164/99, EU:C:2002:40, pkt 16 i przytoczone tam orzecznictwo.

44 — Wyroki: *Säger*, C-76/90, EU:C:1991:331, pkt 15; *Strojírny Prostějov i ACO Industries Tábor*, EU:C:2014:2011, pkt 44. Do względów interesu ogólnego, które zostały już uznane przez Trybunał, należy ochrona pracowników (zob. wyrok *Portugaia Construções*, EU:C:2002:40, pkt 20).

104. W tej kwestii pragnę zauważyć, że art. 4 ust. 1 dyrektywy 2008/104 obejmuje ograniczenia mające zastosowanie do usług przedsiębiorstw pośrednictwa pracy tymczasowej w zakresie, w jakim ograniczenia te ograniczają możliwość korzystania z pracowników tymczasowych. Artykuł 56 TFUE ma więc nadal zastosowanie do przepisów krajowych dotyczących usług przepisów pośrednictwa pracy tymczasowej innych aniżeli przepisy dotyczące „korzystania z pracowników tymczasowych”⁴⁵.

105. Spójne stosowanie przywołanych przepisów wymaga, aby wymogi dotyczące uzasadnienia ograniczeń, o których mowa w art. 4 ust. 1 dyrektywy 2008/104, były identyczne z wymogami obowiązującymi dla potrzeb stosowania art. 56 TFUE. Wniosek ten znajduje oparcie w bezpośrednim związku istniejącym pomiędzy tymi przepisami oraz w motywie 22 dyrektywy 2008/104, który przypomina konieczność stosowania przepisów tej dyrektywy zgodnie z postanowieniami prawa pierwotnego dotyczącymi swobody przedsiębiorczości i swobody świadczenia usług.

2. W przedmiocie ograniczeń

106. Jeżeli chodzi o postanowienie stanowiące przedmiot sporu w postępowaniu głównym, pragnę zauważyć, że składa się ono z dwóch odrębnych postanowień:

- pierwsze, które opisuje charakter zadań, które mogą zostać powierzone pracownikom tymczasowym, dotyczy jedynie zadań „ograniczonych w czasie lub ze względu na ich charakter”, które „ze względu na pilny charakter, ograniczony czas trwania, wymagane kwalifikacje zawodowe, specjalne urządzenia lub z podobnych powodów” nie mogą zostać wykonane przez własnych pracowników przedsiębiorstwa oraz
- drugie, które ma na celu ograniczenie okresu zatrudnienia pracowników tymczasowych w danym przedsiębiorstwie, uznaje za „nieuczciwą praktykę” sytuacje, w których pracownicy tymczasowi „świadczą pracę przez długi okres w ramach zwykłej działalności danego przedsiębiorstwa wraz z jego stałymi pracownikami i pod tym samym kierownictwem”.

107. Łączna lektura tych dwóch postanowień ogranicza więc możliwość korzystania z pracy tymczasowej w zależności od, po pierwsze, charakteru powierzanych zadań, a po drugie, od czasu ich trwania. Przepisy te ograniczają zatem korzystanie z tej formy zatrudnienia i mają również skutek ograniczający w odniesieniu do usług przedsiębiorstwa pośrednictwa pracy tymczasowej, tak że niewątpliwie stanowią one ograniczenia w rozumieniu art. 4 ust. 1 dyrektywy 2008/104.

3. W przedmiocie uzasadnienia względami interesu ogólnego

108. Większość uczestników postępowania, z wyjątkiem strony pozwanej w postępowaniu głównym, twierdzi, że przedmiotowe ograniczenia są uzasadnione względem interesu ogólnego związanym z koniecznością zapewnienia właściwego funkcjonowania rynku pracy i zapobiegania nadużyciom.

109. Jak wyjaśnia rząd fiński, chodzi mianowicie o zapobieżenie temu, by zadanie, które wpisuje się w stałe stosunki pracy, nie było bez uzasadnionego powodu powierzane pracownikom tymczasowym i o zagwarantowanie, że korzystanie z pracy tymczasowej nie oznacza utraty miejsc pracy w przedsiębiorstwie-użytkowniku korzystającym z usług agencji pracy tymczasowej.

110. Pragnę w tej kwestii zauważyć, że z motywów, które przyświecały przyjęciu dyrektywy 2008/104, wynika, iż praca tymczasowa nie jest uważana za substytut stałych form zatrudnienia.

45 — Zobacz wyrok Strojírny Prostějov i ACO Industries Tábor, EU:C:2014:2011. Podobnie krajowe wymogi dotyczące rejestracji, licencjonowania, certyfikacji, gwarancji finansowych i monitorowania działania przedsiębiorstw pośrednictwa pracy tymczasowej są, zgodnie z jej art. 4 ust. 4, wykluczone z zakresu zastosowania dyrektywy 2008/104, a zatem potencjalnie mają do nich nadal zastosowanie art. 49 TFUE i 56 TFUE.

111. Po pierwsze, działanie legislacyjne Unii w dziedzinie prawa pracy jest oparte na podstawowym założeniu, zgodnie z którym umowy o pracę na czas nieokreślony stanowią podstawową formę stosunku pracy⁴⁶. Przepisy dyrektywy 2008/104, w szczególności jej art. 6 dotyczący dostępu pracowników tymczasowych do zatrudnienia w przedsiębiorstwie-użytkowniku, również wskazują, że zatrudnienie bezpośrednie stanowi stosunek pracy, który jest preferowany względem zatrudnienia tymczasowego.

112. Po drugie, z definicji zawartych w art. 3 dyrektywy 2008/104 wynika, że praca tymczasowa implikuje stosunki utrzymywane „czasowo”⁴⁷. Można z tego wywnioskować, że ta forma zatrudnienia nie jest dostosowana do wszystkich rodzajów okoliczności, w szczególności gdy zapotrzebowanie na pracę ma charakter stały.

113. O ile dyrektywa 2008/104 nie definiuje pracy tymczasowej ani nie dąży do enumeratywnego wyliczenia sytuacji uzasadniających korzystanie z tej formy zatrudnienia, jej motyw 12 przypomina jednak, że dąży ona do poszanowania różnorodności rynków pracy.

114. Jako że prawodawca Unii zdecydował się nie ograniczać sytuacji uzasadniających korzystanie z pracy tymczasowej, państwa członkowskie zachowały znaczne uprawnienia dyskrecyjne w tym zakresie.

115. Ten szeroki zakres uprawnień dyskrecyjnych wynika z kompetencji państw członkowskich w zakresie dokonywania wyborów politycznych mających wpływ na rozwój rynku pracy i w konsekwencji ustanawiania prawa z poszanowaniem prawa Unii. Jest on również potwierdzony przez istnienie zawartej w art. 9 ust. 2 dyrektywy 2008/104 klauzuli zakazującej obniżania ogólnego poziomu ochrony pracowników. Państwa członkowskie powinny bowiem posiadać znaczną swobodę działania, tak aby móc czuwać nad tym, by uchylene pewnych ograniczeń nie prowadziło do obniżenia ogólnego poziomu ochrony pracowników w danej dziedzinie.

116. Moim zdaniem państwo członkowskie może, nie przekraczając granic uprawnień dyskrecyjnych, przewidzieć, że korzystanie z pracy tymczasowej jest dozwolone w okolicznościach zgodnych z tymczasowym charakterem tej formy zatrudnienia, pod warunkiem że korzystanie z pracy tymczasowej nie może odbywać się ze szkodą dla zatrudnienia bezpośredniego.

117. Do sądu odsyłającego należy ustalenie, czy § 29 ust. 1 branżowego układu zbiorowego pracy stanowiący przedmiot sporu w postępowaniu głównym, jest uzasadniony zgodnie z tym ostatnim wymogiem.

118. Niemniej jednak pragnę zauważyć, że sformułowanie tego przepisu wydaje się wskazywać, że tak właśnie jest.

119. Po pierwsze, w świetle charakteru pracy tymczasowej – opisanego w pkt 111 i 112 powyżej, wydaje mi się uzasadnione, by ograniczyć korzystanie z tej formy zatrudnienia, jak przewiduje to również § 29 ust. 1 branżowego układu zbiorowego pracy, do „okresów zwiększonego natężenia pracy lub do innych zadań ograniczonych w czasie lub ze względu na ich charakter, które nie mogą zostać wykonane przez pracowników [przedsiębiorstw-użytkowników] ze względu na pilny charakter tych zadań, ograniczony czas trwania, wymagane kwalifikacje zawodowe, specjalne urządzenia lub z podobnych powodów”.

46 — Zobacz motyw 15 dyrektywy 2008/104 oraz pkt 7 postanowień ogólnych porozumienia ramowego, którego dotyczy dyrektywa Rady 1999/70. Zobacz również opinia rzecznika generalnego N. Jääskinen w sprawie Jansen, C-313/10, EU:C:2011:593, pkt 57.

47 — Zobacz definicje pojęć „agencji pracy tymczasowej”, „pracownika tymczasowego” i „przedsiębiorstwa-użytkownika” w art. 3 ust. 1 lit. b), c) i d) dyrektywy 2008/104.

120. Po drugie, w zakresie, w jakim sporne postanowienie zakazuje powierzania pracy pracownikom tymczasowym obok własnych pracowników przedsiębiorstwa przez „długi okres”, realizuje ono moim zdaniem uzasadniony cel, polegający na ograniczeniu nadużyć korzystania z tej formy zatrudnienia. Zgodnie z motywami, które przyświecały przyjęciu uregulowań prawa Unii, korzystanie z pracy tymczasowej nie powinno odbywać się ze szkodą dla zatrudnienia bezpośredniego, lecz przeciwnie, powinno móc doprowadzić do form zatrudnienia oferujących większe bezpieczeństwo socjalne.

121. Utrzymywanie jednak przez długi okres stosunków pracy o charakterze tymczasowym, podczas gdy ze względu na ich naturę powinny one być ograniczone w czasie, może stanowić wskazówkę co do nadużywania tej formy zatrudnienia.

122. Pragnę zauważyć, że przyjęcie środków mających na celu zapobieganie nadużyciom w zawieraniu umów o pracę tymczasową nie może uzasadnić quasi-powszechnego wykluczenia tej formy zatrudnienia, jak na przykład zakazu pracy tymczasowej w całym sektorze gospodarki, czy określenia limitu dla tego typu umów przy braku jakiegokolwiek innego obiektywnego uzasadnienia. Środek mający na celu zapobieżenie nadużyciom w wykonywaniu prawa nie może bowiem być równoznaczny z zanegowaniem tego prawa.

123. Nie ma to miejsca w rozpatrywanym przypadku, ponieważ przedmiotowe ograniczenia ograniczają się do opisu obiektywnych względów uzasadniających korzystanie z pracy tymczasowej i nie dążą do wyeliminowania tej formy zatrudnienia.

124. W związku z tym uregulowanie krajowe takie jak stanowiące przedmiot sporu w postępowaniu głównym, z jednej strony ograniczające korzystanie z pracy tymczasowej do zadań, które ze względu na ich charakter lub czas trwania obiektywnie odpowiadają zapotrzebowaniu na pracę tymczasową, a z drugiej strony zakazujące powierzania pracy pracownikom tymczasowym obok własnych pracowników przedsiębiorstwa przez długi okres, wydaje mi się uzasadnione względami interesu ogólnego związanymi z koniecznością zapewnienia właściwego funkcjonowania rynku pracy i zapobiegania nadużyciom.

4. W przedmiocie proporcjonalności

125. Jeżeli chodzi o proporcjonalność wspomnianych ograniczeń, pragnę zauważyć, że uwagi uczestników postępowania wykazują duże zróżnicowanie w zakresie stosowania przez poszczególne państwa członkowskie ewentualnych ograniczeń pracy tymczasowej⁴⁸.

126. Różna intensywność ograniczeń nakładanych na korzystanie z pracy tymczasowej w państwach członkowskich nie może jednak mieć wpływu na ocenę konieczności przyjęcia ocenianych przepisów i ich proporcjonalności⁴⁹.

127. W kwestii tej, choć to do sądu krajowego należy ocena proporcjonalności, pragnę jednak zauważyć na wstępie, że ograniczenia nałożone przez sporne postanowienie nie wydają mi się wykraczać poza to, co konieczne do osiągnięcia celu realizowanego przez to uregulowanie.

128. Po pierwsze, ograniczenia te są silnie związane z realizowanymi celami zgodnymi z prawem, ponieważ dążą one jedynie do odzwierciedlenia w konkretny sposób natury pracy tymczasowej, unikając w ten sposób tego, że ta forma zatrudnienia zastąpi zatrudnienie bezpośrednie. Po drugie, w zakresie, w jakim ograniczenia te dotyczą w szczególności „[innych] zadań” i „długiego” okresu, okazują się one dostatecznie ogólne, by umożliwić uwzględnienie indywidualnych okoliczności właściwych różnym przedsiębiorcom-użytkownikom.

48 — Uwaga ta znajduje oparcie w sprawozdaniu COM(2014) 176 final, s. 9, 10.

49 — Wyrok Mac Quen i in., C-108/96, EU:C:2001:67, pkt 33, 34.

5. Wniosek częściowy

129. Konkludując – uważam, że art. 4 ust. 1 dyrektywy 2008/104 nie stoi na przeszkodzie uregulowaniu krajowemu, które z jednej strony ogranicza korzystanie z pracy tymczasowej do zadań, które mają charakter tymczasowy i które, z obiektywnych powodów, nie mogą zostać wykonane przez pracowników zatrudnionych bezpośrednio przez przedsiębiorstwo-użytkownika, a z drugiej strony zakazuje powierzania pracy pracownikom tymczasowym obok pracowników przedsiębiorstwa zatrudnionych bezpośrednio przez przedsiębiorstwo dla celów wykonywania zadań identycznych z wykonywanymi przez tych ostatnich, i to przez długi okres.

C – W przedmiocie skutku interpretowanego postanowienia w krajowym porządku prawnym (pytanie trzecie)

130. Poprzez swoje pytanie trzecie sąd odsyłający zastanawia się nad rolą przyznaną mu przez prawo Unii, w przypadku gdyby stwierdził, że sporne postanowienie jest niezgodne z art. 4 ust. 1 dyrektywy 2008/104.

131. Z uwagi odpowiedź udzieloną przeze mnie na pytanie drugie nie ma potrzeby udzielania odpowiedzi na to pytanie. Niemniej jednak dokonam jego krótkiej analizy.

132. W pierwszej kolejności należy przypomnieć, że sądy krajowe są związane obowiązkiem wykładni zgodnej, który rozciąga się również na przepisy układów zbiorowych pracy⁵⁰.

133. Sąd odsyłający zastanawia się, czy prawo krajowe może zostać poddane wykładni zgodnej z dyrektywą 2008/104, jako że dyrektywa ta oraz branżowy zbiorowy układ pracy wydają się realizować przeciwne koncepcje pracy tymczasowej, zaś prawo fińskie nie zawiera przepisów szczególnych służących transpozycji zakazu wynikającego z art. 4 ust. 1 dyrektywy 2008/104.

134. W kwestii tej pragnę przypomnieć, że obowiązek wykładni zgodnej nie ogranicza się do przepisów prawa wewnętrznego wydanych w celu transpozycji dyrektywy 2008/104, lecz wymaga uwzględnienia całości przepisów prawa krajowego celem dokonania oceny, w jakim stopniu mogą one zostać zastosowane w taki sposób, aby nie doprowadzić do wyniku niezgodnego z celem, do którego realizacji dąży dyrektywa⁵¹.

135. Brak środków transpozycji nie uniemożliwia zatem sądowi odsyłającemu zbadania, przy uwzględnieniu całości przepisów prawa krajowego, czy w drodze wykładni może dojść on do rozwiązania zgodnego z prawem Unii.

136. Na wypadek gdyby wykładnia zgodna nie była możliwa, należy zbadać, czy art. 4 ust. 1 dyrektywy 2008/104 ma bezpośrednią skuteczność.

137. W świetle jego treści przepis ten może być uznany za bezpośrednio skuteczny. Należy jednakowoż zbadać, czy strona pozwana w postępowaniu głównym może się na niego powołać przeciwko związkowi zawodowemu pracowników.

50 — Zobacz podobnie wyrok Pfeiffer i in., od C-397/01 do C-403/01, EU:C:2004:584, pkt 101, 119, a także opinia rzecznika generalnego D. Ruiz-Jaraba Colomera w tych samych sprawach połączonych, EU:C:2003:245, pkt 59.

51 — Wyroki: Marleasing, C-106/89, EU:C:1990:395, pkt 8; Pfeiffer i in., EU:C:2004:584, pkt 115; Association de médiation sociale, C-176/12, EU:C:2014:2, pkt 38.

138. O ile Trybunał dotychczas nie uznał bezpośredniej skuteczności dyrektyw Unii w aspekcie horyzontalnym⁵², o tyle jednak z orzecznictwa można wywieść, że podstawowe swobody ustanowione przez traktat są bezpośrednio skuteczne w aspekcie horyzontalnym w takim rozumieniu, że przedsiębiorstwo może się na nie powoływać bezpośrednio przeciwko związkowi zawodowemu pracowników bądź stowarzyszeniu takich związków⁵³.

139. Wydaje mi się logiczne przyznanie takiego samego skutku przepisowi art. 4 ust. 1 dyrektywy 2008/104, który konkretyzuje zakaz ograniczania swobodnego świadczenia usług w szczególnej dziedzinie pracy tymczasowej.

140. Przed przyjęciem dyrektywy 2008/104 środki krajowe ograniczające korzystanie z pracowników tymczasowych, stanowiące również przeszkodę dla świadczenia usług w tej dziedzinie, byłyby bowiem potencjalnie objęte zakazem wynikającym z art. 56 TFUE. Moim zdaniem byłoby niesłuszne, by zezwolić na wyłączenie tych środków z zakresu zastosowania tego zakazu z tego tylko powodu, że zakaz ten obecnie znajduje swój specyficzny wyraz w dyrektywie 2008/104 i że, co do zasady, dyrektywy nie znajdują bezpośredniego zastosowania do stosunków pomiędzy podmiotami indywidualnymi.

141. Chciałbym być zrozumiany precyzyjnie: nie jest moją intencją kontynuowanie dyskusji dotyczącej bezpośredniego skutku w ujęciu horyzontalnym, który to mogą wywierać niektóre zasady prawa Unii, w szczególności gdy są one skonkretyzowane przez dyrektywy⁵⁴.

142. Sytuacja, której dotyczy niniejsze postępowanie, jest moim zdaniem dużo mniej kontrowersyjna, jako że art. 4 ust. 1 dyrektywy 2008/104 nie ma żadnego wpływu na materialnoprawną treść art. 56 TFUE, który zgodnie z istniejącym orzecznictwem jest bezpośrednio skuteczny w niektórych stosunkach horyzontalnych.

143. Tenże art. 4 ust. 1 ogranicza się bowiem do ustanowienia zakazu dotyczącego nieuzasadnionych ograniczeń pracy tymczasowej w akcie prawa pochodnego poprzedzającego harmonizację tej dziedziny (podczas gdy wcześniej takie ograniczenia podlegały art. 56 TFUE) oraz do sprecyzowania względów interesu ogólnego, które mogą uzasadnić te ograniczenia.

144. Ponadto harmonizacja dokonana w tej dziedzinie oznacza, że nie jest już konieczne poszukiwanie elementu transgranicznego, który w przeciwnym wypadku byłby warunkiem przepisów dotyczących podstawowych swobód. Jest bowiem bezsporne, że dyrektywa 2008/104 stosuje się do sytuacji wewnętrznych.

145. Pragnę jednak zauważyć, że – nawet abstrahując od dyrektywy 2008/104 – stosowanie art. 56 TFUE do sporu takiego jak spór zawisły przed sądem odsyłającym nie jest wykluczone, mimo iż spór ten dotyczy osób z tego samego państwa członkowskiego.

146. Oczywiście jest, że sporne postanowienie może bowiem wywołać skutki transgraniczne istotne z punktu widzenia art. 56 TFUE, w szczególności jeżeli chodzi o możliwość dostępu Shell do usług świadczonych przez przedsiębiorstwa pośrednictwa pracy tymczasowej mające siedzibę w innych państwach członkowskich⁵⁵. W takiej sytuacji zbędne wydaje mi się poszukiwanie elementu

52 — Wyroki: Dominguez, C-282/10, EU:C:2012:33, pkt 42; Association de médiation sociale, EU:C:2014:2, pkt 36.

53 — Zobacz podobnie wyrok Laval un Partneri, EU:C:2007:809, pkt 98; a także opinia rzecznika generalnego P. Mengozziego w tej samej sprawie, EU:C:2007:291, pkt 159–161; w odniesieniu do swobody przedsiębiorczości wyrok International Transport Workers' Federation i Finnish Seamen's Union, EU:C:2007:772, pkt 66.

54 — Zobacz ostatnio opinia rzecznika generalnego P. Cruza Villalóna w sprawie Association de médiation sociale, C-176/12, EU:C:2013:491, pkt 73–80.

55 — Zobacz w tej kwestii wyrok Venturini i in., od C-159/12 do C-161/12, EU:C:2013:791, pkt 26; a także opinia rzecznika generalnego N. Wahlha w tej samej sprawie, EU:C:2013:529, pkt 35.

transgranicznego, mającego często charakter przypadkowy, polegający, na przykład, na tym, czy w istotnym okresie Shell korzystał z usług agencji pracy tymczasowej mającej siedzibę poza Finlandią lub też czy jeden z pracowników tymczasowych pracujących dla Shella w tym okresie nie pochodził z innego państwa członkowskiego.

147. W związku z tym w sytuacji gdyby Trybunał miał zająć się analizą pytania trzeciego, proponuję, by odpowiedział na nie w ten sposób, że przedsiębiorstwo może względem związku zawodowego powołać się na art. 4 ust. 2 dyrektywy 2008/104.

VI – Wnioski

148. Mając na względzie powyższe rozważania, proponuję, aby na pytanie prejudycjalne przedstawione przez työtuoioistuini Trybunał odpowiedział w następujący sposób:

- 1) Artykuł 4 ust. 1 dyrektywy 2008/104 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 19 listopada 2008 r. w sprawie pracy tymczasowej należy interpretować w ten sposób, że zakazuje on utrzymywania lub ustanawiania zakazów lub ograniczeń dotyczących możliwości korzystania z pracy tymczasowej, które nie są uzasadnione względami interesu ogólnego związanymi w szczególności z ochroną pracowników tymczasowych, wymogami zdrowia i bezpieczeństwa w pracy lub potrzebą zapewnienia właściwego funkcjonowania rynku pracy i zapobieganiem nadużyciom.
- 2) Artykuł 4 ust. 1 dyrektywy 2008/104 nie stoi na przeszkodzie uregulowaniu krajowemu, które z jednej strony ogranicza korzystanie z pracy tymczasowej do zadań, które mają charakter tymczasowy i które, z obiektywnych powodów, nie mogą zostać wykonane przez pracowników zatrudnionych bezpośrednio przez przedsiębiorstwo-użytkownika, a z drugiej strony zakazuje powierzania pracy pracownikom tymczasowym obok pracowników przedsiębiorstwa zatrudnionych bezpośrednio przez przedsiębiorstwo dla celów wykonywania zadań identycznych z wykonywanymi przez tych ostatnich, i to przez długi okres.