



Zbirka odločb sodne prakse

SODBA SODIŠČA (veliki senat)

z dne 17. marca 2015 *

„Predhodno odločanje — Socialna politika — Direktiva 2008/104/ES — Delo prek agencij za zagotavljanje začasnega dela — Člen 4(1) — Prepovedi ali omejitve angažiranja delavcev, zaposlenih prek agencij za zagotavljanje začasnega dela — Utemeljitev — Razlogi splošnega interesa — Obveznost pregleda — Obseg“

V zadevi C-533/13,

katere predmet je predlog za sprejetje predhodne odločbe na podlagi člena 267 PDEU, ki ga je vložilo työtuomioistuin (Finska) z odločbo z dne 4. oktobra 2013, ki je prispela na Sodišče 9. oktobra 2013, v postopku

Auto- ja Kuljetusalan Työntekijäliitto AKT ry

proti

Öljytuote ry,

Shell Aviation Finland Oy,

SODIŠČE (veliki senat),

v sestavi V. Skouris, predsednik, K. Lenaerts, podpredsednik, R. Silva de Lapuerta, predsednica senata, M. Ilešič, L. Bay Larsen, A. Ó Caoimh (poročevalec), C. Vajda in S. Rodin, predsedniki senatov, E. Juhász, A. Borg Barthet, J. Malenovský, E. Levits, C. G. Fernlund, J. L. da Cruz Vilaça in F. Biltgen, sodniki,

generalni pravobranilec: M. Szpunar,

sodni tajnik: I. Illéssy, administrator,

na podlagi pisnega postopka in obravnave z dne 9. septembra 2014,

ob upoštevanju stališč, ki so jih predložili:

- za Auto- ja Kuljetusalan Työntekijäliitto (AKT) ry A. Viljander in J. Hellsten, odvetnika,
- za Öljytuote ry in Shell Aviation Finland Oy A. Kriikkula in M. Kärkkäinen, odvetnika,
- za finsko vlado J. Heliskoski, agent,
- za nemško vlado T. Henze in J. Möller, agenta,

* Jezik postopka: finščina.

- za francosko vlado D. Colas in R. Coesme, agenta,
- za madžarsko vlado K. Szíjjártó in M. Fehér, agenta,
- za poljsko vlado B. Majczyna, agent,
- za švedsko vlado A. Falk in C. Hagerman, agenta,
- za norveško vlado I. Thue in D. Tønseth, agenta,
- za Evropsko komisijo J. Enegren in I. Koskinen, agenta,

po predstavitvi sklepnih predlogov generalnega pravobranilca na obravnavi 20. novembra 2014

izreka naslednjo

Sodbo

- 1 Predlog za sprejetje predhodne odločbe se nanaša na razlago člena 4(1) Direktive 2008/104/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 19. novembra 2008 o delu prek agencij za zagotavljanje začasnega dela (UL L 327, str. 9).
- 2 Ta predlog je bil vložen v okviru spora med sindikatom zaposlenih Auto- ja Kuljetusalan Työntekijäliitto AKT ry (v nadaljevanju: AKT) na eni strani ter združenjem delodajalcev Öljytuote ry in podjetjem Shell Aviation Finland Oy (v nadaljevanju: SAF), ki je član tega združenja, na drugi strani zaradi delavcev, ki so bili prek agencij za zagotavljanje začasnega dela zaposleni pri tem podjetju.

Pravni okvir

Pravo Unije

- 3 V poglavju I Direktive 2008/104, naslovljenem „Splošne določbe“, člen 4 te direktive, naslovljen „Pregled omejitev ali prepovedi“, določa:
 - „1. Prepovedi ali omejitve pri uporabi dela prek agencij za zagotavljanje začasnega dela so upravičene le zaradi razlogov splošnega interesa, ki se nanašajo predvsem na varstvo delavcev, zaposlenih pri agencijah za zagotavljanje začasnega dela, zahteve glede zdravja in varnosti pri delu ali potrebo, da se zagotovi pravilno delovanje trga dela in preprečevanje zlorab.
 - 2. Države članice po posvetovanju s socialnimi partnerji v skladu z nacionalno zakonodajo, kolektivnimi pogodbami in prakso do 5. decembra 2011 pregledajo omejitve ali prepovedi glede uporabe dela prek agencij za zagotavljanje začasnega dela, da bi preverile, ali so upravičene iz razlogov, navedenih v odstavku 1.
 - 3. Če so takšne omejitve ali prepovedi določene v kolektivnih pogodbah, lahko socialni partnerji, ki so se pogajali o zadevni pogodbi, izvedejo pregled iz odstavka 2.
 - 4. Odstavki 1, 2 in 3 ne posegajo v nacionalne zahteve glede registracije, izdaje dovoljenj, certificiranja, finančnih jamstev ali nadzora agencij za zagotavljanje začasnega dela.
 - 5. Države članice do 5. decembra 2011 obvestijo Komisijo o rezultatih pregledov iz odstavkov 2 in 3.“

- 4 V skladu s členom 11(1) navedene direktive bi morale države članice sprejeti in objaviti zakone in druge predpise, potrebne za usklajitev s to direktivo, do 5. decembra 2011 ali zagotoviti, da socialni partnerji s sporazumom določijo potrebne predpise.

Finsko pravo

- 5 Direktiva 2008/104 je bila v nacionalno pravo prenesena s sprejetjem zakona o spremembi zakona o pogodbi o zaposlitvi (Työsopimuslaki (55/2001)) in zakona o napotnih delavcih (Lähetystä työntekijöistä annettu laki (1146/1999)).
- 6 Iz elementov, predloženih Sodišču, je razvidno, da nacionalna zakonodaja ne vsebuje določbe o prepovedih ali omejitvah uporabe dela prek agencij za zagotavljanje začasnega dela, kakršne so te, ki so določene v členu 4(1) te direktive. Obrazložitev osnutka zakona o spremembi navedenih zakonov, ki ga je vlada predložila parlamentu, v zvezi s tem določa, da „Direktiva [2008/104] določa, da države članice pregledajo prepovedi in omejitve dela prek agencij za zagotavljanje začasnega dela. Gre za enkratno administrativno obveznost, ki zavezuje države članice, da pregledajo vse omejitve in prepovedi dela prek agencij za opravljanje začasnega dela in Komisijo obvestijo o rezultatih tega pregleda pred iztekom roka za prenos [te] direktive. [...] Obveznost pregleda iz člena 4 [navedene] direktive državam članicam ne nalaga spremembe njihove zakonodaje, niti če vseh omejitev ali prepovedi dela prek agencij za zagotavljanje začasnega dela ne bi bilo mogoče upravičiti z razlogi, navedenimi v členu 4(1).“
- 7 Finska vlada je po tem, ko je opravila pregled iz te določbe, 29. novembra 2011 Komisijo obvestila o rezultatih pregleda.
- 8 Splošna kolektivna pogodba, ki sta jo 4. junija 1997 sklenili Teollisuuden ja Työnantajain Keskusliitto (TT, osrednja federacija industrije in gospodarskega življenja), ki je postala Elinkeinoelämän keskusliitto (EK, osrednja federacija gospodarskega življenja), in Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestö (SAK, osrednja organizacija sindikatov na Finskem), med drugim določa pogoje za angažiranje zunanjih delavcev.
- 9 Člen 8.3 navedene kolektivne pogodbe določa:
- „Podjetja morajo angažiranje delavcev, zaposlenih pri agencijah za zagotavljanje začasnega dela, omejiti na primere povečanega obsega dela ali na naloge, ki so omejene časovno ali glede na njihovo naravo ter ki jih zaradi njihove nujnosti, omejenega časa trajanja dela, potrebnega poklicnega znanja in posebnih naprav ali iz primerljivih razlogov ne morejo opraviti njihovi delavci.
- Angažiranje delavcev, zaposlenih pri agencijah za zagotavljanje začasnega dela, ni dopustno, če se taki delavci, ki jih posreduje podjetje, ki ima na voljo različne delavce, v okviru običajne dejavnosti podjetja zaposlijo poleg njegovih stalnih delavcev in za daljše časovno obdobje pod istim vodstvom.
- [...]“
- 10 Člen 29(1) kolektivne pogodbe za panogo prevozov s cisternami in za panogo naftnih derivatov (v nadaljevanju: veljavna kolektivna pogodba), katere podpisnika sta Öljytuote ry in AKT, vsebuje določbo, katere vsebina je enaka vsebini navedene določbe 8.3.
- 11 Na podlagi člena 7 zakona o kolektivnih pogodbah (työehtosopimuslaki (436/1946)) lahko kršitev kolektivne pogodbe s strani podjetja uporabnika začasnih delavcev povzroči naložitev plačila denarne kazni v višini do 29 500,00 EUR.

Spor o glavni stvari in vprašanja za predhodno odločanje

- 12 SAF je podjetje, ki več letališčem na Finskem dobavlja pogonsko gorivo. Naloga njegovih zaposlenih je polnjenje rezervoarjev letal z gorivom ter opravljanje nadzora kakovosti in drugih pomožnih nalog v zvezi z letali na teh letališčih.
- 13 Družba SAF je bila v skladu s pogodbo, ki jo je leta 2010 sklenila z agencijo za zagotavljanje začasnega dela Ametro Oy, dolžna delavce, zaposlene pri tej agenciji za zagotavljanje začasnega dela, uporabiti v primeru nadomeščanja lastnih delavcev zaradi bolniške odsotnosti ali povečanja obsega dela. Družba SAF je pred letom 2010 za opravljanje teh nalog uporabila delavce, zaposlene pri drugi agenciji za zagotavljanje začasnega dela.
- 14 AKT s tožbo, ki jo je vložil pri työtuomioistu (delovno sodišče), predlaga, naj se Öljytuote ry in družbi SAF zaradi kršitve člena 29(1) veljavne kolektivne pogodbe naloži plačilo denarne kazni iz člena 7 zakona o kolektivnih pogodbah. AKT trdi, da je družba SAF od leta 2008 trajno in brez prekinitve angažirala delavce, zaposlene pri agenciji za zagotavljanje začasnega dela, za opravljanje povsem enakih nalog, kot so tiste, ki jih opravljajo njeni lastni delavci, kar naj bi bilo v smislu navedene določbe nedopustno. Začasni delavci naj bi namreč opravljali običajne dejavnosti podjetja poleg njegovih stalnih delavcev, in to pod istim vodstvom, čeprav naj ne bi imeli posebnega poklicnega znanja. Poleg tega naj bi ti delavci, zaposleni pri agenciji za zagotavljanje začasnega dela, pomenili velik del delovne sile glede na leta dela posameznega delavca.
- 15 Toženi stranki v postopku v glavni stvari pa menita, da je angažiranje delavcev, zaposlenih pri agencijah za zagotavljanje začasnega dela, upravičeno iz legitimnih razlogov, saj se v bistvu nanaša na nadomeščanje delavcev v času letnega dopusta in bolniške odsotnosti. Poleg tega navajata, da člen 29(1) veljavne kolektivne pogodbe ni v skladu s členom 4(1) Direktive 2008/104. Ta določba kolektivne pogodbe naj se namreč ne bi nanašala niti na varstvo delavcev, zaposlenih pri agencijah za zagotavljanje začasnega dela, niti na potrebe njihovega zdravja in varnosti pri delu. Prav tako naj z njo ne bi bilo zagotovljeno tekoče delovanje trga dela in naj ne bi bile preprečene zlorabe. Ta določba naj bi poleg tega vključevala prepovedi in omejitve, s katerimi je delodajalcem odvzeta možnost izbire najboljših oblik zaposlovanja za njihove dejavnosti, agencijam za zagotavljanje začasnega dela pa naj bi omejevala možnosti ponujanja njihovih storitev podjetjem. Čeprav ta direktiva tega izrecno ne določa, bi morala nacionalna sodišča zavrnilo uporabo prepovedi in omejitev na področju dela prek agencij za zagotavljanje začasnega dela, ki so v nasprotju s cilji navedene direktive.
- 16 Työtuomioistuini želi, da Sodišče pred odločitvijo o sporu, o katerem odloča, pojasni obseg obveznosti iz člena 4(1) Direktive 2008/104.
- 17 To sodišče v zvezi s tem meni, da res ni mogoče izključiti, da ta določba v povezavi z obveznostjo pregleda, določeno v drugih odstavkih tega člena, nalaga zgolj postopkovno obveznost enotnega pregleda. Vendar pa naj bi iz besedila te določbe prej izhajalo, da ta nasprotuje prepovedim ali omejitvam na področju dela prek agencij za zagotavljanje začasnega dela, razen če te niso upravičene s tam navedenimi razlogi v splošnem interesu. S členom 4(1) Direktive 2008/104 kot samostojno določbo naj bi bilo državam članicam naloženo, da morajo zagotoviti, da v njihovih pravnih redih ni takih prepovedi ali omejitev.
- 18 Po mnenju navedenega sodišča bi lahko cilj iz člena 2 te direktive, in sicer priznanje agencij za zagotavljanje začasnega dela kot delodajalcev ob upoštevanju nujnosti vzpostavitve ustreznega okvira za uporabo dela prek agencij za zagotavljanje začasnega dela, da bi s tem učinkovito prispevali k odpiranju delovnih mest in razvoju prožnih oblik dela, ostal neuresničen, če člen 4(1) ne bi imel tega pomena. Poleg tega je treba Direktivo 2008/104 v skladu z njeno uvodno izjavo 22 razlagati v povezavi s členoma 49 PDEU in 56 PDEU, ki zadevata svobodo opravljanja storitev in pravico do ustanavljanja.

Toda omejitve iz člena 29(1) veljavne kolektivne pogodbe, ki se nanašajo na napotitev delavcev, zaposlenih pri agenciji za zagotavljanje začasnega dela, tako s strani podjetja s sedežem na Finskem kot s strani podjetja s sedežem v drugi državi članici, bi lahko bile v nasprotju s temi določbami.

- 19 Če bi tako razlago sprejeli, bi bilo treba preveriti, ali člen 4(1) Direktive 2008/104 temu nacionalnemu predpisu nasprotuje, in če je tako, preučiti, kako bi se lahko v primeru neobstoja kakršnega koli predpisa notranjega prava o prenosu te določbe navedene direktive posameznik proti drugemu posamezniku skliceval na neskladnost tega pravila nacionalnega prava s to določbo.
- 20 V teh okoliščinah je työtuomioistuinen prekinilo odločanje in Sodišču v predhodno odločanje predložilo ta vprašanja:
- „1. Ali je treba člen 4(1) Direktive 2008/104 razlagati tako, da morajo nacionalni organi, vključno s sodišči, z razpoložljivimi sredstvi stalno zagotavljati, da niso v veljavi ali da se ne uporabljajo nobeni nacionalni predpisi ali določbe kolektivnih pogodb, ki so v nasprotju s katero od določb te direktive?
 2. Ali je treba člen 4(1) Direktive 2008/104 razlagati tako, da nasprotuje nacionalni določbi, v skladu s katero je angažiranje delavcev, zaposlenih pri agencijah za zagotavljanje začasnega dela, dopustno le v posebej navedenih primerih, kakršna sta povečan obseg dela ali angažiranje za dela, ki jih delavci podjetja ne morejo opraviti? Ali je mogoče dolgoročnejše angažiranje delavcev, zaposlenih pri agencijah za zagotavljanje začasnega dela, poleg lastnih delavcev podjetja v okviru običajnih delovnih nalog podjetja šteti za prepovedano angažiranje delavcev, zaposlenih pri agencijah za zagotavljanje začasnega dela?
 3. V primeru, v katerem je nacionalna določba v nasprotju z Direktivo 2008/104, kakšna sredstva ima sodišče na voljo, da bi zagotovilo doseganje ciljev direktive, če gre za kolektivno pogodbo, ki jo morajo spoštovati zasebniki?“

Vprašanja za predhodno odločanje

- 21 Predložitveno sodišče s prvim vprašanjem v bistvu sprašuje, ali je treba člen 4(1) Direktive 2008/104 razlagati tako, da organom držav članic, vključno z nacionalnimi sodišči, nalaga obveznost, da ne uporabijo nobenih določb nacionalnega prava, ki vključujejo prepovedi ali omejitve v zvezi z angažiranjem delavcev, zaposlenih pri agencijah za zagotavljanje začasnega dela, ki niso utemeljene z razlogi v splošnem interesu v smislu navedenega člena 4(1).
- 22 Toženi stranki v postopku v glavni stvari in madžarska vlada menijo, da je iz besedila člena 4(1) Direktive 2008/104, zlasti iz izraza „so upravičene le“, razvidno, da ta določba prepoveduje prepovedi in omejitve v zvezi z angažiranjem delavcev, zaposlenih pri agencijah za zagotavljanje začasnega dela, razen če so te utemeljene z razlogi v splošnem interesu, s čimer se v korist teh delavcev, agencij za zagotavljanje začasnega dela in podjetij uporabnikov jasno ustvarjajo pravice, na katere se je mogoče sklicevati neposredno pred nacionalnimi sodišči in organi.
- 23 Opozoriti je treba, da iz besedila te določbe res izhaja, da morajo biti nacionalni predpisi, ki vključujejo prepovedi ali omejitve v zvezi z angažiranjem delavcev, zaposlenih pri agencijah za zagotavljanje začasnega dela, utemeljeni z razlogi splošnega interesa, ki se nanašajo zlasti na varstvo delavcev, zaposlenih pri agencijah za zagotavljanje začasnega dela, na zahteve glede zdravja in varnosti pri delu ali na potrebo, da se zagotovi pravilno delovanje trga dela in preprečevanje zlorab.
- 24 Za ugotovitev natančnega področja uporabe člena 4(1) Direktive 2008/104 pa je treba ta člen 4 razlagati široko, ob upoštevanju okvira, v katerega spada.

- 25 Toda v zvezi s tem je treba navesti, da navedeni člen 4, naslovljen „Pregled omejitev ali prepovedi“, spada v poglavje, ki se nanaša na splošne določbe Direktive 2008/104.
- 26 Tako, prvič, odstavka 2 in 3 člena 4 Direktive 2008/104 določata, da države članice po posvetovanju s socialnimi partnerji – ali ti socialni partnerji, če so s potrjenimi kolektivnimi pogodbami določene prepovedi ali omejitve v zvezi z angažiranjem delavcev, zaposlenih pri agencijah za zagotavljanje začasnega dela – najpozneje do 5. decembra 2011 pregledajo te prepovedi ali omejitve, „da bi preverile, ali so upravičene iz razlogov, navedenih v odstavku 1“.
- 27 Drugič, države članice so bile v skladu z odstavkom 5 tega člena 4 dolžne najpozneje do tega datuma Komisijo obvestiti o rezultatih teh pregledov.
- 28 Iz navedenega tako izhaja, da je odstavek 1 navedenega člena 4 v povezavi z drugimi odstavki tega člena namenjen le pristojnim organom držav članic, tako da jim nalaga obveznost pregleda njihove nacionalne zakonodaje, da bi preverili, ali so prepovedi ali omejitve v zvezi z angažiranjem delavcev, zaposlenih pri agencijah za zagotavljanje začasnega dela, upravičene iz razlogov splošnega interesa, in obveznost, da Komisijo obvestijo o rezultatih teh pregledov. Teh obveznosti ne morejo izpolniti nacionalna sodišča.
- 29 Na podlagi rezultatov tega pregleda, ki ga je treba opraviti do datuma, ki ustreza datumu izteka roka za prenos Direktive 2008/104 iz njenega člena 11(1), so bile lahko države članice, ki morajo v celoti izpolniti obveznosti, ki so jim naložene v skladu s členom 4(1) te direktive, svojo nacionalno zakonodajo v zvezi z delom prek agencij za zagotavljanje začasnega dela prisiljene spremeniti.
- 30 Vendar ostaja dejstvo, da lahko za to navedene države prepovedi ali omejitve, ki jih ni mogoče upravičiti v skladu s to določbo, prosto odpravijo ali te določbe spremenijo, da bi bile lahko po potrebi upravičene v skladu s to določbo.
- 31 Iz tega sledi, da je treba člen 4(1) Direktive 2008/104, če se upošteva v svojem sobesedilu, razlagati tako, da omejuje okvir, v katerem mora biti izvedena zakonodajna dejavnost držav članic na področju prepovedi ali omejitev v zvezi z angažiranjem delavcev, zaposlenih pri agencijah za zagotavljanje začasnega dela, in ne tako, da nalaga sprejetje določene zakonodaje na tem področju.
- 32 Glede na navedeno je na prvo vprašanje treba odgovoriti, da je člen 4(1) Direktive 2008/104 treba razlagati tako, da:
- je namenjen le pristojnim organom držav članic, tako da jim nalaga obveznost pregleda, da bi preverili, ali so morebitne prepovedi ali omejitve v zvezi z angažiranjem delavcev, zaposlenih pri agencijah za zagotavljanje začasnega dela, upravičene, in da zato
 - nacionalnim sodiščem ne nalaga obveznosti, da ne uporabijo nobenih določb nacionalnega prava, ki vključujejo prepovedi ali omejitve v zvezi z angažiranjem delavcev, zaposlenih pri agencijah za zagotavljanje začasnega dela, ki niso upravičene iz razlogov splošnega interesa v smislu navedenega člena 4(1).
- 33 V teh okoliščinah na drugo in tretje vprašanje ni treba odgovoriti.

Stroški

- 34 Ker je ta postopek za stranke v postopku v glavni stvari ena od stopenj v postopku pred predložitvenim sodiščem, to odloči o stroških. Stroški, priglašeni za predložitev stališč Sodišču, ki niso stroški omenjenih strank, se ne povrnejo.

Iz teh razlogov je Sodišče (veliki senat) razsodilo:

Člen 4(1) Direktive 2008/104/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 19. novembra 2008 o delu prek agencij za zagotavljanje začasnega dela je treba razlagati tako, da

- **je namenjen le pristojnim organom držav članic, tako da jim nalaga obveznost pregleda, da bi preverili, ali so morebitne prepovedi ali omejitve v zvezi z angažiranjem delavcev, zaposlenih pri agencijah za zagotavljanje začasnega dela, upravičene, in da zato**
- **nacionalnim sodiščem ne nalaga obveznosti, da ne uporabijo nobenih določb nacionalnega prava, ki vključujejo prepovedi ali omejitve v zvezi z angažiranjem delavcev, zaposlenih pri agencijah za zagotavljanje začasnega dela, ki niso upravičene iz razlogov splošnega interesa v smislu navedenega člena 4(1).**

Podpisi