ZABRANE I OGRANIČENJA PRIVREMENOG AGENCIJSKOG RADA – SREDSTVO ZA SPRJEČAVANJE ZLOUPOTREBA

*Prof. dr. sc. Darja Senčur Peček**
*Prof. dr. sc. Sandra Laleta***
*Doc. dr. sc. Karla Kotulovski****

UDK 349.22:331.533
https://doi.org/10.30925/zpfsr.47.2.5
Ur.: 24. veljače 2026.
Pr.: 21. svibnja 2026.
Izvorni znanstveni rad

Sažetak

Privremeno zapošljavanje radnika putem agencija pokazuje tendenciju rasta u svim državama članicama Europske unije. Hrvatska i Slovenija pritom nisu iznimke. Problem je u tome što se agencijski radnici, u usporedbi s neposredno angažiranim radnicima, sustavno nalaze u apsolutno i relativno nepovoljnom položaju na tržištu rada. Pravne praznine olakšavaju dugotrajno korištenje rada na privremenoj osnovi, što u praksi dovodi do zloupotrebe zapošljavanja putem agencija u situacijama kada u poduzeću korisniku uglavnom postoji potreba za zapošljavanjem stalnih radnika. Slijedom navedenoga, u radu se preispituju zabrane ili ograničenja vezana uz korištenje privremenog agencijskog rada. Analizira se hrvatsko i slovensko pravo, pravo Europske unije, kao i dobra praksa nekoliko europskih država te praksa Suda Europske unije u vezi s mjerama ograničavanja agencijskog rada. Budući da se u znanstvenim krugovima sve više raspravlja o značenju pojma privremenosti, tom je pitanju u radu posvećena posebna pozornost.

Ključne riječi: *privremeni agencijski rad; ograničenja; Direktiva o agencijskom radu; Hrvatska; Slovenija.*

* Dr. sc. Darja Senčur Peček, redovita profesorica, Sveučilište u Mariboru, Pravni fakultet, Slovenija; darja.sencur-pecek@um.si. ORCID: https://orcid.org/0000-0003-2327-3127.
** Dr. sc. Sandra Laleta, redovita profesorica, Sveučilište u Rijeci, Pravni fakultet, Hrvatska; sandra.laleta@uniri.hr. ORCID: https://orcid.org/0000-0003-2036-5886.
*** Dr. sc. Karla Kotulovski, docentica, Sveučilište u Rijeci, Pravni fakultet, Hrvatska; kkotulovs@uniri.hr. ORCID: https://orcid.org/0000-0001-5792-1917.

©2026 Autor(i) i nakladnik. Ovaj je rad dostupan u otvorenom pristupu pod uvjetima licencije CC BY-NC-ND 4.0.

1. UVOD

Privremeni agencijski rad jest oblik zaposlenja čija je karakteristika da poslodavac (agencija za privremeno zapošljavanje) osigurava drugim poduzećima (korisnicima) rad svojih radnika, pri čemu ti radnici privremeno obavljaju rad prema uputama i pod nadzorom korisnika. Riječ je o trostranom pravnom odnosu u kojem je radnik u trajnijem odnosu s agencijom (poslodavcem), dok rad privremeno obavlja kod trenutačnog korisnika.[1]

Posljednjih desetljeća privremeni agencijski rad pojavljuje se kao važna karakteristika globalnog tržišta rada, posebice u državama članicama EU-a. Različite studije ukazuju na rastući trend broja privremenih radnika putem agencija u većini država članica EU-a.[2] U porastu je u Hrvatskoj,[3] kao i Sloveniji.[4]

U prošlosti je situacija bila drugačija. I u većini europskih država takvi su trostrani odnosi tijekom 20. stoljeća bili zabranjeni ili strogo ograničeni.[5] Do privatizacije i legalizacije te djelatnosti došlo je osamdesetih i devedesetih godina 20. stoljeća. Zakonski okvir privremenog agencijskog rada europske su države donosile različitom brzinom – Nizozemska šezdesetih godina, Francuska i Njemačka sedamdesetih godina 20. stoljeća, a mnoge države tek nedavno.[6] U Sloveniji je

1 Bernd Waas, „Reconsidering the Notion of 'Employer' in the Era of the Fissured Workplace in Germany", u: *The Notion of Employer in the Era of the Fissured Workplace*, ur. Roger Blanpain i Frank Hendrickx (Wolters Kluwer, 2017.), 120. Predmet rada nisu ugovorni odnosi u vezi s privremenim agencijskim radom, više o njima vidi u: Darja Senčur Peček, Sandra Laleta i Karla Kotulovski, „Ugovorni odnosi u vezi s privremenim agencijskim radom", *Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci* 40, br. 3 (2020): 1101-1130.

2 *Temporary Agency Employees as Percentage of the Total Number of Employees in the European Union (EU27) from 2008 to 2020*, pristup 10. rujna 2025., https://www.statista.com/statistics/1198175/temporary-employment-rate-in-the-eu/?utm_source=chatgpt.com.

3 Prema dostupnim statističkim podacima za 2022. godinu čak je 31 % više ustupljenih radnika odnosno broja ustupanja u odnosu na prethodnu godinu (25 %). *Izvješće o agencijskom radu za 2022*., pristup 7. listopada 2024., http://apzp.mrms.hr/Izvjesce_2022.pdf. Vidljiv je trend porasta agencija, tako je 2018. godine bilo registrirano 187, 2019. godine 255, 2020. godine 311, 2021. godine 292, 2022. godine 448, 2023. godine 622, a u 2024. godini njih čak 815. *Izvješće o agencijskom radu za 2023*., pristup 7. listopada 2024., http://apzp.mrms.hr/Izvjesce_2023.pdf; *Izvješće o agencijskom radu za 2024*., pristup 4. rujna 2025., http://apzp.mrms.hr/Izvjesce_2024.pdf.

4 U Sloveniji je 2022. godine 5,9 % radnika (u 2021. 4,8 %) u dobi od 15 do 64 godine bilo angažirano posredstvom agencija, čime je znatno nadmašen prosjek EU-a (2,6 %). Važno je naglasiti da u EU-u Slovenija bilježi najveći udio žena zaposlenih putem agencija za privremeni rad (6,5 %). *Temporary Employment – Statistics*, pristup 17. studenoga 2024., https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Temporary_employment_-_statistics#Developments_in_temporary_employment.

5 Luca Ratti i Paul Schoukens, „Equal' Yet Poor: The Ineffective Protection of Atypical Workers under EU Law", *European Labour Law Journal* 15, br. 4 (2024): 857. Vezano uz monopol javne službe za zapošljavanje vidi konvencije Međunarodne organizacije rada br. 2, br. 34 i br. 81.

6 Katarina Kresal Šoltes, „Začasno agencijsko delo", u: *Prekarno delo: multidisciplinarna analiza*, ur. Katarina Kresal Šoltes, Grega Strban i Polona Domadenik Muren (Pravna fakulteta, Založba Pravne fakultete, Ekonomska fakulteta, Založništvo, 2020.), 85; ILO, *Non-*

privremeni agencijski rad prvi put uređen radnim zakonodavstvom 2002. godine, a u Hrvatskoj godinu dana kasnije. Uvođenje agencijskog rada u europskim je državama pridonijelo povećanju broja zapošljavanja zbog njegove fleksibilnosti za poslodavce. Istovremeno je agencijski rad u mnogim državama bio povezan s lošim radnopravnim položajem agencijskih radnika, a često i sa zloupotrebama tog oblika rada.[7]

Svrha Direktive 2008/104/EZ o radu putem agencija za privremeno zapošljavanje[8] jest osigurati zaštitu agencijskih radnika i unaprijediti kvalitetu rada putem tih agencija. To bi trebalo postići osiguravanjem primjene načela jednakog postupanja prema agencijskim radnicima i priznavanjem statusa poslodavca agencijama.[9] Prema preambuli Direktive, poboljšanje minimalne zaštite agencijskih radnika mora biti praćeno revizijom ograničenja i zabrana koje su u državama članicama uvedene za rad putem agencija te zadržavanje samo onih koja se mogu opravdati razlozima općeg interesa.[10]

Bit Direktive jest osiguravanje ravnoteže između dvaju ciljeva (iz čl. 2.): s jedne strane, poticanje razvoja toga fleksibilnog oblika rada (čemu pridonosi napuštanje zabrana i ograničenja agencijskog rada, kako proizlazi iz čl. 4.) te, s druge strane, zaštita agencijskih radnika i poboljšanje njihovih radnih odnosa (osiguravanjem načela jednakog postupanja i sprječavanjem zloupotreba, kako je određeno čl. 5. Direktive). Riječ je o ravnoteži između fleksibilnosti i zaštite, koju su države članice pri implementaciji Direktive definirale na različite načine.[11]

Budući da je Direktiva instrument minimalne harmonizacije te sadržava odredbu o mogućnosti povoljnijeg nacionalnog uređenja i zabrani snižavanja postojećih standarda,[12] države članice implementirale su je na različite načine, u skladu sa svojim prethodnim odnosom prema atipičnim oblicima rada, posebice privremenom agencijskom radu.[13] To vrijedi i za zabrane i ograničenja privremenog

Standard Employment around the World, Understanding Challenges, Shaping Prospects, 2016, 33, pristup 15. studenoga 2024., https://www.ilo.org/publications/major-publications/non-standard-employment-around-world-understanding-challenges-shaping. (u daljnjem tekstu: ILO).

7 Monica Schlachter, „Transnational Temporary Agency Work: How Much Equality Does the Equal Treatment Principle Provide?“, *The International Journal of Comparative Labour Law and Industrial Relations*, br. 2 (2012): 179.

8 Direktiva 2008/104/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 19. studenoga 2008. o radu preko poduzeća za privremeno zapošljavanje, SL L 327, 5.12.2008., 9-14 (u daljnjem tekstu: Direktiva).

9 O složenosti identifikacije odgovornog poslodavca u trostranim pravnim odnosima, Guy Davidov, „Re-Matching Labour Laws with Their Purpose“, u: *The Idea of Labour Law*, ur. Brian Langille (Oxford University Press, 2011.), 179-189.

10 Preambula, t. 11. i 18. Direktive.

11 Nuna Zekić, „Possible Avenues for a More Effective Temporary Agency Work Directive“, *European Labour Law Journal* 15, br. 1 (2024): 78; ILO, 72.

12 Vidi čl. 9. Direktive.

13 Prema komparativnoj analizi države članice prilikom uređivanja ustupanja radnika koriste različite modele. Moguća je podjela na države s tzv. liberalnim sustavom, koji karakterizira mali broj regulatornih mjera (Švedska, Danska, Ujedinjeno Kraljevstvo i Nizozemska). U drugu skupinu tzv. reguliranih sustava s čvršćim regulatornim okvirom spadaju neke zemlje mediteranskog i kontinentalnog kruga (Francuska, Italija, Španjolska i Njemačka). Alessandra

agencijskog rada (čl. 4.) te sprječavanje zloupotreba (čl. 5. Direktive). U Sloveniji privremeni agencijski rad uređen je Zakonom o radnim odnosima (u daljnjem tekstu: ZDR-1)[14] i Zakonom o uređenju tržišta rada (u daljnjem tekstu: ZUTD)[15], koji su u tom dijelu više puta mijenjani, pri čemu je ZUTD posljednji put izmijenjen 2025. godine. U Hrvatskoj je taj oblik rada uređen Zakonom o radu (u daljnjem tekstu: ZR)[16], a odredbe koje ga uređuju izmijenjene su posljednji put 2022. godine.

U ovome radu analiziraju se zabrane i ograničenja agencijskog rada, prije svega ona koja služe sprječavanju zloupotreba, i to s aspekta prava EU-a, hrvatskog i slovenskog prava te usporednog prava drugih država članica EU-a.

2. ZABRANE I OGRANIČENJA PRIVREMENOG AGENCIJSKOG RADA U SMISLU DIREKTIVE 2008/104/EZ

2.1. Dopustivost zabrana i ograničenja u smislu čl. 4. Direktive

Mjeru za ostvarenje jednog od ciljeva Direktive, koji se odnosi na unaprjeđenje fleksibilnih oblika zapošljavanja (konkretno privremenog agencijskog rada) i stvaranje novih radnih mjesta, predstavlja obveza država članica da preispitaju ograničenja i zabrane privremenog agencijskog rada (čl. 4.).

Odredbom čl. 4. st. 1. Direktive određeno je da su zabrane i ograničenja korištenja agencijskog rada opravdani samo ako se temelje na razlozima općeg interesa, koji se odnose posebice na zaštitu radnika zaposlenih u agencijama za obavljanje privremenog rada, zahtjeve povezane sa zdravljem i sigurnosti na radu, kao i potrebu osiguranja pravilnog funkcioniranja tržišta rada te sprječavanja zloupotreba. Svrha je te odredbe ukloniti one mjere i propise koji ograničavaju poduzetničku slobodu u području agencijskog rada radi ostvarenja fleksibilnosti.[17] Riječ je o otvorenom popisu razloga, što znači da države članice mogu zabrane i ograničenja opravdati i drugim razlozima općeg interesa ako su oni zakoniti i razmjerni cilju.[18]

Sartori, „Temporary Agency Work in Europe (Degree of Convergence following Directive 2008/104/EU)“, *European Labour Law Journal* 7, br. 1 (2016): 110.

14 *Zakon o delovnih razmerjih*, Uradni list Republike Slovenije, br. 21/13., 78/13., 47/15., 33/16., 52/16., 15/17., 22/19., 81/19., 203/20., 119/21., 202/21., 15/22., 54/22., 114/23., 136/23., 70/25.

15 Zakon o uređenju tržišta rada, Uradni list Republike Slovenije, br. 80/10., 40/12., 21/13., 63/13., 100/13., 32/14., 47/15., 55/17., 75/19., 11/20., 189/20., 54/21., 172/21., 54/22., 9/22., 109/23., 62/24., 70/25.

16 Zakon o radu, Narodne novine, br. 93/14., 127/17., 98/19., 151/22., 64/23.

17 Sophie Robin-Olivier, „A French Reading of Directive 2008/104 on Temporary Agency Work“, *European Labour Law Journal* 1, br. 3 (2010): 398.

18 Europska komisija zauzima stajalište da države članice mogu urediti različite oblike zapošljavanja ako osiguraju da su oni u skladu s Direktivom, drugim zakonodavstvom EU-a i načelima, kao što su sloboda pružanja usluga, sloboda poslovnog nastanjivanja te antidiskriminacijskim zakonodavstvom. *Report from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions on the Application of Directive 2008/104/EC on Temporary Agency Work*, COM (2014) 176 final, 21.3.2014. (u daljnjem tekstu: EC Report).

Države članice obvezne su pregledati ograničenja ili zabrane korištenja agencijskog rada i provjeriti jesu li opravdani razlozima iz čl. 4. Direktive. Predmet preispitivanja su sve mjere utvrđene zakonodavstvom, propisima ili administrativnim odredbama čija je svrha ili učinak nametanje ograničenja agencijskog rada.[19] Države članice dužne su to učiniti nakon savjetovanja sa socijalnim partnerima.[20]

2.2. Tumačenje čl. 4. Direktive u sudskoj praksi Suda EU-a

Odredba čl. 4. Direktive nedvojbeno obvezuje države članice. U praksi pak dugo nije bilo jasno kakve su njegove pravne implikacije, prije svega vezano uz važeće zabrane i ograničenja u državama članicama.[21]

Odgovor na to pitanje dao je Sud EU-a u finskom predmetu *AKT*.[22] Prema finskom Općem kolektivnom ugovoru za industriju[23] korištenje agencijskih radnika smatra se nepoštenom praksom ako agencijski radnici obavljaju poslove koji su u poduzeću korisniku redoviti, pored radnika koji su zasnovali radni odnos s poduzećem, pod istim rukovodstvom i tijekom duljeg razdoblja. Primjena takve odredbe potaknula je finski radni sud da od Suda EU-a zatraži prethodno mišljenje u sporu o kojem je odlučivao. Sindikat transportnih radnika (AKT) podnio je radnom sudu tužbu protiv poduzeća Shell Aviation Finland i Udruženja poslodavaca Öljytuote, čiji je Shell Aviation Finland član, zbog povrede odredaba važećih kolektivnih ugovora, posebice klauzule o korištenju rada agencijskih radnika koje je poduzeće trajno i kontinuirano zapošljavalo radi obavljanja istih poslova koje su obavljali njegovi radnici. Finski radni sud obratio se Sudu EU-a s prethodnim pitanjem o tome može li korištenje agencijskih radnika tijekom duljeg razdoblja dovesti do nepravilnog korištenja agencijskih radnika te može li se čl. 4. st. 1. Direktive tumačiti na način da zabranjuje nacionalno pravo koje dopušta korištenje agencijskih radnika samo u posebnim slučajevima, radi obavljanja povećanog opsega posla ili obavljanja onih zadataka koje ne mogu obaviti stalni radnici poduzeća, odnosno predstavljaju li odredbe kolektivnog ugovora neopravdano ograničenje korištenja rada agencijskih radnika te ih zbog toga ne bi trebalo primijeniti.

Sud EU-a tumačio je čl. 4. Direktive poštujući okvir u koji spada (tzv.

19 EC Report, 12-13.

20 Čl. 4. st. 2. i 3. Direktive.

21 ILO, 73.

22 Presuda od 17. ožujka 2015., *AKT*, C-533/13, EU:C:2015:173.

23 Općenito, u finskom pravu ako korisnik agencijske radnike koristi za obavljanje redovitih poslova poduzeća njegova je zakonska obveza, ako se to od njega zahtijeva, obavijestiti predstavnike radnika o svakom ugovoru o korištenju agencijskih radnika, razlozima za to, njihovom broju, podacima o agenciji, trajanju ugovora i kolektivnom ugovoru koji se primjenjuje ili, ukoliko ga nema, osnovnim uvjetima zaposlenja. Tako su, primjerice, uvjeti za korištenje radnika „izvana" određeni Općim kolektivnim ugovorom prema kojem poduzeća moraju ograničiti korištenje agencijskih radnika samo ako je to opravdano konkretnim razlogom, odnosno ako dođe do znatnog povećanja opsega posla ili obavljanja drugih zadataka koji su ograničenog trajanja ili su posebne naravi, koje zbog razloga hitnosti, ograničenog trajanja, potrebnih vještina, korištenja posebnih alata ili sličnih razloga ne mogu obaviti radnici korisnika. Klauzula 8(3) Kolektivnog ugovora.

kontekstualno tumačenje).[24] Naglasio je da je navedena odredba namijenjena nadležnim tijelima država članica, koja moraju pregledati ograničenja i zabrane, dok tu obvezu nacionalni sudovi ne mogu ispuniti. Zabrane i ograničenja koji nisu u skladu s čl. 4. Direktive države članice mogu ukinuti ili promijeniti kako bi bile opravdane u skladu s tom odredbom. Međutim, čl. 4. Direktive državama članicama ne nalaže donošenje određenog zakonodavstva u ovom području.[25]

Sud je utvrdio da čl. 4. st. 1. Direktive „treba tumačiti na način da je upućen samo nadležnim tijelima država članica, namećući im obvezu preispitivanja kako bi se uvjerile u opravdanost eventualnih zabrana ili ograničenja koji se tiču primjene rada preko poduzeća za privremeno zapošljavanje i, stoga, ne nameće nacionalnim sudovima obvezu neprimjenjivanja svake odredbe nacionalnog prava koja sadrži zabrane ili ograničenja koji se tiču primjene rada preko poduzeća za privremeno zapošljavanje, koji nisu opravdani općim interesom u smislu navedenog čl. 4. st. 1.".

Dakle, Sud EU-a u predmetu *AKT* nije se upustio u sadržajnu ocjenu opravdanosti nacionalnog ograničenja privremenog agencijskog rada (u smislu Direktive), a prema toj presudi ni nacionalni sudovi nemaju takvu obvezu. Treba se složiti sa stajalištem zastupljenim u teoriji[26] da se na čl. 4. Direktive – s obzirom na njegovo okvirno značenje – ne mogu pozivati ni pojedinci, primjerice poslodavci, pred nacionalnim sudom. Države članice dužne su samo izvijestiti Komisiju u slučaju da ne ispune te obveze ili ako bi zabrane i ograničenja utvrđena u nacionalnom pravu bile protivne ograničenjima iz čl. 4. Direktive. U tom bi slučaju Komisija eventualno mogla pokrenuti tzv. postupak zbog povrede prava u smislu čl. 258. Ugovora o funkcioniranju EU-a (u daljnjem tekstu: UFEU).[27] Budući da čl. 4. Direktive ostavlja državama članicama vrlo široku mogućnost opravdavanja ograničenja i zabrana razlozima od općeg interesa, a ni ocjena je li određeno ograničenje ili zabranu moguće opravdati takvim razlozima nije jednostavna, malo je vjerojatno da će Komisija često pokretati takve postupke.

2.3. Implementacija čl. 4. Direktive u državama članicama

Iz izvješća Europske komisije iz 2014. godine proizlazi da su države članice svoju obvezu iz čl. 4. Direktive ispunile tako što su izradile popis većeg broja zabrana i ograničenja te također navele jedan ili više razloga općeg interesa koji su u čl. 4. st. 1. Direktive navedeni kao opravdani.[28] U većini slučajeva države članice su legitimizirale *status quo*.[29] Jednaki zaključci proizlaze i iz MOR-ove analize

24 Paul Davies i Mark Freedland, „Changing Perspectives Upon the Employment Relationship in British Labour Law", u: *The Future of Labour Law*, ur. Catherine Barnard et al. (Oxford University, 2004.), 503.

25 Vidi presudu od 17. ožujka 2015., *AKT*, C-533/13, EU:C:2015:173, t. 24.-31.

26 Vidi Zekić, „Possible Avenues", 78; Davies i Freedland, „Changing Perspectives", 503.

27 Ugovor o funkcioniranju Europske unije, SL C 202, 7.6.2016. Više o tom postupku: Teun Jaspers, Frans Pennings i Saskia Peters, *European Labour Law* (Intersentia, 2024.), 3637.

28 EC Report, 10.

29 EC Report, 12-13.

privremenog agencijskog rada.[30] U pravnoj se teoriji također navodi da su obvezu revizije zabrana i ograničenja države članice izvršile na različite načine. Ocjena je da nije došlo do liberalizacije agencijskog rada, što je rezultat, prije svega, različitog tumačenja što ustvari predstavlja zabranu ili ograničenje te koji se razlozi mogu smatrati opravdanim razlozima od javnog interesa.[31] Države članice su, dakle, po donošenju Direktive uglavnom zadržale postojeće zabrane i ograničenja privremenog agencijskog rada, a neke su uvele i dodatna ograničenja koja su opravdale razlozima općeg interesa u skladu s čl. 4. Direktive,[32] pri čemu jedan razlog može biti temelj za primjenu većeg broja restriktivnih mjera.[33]

Pored razloga određenih u čl. 4. Direktive, države članice kao temelj pojedinih zabrana koristile su i druge razloge. Jedan od njih jest zaštita prava na štrajk. Zabrana korištenja agencijskog rada radi zamjene radnika zaposlenih kod korisnika koji ostvaruju pravo na štrajk općenito je prihvaćena u državama članicama.[34] Svrha je takve odredbe izbjeći situacije u kojima bi agencijski radnici postali štrajkolomci. To bi značilo ozbiljno kršenje međunarodnim dokumentima priznate slobode sindikalne akcije.[35] Direktiva izričito ne zabranjuje ustupanje agencijskih radnika umjesto radnika koji su u štrajku, ali u preambuli (t. 20.) određuje da ne dovodi u pitanje nacionalna zakonodavstva koja sadrže takve zabrane. Navedenu zabranu sadržavaju i slovensko i hrvatsko pravo.[36]

Više država članica[37] različita je ograničenja (primjerice vremensko ograničenje trajanja ustupanja i popis dopuštenih razloga za korištenje privremenog agencijskog rada) opravdalo potrebom zaštite zaposlenja na neodređeno vrijeme i sprječavanja popunjavanja radnih mjesta na neodređeno vrijeme agencijskim radnicima.[38] Iz istog razloga neke države članice zabranjuju korištenje privremenog agencijskog rada u slučaju prethodnih otkaza redovito zaposlenim radnicima.[39]

Može se primijetiti da države koriste jednu ili više jednakih odnosno sličnih zabrana i ograničenja privremenog agencijskog rada (popis dopuštenih razloga za uvođenje agencijskog rada odnosno njegova vezanost uz određene poslove, maksimalni udio agencijskih radnika, prethodno uključivanje radničkih predstavnika, zabrana korištenja agencijskih radnika u slučaju otkaza),[40] koje opravdavaju

30 ILO, 60.

31 Vidi Sartori, „Temporary Agency Work“, 117.

32 U Njemačkoj su, primjerice, uvedena dodatna ograničenja privremenog agencijskog rada u mesnoj industriji. Zekić, „Possible Avenues“, 79.

33 EC Report, 11.

34 Predviđaju je Austrija, Belgija, Bugarska, Hrvatska, Francuska, Grčka, Mađarska, Italija, Poljska, Slovenija i Španjolska.

35 Monika Schlachter, „Replacement of Striking Workers by Temporary Workers: In Violation of International Standards“, *Comparative Labour Law & Policy Journal* 39 (2018): 544.

36 Vidi prvu alineju st. 1. čl. 59. ZDR-1; čl. 45. st. 4. t. 1. ZR-a. Takvu zabranu sadržava i njemačko pravo.

37 Na primjer Belgija, Francuska, Grčka i Poljska.

38 EC Report, 12.

39 Italija, Portugal, Slovenija, Hrvatska, kao i Švedska. ILO, 60.

40 Kao i zabrana zamjene radnika u štrajku te mjere čija je svrha zajamčiti sigurnost i zdravlje na radu, koje se zbog svoje specifičnosti u ovome radu dalje ne analiziraju.

različitim razlozima općeg interesa iz čl. 4. Direktive.

Uz to, treba naglasiti da su države članice, u vezi s čl. 5. Direktive, dužne donijeti određene mjere kako bi spriječile zloupotrebe, posebice uzastopna ustupanja pojedinih radnika. Mjere čija je svrha sprječavanje uzastopnih odnosno trajnih ustupanja opravdane su već na osnovi čl. 5. Direktive, dok se moguće dodatne mjere (zabrane odnosno ograničenja agencijskog rada), kao što je već navedeno, mogu opravdati razlozima općeg interesa iz čl. 4. (koji također uključuje sprječavanje zloupotreba).

U nastavku rada analiziraju se mjere (ograničenja) čija je svrha sprječavanje zloupotreba agencijskog rada, najprije one kojima se sprječavaju usporedna (trajna) ustupanja, a zatim mjere kojima se sprječava zamjena redovito zaposlenih radnika.

3. ZABRANE I OGRANIČENJA SA SVRHOM SPRJEČAVANJA UZASTOPNIH (TRAJNIH) USTUPANJA RADNIKA KORISNIKU

3.1. Općenito o zloupotrebi privremenog agencijskog rada u smislu Direktive

Privremeni agencijski rad kao trostrani odnos oblikovan je tako da je radnik u radnom odnosu s agencijom, a rad obavlja privremeno kod korisnika, tijekom svakog ustupanja, po uputama i pod nadzorom korisnika. Radnikov je poslodavac, dakle, agencija, dok je dio poslodavačkih ovlasti (davanje uputa i nadzor) u trenutku ustupanja prenesen na korisnika. Određenje agencije kao radnikova poslodavca jest prikladno i legitimno sve dok je riječ o „stvarno privremenom radu“,[41] ako, dakle, agencija radnike privremeno ustupa na rad pojedinom korisniku, a radnici imaju stabilan odnos s agencijom.[42]

Da je privremenost ustupanja pojedinom korisniku u samoj bîti instituta posredovanja rada radnika, kako ga uređuju Direktiva i pojedina nacionalna zakonodavstva, proizlazi iz same Direktive, i to iz čl. 1., koji određuje područje primjene, kao i iz čl. 3. st. 1. t. b, c, d i e, kojima su definirani pojmovi „agencija za obavljanje privremenog rada“, „radnik zaposlen u agenciji za obavljanje privremenog rada“, „poduzeće korisnik“ i „ustupanje“. Svi ti pojmovi uključuju opredjeljenje da je riječ o radnicima koji su zaposleni u agenciji, a da rad obavljaju privremeno kod korisnika po njegovim uputama i pod njegovim nadzorom.

Posredno to proizlazi i iz jednog od ciljeva Direktive, prema kojem agencijski rad treba predstavljati kao stepenicu prema redovitom zaposlenju kod korisnika (tzv. *stepping-stone effect*).[43] Taj je cilj ostvaren ako se u slučaju trajnije potrebe na strani korisnika, radnik po isteku ustupanja kod njega zaposli. Do toga ne dolazi ako

41 Tako Guy Davidov, „Joint Employer Status in Triangular Employment Relations“, *British Journal of Industrial Relations* 4 (2004): 742. Vidi i: Matthijs van Schadewijk, „The Notion of ‘Employer’: Towards a Uniform European Concept“, *European Labor Law Journal* 12, br. 3 (2021): 371-372; Zekić, „Possible Avenues“, 82.

42 Direktiva u t. 15. preambule navodi da su ugovori o radu na neodređeno vrijeme uobičajeni oblik radnog odnosa.

43 Vidi čl. 6. st. 3. Direktive i Schlachter, „Transnational Temporary Agency Work“, 181.

je radnik više puta uzastopce (ili trajno) ustupljen istom korisniku te tako ostaje u svojevrsnoj „slijepoj ulici" agencijskog rada.

Direktiva u čl. 5. st. 5. također nalaže državama članicama da usvoje prikladne mjere za sprječavanje zloupotreba pri primjeni čl. 5., posebice radi sprječavanja uzastopnih ustupanja čija je svrha izbjegavanje odredbi Direktive. Iako doseg te odredbe na prvi pogled može biti nejasan, Sud EU-a potvrdio je da se ona ne odnosi samo na sprječavanje zloupotreba u vezi s načelom jednakog postupanja (što je predmet čl. 5.), nego je treba tumačiti šire, u skladu s ciljem Direktive – zaštitom privremenih agencijskih radnika i poboljšanjem njihovih uvjeta rada. Dakle, navedenu odredbu treba razumjeti tako da se odnosi na sprječavanje usporednih ustupanja, čija je svrha zaobići odredbe Direktive u cjelini.[44]

Vezano uz navedenu odredbu isto tako nije jasno što sve predstavlja zloupotrebu u smislu Direktive (dakle s aspekta prava EU-a).[45] S obzirom na razvoj različitih oblika trostranih odnosa, još veći problem predstavlja, naime, pitanje razgraničenja između agencijskog rada i drugih oblika trostranih odnosa kojima se mogu zaobići odredbe o agencijskom radu, a time i osiguranje načela jednakog postupanja te drugih prava radnika.[46]

Nedvojbeno je, pak, s obzirom na čl. 5. st. 5. Direktive, da zloupotrebu predstavljaju usporedna ustupanja radnika korisniku, odnosno trajnije ustupanje, jer su izravno suprotna privremenosti ustupanja radnika kao bitnom obilježju privremenog agencijskog rada. Ključnu važnost pri ocjeni je li došlo do zloupotrebe ili ne zato ima određenje pojma privremenosti, o čemu svjedoče i noviji postupci pred Sudom EU-a.

3.2. Obilježje privremenosti agencijskog rada u praksi Suda EU-a

Iako inzistira na privremenosti ustupanja, Direktiva nije odredila značenje pojma „privremenosti", ne postavlja konkretna vremenska ograničenja za ustupanje niti ne precizira kriterije koji bi državama olakšali postupak dokazivanja zloupotrebe agencijskog rada, odnosno zaobilaženje odredaba Direktive. Kao što pokazuju slučajevi pred Sudom EU-a, u državama članicama dolazi do situacija u kojima radnici, ustupljeni korisniku i po nekoliko godina, obavljaju poslove na temelju više ugovora o ustupanju na određeno vrijeme.

---

44 Vidi presudu od 23. travnja 2020., *JH protiv KG*, C-681/18, EU:C:2020:823, t. 55.-59.

45 Na to upozorava i Zekić, „Possible Avenues", 82.

46 Riječ je o slučajevima kada poslodavci (u pravilu bez statusa agencije) stvarno osiguravaju rad radnika drugim poduzećima, a prema vani odnos prikazuju kao obavljanje usluga (*outsourcing*) te ne poštuju pravila o privremenom agencijskom radu. Vidi Darja Senčur Peček, „Social Protection of Workers in Non-Standard Forms of Employment in Slovenia", *Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci* 39, br. 4 (2020): 1584-1585; Kresal Šoltes, „Začasno agencijsko delo", 88; Birgit Schrattbauer, „Arbeitskräftüberlassung im Spannungsfeld zwischen Unionsrecht und nationalem Arbeitsrech", *Das Recht der Arbeit*, br. 3 (2015): 182. Vidi i presudu od 24. listopada 2024., *Omnitel,* C-441/23, EU:C:2024:916. S obzirom na to da je riječ o pitanju razgraničenja između agencijskog rada i drugih oblika rada u ovome se radu ono dalje ne analizira.

Sud EU-a suočio se s tim pitanjem u predmetima *KG*[47] i *Daimler*[48], no nije dao konkretan odgovor na pitanje kada se, dakle nakon proteka kojega razdoblja (odnosno nakon kojeg broja usporednih ustupanja), ustupanje više ne može smatrati privremenim.[49] Doduše, izričito je naglasio da je odnos između agencijskog radnika i poduzeća korisnika po svojoj naravi privremen odnosno vremenski ograničen.[50] Kao indicij da je riječ o zloupotrebi usporednih ustupanja u smislu čl. 5. st. 5. može se uzeti situacija ako usporedna ustupanja istog radnika u isto poduzeće korisnika dovedu do razdoblja zaposlenja u tom poduzeću korisniku koje je dulje od onoga koje se može razumno smatrati „privremenim".[51] U predmetu *Daimler* Sud EU-a odlučio je da „čl. 1. st. 1. i čl. 5. st. 5. Direktive treba tumačiti tako da usporedna ustupanja agencijskog radnika, zaposlenog na istom radnom mjestu kod korisnika u ukupnom trajanju od 55 mjeseci znače zloupotrebu ako dovedu do trajanja rada u tom poduzeću koje je dulje od onoga koje se, u odnosu na sve relevantne okolnosti, koje uključuju posebice posebnosti sektora i s obzirom na nacionalni pravni okvir, može razumno smatrati „privremenim", pri čemu nije dano nikakvo objektivno objašnjenje uzastupnosti, što mora utvrditi sud koji je uputio zahtjev" (t. 63.).

Sud EU-a u tim je predmetima također naglasio da je svrha Direktive i to da države članice osiguraju da rad putem agencije u istom poduzeću korisniku ne postane stalan položaj radnika zaposlenog u agenciji, čime bi se potkopala zaštita radnika.[52] U skladu s time Sud EU-a u predmetu *KG* odlučio je da je nacionalna regulativa koja ne određuje nikakvu mjeru za zaštitu privremenosti odnosa između agencijskog

47 Pitanje se pojavilo u postupku koji je protiv K.G. pokrenuo agencijski radnik J.H., ustupljen K.G.-u kao korisniku, tužbom na utvrđenje da je stalni zaposlenik korisnika. Pozvao se, posebice, na činjenicu da je prekoračen maksimalni broj produljenja ugovora o ustupanju radnika koji je dopušten talijanskim pravom. Tužitelj je isticao nezakonito korištenje sukcesivnih i neprekinutih ustupanja korisniku u navedenom razdoblju (ukupno 8 sukcesivnih ugovora o ustupanju s agencijom i 17 različitih produljenja tih ugovora) te tražio da se ugovori o ustupanju proglase nezakonitima i/ili nevaljanima. Također ističe da su odredbe talijanskog prava o agencijskom radu koje treba primijeniti u glavnom postupku protivne Direktivi jer ne postavljaju nikakva ograničenja sukcesivnih ustupanja radnika istom korisniku. Presuda od 23. travnja 2020., *JH protiv KG*, C-681/18, EU:C:2020:823.

48 Tužitelj je bio ustupljen poduzeću Daimler u razdoblju od 1. rujna 2014. do 31. svibnja 2019. godine. Tijekom angažmana kod korisnika ustupanje je bilo produženo 18 puta u razdoblju od 56 mjeseci. U postupku pokrenutom u lipnju 2019. godine tužitelj je tražio da se utvrdi da između njega i Daimlera postoji stalni radni odnos. Posebno navodi da se angažman u poduzeću ne može smatrati „privremenim" s obzirom na to da je trajao dulje od godinu dana te da je više godina bez prekida obavljao poslove proizvodnje motora. Također nije bila riječ o zamjeni na radnom mjestu. Slijedom navedenoga, opravdano se postavlja pitanje je li stalni radni odnos bio skriven iza uzastopnih ugovora o radu preko agencije za privremeno zapošljavanje, što je protivno čl. 5. st. 5. Direktive. Presuda od 17. ožujka 2022., *NP protiv Daimler AG*, C-232/20, EU:C:2022:196.

49 Sud EU-a izričito navodi da u Direktivi to nije određeno. Vidi presudu od 17. ožujka 2022., *NP protiv Daimler AG*, C-232/20, EU:C:2022:196., t. 53.

50 Presuda od 23. travnja 2020., *JH protiv KG*, C-681/18, EU:C:2020:823, t. 61. i 62.; presuda od 17. ožujka 2022., *NP protiv Daimler AG*, C-232/20, EU:C:2022:196, t. 34. i 57.

51 Presuda od 23. travnja 2020., *JH protiv KG*, C-681/18, EU:C:2020:823, t. 69.

52 Presuda od 23. travnja 2020., *JH protiv KG*, C-681/18, EU:C:2020:823, t. 60., 70. i 71.

radnika i korisnika te kojom nije određena nikakva mjera za sprječavanje uzastopnih ustupanja istog radnika istom korisniku protivna Direktivi. S obzirom na pravnu narav direktiva koje uređuju područje socijalne politike, a koje ne teže potpunoj harmonizaciji nacionalnih zakonodavstava, već određuju ciljeve i postavljaju minimalne zahtjeve za njihovo ostvarenje,[53] ne iznenađuje istovremena odluka Suda EU-a (u istom predmetu) da nacionalno pravo koje ne određuje dopušteni broj uzastopnih ustupanja niti objektivne razloge za ustupanja nije protivno Direktivi. Direktiva, naime, državama članicama ne nalaže točno određeno zakonsko uređenje, već im je prepušten izbor mjere odnosno mjera i načina ostvarenja cilja.[54]

Iz odluke u predmetu *Daimler* proizlazi i da nije nužno zakonski odrediti najdulje razdoblje ustupanja koje će se smatrati privremenim, pa će u državi članici koja takvo ograničenje nema sud u konkretnom slučaju odlučiti o tome je li ustupanje bilo privremeno (s obzirom na okolnosti slučaja i posebnosti sektora). Nacionalni sudovi morat će, dakle, zajamčiti da se uzastopnim ustupanjima ne zaobilazi cilj Direktive, prije svega privremenost ustupanja radnika korisniku.[55]

Uz to treba upozoriti na dvojbu, već izloženu u teoriji, obuhvaća li određenje zloupotrebe agencijskog rada u smislu Direktive, koje proizlazi iz sudske prakse Suda EU-a, samo uzastopno (lančano) ustupanje agencijskog radnika istom korisniku ili i jedno dugotrajno (trajno) ustupanje agencijskog radnika korisniku, odnosno privremeno ustupanje koje je preraslo u trajno.[56] Iako se Sud EU-a u predmetima *KG* i *Daimler* bavio lančanim ustupanjem, smatramo da je njegova stajališta iz tih postupaka moguće koristiti i u odnosu na dugotrajno ustupanje, odnosno samo jedno ustupanje koje nije moguće smatrati privremenim.[57] Svrha zabrane većeg broja uzastopnih ustupanja upravo je sprječavanje trajnog ustupanja radnika korisniku („stalan položaj radnika kod korisnika“). Ako su zabranjena uzastopna ustupanja, tada je zabranjeno i jedno dugotrajno (trajno) ustupanje. Kako u slučaju uzastopnih ustupanja, tako i u slučaju privremenog ustupanja koje postane trajno, agencijskom radniku neće biti omogućeno neposredno zaposlenje kod korisnika (što je inače jedan od ciljeva Direktive). [58]

Sud EU-a pitanjem trajnog ustupanja radnika bavio se već u predmetu *ALB Fils Kliniken*[59], koji se odnosio na slučaj prijenosa poduzeća, u kojem je radnik prema njemačkom pravu imao mogućnost osporavati prijenos te je ostao u radnom odnosu s poslodavcem prenositeljem, dok je rad obavljao po uputama i pod nadzorom

53 Catherine Barnard, *EU Employment Law* (Oxford University Press, 2012.), 661-662. Vidi i presudu od 23. travnja 2020., *JH protiv KG*, C-681/18, EU:C:2020:823, t. 44., 41. i 42.

54 Presuda od 17. ožujka 2022., *NP protiv Daimler AG*, C-232/20, EU:C:2022:196, t. 55.

55 Presuda od 17. ožujka 2022., *NP protiv Daimler AG*, C-232/20, EU:C:2022:196, t. 58.

56 Miriam Kulmann, „The ‘Temporariness’ of Temporary Agency Work Assignments“, *European Labour Law Journal* 15 (2024): 9.

57 Tako i Schrattbauer, „Arbeitskräftüberlassung“, 188-189. Drukčije je moguće razumjeti Kulmann, „The ‘Temporariness’“.

58 Vidi Schrattbauer, „Arbeitskräftüberlassung“,188-189; Laura Kruger, „Temporary Agency Workers Work ‘Temporarily’: A European and German Interpretation of the Notion ‘Temporarily’“, *European Labour Law Journal* 7, br. 4 (2016): 580-581.

59 Presuda od 22. lipnja 2023., *ALB FILS Kliniken*, C-427/21, EU:C:2023:505.

poslodavca preuzimatelja (kojemu ga je poslodavac na temelju zakona mogao trajno prebaciti). Sud EU-a odlučio je da se Direktiva ne primjenjuje na navedenu situaciju jer poslodavac nije imao namjeru radnika privremeno uputiti korisniku, već je radni odnos s poslodavcem očuvan samo zato što je radnik osporavao prijenos. U tom je slučaju rizik od zloupotrebe ili zaobilaženja Direktive bio isključen. Smatramo da navedenu odluku, koja se odnosila na specifičnu situaciju, nije moguće uzeti kao mjerodavnu vezano uz pitanje predstavlja li trajno ustupanje radnika korisniku od agencije (koja se bavi djelatnošću privremenog osiguravanja rada radnika) zaobilaženje odredbi Direktive.[60] Na pitanje je li posredovanje radnika na neodređeno vrijeme (tzv. *staff leasing*), koje je dopušteno nacionalnim zakonodavstvom, u skladu s čl. 5. st. 5. Direktive, odnosno bavi li se Direktiva takvom vrstom ustupanja, Sud EU-a odgovorit će u predmetu *Trivium Package*, koji je još u tijeku.[61] U slučaju da Sud EU-a odluči da takvi oblici ustupanja radnika ne spadaju u okvir Direktive, to će ukazivati na zaključak da ti radnici nisu zaštićeni načelom jednakog postupanja koje proizlazi iz Direktive, već će njihov položaj biti uređen isključivo nacionalnim pravom (slično kao što to vrijedi za druge trostrane odnose).[62]

Vodeći se činjenicom da Direktiva ne određuje trenutak od kojega se ustupanje više ne može smatrati privremenim, slijedom stajališta Suda EU-a moguće je zaključiti da je i u slučaju uzastopnih ustupanja agencijskih radnika (kao i dugotrajnog ustupanja koje premašuje privremeno ustupanje) zaštita radnika od zloupotreba u velikoj mjeri prepuštena nacionalnom zakonodavstvu. Državama članicama ostaje, kao prvo, zakonom definirati najdulje trajanje zadataka ili, kao drugo, odluku o tome prepustiti nacionalnom sudu, koji bi pritom trebao uzeti u obzir duljinu trajanja ustupanja, može li se takvo ustupanje razumno i dalje smatrati privremenim, je li uspostavljena ravnoteža između fleksibilnosti (za poslodavca) i sigurnosti (za radnika) te postoji li objektivno objašnjenje za duljinu trajanja zadatka.[63]

Državama članicama prepušteno je i uređivanje sankcija za slučaj kršenja privremenog ustupanja (ako dođe do lančanog ustupanja odnosno ustupanja kod kojega je premašena privremenost), kao što su administrativne sankcije, zatim predmnjeva postojanja radnog odnosa između korisnika i agencijskih radnika itd. Sud EU-a je u predmetu *Daimler*, naime, odlučio da se, u slučaju kada nacionalno pravo ne određuje sankcije u obliku predmnjeve postojanja radnog odnosa između radnika i korisnika, usprkos prekoračenju privremenosti ustupanja takvo pojedinačno pravo iz radnog odnosa ne može izvesti iz Direktive.[64]

---

60 Tako i Schrattbauer, „Arbeitskräftüberlassung“, 189; Zekić „Possible Avenues“, 75, gdje navodi da nije jasno kakvo će značenje imati ta presuda.

61 Predmet u tijeku *Trivium Package*, C-830/24 (datum podnošenja zahtjeva 4. listopada 2024.).

62 Na to upozorava i Zekić, „Possible Avenues“, 75; Kulmann, „The ‘Temporariness’“, 10.

63 Kullmann, „The ‘Temporariness’“, 7; presuda od 17. ožujka 2022., *NP protiv Daimler AG*, C-232/20, EU:C:2022:196, t. 60.-62; presuda od 23. travnja 2020., *JH protiv KG*, C-681/18, EU:C:2020:823, t. 70.

64 Vidi izreku presude od 17. ožujka 2022., *NP protiv Daimler AG*, C-232/20, EU:C:2022:196, t. 4.

3.3. Usporednopravna rješenja u vezi s osiguranjem privremenosti ustupanja korisniku

Iz zakonodavstva mnogih država članica proizlazi da one zakonski uređuju pojedinačne mjere za osiguranje privremenosti ustupanja ili njihovu kombinaciju.[65] Pojedini pravni sustavi na zavidno detaljan način formuliraju odredbe koje uređuju agencijski rad kako bi otklonile dvojbe i spriječile potencijalnu zloupotrebu. U odnosu na hrvatsko pravo, njemačko pravo, primjerice, određuje gotovo dvostruko kraće dopušteno razdoblje ustupanja radnika uračunavajući, štoviše, i ranija ustupanja istog radnika istom korisniku koja je izvršila ista ili druga agencija, vodeći računa o „vremenu čekanja". Tako njemački AÜG[66] u čl. 1. st. 1.b propisuje da agencija ne smije ustupiti istog radnika istom korisniku, a korisnik ne smije angažirati istog agencijskog radnika na razdoblje dulje od 18 mjeseci. Prethodno ustupanje putem iste ili druge agencije istom korisniku računat će se kao jedinstveno razdoblje ako između dvaju ustupanja ne postoji prekid dulji od tri mjeseca. Ipak, dopuštena su određena odstupanja od navedenog pravila pa se kolektivnim ugovorom grane u kojoj se vrši ustupanje može utvrditi drukčije najdulje razdoblje ustupanja, što je realno za očekivati.

Ako je protivno čl. 1. st. 1.b AÜG-a agencijski radnik ustupljen istom korisniku dulje od 18 uzastopnih mjeseci, smatra se da je između radnika i korisnika nastao trajni radni odnos, osim ako radnik ne podnese izjavu o zadržavanju postojećeg radnog statusa s agencijom (tzv. *Festhaltenserklärung*) u roku od mjesec dana. Međutim, zakon omogućuje odstupanja od tog ograničenja putem kolektivnih ugovora u određenim industrijama. Primjerice, kolektivni ugovor između IG Metalla i Südwestmetalla dopušta ustupanje do 48 mjeseci. U poduzećima koja nisu obvezana kolektivnim ugovorom moguće je sporazumom između poslodavca i radničkog vijeća (*Betriebsvereinbarung*) produljiti trajanje ustupanja do 24 mjeseca, pod uvjetom da relevantni kolektivni ugovor to previđa. Njemački Savezni radni sud potvrdio je valjanost tih iznimki. U jednoj je presudi zaključio da se kolektivnim ugovorom može produljiti maksimalno trajanje ustupanja čak i ako radnik ili agencija nisu članovi stranaka potpisnica tog ugovora.[67]

U literaturi postoji suglasje da belgijsko zakonodavstvo među državama članicama sadržava iznimno kvalitetna rješenja u području agencijskog rada. Njegovo korištenje dopušteno je samo u određenim slučajevima, a određeno je i maksimalno trajanje pojedinačnog ustupanja te broj uzastopnih ustupanja istom korisniku. Opravdan na temelju općeg interesa, agencijski rad dopušten je u svrhu integracije (fr. *motif d'insertion*) s ciljem izravnog zapošljavanja agencijskog radnika kod korisnika. Trajanje ugovora ograničeno je na šest mjeseci, pri čemu se na isto (slobodno) radno mjesto mogu angažirati najviše tri agencijska radnika u ukupnom

65 Emiliano Maran i Elisa Chieregato, „Multiparty Work Relationships across Europe: A Comparative Overview", *European Labour Law Journal* 13, br. 4 (2022): 479-479.

66 *Arbeitnehmerüberlassungsgesetz* od 3. veljače 1995., BGBl. I S. 158, s posljednjim izmjenama čl. 55 Zakona od 23. listopada 2024., BGBl. 2024 I br. 323.

67 *Bundesarbeitsgericht*, 4 AZR 83/21 od 14. rujna 2022.

trajanju od devet mjeseci.[68]

Radi prevencije zloupotreba španjolski zakonodavac zabranjuje agencijama pružanje usluga tzv. posrednog zapošljavanja (šp. *cesión indirecta*) ako postoji opravdana sumnja da se radnik raspoređuje na poslove za koje postoji potreba stalnog obavljanja. Zakon o radnicima jamči agencijskom radniku pravo na stalno zaposlenje u poduzeću ako ustupanje traje dulje od zakonski ograničenog razdoblja. Radnici koji su tijekom razdoblja od 24 mjeseca bili zaposleni više od 18 mjeseci, s prekidima ili bez njih, na istom ili različitim radnim mjestima unutar istog poduzeća ili grupacije poduzeća, na temelju dvaju ili više privremenih ugovora, izravno ili posredstvom agencija za privremeno zapošljavanje, steći će status stalnog radnika.[69] Ostale sankcije za slučaj zloupotrebe agencijskog rada proizlaze iz kombinacije više zakona. Tako Zakon o poduzećima za privremeni rad[70] propisuje novčanu kaznu za tzv. nezakonito ustupanje (šp. *cesión ilegal de trabajadores*) ako agencija ustupi radnika za obavljanje poslova koji nisu privremene naravi (šp. *infracciones de las empresas de trabajo temporal*) ili bez dopuštenja, odnosno za poslove koji nisu navedeni u čl. 6. i 8. Zakona (čl. 19.) Riječ je o teškom prekršaju agencije za koji čl. 21. istog Zakona, u vezi s čl. 40. posebnog zakona (LISOS[71]), propisuje novčanu kaznu.[72]

Francuski Zakonik o radu[73] propisuje da se agencijski rad može, u pravilu, koristiti samo u slučaju privremene potrebe korisnika za radnicima, a ustupanje može trajati samo određeno vrijeme.[74] Dopušteno trajanje ustupanja ovisi o vrsti ugovora o radu između radnika i agencije. Kod ugovora na određeno vrijeme (ugovor o misiji, fr. *contrat du mission*) ustupanje ne smije biti dulje od 18 mjeseci, uračunavajući i razdoblja ustupanja na temelju uzastopnih ugovora. Međutim, u slučaju ugovora o radu na neodređeno vrijeme ustupanje može trajati do 36 mjeseci. Važna novina uvedena je 2017. godine radi sprječavanja „trajnog" korištenja agencijskog rada pa se granskim kolektivnim ugovorom ili kolektivnim ugovorom koji se primjenjuje u poduzeću korisniku može utvrditi najdulje (ukupno) trajanje ugovora o radu s agencijskim radnikom.[75] Pritom trajanje ustupanja ne smije biti takvo da se omogućuje korištenje rada agencijskog radnika za trajno obavljanje redovite i trajne aktivnosti (djelatnosti) poduzeća.[76] Ukoliko kolektivni ugovor ne uređuje vremensko

68 Kresal Šoltes, „Začasno agencijsko delo", 95.

69 Čl. 15. st. 5. *Estatuto de los Trabajadores*, Boletín Oficial del Estado, br. 255, s posljednjim izmjenama od 4. prosinca 2025.

70 *Ley 14/1994 por la que se regulan las empresas de trabajo temporal*, Boletín Oficial del Estado, br. 131, s posljednjim izmjenama od 1. ožujka 2023.

71 *Ley 5/2000 sobre Infracciones y Sanciones en el Orden Social,* Boletín Oficial del Estado, br. 189.

72 Novčane kazne od 6.251 do 187.515 eura, ovisno o težini prekršaja.

73 *Code du travail,* Légifrance, pristup 10. rujna 2025., https://www.legifrance.gouv.fr/codes/texte_lc/LEGITEXT000006072050?init=true&page=1&query=Code+du+travail&searchField=ALL&tab_selection=all.

74 Koristi se za obavljanje točno određenog i privremenog zadatka, tzv. misije (fr. *pour l'exécution d'une tâche précise et temporaire dénommée „mission"*).

75 Maksimalno trajanje ustupanja ovisi o prirodi zadatka, npr. zamjena odsutnog zaposlenika do 18 mjeseci ili izvanredne izvozne narudžbe do 24 mjeseca.

76 Čl. L1251-12 *Code du travail* izmijenjen uredbom *Ordonnance n°2017-1387 du 22 septembre*

ograničenje ustupanja, primjenjuje se navedeno zakonsko razdoblje ustupanja od najviše 18 mjeseci.[77]

Neka zakonodavstva propisuju numerička ograničenja sukcesivnog ustupanja radnika istom korisniku, čime se sprječava korištenje agencijskog rada protivno njegovoj svrsi, odnosno kao rada trajne naravi. Francuski Zakonik o radu pruža mogućnost da se granskim kolektivnim ugovorom ili kolektivnim ugovorom koji se primjenjuje kod korisnika utvrdi maksimalni broj ponavljanja ugovora o radu (misiji).[78] I za broj ponavljanja vrijedi da ne smije biti takav da se omogućuje korištenje rada agencijskog radnika za trajno obavljanje redovite i trajne aktivnosti poduzeća. Uvjeti za sklapanje novih (uzastopnih) ugovora utvrđuju se ugovorom o radu ili dodatkom ugovora.[79] Ukoliko navedeni kolektivni ugovor ne sadržava odredbu o najvećem dopuštenom broju uzastopnih ugovora, Zakonik propisuje da se ugovor o radu može obnoviti dva puta, pri čemu ustupanje, uključujući i ono na temelju prvog ugovora, ne može trajati dulje od razdoblja utvrđenog kolektivnim ugovorom, odnosno dulje od zakonski utvrđenog najduljeg trajanja ustupanja. Zakonik također uređuje zabranu sukcesivnog ustupanja istog radnika prije isteka „vremena čekanja" (fr. *délai d'attente*), koje ne može biti kraće od trećine ukupnog trajanja prethodnog ugovora (uz uvjet da je prethodno ustupanje trajalo dulje od 14 dana) ili kraće od polovice trajanja prethodnog ugovora (ako je ustupanje trajalo kraće od 14 dana), osim ako je granskim kolektivnim ugovorom ili sporazumom ugovoreno da se to vrijeme (rok) neće primjenjivati u određenim slučajevima koji su izričito propisani zakonom: zamjene odsutnog radnika ili radnika koji ima menadžerski položaj, ili radi obavljanja hitnih poslova potrebnih zbog sigurnosnih mjera, radi zamjene sezonskog radnika i dr.[80]

Španjolsko pravo ne ograničava broj ustupanja radnika istom korisniku, ali navedena jasna ograničenja trajanja i uvjeta funkcioniraju kao mehanizam kontrole zloupotreba. Ugovor o ustupanju radnika između agencije i korisnika mora biti privremenog karaktera, a razlozi za ustupanje moraju biti isti kao i kod sklapanja ugovora na određeno vrijeme (zamjena odsutnog radnika, izvanredno povećanje opsega posla te sezonski odnosno privremeni poslovi). Dakle, agencija ne smije ustupati radnike korisnicima za obavljanje poslova koji kod korisnika imaju trajni karakter.

Za razliku od zakonodavstava koja ograničavaju trajanje ustupanja agencijskog

2017.

77 Čl. 1251-12-1 st. 1. Zakonika o radu. Valja naglasiti da pored navedenog ograničenja od 18 mjeseci, Zakonik o radu propisuje i sljedeća vremenska ograničenja ustupanja: a) devet mjeseci ako je ugovor sklopljen dok se čeka zaposlenje radnika na temelju ugovora na neodređeno vrijeme ili se ustupanje koristi radi obavljanja hitnih poslova zbog mjera sigurnosti, b) 24 mjeseca za ustupanje u inozemstvu, radi zamjene radnika kojem prestaje ugovor o radu zbog ukidanja njegovog radnog mjesta ili radi izvršenja ugovora o izvozu (u ovom slučaju ustupanje može trajati najmanje šest mjeseci) te c) 36 mjeseci, ako se radnik zapošljava radi obavljanja pripravničkog staža (čl. L1251-12-1).

78 Uvjeti iz čl. L1251-35 ili L1251-35-1 Zakonika o radu.

79 Kao u prethodnoj bilješci. Čl. L1251-35 Zakonika o radu.

80 Čl. L1251-37-1 Zakonika o radu.

radnika, u drugim državama vrijedi opće pravilo o privremenosti ustupanja, koje proizlazi iz Direktive.

3.4. Slovenija i Hrvatska

Slovensko zakonodavstvo, koje inače potiče prelazak agencijskog radnika u redovito zaposlenje kod korisnika[81] te također određuje takve vrste ograničenja kojima se sprječava da privremeni agencijski rad istisne redovita zaposlenja,[82] ne određuje najdulje dopušteno razdoblje ustupanja. Raniji *Zakon o delovnih razmerjih* (ZDR)[83] u čl. 59. određivao je (jednogodišnje) vremensko ograničenje obavljanja rada kod korisnika.[84] Važeći ZDR-1 (na snazi od 2013. godine), koji, doduše, u čl. 61. st. 1. izričito određuje da radnik privremeno radi kod drugih korisnika, više ne sadržava takvu odredbu.

Slovenska teorija[85] već niz godina naglašava potrebu ponovnog zakonskog određivanja najduljeg trajanja ustupanja, odnosno broja usporednih ustupanja te u vezi s time upozorava na neusklađenost s Direktivom.[86] Isto tako se u teoriji predlaže uvođenje učinkovite sankcije za slučaj posredovanja rada radnika koje premašuje privremeno ustupanje (predmnijeva postojanja radnog odnosa s korisnikom, po uzoru na njemačko uređenje).[87] Prijedloge konkretnih zakonskih rješenja, koje je oblikovala teorija,[88] a razvijene također u okviru istraživačkog projekta u vezi s prekarnim radom (MAPA), koji je obuhvatio i privremeni agencijski rad,[89] *Ministarstvo za delo, socialne zadeve in enake možnosti* uključilo je u prijedlog izmjena i dopuna ZUTD-I. Prijedlog novele ZUTD-I od 28. travnja 2025., koji je bio upućen u javnu raspravu,[90]

81 Vidi čl. 25. st. 4. ZDR-1, koji nalaže korisniku da o mogućim slobodnim radnim mjestima, na kojima namjerava zaposliti radnike, na uobičajen način obavijesti privremene agencijske radnike koji kod njega obavljaju rad, kao i čl. 165. st. 1. i 3. ZUTD-a, koji zabranjuje agenciji da ograničava neposredno zaposlenje agencijskog radnika kod korisnika po isteku ustupanja odnosno da za to zahtijeva naknadu.

82 Vidi *infra*, pogl. 4.

83 *Zakon o delovnih razmerjih*, Uradni list Republike Slovenije, br. 42/02., 103/07.

84 Iz zakonske odredbe proizlazilo je da poslodavac ne smije osiguravati rad radnika kod korisnika neprekidno ili s prekidima do jednog mjeseca dulje od godinu dana, ako je riječ o obavljanju istog posla od strane istog radnika kroz cijelo vrijeme.

85 Polonca Končar, „Ureditev zagotavljanja začasnega dela in vpliv Direktive 2008/104/ES“, *Delavci in delodajalci* 12, br. 2-3 (2012): 157; Barbara Kresal, „Pravna vprašanja nove ureditve zaposlitve za določen čas in agencijskega dela“, *Delavci in delodajalci* 13, br. 2-3 (2013): 187.

86 Trenutačno, naime, slovensko zakonodavstvo nema nijednu mjeru koja zabranjuje uzastopna ustupanja i osigurava privremenost ustupanja (usporedivo s odlukom u predmetu *KG*). Vidi presudu od 23. travnja 2020., *JH protiv KG*, C-681/18, EU:C:2020:823.

87 Kresal Šoltes, „Začasno agencijsko delo“, 287.

88 Vidi o tome Kresal Šoltes, „Začasno agencijsko delo“, 284-285.

89 Vidi konačno izvješće u projektu: *Multidisciplinarna analiza prekarnega dela: pravni, ekonomski, socialni in zdravstveno varstveni vidiki*, pristup 5. rujna 2025., https://www.pf.uni-lj.si/raziskovanje/raziskovalni-projekti/mapa-multidisciplinarna-analiza-prekarnega-dela-pravni-ekonomski-socialni-in-zdravstveno-varstveni-vidiki. Najnovija saznanja članova istraživačkog projekta u vezi s prekarnim radom objavljena su i u monografiji: Kresal Šoltes, „Začasno agencijsko delo“, 100.

90 *Predlog 2025-2611-0026*, pristup 12. srpnja 2025., https://e-uprava.gov.si/si/drzava-in-druzba/

među ostalim je uključivao i vremensko ograničenje ustupanja agencijskog radnika korisniku[91] te druge promjene u vezi s agencijskim radom.[92] Zbog suprotstavljanja poslodavačke strane (protivila se upravo predloženim promjenama privremenog agencijskog rada), prijedlog novele nije dobio suglasnost Ekonomskosocijalnog vijeća.[93] Budući da se s prihvaćanjem novele žurilo, neusklađena zakonska rješenja su izostavljena. Izmijenjeni tekst prijedloga novele ZUTD-I, koji je 20. lipnja 2025. prihvaćen u parlamentu, Državnom zboru, više ne sadržava vremensko ograničenje privremenog agencijskog rada.[94] Problem na koji je upozoravala teorija tako i dalje ostaje otvoren.

Za hrvatsko pravo valja naglasiti da se liberalizacija agencijskog rada od uvođenja instituta 2003. godine do danas prvenstveno očituje kroz produljenje dopuštenog razdoblja ustupanja radnika korisniku. Vremensko ograničenje uređeno je čl. 48. ZR-a, prema kojem agencija i korisnik ne smiju koristiti rad istog ustupljenog radnika za obavljanje istih poslova dulje od tri godine neprekidno, pri čemu se prekid kraći od tri mjeseca ne smatra prekidom navedenog razdoblja od tri godine (ZIDZR/22).[95] Ovo je značajna fleksibilizacija u odnosu na ZR/09,[96] kojim se ustupanje ograničavalo na razdoblje od godinu dana, a prekidom tog razdoblja nije se smatrao prekid kraći od jednog mjeseca, odnosno kraći od dva mjeseca (ZR/14).[97]

Nadalje, prije izmjena i dopuna iz 2023. godine ZR je predviđao dvije situacije u kojima su agencija i korisnik smjeli ugovoriti korištenje rada istog ustupljenog radnika za obavljanje istih poslova dulje od tri godine: ako je to bilo potrebno radi zamjene privremeno nenazočnog radnika te ako je to zbog nekih drugih objektivnih razloga bilo dopušteno posebnim zakonom ili kolektivnim ugovorom. ZIDZR/23 uvodi novu iznimku – potrebu dovršetka rada na projektu koji uključuje financiranje iz fondova EU-a (čl. 48. st. 1. t. 2.) – čime se otvara prostor za daljnje zloupotrebe agencijskog rada.

Ipak, pojedinim izmjenama nastojalo se spriječiti zloupotrebljavanje radnog statusa agencijskih radnika. Prema ZR/09 obvezu poštovanja vremenskog ograničenja

e-demokracija/predlogi-predpisov/predlog-predpisa.html?id=17810&lang=si.

91 Bila su predložena sljedeća dva nova stavka čl. 163. ZUTD-a: „(6) Poslodavac koji osigurava rad ne smije osiguravati rad radnika istom korisniku, a korisnik ne smije obavljati rad s ustupljenim radnicima neprekidno ili s prekidima do jednog mjeseca dulje od 18 mjeseci, ako je riječ o obavljanju istog posla tijekom cijelog razdoblja. (7) Istim radom, određenim prethodnim stavkom, smatra se rad na radnom mjestu ili vrsta rada koja se stvarno obavlja s ustupljenim radnikom, kojega poslodavac za osiguravanje rada osigurava korisniku."

92 Među ostalim, još konkretniju definiciju privremenog agencijskog rada, sa svrhom lakšeg razgraničenja između privremenog agencijskog rada i obavljanja usluga.

93 Vidi RTVSLO, *Nesoglasja glede agencijskega dela odnesla sejo Ekonomsko-socialnega sveta*, pristup 30. svibnja 2025., https://www.rtvslo.si/slovenija/nesoglasja-glede-agencijskega-dela-odnesla-sejo-ekonomsko-socialnega-sveta/747458.

94 Novela i dalje sadržava dodatna pojmovna obilježja privremenog agencijskog rada. Vidi *Zakon o spremembah in dopolnitvah ZUTD*, *Predlog*, EVA 2025-2611-0026, *Nujni postopek*. ZUTD-I, Uradni list Republike Slovenije, br. 70/25.

95 Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o radu, Narodne novine, br. 114/23.

96 Zakon o radu, Narodne novine, br. 149/09.

97 Zakon o radu, Narodne novine, br. 93/14.

imala je samo agencija u odnosu na ustupanje istog radnika istom korisniku, a u slučaju kršenja navedene odredbe isključivo je agencija činila teži prekršaj kao formalni poslodavac. Novim ZR/14 odgovornost je prebačena na korisnika, koji nije smio koristiti rad istog ustupljenog radnika za obavljanje istih poslova dulje od tri godine,[98] čime se nastojala spriječiti raširena praksa da korisnik istog radnika, koji je kod njega radio tri godine, neprekidno angažira putem druge agencije za obavljanje istih poslova. ZIDZR/23[99] uvodi odgovornost i agencije i korisnika, koji ne smiju ugovoriti korištenje rada istog ustupljenog radnika za obavljanje istih poslova neprekidno dulje od tri godine. Međutim, zaobilaženje tih ograničenja i dalje je moguće korištenjem prekida između dvaju ustupanja ili zapošljavanjem istog radnika na drugim poslovima kod korisnika. Ipak, većoj pravnoj sigurnosti trebala bi pridonijeti intervencija zakonodavca u prekid, tzv. vrijeme čekanja između ustupanja, koje je produljeno (na tri mjeseca) radi sprječavanja neopravdanog lančanog ustupanja agencijskog radnika istom korisniku. Za usporedbu, u Španjolskoj se agencije koje ne poštuju odredbe zakona vezano uz trajanje ustupanja, uvjete rada i prava agencijskih radnika suočavaju s visokim novčanim kaznama, ali i s mogućnošću oduzimanja dozvole za rad (licencije).[100]

4. SPRJEČAVANJE ZAMJENE REDOVNIH ZAPOŠLJAVANJA (UGOVORA O RADU NA NEODREĐENO VRIJEME) PRIVREMENIM AGENCIJSKIM RADOM

Ako se privremeni agencijski rad koristi isključivo za popunjavanje privremenih i specifičnih potreba poslodavca za radnicima, ne dolazi do istiskivanja redovnih zapošljavanja. Drukčije je u slučaju dugotrajnih i uzastopnih ustupanja agencijskih radnika te u slučaju redovitog, neograničenog korištenja agencijskog rada kod korisnika. Države članice na različite načine sprječavaju zloupotrebu instituta privremenog agencijskog rada i zamjenu redovnog zapošljavanja s agencijskim radom, pri čemu mjere ograničenja temelje na različitim razlozima općeg interesa.[101]

4.1. Ograničavanje korištenja agencijskog rada na stalnom radnom mjestu kod korisnika

U teoriji, prije svega u državama članicama u kojima je privremeni agencijski rad restriktivnije uređen (i nakon usvajanja Direktive), privremenost agencijskog rada kao glavno obilježje tog oblika rada često se tumačila tako da se odnosi ne samo na trajanje ustupanja pojedinog privremenog agencijskog radnika korisniku nego i na korištenje privremenog agencijskog rada kod korisnika. Schlachter navodi da je bit privremenog agencijskog rada u tome da agencije korisnicima posreduju privremene

98 Prema čl. 28. Zakona o radu.
99 Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o radu, Narodne novine, br. 151/22.
100 Vidi bilj. 69.-72.
101 Više o tome vidi *supra*, pogl. 2.3.

agencijske radnike koji ne zamjenjuju redovito zaposlene radnike korisnika.[102] Kresal Šoltes zauzima stajalište da, iako iz odredbi Direktive izričito ne proizlazi uvjetovanje korištenja agencijskog rada samo za određene slučajeve privremene potrebe za radom kod korisnika, element privremenosti proizlazi već iz samog naziva Direktive i naziva agencija za obavljanje privremenog rada.[103] Tako i Kruger (koja sažima stajališta njemačke sudske prakse) pojam privremenosti povezuje s agencijskim radnikom kao potrebom korisnika i navodi da se posao ne može smatrati privremenim ako se radnik ustupa radi obavljanja poslova stalnog radnog mjesta u poduzeću korisniku, bilo trajnim angažmanom jednog radnika zaposlenog posredstvom agencije ili sukcesivnim ustupanjem jednog ili više agencijskih radnika.[104]

Kao što pokazuju novije odluke Sud EU-a pojam privremenosti u smislu Direktive ne tumači na taj način. Pitanje postojanja zloupotrebe agencijskog rada, tj. njegova korištenja za popunjavanje stalnih radnih mjesta, odnosno poslova koji se trajno obavljaju, pojavilo se u predmetu *Daimler*.[105] Sudu EU-a postavljeno je prethodno pitanje odnosi li se izraz (radnici ustupljeni za rad) „na određeno vrijeme" iz čl. 1. Direktive (područje njezine primjene) samo na razdoblje ustupanja radnika ili je izraz povezan s prirodom posla koji treba obaviti, tako da se stalna radna mjesta i radna mjesta za koje nije predviđena zamjena u slučaju odsustva radnika ne mogu popunjavati ustupanjem „na određeno vrijeme". Prema mišljenju nezavisnog odvjetnika Tancheva, pojam „na određeno vrijeme" iz čl. 1. st. 1. Direktive (a znači „koji traje ograničeno vrijeme" i „koji nije trajan") odnosi se isključivo na razdoblje ustupanja radnika, a ne na radno mjesto na koje je ustupljen, stoga se ne može zaključiti da se na stalna radna mjesta *per se* ne smiju na privremenoj osnovi ustupati radnici.[106]

U skladu s ustaljenom sudskom praksom Sud EU-a tumači odredbe prava EU-a uzimajući u obzir formulacije odredbi, kontekst te ciljeve direktiva.[107] Na isti je način donio zaključke o pojmu privremenosti.[108] Što se tiče formulacije, u predmetu *Daimler* Sud EU-a izričito naglašava da se privremenost iz čl. 1. Direktive ne ograničava na radna mjesta koja nisu stalna ili koja se popunjavaju radi zamjene odsutnog radnika. Drugim riječima, izraz „privremeno" ne odnosi se na opisivanje upražnjenog radnog

102 Pri tome se poziva i na presudu od 13. rujna 2007., *Jouini*, C-485/05, EU:C:2007:512. Vidi Schlachter, „Transnational Temporary Agency Work", 181.

103 Kresal Šoltes, „Začasno agencijsko delo", 281.

104 Ustupanje agencijskog radnika na stalno radno mjesto kod korisnika može biti zakonito samo ako bi bilo privremene naravi (primjerice za zamjenu radnika i sl.). Krüger, „Temporary Agency Workers Work", 580-581.

105 Vidi *supra*, bilj. 48; presuda od 17. ožujka 2022., *NP protiv Daimler AG*, C-232/20, EU:C:2022:196.

106 To, pak, prema stajalištu nezavisnog odvjetnika ne znači da se daje zeleno svjetlo ustupanju radnika, zaposlenih u agenciji za obavljanje privremenog rada, na neodređeno vrijeme na stalna radna mjesta ili radna mjesta koja se popunjavaju radi zamjene. Mišljenje nezavisnog odvjetnika Evgenija Tancheva od 9. rujna 2021., *NP protiv Daimler AG*, C-232/20, EU:C:2021:727, t. 45.

107 Presuda od 12. svibnja 2022., *Luso Temp*, C-426/20, EU:C:2022:373, t. 29. i tamo citirana sudska praksa; Kullman, „The 'Temporariness'", 6.

108 Kullman, „The 'Temporariness'", 6.

mjesta kod poduzeća korisnika, već samo na način na koji se agencijski radnik stavlja na raspolaganje tom poduzeću. Također, Direktiva ne određuje slučajeve u kojima je opravdano korištenje privremenog agencijskog rada.[109] Kao što je Sud EU-a već odlučio u predmetu *KG*, Direktiva državama članicama (koje štoviše moraju spriječiti da položaj privremenog agencijskog radnika u poduzeću korisnika ostane trajan) ne nalaže da korištenje privremenog agencijskog rada uvjetuju navođenjem opravdanih razloga. Sud EU-a iz toga zaključuje da europski zakonodavac nije imao namjeru ograničiti korištenje privremenog agencijskog rada na način da bi se on mogao koristiti samo na privremenim radnim mjestima. Po mišljenju Suda EU-a, takvo obrazloženje nije u suprotnosti s ciljevima Direktive,[110] niti njezinom svrhom promicanja dostupnosti stalnog zaposlenja agencijskih radnika kod korisnika. Radnik može biti ustupljen korisniku radi privremenog popunjavanja stalnog radnog mjesta koje kasnije može trajno dobiti.[111]

Iz presude Suda EU-a u predmetu *Daimler* tako proizlazi da ustupanje agencijskog radnika u poduzeće korisnika radi popunjavanja stalnog radnog mjesta samo po sebi nije protivno Direktivi, ako je trajanje ustupanja tog radnika korisniku privremeno (što proizlazi i iz presude u predmetu *KG*). Budući da Direktiva državama članicama postavlja samo minimalne zahtjeve te da je jedan od njezinih ciljeva poštovanje različitosti tržišta rada, moguće ograničenje korištenja agencijskog rada na stalnim poslovima kod korisnika prepušteno je državama članicama, koje takvo ograničenje moraju opravdati razlozima općeg interesa iz čl. 4. Direktive.[112]

Slovensko zakonodavstvo ne sadržava učinkovite mjere koje bi ograničavale korištenje agencijskog rada isključivo za privremene potrebe za radom kod korisnika, na što upozorava i struka.[113] Ni ZR ne sadržava izričitu zabranu angažiranja agencijskih radnika na poslovima trajne naravi. Iz čl. 44. st. 1. ZR-a, kojim se definira pojam agencije za privremeno zapošljavanje, proizlazi da agencija može ustupiti radnika korisniku isključivo za privremeno obavljanje poslova.[114] Problem koji se i ovdje javlja odnosi se na izostanak tumačenja pojma „privremeno“, dostupne sudske prakse

109 Budući da Direktiva traži samo uvođenje minimalnih zahtjeva, države članice zadržale su široko područje procjene pri uređivanju dopuštenosti korištenja privremenog agencijskog rada. Vidi presudu od 17. ožujka 2022., *NP protiv Daimler AG*, C-232/20, EU:C:2022:196., t. 33.

110 Uspostaviti zaštitni okvir za agencijske radnike koji je nediskriminirajući, transparentan i razmjeran, poštovati različitost tržišta rada i industrijskih odnosa te promicati razvoj fleksibilnih oblika zapošljavanja, otvaranje radnih mjesta i zaštitu agencijskih radnika. Vidi preambulu, t. 12. i čl. 2. Direktive.

111 Presuda od 17. ožujka 2022., *NP protiv Daimler AG*, C-232/20, EU:C:2022:196., t. 37.

112 Vidi Kulmann „The ‘Temporariness’“, 6, kao i zaključne prijedloge u presudi od 17. ožujka 2022., *NP protiv Daimler AG*, C-232/20, EU:C:2022:196., t. 36; zaključne prijedloge u presudi od 23. travnja 2020., *JH protiv KG*, C-681/18, EU:C:2020:823, t. 54. i 56.

113 Vidi Kresal Šoltes, „Začasno agencijsko delo“, 88.

114 ZR/09 govori o privremenim poslovima koji su prema mišljenju Ministarstva rada i mirovinskog sustava: „oni poslovi koji se u pravilu ponavljaju na način da u određenim razdobljima postoji potreba za njihovim obavljanjem, a u određenim razdobljima takva potreba ne postoji“. Mišljenje Ministarstva rada i mirovinskog sustava, klasa: 110-01/12-01/18; urbroj: 524-08-01-01/1-12-2 od 23. siječnja 2012.

o tom pitanju i potpune statistike.[115] Za razliku od Slovenije i Hrvatske, neke države članice[116] kao razlog za ograničenje agencijskog rada izričito su utvrdile potrebu zaštite stalnih radnika, odnosno sprječavanje zapošljavanja privremenih radnika na „stalnim" radnim mjestima. Tim se razlogom obrazlaže posebice postojanje popisa dopuštenih razloga za korištenje agencijskog rada, primjerice radi zamjene odsutnog radnika, obavljanja izvanrednog ili sezonskog posla te zbog privremenog povećanja opsega posla.[117] Primjerice, belgijsko zakonodavstvo određuje da je korištenje privremenog agencijskog rada zakonito samo u taksativno određenim slučajevima:[118] radi privremene zamjene stalno zaposlenog radnika, obavljanja izvanrednog posla, zapošljavanja agencijskog radnika izravno kod korisnika ili zbog privremenog povećanja potreba rada.[119]

U francuskom zakonodavstvu poslodavcu nije dopušteno sklopiti novi ugovor o privremenom radu (fr. *travail temporaire*) radi popunjavanja istog radnog mjesta koje je prethodno bilo popunjeno privremenim ugovorom (uključujući ugovor na određeno vrijeme) prije isteka „vremena čekanja", u trajanju od najmanje jedne trećine ukupnog trajanja ranije važećeg ugovora (ako je ranije ustupanje trajalo dulje od 14 dana), odnosno najmanje polovicu trajanja prethodnog ugovora (ako je ranije ustupanje trajalo kraće od 14 dana). Ograničenje se ne primjenjuje u slučaju zamjene odsutnog radnika, radnika na menadžerskim položajima (čl. L1251-6 st. 4. i 5. Zakonika o radu) ili radi izvršenja hitnih radova potrebnih za popravke kod korisnika.

Sadržajna ograničenja korištenja agencijskog rada mogu biti propisana i kolektivnim ugovorima, pri čemu su ograničenja propisana granskim kolektivnim ugovorima u pravilu stroža od onih propisanih zakonodavstvom.[120] Podsjetimo se da je upravo u predmetu *AKT* (vidi *supra* pogl. 2.2.) finski sindikat tražio da udruga poslodavaca plati novčanu kaznu jer je poduzeće trajno i kontinuirano zapošljavalo agencijske radnike radi obavljanja istih poslova koje su obavljali njegovi radnici, što je bilo protivno klauzuli važećeg kolektivnog ugovora o korištenju agencijskih radnika.

4.2. Zabrana korištenja agencijskog rada u slučaju prethodnog otkaza radnicima korisnika

Slovensko zakonodavstvo pokušava spriječiti zamjenu redovito zaposlenih radnika s agencijskim radnicima uz ostalo i zabranom ustupanja radnika korisniku

115 Ministarstvo nadležno za rad prikuplja podatke o fondu ugovorenih sati ustupljenih radnika za kalendarsku godinu, iznosu isplaćene prosječne bruto plaće za svaki posao, broju radnika kojima agencija isplaćuje druga materijalna prava poput prijevoza, jubilarne nagrade, božićnice, regresa, prosječnoj duljini ustupanja. Korisna bi bila detaljna statistika agencijskog rada, s podatcima o broju i trajanju ustupanja istog radnika istom korisniku putem iste agencije, vrsti obavljenih poslova i slično.

116 Belgija, Francuska, Grčka, Poljska.

117 EC Report, 12.

118 Slično kao u slovenskom te hrvatskom pravu vrijedi vezano uz zakonitost sklapanja ugovora o radu na određeno vrijeme.

119 Kresal Šoltes, „Začasno agencijsko delo", 95.

120 Sartori, „Temporary Agency Work", 121.

koji je u prethodnom razdoblju od 12 mjeseci otkazao ugovore o radu većem broju kod njega zaposlenih radnika (čl. 59. st. 2. ZDR-1). Iz odluke Višeg radnog i socijalnog suda proizlazi da nije dopušteno otkazivati ugovore o radu radnicima i zamjenjivati ih agencijskim radnicima (kao ni studentima) jer u takvom slučaju ne postoji valjan razlog za otkaz.[121] U čl. 45. st. 4. ZR-a određuje se da se ugovor o ustupanju ne može sklopiti: 1.) za obavljanje poslova koje su kod korisnika obavljali radnici kojima je korisnik otkazao ugovor o radu zbog kolektivnog viška radnika u prethodnom razdoblju od šest mjeseci te 2.) za obavljanje poslova koje su obavljali radnici kojima je korisnik otkazao poslovno uvjetovanim otkazom u prethodnom razdoblju od šest mjeseci.[122] Slično rješenje sadržava i francusko pravo, uz određene iznimke. Korištenje agencijskog rada nije dopušteno šest mjeseci nakon ekonomski uvjetovanog otkaza, osim u slučaju vrlo kratkih ustupanja koja se ne ponavljaju i traju najdulje tri mjeseca ili u slučaju izvanredne narudžbe za izvoz koja iziskuje veća sredstva, uz obvezu savjetovanja s radničkim predstavništvom (čl. L1251-9, L1251-10 Zakonika o radu). Španjolsko pravo zabranjuje korištenje agencijskog rada korisniku koji je tijekom prethodnih 12 mjeseci prije zapošljavanja dao nezakonite otkaze ili je otkaz dao radnik zbog opravdanih razloga, kao i kod kolektivnog viška, otkaza zbog „objektivnih razloga“ (osobno uvjetovanog otkaza) ili nemogućnosti prilagodbe radnika tehničkim promjenama u procesu rada.

4.3. Kvote

Treba spomenuti i metodu postavljanja kvote agencijskih radnika koje korisnik smije angažirati u odnosu na broj svojih radnika, a koju primjenjuju neke države. U slovenskom pravu sprječavanje istiskivanja redovnog zaposlenja nastoji se ostvariti uvođenjem kvote odredbom čl. 59. st. 3. ZDR-1, prema kojoj broj ustupljenih radnika kod korisnika ne smije prelaziti 25 % ukupnog broja radnika koji su zaposleni kod toga korisnika. Učinkovitost zakonske odredbe relativizirana je iznimkama (u kvotu se ne ubrajaju oni ustupljeni radnici koji su u agenciji zaposleni na neodređeno vrijeme,[123] kvota ne važi za korisnike koji su manji poslodavci)[124] i mogućnošću drukčijeg uređenja navedene kvote kolektivnim ugovorom djelatnosti.[125] U austrijskom pravu kvote se koriste za ograničavanje udjela agencijskih radnika određenih profesija kod korisnika u zdravstvenom sektoru (na 10 % ili 15 %).[126]

121 Vidi presudu Višeg radnog i socijalnog suda, Pdp 825/2017 od 18. travnja 2018.

122 Usp. odredbu o otkazu ugovora o radu (čl. 115. st. 5. ZR-a).

123 To znači da poslodavac može sve svoje radnike zamijeniti radnicima zaposlenima kod agencije na neodređeno vrijeme.

124 Navedena iznimka nema smisla jer omogućava da poslodavac koji ima manje od 10 zaposlenih putem agencije unajmi neograničeni broj radnika.

125 S obzirom na to da je, uzimajući u obzir čl. 9. st. 3. ZDR-1, moguće da uređenje u kolektivnom ugovoru djelatnosti također bude nepovoljnije za radnike, kolektivnim se ugovorom može odrediti viša kvota, odnosno kvota se može i ukinuti.

126 Određuje se uredbom (njem. *Verordnung*) Saveznog ministra nadležnog za rad na temelju čl. 15. Zakona o ustupanju radne snage. *Arbeitskräfteüberlassungsgesetz* [Savezni zakon od 23. ožujka 1988. kojim se uređuje privremeno zapošljavanje radnika; Zakon o privremenom zapošljavanju – AÜG], BGBl. br. 196/88, s posljednjim izmjenama BGBl. I br. 11/24.

Austrija[127] se pritom pozvala na razlog „zaštite ljudskog života i zdravlja".[128] Prema talijanskom zakonodavstvu udio agencijskih radnika kod jednog korisnika, u pravilu, ne smije prelaziti 20 % ukupnog broja zaposlenih kod tog korisnika na temelju ugovora o radu na dan 1. siječnja tekuće godine, pri čemu ako korisnik ima manje od pet zaposlenih, dopušteno mu je angažirati jednog radnika posredstvom agencije.[129] Međutim, *Jobs Act* predviđa iznimke kada se kvote ne primjenjuju.[130]

5. ZAKLJUČAK

Privremeni agencijski rad koristan je s gledišta povećanja zapošljavanja i osiguravanja fleksibilnosti za poslodavce, a u određenim slučajevima i za radnike, kao odskočna daska prema zapošljavanju. Iako Direktiva jamči jednako postupanje prema agencijskim radnicima kao prema neposredno zaposlenim radnicima, a nacionalna zakonodavstva određuju obveze agencije i korisnika, za radnike zaposlene u tom obliku rada postoji veliki rizik prekarnosti (kako vezano uz njihov radnopravni status, tako i sigurnost zaposlenja). To vrijedi posebice u slučaju zloupotrebe tog oblika rada, ako agencija radnika ne ustupa korisniku privremeno, već ga više puta uzastopno ili trajnije angažira kod istog korisnika, čime mu se onemogućuje prelazak u neposredno zaposlenje kod korisnika. Iako Direktiva državama članicama nalaže mjere za sprječavanje zloupotreba, ne definira izričito pojam privremenosti ustupanja, dok Sud EU-a taj pojam te obvezu država članica tumači vrlo labavo. Zaštita radnika od zloupotreba tog oblika rada stoga je u velikoj mjeri prepuštena nacionalnom uređenju. Kao što proizlazi iz usporednopravnih rješenja, države članice, pored mjera za sprječavanje uzastopnih ustupanja (na koje ih obvezuje čl. 5. Direktive), određuju i druge mjere (opravdavajući ih razlozima općeg interesa iz čl. 4. Direktive), radi sprječavanja zloupotrebe ovog oblika rada. Pored vremenskih ograničenja ustupanja i zabrane sukcesivnog ustupanja, koriste se i određivanje dopuštenih razloga za korištenje agencijskog rada, zabrana uključivanja agencijskih radnika umjesto radnika korisnika kojima je prije toga otkazan ugovor o radu, kao i određivanje maksimalnog opsega agencijskog rada kod korisnika (tzv. kvote) te uvjetovanje uključivanja agencijskih radnika suglasnošću radničkih predstavnika kod korisnika. Određene mjere za sprječavanje zamjene redovnog zaposlenja agencijskim radnicima određuje i slovensko zakonodavstvo, u kojem nedostaje prije svega

Konsolidirana verzija dostupna *RIS*, pristup 15. prosinca 2025., https://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=Bundesnormen&Gesetzesnummer=10008655.

127 U Austriji je 1997. godine udio agencijskog rada u ukupnom broju nesamostalnih zaposlenika iznosio 0,8 %, a 2016. godine 1,8 %. Andreas Riesenfelder, Lisa Danzer i Petra Wetzel, *Arbeitskräfteüberlassung in Österreich: Eine empirische Untersuchung zur Entwicklung der Arbeitskräfteüberlassung im Zeitverlauf und zum Status quo der Arbeitssituation der beschäftigten Personen* (Verlag des ÖGB, 2018.), 66.

128 EC Report, 12.

129 Čl. 31. *Decreto Legislativo* od 15. lipnja 2015., br. 81, Gazzetta Ufficiale, br. 144.

130 U slučaju zapošljavanja radnika u ranjivom položaju, kao i ako je nacionalnim ili sektorskim kolektivnim ugovorom propisan niži ili viši prag od zakonskog. U praksi je takvo odstupanje često zbog prilagodbe posebnim sektorima (npr. logistika ili poljoprivreda).

vremensko ograničenje ustupanja agencijskog radnika korisniku. Radi sprječavanja zloupotrebe tog oblika rada, odnosno zamjene stalno zaposlenih radnika korisnika privremeno angažiranim agencijskim radnicima, za hrvatsko zakonodavstvo može se preporučiti skraćivanje najduljeg zakonom određenog vremenskog trajanja ustupanja radnika te uvođenje numeričkog ograničenja mogućnosti uzastopnih ustupanja agencijskog radnika korisnicima.

LITERATURA

Knjige i članci:

1. Barnard, Catherine. *EU Employment Law*. Oxford University Press, 2012.
2. Davidov, Guy. „Joint Employer Status in Triangular Employment Relations". *British Journal of Industrial Relations* 4 (2004): 727-746.
3. Davies, Paul i Mark Freedland. „Changing Perspectives Upon the Employment Relationship in British Labour Law". U: *The Future of Labour Law*, ur. Catherine Barnard et al. Oxford University, 2004.
4. Jaspers, Teun, Frans Pennings i Saskia Peters. *European Labour Law*. Intersentia, 2024.
5. Končar, Polonca. „Ureditev zagotavljanja začasnega dela in vpliv Direktive 2008/104/ES". *Delavci in delodajalci* 12, br. 2-3 (2012): 143-159.
6. Kresal, Barbara. „Pravna vprašanja nove ureditve zaposlitve za določen čas in agencijskega dela". *Delavci in delodajalci* 13, br. 2-3 (2013): 169-193.
7. Kresal Šoltes, Katarina. „Začasno agencijsko delo". U: *Prekarno delo: multidisciplinarna analiza*, ur. Katarina Kresal Šoltes, Grega Strban i Polona Domadenik Muren. Pravna fakulteta, Založba Pravne fakultete, Ekonomska fakulteta, Založništvo, 2020.
8. Krüger, Laura. „Temporary Agency Workers Work 'Temporarily': A European and German Interpretation of the Notion 'Temporarily'". *European Labour Law Journal* 7, br. 4 (2016): 576-588.
9. Kullmann, Miriam. „The 'Temporariness' of Temporary Agency Work Assignments". *European Labour Law Journal* 15, br. 4 (2024): 4-16.
10. Maran, Emiliano i Elisa Chieregato. „Multiparty Work Relationships across Europe: A Comparative Overview". *European Labour Law Journal* 13, br. 4 (2022): 474-491.
11. Ratti, Luca i Paul Schoukens. „Equal' Yet Poor: The Ineffective Protection of Atypical Workers under EU Law". *European Labour Law Journal* 15, br. 4 (2024): 851-874.
12. Riesenfelder, Andreas, Lisa Danzer i Petra Wetzel. *Arbeitskräfteüberlassung in Österreich: Eine empirische Untersuchung zur Entwicklung der Arbeitskräfteüberlassung im Zeitverlauf und zum Status quo der Arbeitssituation der beschäftigten Personen.* Verlag des ÖGB, 2018.
13. Robin-Olivier, Sophie. „A French Reading of Directive 2008/104 on Temporary Agency Work". *European Labour Law Journal* 1, br. 3 (2010): 398-405.
14. Sartori, Alessandra. „Temporary Agency Work in Europe (Degree of Convergence following Directive 2008/104/EU)". *European Labour Law Journal* 7, br. 1 (2016): 109-125.
15. Schlachter, Monika. „Replacement of Striking Workers by Temporary Workers: In Violation of International Standards". *Comparative Labour Law & Policy Journal* 39 (2018): 543-554.
16. Schlachter, Monica. „Transnational Temporary Agency Work: How Much Equality Does the Equal Treatment Principle Provide?" *The International Journal of Comparative Labour Law and Industrial Relations*, br. 2 (2012): 177-197.
17. Schrattbauer, Birgit. „Arbeitskräftüberlassung im Spannungsfeld zwischen Unionsrecht und nationalem Arbeitsrech". *Das Recht der Arbeit*, br. 3 (2015).

18. Senčur Peček, Darja. „Social Protection of Workers in Non-Standard Forms of Employment in Slovenia“. *Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci* 39, br. 4 (2020): 1561-1596.
19. Senčur Peček, Darja, Sandra Laleta i Karla Kotulovski. „Ugovorni odnosi u vezi s privremenim agencijskim radom“. *Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci* 40, br. 3 (2020): 1101-1127.
20. Van Schadewijk, Matthijs. „The Notion of ‘Employer’: Towards a Uniform European Concept“. *European Labor Law Journal* 12, br. 3 (2021): 363-386.
21. Waas, Bernd. „Reconsidering the Notion of ‘Employer’ in the Era of the Fissured Workplace in Germany“. U: *The Notion of Employer in the Era of the Fissured Workplace*, ur. Roger Blanpain i Frank Hendrickx. Wolters Kluwer, 2017.
22. Zekić, Nuna. „Possible Avenues for a More Effective Temporary Agency Work Directive“. *European Labour Law Journal* 15, br. 1 (2024): 68-85.

Pravni propisi:

1. *Arbeitnehmerüberlassungsgesetz* od 3. veljače 1995., BGBl. I S. 158, s posljednjim izmjenama čl. 55 Zakona od 23. listopada 2024., BGBl. 2024 I br. 323.
2. *Arbeitskräfteüberlassungsgesetz* [Savezni zakon od 23. ožujka 1988. kojim se regulira privremeno zapošljavanje radnika], BGBl. br. 196/88, s posljednjim izmjenama BGBl. I br. 11/24.
3. *Code du travail.* Légifrance. Pristup 10. rujna 2025. https://www.legifrance.gouv.fr/codes/texte_lc/LEGITEXT000006072050?init=true&page=1&query=Code+du+travail&searchField=ALL&tab_selection=all
4. *Decreto Legislativo* od 15. lipnja 2015., br. 81, Gazzetta Ufficiale, br. 144.
5. Direktiva 2008/104/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 19. studenoga 2008. o radu preko poduzeća za privremeno zapošljavanje, SL L 327, 5.12.2008., 9-14.
6. *Estatuto de los Trabajadores*, Boletín Oficial del Estado, br. 255, s posljednjim izmjenama od 4. prosinca 2025.
7. *Ley 5/2000 sobre Infracciones y Sanciones en el Orden Social,* Boletín Oficial del Estado, br. 189.
8. *Ley 14/1994 por la que se regulan las empresas de trabajo temporal*, Boletín Oficial del Estado, br. 131, s posljednjim izmjenama od 1. ožujka 2023.
9. Ugovor o funkcioniranju Europske unije, SL C 202, 7.6.2016.
10. *Zakon o delovnih razmerjih*, Uradni list Republike Slovenije, br. 21/13., 78/13. – ispr., 47/15. – ZZSDT, 33/16. – PZ-F, 52/16., 15/17. – odl. US, 22/19. – ZPosS, 81/19., 203/20. – ZIUPOPDVE, 119/21. – ZČmIS-A, 202/21. – odl. US, 15/22., 54/22. – ZUPŠ-1, 114/23., 136/23. – ZIUZDS, 70/25. – ZUTD-I.
11. Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o radu, Narodne novine, br. 114/23.
12. Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o radu, Narodne novine, br. 151/22.
13. Zakon o radu, Narodne novine, br. 93/14., 127/17., 98/19., 151/22., 64/23.
14. Zakon o radu, Narodne novine, br. 149/09.
15. Zakon o uređenju tržišta rada, Uradni list Republike Slovenije, br. 80/10., 40/12.– ZUJF, 21/13., 63/13., 100/13., 32/14. – ZPDZC-1, 47/15. – ZZSDT, 55/17., 75/19., 11/20. – odl. US, 189/20. – ZFRO, 54/21., 172/21. – ZODPol-G, 54/22., 5 9/22. – odl. US, 109/23., 62/24. – ZUOPUE, 70/25.

Sudska praksa:

1. *Bundesarbeitsgericht*, 4 AZR 83/21 od 14. rujna 2022.
2. Mišljenje nezavisnog odvjetnika Evgenija Tancheva od 9. rujna 2021., *NP protiv Daimler AG*, C-232/20, EU:C:2021:727.
3. Predmet u tijeku, datum podnošenja zahtjeva 4. listopada 2024., *Trivium Package*, C-830/24.

4. Presuda d 17. ožujka 2022., *NP protiv Daimler AG*, C-232/20, EU:C:2022:196
5. Presuda od 12. svibnja 2022., *Luso Temp*, C-426/20, EU:C:2022:373.
6. Presuda od 13. rujna 2007., *Jouini*, C-485/05, EU:C:2007:512.
7. Presuda od 17. ožujka 2015., *AKT*, C-533/13, EU:C:2015:173.
8. Presuda od 22. lipnja 2023., *ALB FILS Kliniken*, C-427/21, EU:C:2023:505.
9. Presuda od 23. travnja 2020., *JH protiv KG*, C-681/18, EU:C:2020:823.
10. Presuda od 24. listopada 2024., *Omnitel*, C-441/23, EU:C:2024:916.
11. Viši radni i socijalni sud Republike Slovenije, Pdp 825/2017 od 18. travnja 2018.

Mrežne stranice:

1. ILO. *Non-Standard Employment around the World, Understanding Challenges, Shaping Prospects*, *2016*. Pristup 15. studenoga 2024. https://www.ilo.org/publications/major-publications/non-standard-employment-around-world-understanding-challenges-shaping
2. *Izvješće o agencijskom radu za 2022*. Pristup 7. listopada 2024. http://apzp.mrms.hr/Izvjesce_2022.pdf
3. *Izvješće o agencijskom radu za 2023*. Pristup 7. listopada 2024. http://apzp.mrms.hr/Izvjesce_2023.pdf
4. *Izvješće o agencijskom radu za 2024*. Pristup 4. rujna 2025. http://apzp.mrms.hr/Izvjesce_2024.pdf
5. *Multidisciplinarna analiza prekarnega dela: pravni, ekonomski, socialni in zdravstveno varstveni vidiki*. Pristup 5. rujna 2025. https://www.pf.uni-lj.si/raziskovanje/raziskovalni-projekti/mapa-multidisciplinarna-analiza-prekarnega-dela-pravni-ekonomski-socialni-in-zdravstveno-varstveni-vidiki
6. *RIS*. Pristup 15. prosinca 2025. https://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=Bundesnormen&Gesetzesnummer=10008655
7. RTVSLO. *Nesoglasja glede agencijskega dela odnesla sejo Ekonomsko-socialnega sveta*. Pristup 30. svibnja 2025. https://www.rtvslo.si/slovenija/nesoglasja-glede-agencijskega-dela-odnesla-sejo-ekonomsko-socialnega-sveta/747458
8. *Temporary Agency Employees as Percentage of the Total Number of Employees in the European Union (EU27) from 2008 to 2020*. Pristup 10. rujna 2025. https://www.statista.com/statistics/1198175/temporary-employment-rate-in-the-eu/?utm_source=chatgpt.com
9. *Temporary Employment – Statistics*. Pristup 17. studenoga 2024. https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Temporary_employment_-_statistics#Developments_in_temporary_employment

Ostalo:

1. Mišljenje Ministarstva rada i mirovinskog sustava, klasa: 110-01/12-01/18; urbroj: 524-08-01-01/1-12-2 od 23. siječnja 2012.
2. *Predlog 2025-2611-0026.* Pristup 12. srpnja 2025. https://e-uprava.gov.si/si/drzava-in-druzba/e-demokracija/predlogi-predpisov/predlog-predpisa.html?id=17810&lang=si
3. *Report from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions on the Application of Directive 2008/104/EC on Temporary Agency Work*, Brussels, 21.3.2014. COM(2014) 176 final.
4. *Zakon o spremembah in dopolnitvah ZUTD*, Predlog, EVA 2025-2611-0026.

Darja Senčur Peček*
Sandra Laleta**
Karla Kotulovski***

Summary

PROHIBITIONS AND RESTRICTIONS OF TEMPORARY AGENCY WORK: A TOOL FOR PREVENTING MISUSE

Temporary employment of workers assigned by agencies has been on the rise in all EU Member States. Croatia and Slovenia are no exceptions. However, the problem is that, in contrast to the workers directly hired by the employer, temporary agency workers are absolutly and relatively in an unfavourable position on the labour market. In this context it is important to point to the legal gaps that render the long-term use of work on a temporary basis easier, leading in practice to a misuse of temporary employment via agencies when the enterprise mostly needs regular employment. With that in mind, this paper examines the prohibitions and restrictions on the use of temporary agency work. The authors analyse Croatian and Slovenian legislation, EU law, and good practices of several EU Member States as well as settled case-law of the CJEU on the validity of different measures restricting temporary agency work. Moreover, special attention is given to the notion of 'temporariness' of temporary agency work assignments that has recently been increasingly investigated by researchers.

Keywords: *temporary agency work; restrictions; Temporary Work Directive; Croatia; Slovenia.*

* Darja Senčur Peček, Ph.D., Full Professor, University of Maribor, Faculty of Law, Slovenia; darja.sencur-pecek@um.si. ORCID: https://orcid.org/0000-0003-2327-3127.

** Sandra Laleta, Ph.D., Full Professor, University of Rijeka, Faculty of Law, Croatia; sandra.laleta@uniri.hr. ORCID: https://orcid.org/0000-0003-2036-5886.

*** Karla Kotulovski, Ph.D., Assistant Professor, University of Rijeka, Faculty of Law, Croatia; kkotulovs@uniri.hr. ORCID: https://orcid.org/0000-0001-5792-1917.

©2026 The Author(s) and the Publisher. This is an open access article distributed under the terms of the CC BY-NC-ND 4.0 licence.