



## Zbornik sudske prakse

PRESUDA SUDA (veliko vijeće)

8. prosinca 2020. \*

„Tužba za poništenje – Direktiva (EU) 2018/957 – Slobodno pružanje usluga – Upućivanje radnika – Uvjeti zaposlenja – Primici od rada – Trajanje upućivanja – Određivanje pravne osnove – Članci 53. i 62. UFEU-a – Izmjena postojeće direktive – Članak 9. UFEU-a – Načelo nediskriminacije – Nužnost – Načelo proporcionalnosti – Uredba (EZ) br. 593/2008 – Područje primjene – Cestovni promet – Članak 58. UFEU-a”

U predmetu C-626/18,

povodom tužbe za poništenje na temelju članka 263. UFEU-a, podnesene 3. listopada 2018.,

**Republika Poljska**, koju zastupaju B. Majczyna i D. Lutostańska, u svojstvu agenata,

tužitelj,

protiv

**Europskog parlamenta**, koji su zastupali M. Martínez Iglesias, K. Wójcik, A. Pospíšilová Padowska i L. Visaggio, a zatim M. Martínez Iglesias, K. Wójcik, L. Visaggio i A. Tamás, u svojstvu agenata,

tuženika,

koji podupiru:

**Savezna Republika Njemačka**, koju su zastupali J. Möller i T. Henze, a zatim J. Möller, u svojstvu agenata,

**Francuska Republika**, koju zastupaju E. de Moustier, A.-L. Desjonquères i R. Coesme, u svojstvu agenata,

**Kraljevina Nizozemska**, koju zastupaju M. K. Bulterman, C. Schillemans i J. Langer, u svojstvu agenata,

**Europska komisija**, koju zastupaju M. Kellerbauer, B.-R. Killmann i A. Szmytkowska, u svojstvu agenata,

intervenijenti,

**Vijeća Europske unije**, koje su zastupali E. Ambrosini, K. Adamczyk Delamarre i A. Norberg, a zatim E. Ambrosini, A. Sikora-Kaléda, Z. Bodnar i A. Norberg, u svojstvu agenata,

tuženika,

\* Jezik postupka: poljski

koje podupiru:

**Savezna Republika Njemačka**, koju su zastupali J. Möller i T. Henze, a zatim J. Möller, u svojstvu agenata,

**Francuska Republika**, koju zastupaju E. de Moustier, A.-L. Desjonquères i R. Coesme, u svojstvu agenata,

**Kraljevina Nizozemska**, koju zastupaju M. K. Bulterman, C. Schillemans i J. Langer, u svojstvu agenata,

**Kraljevina Švedska**, koju su zastupali C. Meyer-Seitz, A. Falk, H. Shev, J. Lundberg i H. Eklinder, a zatim C. Meyer-Seitz, H. Shev i H. Eklinder, u svojstvu agenata,

**Europska komisija**, koju zastupaju M. Kellerbauer, B.-R. Killmann i A. Szmytkowska, u svojstvu agenata,

intervenijenti,

SUD (veliko vijeće),

u sastavu: K. Lenaerts, predsjednik, R. Silva de Lapuerta, potpredsjednica, J.-C. Bonichot, M. Vilaras (izvjestitelj), E. Regan, M. Ilešić i N. Wahl, predsjednici vijeća, E. Juhász, D. Šváby, S. Rodin, F. Biltgen, K. Jürimäe, C. Lycourgos, P. G. Xuereb i N. Jääskinen, suci,

nezavisni odvjetnik: M. Campos Sánchez-Bordona,

tajnik: R. Şereş, administratorica,

uzimajući u obzir pisani postupak i nakon rasprave održane 3. ožujka 2020.,

saslušavši mišljenje nezavisnog odvjetnika na raspravi održanoj 28. svibnja 2020.,

donosi sljedeću

## Presudu

- 1 Svojom tužbom Republika Poljska zahtijeva od Suda, kao glavno, poništenje članka 1. stavka 2. točke (a), članka 1. stavka 2. točke (b) i članka 3. stavka 3. Direktive (EU) 2018/957 Europskog parlamenta i Vijeća od 28. lipnja 2018. o izmjeni Direktive 96/71/EZ o upućivanju radnika u okviru pružanja usluga (SL 2018., L 173, str. 16. i ispravak SL 2019., L 91, str. 77.) (u daljnjem tekstu: pobijana direktiva) i, kao podredno, poništenje pobijane direktive u cijelosti.

### I. Pravni okvir

#### A. UFEU

- 2 Članak 9. UFEU-a glasi:

„Pri utvrđivanju i provedbi svojih politika i aktivnosti, Unija uzima u obzir zahtjeve povezane s promicanjem visoke razine zapošljavanja, jamstvom dostatne socijalne zaštite, borbom protiv društvene isključenosti te visokom razinom obrazovanja, osposobljavanja i zaštite zdravlja ljudi.”

3 Člankom 53. UFEU-a određeno je:

„1. Radi olakšavanja pokretanja i obavljanja djelatnosti samozaposlenim osobama, Europski parlament i Vijeće [Europske unije], odlučujući u skladu s redovnim zakonodavnim postupkom, donose direktive za međusobno priznavanje diploma, svjedodžbi i ostalih dokaza o formalnim kvalifikacijama i za usklađivanje odredaba utvrđenih zakonom ili drugim propisima država članica o pokretanju i obavljanju djelatnosti samozaposlenih osoba.

2. U slučaju medicinskih, njima srodnih i farmaceutskih profesija, postupno ukidanje ograničenja ovisi o usklađivanju uvjeta njihovog obavljanja u različitim državama članicama.”

4 U skladu s člankom 58. stavkom 1. UFEU-a:

„Sloboda pružanja usluga u području prometa uređena je odredbama glave koja se odnosi na promet.”

5 Članak 62. UFEU-a propisuje:

„Odredbe članaka od 51. do 54. primjenjuju se na pitanja obuhvaćena ovim poglavljem.”

## **B. Propisi o upućenim radnicima**

### **1. Direktiva 96/71/EZ**

6 Direktiva 96/71/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 16. prosinca 1996. o upućivanju radnika u okviru pružanja usluga (SL 1997., L 18, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 5., svezak 5., str. 127.) donesena je na temelju članka 57. stavka 2. i članka 66. UEZ-a (koji su postali članak 53. stavak 1. odnosno članak 62. UFEU-a).

7 Na temelju svojeg članka 3. stavka 1., Direktiva 96/71 imala je za cilj radnicima upućenima na područja država članica jamčiti uvjete zaposlenja koji se odnose na područja o kojima je u njoj riječ, a koji su u državi članici u kojoj se rad obavljao bili utvrđeni zakonom i drugim propisima i/ili kolektivnim ugovorima ili arbitražnim pravorijecima koji su bili proglašeni univerzalno primjenjivima.

8 Među područjima obuhvaćenima Direktivom 96/71 nalazilo se, u njezinu članku 3. stavku 1. točki (c), područje koje se odnosi na minimalnu plaću, uključujući one uvećane za prekovremeni rad.

### **2. Pobjijana direktiva**

9 Pobjijana direktiva donesena je na temelju članka 53. stavka 1. i članka 62. UFEU-a.

10 Uvodnim izjavama 1., 4., 6. i 9. do 11. pobjijane direktive određeno je:

„(1) Sloboda kretanja radnika, sloboda poslovnog nastana i sloboda pružanja usluga temeljna su načela unutarnjeg tržišta sadržana u Ugovoru o funkcioniranju Europske unije (UFEU). Unija dalje razvija provedbu i izvršavanje tih načela, čiji je cilj osiguravanje jednakih uvjeta za poslovanje poduzeća i poštovanj[e] prava radnika.

[...]

(4) Više od dvadeset godina nakon njezina donošenja potrebno je ocijeniti uspostavlja li se i dalje Direktivom 96/71 [...] odgovarajuća ravnoteža između potrebe za promicanjem slobode pružanja usluga i osiguranjem jednakih uvjeta za poslovanje s jedne strane te potrebe za zaštitom prava

upućenih radnika s druge strane. Kako bi se osiguralo da se pravila ujednačeno primjenjuju i kako bi se potaknula istinska socijalna konvergencija, zajedno s revizijom Direktive 96/71/EZ prednost bi trebalo dati i provedbi i izvršavanju Direktive 2014/67/EU Europskog parlamenta i Vijeća [od 15. svibnja 2014. o provedbi Direktive 96/71/EZ i izmjeni Uredbe (EU) br. 1024/2012 o administrativnoj suradnji putem Informacijskog sustava unutarnjeg tržišta („Uredba IMI”) (SL 2014., L 159, str. 11.)].

[...]

- (6) Načelo jednakog postupanja i zabrana svake diskriminacije na temelju državljanstva sadržani su u pravu Unije od osnivačkih Ugovora. Načelo jednake plaće provedeno je kroz sekundarno pravo ne samo u odnosu na žene i muškarce nego i u odnosu na radnike s ugovorima na određeno vrijeme i usporedive radnike s ugovorima na neodređeno vrijeme, u odnosu na radnike koji rade u nepunom i punom radnom vremenu te u odnosu na radnike zaposlene kod poduzeća za privremeno zapošljavanje i usporedive radnike u poduzeću korisniku. Ta načela uključuju zabranu svake mjere kojom se izravno ili neizravno diskriminira na temelju državljanstva. Pri primjeni tih načela treba uzeti u obzir relevantnu sudsku praksu Suda Europske unije.

[...]

- (9) Upućivanje je po svojoj naravi privremeno. Upućeni radnici uobičajeno se vraćaju u državu članicu iz koje su bili upućeni nakon završetka rada radi kojeg su bili upućeni. Međutim, s obzirom na dugo trajanje nekih upućivanja i potvrđujući povezanost tržišta rada države članice domaćina i radnika koji su upućeni na tako dugotrajna razdoblja, ako upućivanje traje više od 12 mjeseci, države članice domaćini trebale bi osigurati da poduzeća koja upućuju radnike na njihovo državno područje tim radnicima zajamče dodatne uvjete zaposlenja koji se obvezno primjenjuju na radnike u državi članici u kojoj se rad obavlja. To razdoblje trebalo bi produljiti ako pružatelj usluga podnese obrazloženu obavijest.
- (10) Osiguravanje veće zaštite radnika nužno je za očuvanje slobode pružanja, kratkoročno i dugoročno, usluga na pravednoj osnovi, posebno sprečavanjem zlouporabe prava zajamčenih Ugovorima. Međutim, pravilima kojima se osigurava takva zaštita radnika ne može se utjecati na pravo poduzeća koja upućuju radnike na državno područje druge države članice da se pozovu na slobodu pružanja usluga, među ostalim u slučajevima u kojima upućivanje premašuje 12 mjeseci ili, ako je primjenjivo, 18 mjeseci. Sve odredbe primjenjive na upućene radnike u kontekstu upućivanja koje premašuje 12 mjeseci ili, ako je primjenjivo, 18 mjeseci stoga moraju biti u skladu s tom slobodom. U skladu s ustaljenom sudskom praksom, ograničenja slobode pružanja usluga dopuštena su samo ako su opravdana prevladavajućim razlozima od javnog interesa i ako su razmjerna i potrebna.
- (11) Ako upućivanje premašuje 12 mjeseci ili, ako je primjenjivo, 18 mjeseci, dodatnim uvjetima zaposlenja koje treba zajamčiti poduzeće koje upućuje radnike na državno područje druge države članice trebalo bi obuhvatiti i radnike koji su upućeni kako bi zamijenili druge upućene radnike koji obavljaju istu zadaću na istome mjestu, kako bi se osiguralo da se takve zamjene ne iskorištavaju za zaobilaženje pravila koja se inače primjenjuju.”

11 Uvodne izjave 16. do 19. te direktive glase:

- „(16) Na uistinu integriranom i konkurentnom unutarnjem tržištu poduzeća se natječu na temelju čimbenika kao što su produktivnost, učinkovitost te razina obrazovanja i vještina radne snage, kao i kvaliteta i razina inovativnosti njihove robe i usluga.

- (17) Utvrđivanje pravila o primicima od rada u nadležnosti je država članica u skladu s nacionalnim pravom i/ili praksom. Određivanje plaća u isključivoj je nadležnosti država članica i socijalnih partnera. Posebno bi trebalo voditi računa o tome da se ne utječe na nacionalne sustave određivanja plaća ili slobodu uključenih strana.
- (18) Pri usporedbi primitaka od rada isplaćenih upućenom radniku i primitaka od rada koji mu pripadaju u skladu s nacionalnim pravom i/ili praksom države članice domaćina trebalo bi u obzir uzeti bruto iznos primitaka od rada. Trebalo bi uspoređivati ukupne bruto iznose primitaka od rada, a ne pojedinačne sastavne elemente primitaka od rada koji su utvrđeni kao obvezni, kako je predviđeno ovom Direktivom. Ipak, kako bi se osigurala transparentnost i nadležnim tijelima pomoglo u provedbi provjera i kontrola, nužno je da se sastavne elemente primitaka od rada može dovoljno detaljno odrediti u skladu s nacionalnim pravom i/ili praksom države članice iz koje je radnik bio upućen. Osim ako se dodaci koji su karakteristični za upućivanje odnose na troškove koji su stvarno nastali zbog upućivanja, kao što su troškovi putovanja, hrane i smještaja, trebalo bi ih smatrati dijelom primitaka od rada te bi ih trebalo uzeti u obzir za potrebe usporedbe ukupnih bruto iznosa primitaka od rada.
- (19) Dodaci karakteristični za upućivanje često se upotrebljavaju za više namjena. U mjeri u kojoj su namijenjeni nadoknadi za troškove nastale zbog upućivanja, kao što su troškovi putovanja, hrane i smještaja, ne bi ih trebalo smatrati dijelom primitaka od rada. Države članice odgovorne su za utvrđivanje pravila o nadoknadi za takve troškove u skladu sa svojim nacionalnim pravom i/ili praksom. Poslodavac bi trebao upućenim radnicima nadoknaditi takve troškove u skladu s nacionalnim pravom i/ili praksom primjenjivima na radni odnos.”

12 U skladu s uvodnom izjavom 24. navedene direktive:

„Ovom se Direktivom uspostavlja uravnotežen okvir u pogledu slobode pružanja usluga i zaštite upućenih radnika koji je nediskriminirajući, transparentan i razmjernan te kojim se istodobno poštuje raznolikost nacionalnih odnosa između radnika i poslodavaca. Ovom se Direktivom ne sprečava primjena uvjeta zaposlenja koji su povoljniji za upućene radnike.”

13 Člankom 1. stavkom 1. točkom (b) pobijane direktive u članak 1. Direktive 96/71 uneseni su stavci –1. i –1.a:

„–1. [Direktivom 96/71] osigurava se zaštita upućenih radnika tijekom njihova upućivanja u odnosu na slobodu pružanja usluga, utvrđivanjem obveznih odredaba u vezi s uvjetima rada te zaštitom zdravlja i sigurnosti radnika koje se moraju poštovati.

–1.a [Direktivom 96/71] ni na koji [se] način ne utječe na ostvarivanje temeljnih prava priznatih u državama članicama i na razini Unije, uključujući pravo ili slobodu na štrajk ili na poduzimanje drugih mjera obuhvaćenih posebnim sustavima odnosa između radnika i poslodavaca u državama članicama, u skladu s nacionalnim pravom i/ili praksom. Njome se ne utječe ni na pravo na pregovaranje, sklapanje i izvršavanje kolektivnih ugovora te na pravo na poduzimanje kolektivnih mjera u skladu s nacionalnim pravom i/ili praksom.”

- 14 Članak 1. stavak 2. točka (a) pobijane direktive mijenja članak 3. stavak 1. prvi podstavak točku (c) Direktive 96/71, dodaje tom podstavku točke (h) i (i) te u taj članak 3. stavak 1. umeće treći podstavak na sljedeći način:

„1. Države članice osiguravaju da, neovisno o pravu koje se primjenjuje na radni odnos, poduzeća iz članka 1. stavka 1. radnicima upućenima na njihovo državno područje na temelju jednakog postupanja jamče uvjete zaposlenja kojima su obuhvaćena sljedeća pitanja koja su u državi članici u kojoj se rad obavlja utvrđena:

- zakonom i drugim propisima i/ili
- kolektivnim ugovorima ili arbitražnim pravorijecima koji su proglašeni univerzalno primjenjivima ili se na drugi način primjenjuju u skladu sa stavkom 8.

[...]

- (c) primici od rada, uvećani za prekovremeni rad; ova se točka ne primjenjuje na sustave dopunske strukovne starosne mirovine;

[...]

- (h) uvjeti smještaja radnika ako ih poslodavac osigurava radnicima koji izbjivaju iz svojeg uobičajenog mjesta rada;
- (i) dodaci ili nadoknade za pokrivanje troškova putovanja, hrane i smještaja za radnike koji izbjivaju iz svojeg mjesta boravišta zbog profesionalnih razloga.

[...]

Za potrebe [Direktive 96/71] pojam primitaka od rada utvrđuje se nacionalnim pravom i/ili praksom države članice na čije je državno područje radnik upućen i znači svi sastavni elementi primitaka od rada koji su utvrđeni kao obvezni prema nacionalnom zakonu i drugim propisima, kolektivnim ugovorima ili arbitražnim pravorijecima koji su u toj državi članici proglašeni univerzalno primjenjivima ili se na drugi način primjenjuju u skladu sa stavkom 8.”

- 15 Članak 1. stavak 2. točka (b) pobijane direktive u članak 3. Direktive 96/71 umeće stavak 1.a, koji glasi kako slijedi:

„Ako stvarno trajanje upućivanja premašuje 12 mjeseci, države članice osiguravaju da, neovisno o pravu koje se primjenjuje na radni odnos, poduzeća iz članka 1. stavka 1. radnicima upućenima na njihovo državno područje na temelju jednakog postupanja jamče, povrh uvjeta zaposlenja iz stavka 1. ovog članka, sve primjenjive uvjete zaposlenja koji su u državi članici u kojoj se obavlja rad utvrđeni:

- zakonom i drugim propisima; i/ili
- kolektivnim ugovorima ili arbitražnim pravorijecima koji su proglašeni univerzalno primjenjivima ili se na drugi način primjenjuju u skladu sa stavkom 8.

Prvi podstavak ovog stavka ne primjenjuje se na sljedeća pitanja:

- (a) postupke, formalnosti i uvjete sklapanja i prestanka ugovora o radu, uključujući klauzule o zabrani tržišnog natjecanja;
- (b) sustave dopunske strukovne starosne mirovine.

Ako pružatelj usluga podnese obrazloženu obavijest, država članica u kojoj se pruža usluga produljuje razdoblje iz prvog podstavka na 18 mjeseci.



Ako poduzeće iz članka 1. stavka 1. upućenog radnika zamijeni drugim upućenim radnikom koji obavlja istu zadaću na istome mjestu, trajanje upućivanja za potrebe ovog stavka kumulativno je trajanje razdobljâ upućivanja dotičnih pojedinačnih upućenih radnika.

Pojam ‚ista zadaća na istome mjestu‘, naveden u četvrtom podstavku ovog stavka, određuje se uzimajući u obzir, među ostalim, prirodu usluge koju treba pružiti, posao koji treba obaviti i adresu (adrese) mjesta rada.”

- 16 U skladu s člankom 1. stavkom 2. točkom (c) pobijane direktive, članak 3. stavak 7. Direktive 96/71 glasi:

„Stavci od 1. do 6. ne sprečavaju primjenu uvjeta zaposlenja koji su povoljniji za radnike.

Dodaci karakteristični za upućivanje smatraju se dijelom primitaka od rada, osim ako se plaćaju kao nadoknada za troškove koji su stvarno nastali zbog upućivanja, kao što su troškovi putovanja, hrane i smještaja. Poslodavac, ne dovodeći u pitanje stavak 1. prvi podstavak točku (i), upućenom radniku nadoknađuje takve troškove u skladu s nacionalnim pravom i/ili praksom primjenjivima na radni odnos.

Ako uvjetima zaposlenja koji se primjenjuju na radni odnos nije utvrđeno da li se i, ako da, koji se elementi dodatka karakterističnog za upućivanje plaćaju kao nadoknada za troškove koji su stvarno nastali zbog upućivanja, ili su dio primitaka od rada, smatra se da je cjelokupan dodatak plaćen kao nadoknada za troškove.”

- 17 Članak 3. stavak 3. pobijane direktive određuje:

„Ova se Direktiva primjenjuje na sektor cestovnog prometa od datuma početka primjene zakonodavnog akta o izmjeni Direktive 2006/22/EZ [Europskog parlamenta i Vijeća od 15. ožujka 2006. o minimalnim uvjetima za provedbu Uredbi Vijeća (EEZ) br. 3820/85 i (EEZ) br. 3821/85 o socijalnom zakonodavstvu koje se odnosi na aktivnosti cestovnog prijevoza i stavljanju izvan snage Direktive Vijeća 88/599/EEZ (SL 2006., L 102, str. 35.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 7., svezak 13., str. 84.)] u pogledu zahtjeva u vezi s izvršavanjem i o utvrđivanju posebnih pravila u pogledu Direktive 96/71[...] i Direktive 2014/67[...] za upućivanje vozača u sektoru cestovnog prometa.”

### **C. Propisi o pravu koje se primjenjuje na ugovorne obveze**

- 18 Uvodna izjava 40. Uredbe (EZ) br. 593/2008 Europskog parlamenta i Vijeća od 17. lipnja 2008. o pravu koje se primjenjuje na priklade obveze (Rim I) (SL 2008., L 177, str. 6.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 19., svezak 6., str. 109. i ispravci SL 2015., L 66, str. 22. i SL 2019., L 149, str. 85.) (u daljnjem tekstu: Uredba „Rim I”) glasi:

„Trebalo bi izbjegavati situaciju u kojoj su pravila o sukobu zakona obuhvaćena s više instrumenata, i gdje postoje razlike između tih pravila. Međutim, ovom se Uredbom ne isključuje mogućnost uključivanja pravila o sukobu zakona, koja se odnose na ugovorne obveze, u odredbe prava [Unije] u pogledu određenih pitanja.

Ovom se Uredbom ne dovodi u pitanje primjena drugih instrumenata kojima je cilj doprinijeti pravilnom funkcioniranju unutarnjeg tržišta u mjeri u kojoj ih nije moguće koristiti s pravom koje se temelji na pravilima ove Uredbe. [...]”

19 Člankom 8. te uredbe, naslovljenim „Pojedinačni ugovor o radu”, određeno je:

„1. [Pojedinačni] ugovor o radu podliježe pravu koje odaberu ugovorne stranke u skladu s člankom 3. Međutim, takav izbor prava ne može za posljedicu imati lišavanje zaposlenika zaštite koju im osiguravaju odredbe od kojih se ne može sporazumno odstupiti na temelju prava koje bi, u slučaju da ono nije odabrano, bilo mjerodavno na temelju stavaka 2., 3. i 4. ovog članka.

2. Ako se mjerodavno pravo ne može utvrditi na temelju stavka 2., ugovor podliježe pravu države u kojoj, odnosno iz koje zaposlenik uobičajeno izvršava svoj posao na temelju ugovora. Ne smatra se da je država u kojoj se posao uobičajeno izvršava promijenjena, ako je zaposlenik privremeno zaposlen [u drugoj državi].

[...]”

20 U skladu s člankom 9. navedene uredbe:

„1. Prevladavajuće obvezne odredbe su odredbe čije se poštovanje smatra ključnim u državi za zaštitu njezinih javnih interesa, poput političkog, socijalnog ili gospodarskog ustroja, u mjeri u kojoj ih je moguće primijeniti na bilo koju situaciju koju obuhvaćaju, bez obzira na pravo koje je inače mjerodavno za ugovor na temelju ove Uredbe.

2. Ničime se u ovoj Uredbi ne ograničava primjena prevladavajućih obveznih odredaba prava države pred čijim se sudom vodi postupak.

3. Moguće je priznati učinak prevladavajućih obveznih odredaba prava države u kojoj obveze koje proizlaze iz ugovora moraju biti ili su izvršene, u mjeri u kojoj te prevladavajuće obvezne odredbe provedbu ugovora čine nezakonitom. Pri odlučivanju o učinku tih odredaba mora se u obzir uzeti njihova priroda i svrha te posljedice njihove primjene odnosno neprimjene.”

21 Članak 23. te uredbe, naslovljen „Odnos prema drugim odredbama prava [Unije]”, glasi:

„Uz izuzetak članka 7., ova Uredba ne dovodi u pitanje primjenu odredaba prava [Unije], koja u pogledu definiranih pitanja, utvrđuje pravila o sukobu zakona vezanih za ugovorne obveze.”

## **II. Zahtjevi stranaka i postupak pred Sudom**

22 Republika Poljska zahtijeva od Suda da:

- kao glavno,
  - poništi odredbu članka 1. stavka 2. točke (a) pobijane direktive, kojom je utvrđen tekst novog članka 3. stavka 1. prvog podstavka točke (c) i novog članka 3. stavka 1. trećeg podstavka Direktive 96/71;
  - poništi odredbu članka 1. stavka 2. točke (b) pobijane direktive, kojom je utvrđen tekst članka 3. stavka 1.a Direktive 96/71 i
  - poništi članak 3. stavak 3. pobijane direktive;
- kao podredno, poništi pobijanu direktivu kao i
- naloži Parlamentu i Vijeću snošenje troškova.



- 23 Parlament i Vijeće zahtijevaju od Suda da odbije tužbu i da Republici Poljskoj naloži snošenje troškova.
- 24 Odlukom predsjednika Suda od 2. travnja 2019., Saveznoj Republici Njemačkoj, Francuskoj Republici, Kraljevini Nizozemskoj i Europskoj komisiji odobrena je intervencija u potporu zahtjevu Parlamenta i Vijeća.
- 25 Odlukom predsjednika Suda od 2. travnja 2019., Kraljevini Švedskoj odobrena je intervencija u potporu zahtjevu Vijeća.

### III. O tužbi

- 26 Republika Poljska ističe, kao glavno, zahtjev protiv više konkretnih odredaba pobijane direktive i, kao podredno, zahtjev kojim traži poništenje cijele te direktive.
- 27 Parlament smatra da zahtjev koji je istaknut kao glavni nije dopušten jer pobijane odredbe nisu odvojive od ostatka odredaba pobijane direktive.

#### A. Dopuštenost glavnog tužbenog zahtjeva

- 28 Valja podsjetiti na to da je djelomično poništenje akta Unije moguće samo u mjeri u kojoj su elementi čije se poništenje traži odvojivi od ostatka akta. U tom smislu Sud je više puta presudio da taj uvjet odvojivosti nije zadovoljen ako bi djelomično poništenje akta imalo za učinak izmjenu njegove biti (presude od 12. studenoga 2015., Ujedinjena Kraljevina/Parlament i Vijeće, C-121/14, EU:C:2015:749, t. 20. i od 9. studenoga 2017., SolarWorld/Vijeće, C-204/16 P, EU:C:2017:838, t. 36.).
- 29 Također, provjera odvojivosti elemenata akta Unije pretpostavlja ispitivanje njegova dosega, kako bi se ocijenilo bi li poništenje tih elemenata promijenilo duh i bit tog akta (presude od 12. studenoga 2015., Ujedinjena Kraljevina/Parlament i Vijeće, C-121/14, EU:C:2015:749, t. 21. i od 9. studenoga 2017., SolarWorld/Vijeće, C-204/16 P, EU:C:2017:838, t. 37.).
- 30 Osim toga, pitanje bi li djelomično poništenje izmijenilo bit akata Unije predstavlja objektivan, a ne subjektivan kriterij vezan uz političku volju institucije koja je donijela sporni akt (presude od 30. ožujka 2006., Španjolska/Vijeće, C-36/04, EU:C:2006:209, t. 14. i od 29. ožujka 2012., Komisija/Estonija, C-505/09 P, EU:C:2012:179, t. 121.).
- 31 Kako članak 1. stavak 2. točka (a) tako i članak 1. stavak 2. točka (b) pobijane direktive mijenjaju Direktivu 96/71, s jedne strane, zamjenom pojma „minimalna plaća” pojmom „primici od rada” u članku 3. stavku 1. prvom podstavku točki (c) potonje direktive i, s druge strane, umetanjem u navedenu direktivu članka 3. stavka 1.a, koji predviđa posebno uređenje za upućivanja koja u pravilu premašuju dvanaest mjeseci.
- 32 Dva nova pravila koja ustanovljuju te odredbe pobijane direktive značajno mijenjaju uređenje upućenih radnika, kako je bilo utvrđeno Direktivom 96/71. Riječ je o glavnim izmjenama tog uređenja koje mijenjaju ranije uspostavljenu ravnotežu interesa.
- 33 Poništenje gore navedenih odredaba pobijane direktive stoga povređuje samu njezinu bit, s obzirom na to da se te odredbe mogu promatrati kao da čine srž novog uređenja upućivanja koje je uspostavio zakonodavac Unije (vidjeti analogijom presudu od 30. ožujka 2006., Španjolska/Vijeće, C-36/04, EU:C:2006:209, t. 16.).

- 34 Stoga glavni tužbeni zahtjev, koji se odnosi na poništenje članka 1. stavka 2. točke (a) i članka 1. stavka 2. točke (b) pobijane direktive, nije dopušten, s obzirom na to da te odredbe nisu odvojive od ostatka odredaba te direktive.
- 35 Suprotno tomu, budući da je člankom 3. stavkom 3. pobijane direktive, na koji se također odnosi glavni tužbeni zahtjev, samo predviđeno da će se ona primjenjivati na cestovni promet od objave posebnog zakonodavnog akta, poništenje te odredbe ne povređuje bit te direktive.
- 36 Budući da je treći tužbeni razlog, koji se konkretno odnosi na navedenu odredbu, zajednički glavnom tužbenom zahtjevu i onomu koji je istaknut podredno, na njega će se odgovoriti prilikom ispitivanja potonjeg zahtjeva.

## **B. Glavni tužbeni zahtjev**

- 37 U potporu svojem zahtjevu Republika Poljska ističe tri tužbena razloga, koji se temelje, redom, na povredi članka 56. UFEU-a člankom 1. stavkom 2. točkama (a) i (b) pobijane direktive, na izboru pogrešne pravne osnove prilikom donošenja te direktive i na pogrešnom uključivanju cestovnog prometa u njezino područje primjene.
- 38 Najprije valja ispitati drugi tužbeni razlog jer se on odnosi na izbor pravne osnove pobijane direktive i jer je stoga riječ o pitanju koje prethodi ispitivanju tužbenih razloga usmjerenih protiv njezina sadržaja, zatim prvi tužbeni razlog i naposljetku treći tužbeni razlog.

### ***1. Drugi tužbeni razlog, koji se temelji na izboru pogrešne pravne osnove za donošenje pobijane direktive***

#### ***a) Argumentacija stranaka***

- 39 Republika Poljska osporava upotrebu članka 53. stavka 1. i članka 62. UFEU-a kao pravne osnove pobijane direktive zato što se njome, za razliku od Direktive 96/71, poduzećima koja upućuju radnike ograničava sloboda pružanja usluga.
- 40 S tim u vezi ona ističe da je glavni cilj pobijane direktive zaštita upućenih radnika i da se ona, slijedom toga, trebala temeljiti na odredbama UFEU-a koje su relevantne u području socijalne politike.
- 41 Usto, ona tvrdi da cilj članka 1. stavka 2. točaka (a) i (b) pobijane direktive nije olakšati obavljanje profesionalne djelatnosti kao samozaposlena osoba, već je ono, naprotiv, tim odredbama otežano. Zamjena pojma „minimalna plaća” pojmom „primici od rada” i novo uređenje koje se primjenjuje na radnike koji su upućeni na razdoblje dulje od dvanaest mjeseci dovode do neopravdanih i neproporcionalnih ograničenja slobodnog pružanja usluga. Stoga je proturječno upotrijebiti pravnu osnovu koja se primjenjuje na usklađivanje te slobode.
- 42 Parlament i Vijeće, koje podupiru Savezna Republika Njemačka, Francuska Republika, Kraljevina Nizozemska, Kraljevina Švedska i Komisija, osporavaju argumentaciju Republike Poljske.

#### ***b) Ocjena Suda***

- 43 Najprije, prvo, valja podsjetiti na to da se izbor pravne osnove za neki akt Unije mora temeljiti na objektivnim elementima koji podliježu sudskoj kontroli, među kojima su cilj i sadržaj tog akta. Ako ispitivanje predmetnog akta pokaže da on ima dvije svrhe ili dvije sastavnice te ako se jedna od njih može prepoznati kao glavna ili prevladavajuća, dok je druga samo sporedna, takav se pravni akt mora

temeljiti samo na jednoj pravnoj osnovi, naime na onoj koja je u skladu s glavnom ili prevladavajućom svrhom ili sastavnicom (presuda od 3. prosinca 2019., Češka Republika/Parlament i Vijeće, C-482/17, EU:C:2019:1035, t. 31. i navedena sudska praksa).

- 44 Također valja istaknuti da se radi utvrđivanja odgovarajuće pravne osnove može uzeti u obzir pravni kontekst u kojem se nalazi novi propis, osobito s obzirom na to da takav kontekst može pružiti pojašnjenje u pogledu svrhe navedenog propisa (presuda od 3. prosinca 2019., Češka Republika/Parlament i Vijeće, C-482/17, EU:C:2019:1035, t. 32.).
- 45 Dakle, kad je riječ o propisu koji, kao pobijana direktiva, mijenja postojeći propis, radi utvrđivanja njegove pravne osnove u obzir valja uzeti postojeći propis koji se njime mijenja, a osobito njegov cilj i sadržaj (presuda od 3. prosinca 2019., Češka Republika/Parlament i Vijeće, C-482/17, EU:C:2019:1035, t. 42.).
- 46 Osim toga, ako je zakonodavnim aktom već uskladio zakonodavstva država članica u određenom području u nadležnosti Unije, zakonodavac Unije ne može biti lišen mogućnosti prilagodbe tog akta bilo kakvoj izmjeni okolnosti ili razvoju saznanja, s obzirom na njegovu zadaću osiguranja zaštite općih interesa priznatih UFEU-om i uzimanja u obzir međusektorskih ciljeva iz članka 9. tog Ugovora, među kojima su zahtjevi povezani s promicanjem visoke razine zapošljavanja i osiguranjem dostatne socijalne zaštite (vidjeti u tom smislu presudu od 21. prosinca 2016., AGET Iraklis, C-201/15, EU:C:2016:972, t. 78.).
- 47 Naime, zakonodavac Unije u takvoj situaciji svoju zadaću osiguranja zaštite općih interesa i međusektorskih ciljeva Unije priznatih Ugovorom može pravilno obavljati samo ako ima mogućnost prilagoditi relevantno zakonodavstvo Unije takvim promjenama ili razvojima (presuda od 3. prosinca 2019., Češka Republika/Parlament i Vijeće, C-482/17, EU:C:2019:1035, t. 39. i navedena sudska praksa).
- 48 Drugo, valja istaknuti da se, ako u Ugovorima postoji određenija odredba koja može biti pravna osnova akta o kojem je riječ, on treba temeljiti na toj odredbi (presuda od 12. veljače 2015., Parlament/Vijeće, C-48/14, EU:C:2015:91, t. 36. i navedena sudska praksa).
- 49 Treće, iz zajedničkog tumačenja članka 53. stavka 1. i članka 62. UFEU-a proizlazi da je zakonodavac Unije nadležan za donošenje direktiva koje se osobito odnose na usklađivanje odredaba utvrđenih zakonom ili drugim propisima država članica o pokretanju i obavljanju djelatnosti pružanja usluga radi olakšavanja njihova pokretanja i obavljanja.
- 50 Stoga te odredbe zakonodavca Unije ovlašćuju da usklađuje nacionalne propise koji, zbog same svoje različitosti, mogu narušiti slobodno pružanje usluga među državama članicama.
- 51 Međutim, iz toga se ne može zaključiti da prilikom usklađivanja tih propisa zakonodavac Unije ne mora isto tako osigurati poštovanje općeg interesa, koji nastoje ostvariti različite države članice, i ciljeva navedenih u članku 9. UFEU-a, koje Unija mora uzeti u obzir pri utvrđivanju i provedbi svojih politika i aktivnosti, među kojima su zahtjevi navedeni u točki 46. ove presude.
- 52 Slijedom toga, kada su ispunjene pretpostavke za podnošenje tužbe iz članka 53. stavka 1. UFEU-a, u vezi s člankom 62. UFEU-a, kao pravnom osnovom, ne može se spriječiti zakonodavca Unije da se oslanja na tu pravnu osnovu zbog toga što je isto tako uzео u obzir te zahtjeve (vidjeti u tom smislu presude od 13. svibnja 1997., Njemačka/Parlament i Vijeće, C-233/94, EU:C:1997:231, t. 17. i od 4. svibnja 2016., Philip Morris Brands i dr., C-547/14, EU:C:2016:325, t. 60. i navedenu sudska praksu).

- 53 Iz toga slijedi da cilj mjera usklađivanja koje je zakonodavac Unije donio na temelju članka 53. stavka 1. UFEU-a, u vezi s člankom 62. UFEU-a, treba biti ne samo olakšanje ostvarivanja slobode pružanja usluga nego isto tako osiguranje, prema potrebi, zaštite drugih temeljnih interesa na koje ta sloboda može utjecati (vidjeti u tom smislu presudu od 4. svibnja 2016., Philip Morris Brands i dr., C-547/14, EU:C:2016:325, t. 60. i navedenu sudsku praksu).
- 54 U predmetnom slučaju valja istaknuti da je, s obzirom na to da pobijana direktiva mijenja određene odredbe Direktive 96/71 ili u nju umeće nove odredbe, potonja direktiva dio pravnog konteksta pobijane direktive, kako to osobito potvrđuju njezine uvodne izjave 1. i 4., od kojih je u prvoj navedeno da Unija razvija temeljna načela unutarnjeg tržišta koja su sloboda kretanja radnika, sloboda poslovnog nastana i sloboda pružanja usluga, čiji je cilj osiguravanje jednakih uvjeta za poslovanje poduzeća i poštovanje prava radnika, a u drugoj da je, više od dvadeset godina nakon njezina donošenja, potrebno ocijeniti uspostavlja li se i dalje Direktivom 96/71 odgovarajuća ravnoteža između potrebe za promicanjem slobode pružanja usluga i osiguranjem jednakih uvjeta za poslovanje, s jedne strane, te potrebe za zaštitom prava upućenih radnika, s druge strane.
- 55 Kao prvo, kad je riječ o njezinu cilju, pobijana direktiva, promatrana zajedno s direktivom koju izmjenjuje, nastoji uravnotežiti dva interesa, odnosno, s jedne strane, jamčiti poduzećima iz svih država članica mogućnost pružanja usluga na unutarnjem tržištu upućivanjem radnika iz države članice u kojoj imaju poslovni nastan u državu članicu u kojoj pružaju usluge i, s druge strane, zaštititi prava upućenih radnika.
- 56 U tu je svrhu zakonodavac Unije donošenjem pobijane direktive nastojao osigurati slobodu pružanja usluga na pravednoj osnovi, odnosno u regulatornom okviru koji jamči tržišno natjecanje koje se ne temelji na primjeni u istoj državi članici uvjeta zaposlenja koji se bitno razlikuju ovisno o tome ima li poslodavac poslovni nastan u toj državi članici ili ne, uz istodobno pružanje veće zaštite upućenim radnicima, pri čemu ta zaštita, osim toga, predstavlja, kako je to navedeno u uvodnoj izjavi 10. te direktive, sredstvo „očuvanj[a] slobode [...] pružanja usluga na pravednoj osnovi”.
- 57 U tu svrhu navedenom se direktivom nastoji uvjete zaposlenja upućenih radnika što je moguće više izjednačiti s onima radnika koje zapošljavaju poduzeća s poslovnim nastanom u državi članici domaćinu i tako osigurati veća zaštita upućenih radnika u toj državi članici.
- 58 Kao drugo, kad je riječ o njezinu sadržaju, cilj pobijane direktive osobito odredbe koje Republika Poljska osporava, veće je uzimanje u obzir zaštite upućenih radnika, iako uvijek u cilju osiguranja pravednog ostvarivanja slobodnog pružanja usluga u državi članici domaćinu.
- 59 Prema tome, prvo, člankom 1. stavkom 1. te direktive izmijenjen je članak 1. Direktive 96/71, time što su uneseni, s jedne strane, stavak 1. kojim je u njezin cilj uključeno osiguranje zaštite upućenih radnika tijekom njihova upućivanja i, s druge strane, stavak 1.a, kojim je pobliže određeno da Direktiva 96/71 ni na koji način ne utječe na ostvarivanje temeljnih prava priznatih u državama članicama i na razini Unije.
- 60 Drugo, člankom 1. stavkom 2. točkom (a) pobijane direktive u članak 3. stavak 1. Direktive 96/71 unesene su izmjene, upućivanjem na jednako postupanje radi utemeljenja osiguranja koje se mora pružiti upućenim radnicima u području uvjeta zaposlenja. Njime se proširuje popis područja na koje se odnosi to jamstvo, s jedne strane, na uvjete smještaja radnika ako ih poslodavac osigurava radnicima koji izbivaju iz svojeg uobičajenog mjesta rada i, s druge strane, na dodatke ili nadoknade za pokrivanje troškova putovanja, hrane i smještaja za radnike koji izbivaju iz svojeg mjesta boravišta zbog profesionalnih razloga. Usto, u članku 3. stavku 1. prvom podstavku točki (c) Direktive 96/71, kako je izmijenjena pobijanom direktivom (u daljnjem tekstu: izmijenjena Direktiva 96/71), pojam „minimalna plaća” zamijenjen je pojmom „primici od rada”.

- 61 Treće, pobijana direktiva postupno postrožuje uvjete zaposlenja države članice domaćina time što umetanjem članka 3. stavka 1.a u Direktivu 96/71 nameće primjenu gotovo svih tih uvjeta kada upućivanje u pravilu stvarno traje više od dvanaest mjeseci.
- 62 Iz prethodno navedenog proizlazi da, suprotno argumentaciji Republike Poljske, pobijana direktiva može ojačati slobodno pružanje usluga na pravednoj osnovi, što je glavni cilj koji se njome nastoji postići, u mjeri u kojoj ona osigurava da uvjeti zaposlenja upućenih radnika budu što je moguće više izjednačeni s onima radnika koje zapošljavaju poduzeća s poslovnim nastanom u državi članici domaćinu, uz to da se istodobno na upućene radnike primjenjuju uvjeti zaposlenja u toj državi članici koji pružaju veću zaštitu od onih predviđenih Direktivom 96/71.
- 63 Kao treće, iako je cilj Direktive 96/71, kako je to navedeno u njezinoj uvodnoj izjavi 1., ukidanje prepreka između država članica za slobodno kretanje osoba i usluga, u njezinoj je uvodnoj izjavi 5. поближе određeno da se potreba poticanja transnacionalnog pružanja usluga treba provoditi u klimi poštenog tržišnog natjecanja i mjera koje jamče poštovanje prava radnika.
- 64 U tom kontekstu uvodne izjave 13. i 14. te direktive predviđaju usklađivanje zakonodavstava država članica na način da određuju „ključna” obvezna pravila minimalne zaštite kojih se u državi članici domaćinu moraju pridržavati poslodavci koji u nju upućuju radnike.
- 65 Iz toga proizlazi da je od njezina donošenja Direktivom 96/71, uz cilj poboljšanja slobodnog pružanja prekograničnih usluga, već bila uzeta u obzir potreba osiguranja tržišnog natjecanja koje se ne temelji na primjeni u istoj državi članici uvjeta zaposlenja koji se bitno razlikuju ovisno o tome ima li poslodavac poslovni nastan u toj državi članici ili ne i stoga zaštite upućenih radnika. Osobito, člankom 3. te direktive bili su utvrđeni uvjeti zaposlenja države članice domaćina koje upućenim radnicima na području te države članice moraju osigurati poslodavci koji ih upućuju kako bi ondje pružali usluge.
- 66 Usto, valja podsjetiti na to da, kao što je to navedeno u točkama 46. i 47. ove presude, zakonodavac Unije koji donosi zakonodavni akt ne može biti lišen mogućnosti prilagodbe tog akta bilo kakvoj izmjeni okolnosti ili razvoju saznanja, s obzirom na njegovu zadaću osiguranja zaštite općih interesa priznatih UFEU-om.
- 67 Ipak, valja istaknuti da se, zbog šireg pravnog konteksta u kojem je donesena pobijana direktiva, unutarnje tržište znatno izmijenilo od stupanja na snagu Direktive 96/71, a najviše zbog uzastopnih proširenja Unije tijekom 2004., 2007. i 2013., koja su dovela do toga da na tom tržištu sudjeluju poduzeća država članica u kojima se općenito primjenjuju uvjeti zaposlenja različiti od onih koji se primjenjuju u drugim državama članicama.
- 68 Usto, kao što je istaknuo Parlament, Komisija je u svojem radnom dokumentu SWD(2016) 52 *final* od 8. ožujka 2016., naslovljenom „Procjena učinaka priložena Prijedlogu Direktive Parlamenta i Vijeća o izmjeni Direktive 96/71” (u daljnjem tekstu: Procjena učinaka), utvrdila da je Direktiva 96/71 donesena zbog nejednakih uvjeta tržišnog natjecanja između poduzeća s poslovnim nastanom u državi članici domaćinu i poduzeća koja upućuju radnike u tu državu članicu kao i segmentacije tržišta rada zbog strukturnog razlikovanja pravila o plaćama koja se primjenjuju na njihove radnike.
- 69 Dakle, s obzirom na cilj koji je nastojala postići Direktiva 96/71, odnosno osiguranje slobodnog pružanja prekograničnih usluga na unutarnjem tržištu u okviru poštenog tržišnog natjecanja i osiguranje poštovanja prava radnika, zakonodavac Unije mogao se, uzimajući u obzir razvoj okolnosti i saznanja istaknut u točkama 67. i 68. ove presude, prilikom donošenja pobijane direktive oslanjati na istu pravnu osnovu kao što je ona upotrijebljena za donošenje navedene Direktive 96/71. Naime, radi najboljeg postizanja tog cilja u promijenjenom kontekstu, taj zakonodavac mogao je smatrati



potrebnim prilagoditi ravnotežu na kojoj počiva Direktiva 96/71 jačajući prava upućenih radnika u državi članici domaćinu tako da se tržišno natjecanje između poduzeća koja upućuju radnike u državu članicu i poduzeća koja u njoj imaju poslovni nastan razvija u što pravednijim uvjetima.

- 70 U tim se okolnostima argumentaciju Republike Poljske u skladu s kojom su odredbe UFEU-a relevantne u području socijalne politike odgovarajuća pravna osnova pobijane direktive može samo odbiti.
- 71 Slijedom toga, drugi tužbeni razlog treba odbiti.

**2. Prvi tužbeni razlog, koji se temelji na povredi članka 56. UFEU-a člankom 1. stavkom 2. točkama (a) i (b) pobijane direktive**

**a) Argumentacija stranaka**

- 72 U okviru svojeg prvog tužbenog razloga Republika Poljska tvrdi da pobijana direktiva ograničava slobodno pružanje usluga, što je protivno članku 56. UFEU-a, time što u Direktivu 96/71 unosi obvezu država članica da upućenim radnicima osiguraju, s jedne strane, primitke od rada u skladu s nacionalnim pravom ili praksom države članice domaćina i, s druge strane, sve uvjete zaposlenja u skladu s tim pravom ili tom praksom ako je radnik u biti stvarno upućen na dulje od dvanaest mjeseci.
- 73 U okviru prvog dijela prvog tužbenog razloga Republika Poljska smatra, prvo, da zamjena pojma „minimalna plaća” pojmom „primici od rada” u članku 3. stavku 1. prvom podstavku točki (c) izmijenjene Direktive 96/71 predstavlja diskriminirajuće ograničenje slobodnog pružanja usluga jer pružatelju usluga koji zapošljava upućene radnike nameće dodatni financijski i administrativni teret.
- 74 Ona naglašava da je time učinak te odredbe izmijenjene Direktive 96/71 ukinuti konkurentsku prednost pružatelja usluga koji imaju poslovni nastan u drugim državama članicama koja proizlazi iz toga što su ti primici od rada niži od onih u državi članici domaćinu.
- 75 Drugo, Republika Poljska smatra, s jedne strane, da slobodno pružanje usluga zajamčeno člankom 56. UFEU-a ne počiva na načelu jednakog postupanja, nego na zabrani diskriminacije, i, s druge strane, da se strani pružatelji usluga nalaze u situaciji koja je različita i teža od one u kojoj se nalaze pružatelji s poslovnim nastanom u državi članici domaćinu, ponajprije zato što moraju poštovati i pravila države članice svojeg podrijetla i ona te države članice domaćina.
- 76 Usto, upućeni radnici nalaze se u situaciji koja se razlikuje od one radnika države članice domaćina jer je njihov boravak u toj državi članici privremen i jer se nisu integrirali na njezino tržište rada, s obzirom na to da zadržavaju središte svojih interesa u zemlji svojeg boravišta. Stoga bi tim radnicima primici od rada koji su im isplaćeni trebali omogućiti da pokriju troškove života u toj zemlji.
- 77 Treće, ona smatra da se izmjene uvedene pobijanom direktivom ne mogu smatrati opravdanim važnim razlozima u općem interesu ni proporcionalnima, dok su ciljevi zaštite radnika i sprečavanja nepoštenog tržišnog natjecanja uzeti u obzir Direktivom 96/71.
- 78 Republika Poljska ističe da, kako je to navedeno u uvodnoj izjavi 16. pobijane direktive i određenim točkama Procjene učinaka, zakonodavac Unije smatra da konkurentska prednost koja proizlazi iz nižih troškova radne snage već sama za sebe predstavlja nepošteno tržišno natjecanje, iako prije nije bilo kvalificirano kao takvo.



- 79 S tim u vezi Republika Poljska ističe da ne može biti riječ o nepoštenoj konkurentskoj prednosti ako je pružatelj usluga dužan radnicima koje upućuje u državu članicu isplatiti plaću u skladu s pravilima koja su na snazi u toj državi članici.
- 80 U okviru drugog dijela prvog tužbenog razloga Republika Poljska smatra da je, time što je predvidio veću razinu zaštite upućenih radnika koji su u državu članicu domaćina upućeni na više od dvanaest mjeseci, članak 3. stavak 1.a izmijenjene Direktive 96/71 uveo ograničenje slobodnog kretanja pružanja usluga koje nije opravdano ni proporcionalno.
- 81 Ta odredba stvara pružatelju usluga koji ima poslovni nastan u državi članici različitoj od države članice domaćina dodatne financijske i administrativne terete i protivna je načelu pravne sigurnosti, s obzirom na dvosmislenost koja proizlazi iz toga što zakonodavac Unije nije taksativno naveo pravila države članice koja se primjenjuju na temelju navedene odredbe.
- 82 Ona smatra da načelo jednakog postupanja vrijedi za osobe koje se koriste slobodom kretanja, odnosno za one koje su stalno zaposlene u državi članici domaćinu, ali da ga nije moguće analogijom proširiti na radnike koji su u tu državu članicu upućeni na više od dvanaest mjeseci, te pritom naglašava da se sami upućeni radnici ne integriraju na tržište rada navedene države članice.
- 83 Republika Poljska smatra da članak 3. stavak 1.a izmijenjene Direktive 96/71 nije u skladu s člankom 9. Uredbe „Rim I” i da ta direktiva nije *lex specialis* u smislu članka 23. te uredbe.
- 84 Prema njezinu mišljenju, rješenje iz članka 3. stavka 1.a izmijenjene Direktive 96/71 neproporcionalno je s obzirom na činjenicu da je, s jedne strane, velik broj uvjeta zaposlenja već usklađen na razini Unije, tako da su interesi radnika dovoljno zaštićeni zakonodavstvom države članice podrijetla, i da, s druge strane, mehanizam zamjene upućenog radnika koji se uzima radi izračuna dvanaestomjesečnog razdoblja nakon kojeg se primjenjuju gotovo svi uvjeti zaposlenja nije povezan sa situacijom upućenog radnika.
- 85 Naposljetku, ona ističe da zbrajanje razdoblja upućivanja, koja mogu trajati mnogo godina, ne podliježe vremenskom ograničenju.
- 86 Parlament i Vijeće, koje podupiru Savezna Republika Njemačka, Kraljevina Nizozemska, Kraljevina Švedska i Komisija, osporavaju argumentaciju Republike Poljske istaknutu u prilog dvama dijelovima prvog tužbenog razloga.

## **b) Ocjena Suda**

### *1) Uvodne napomene*

- 87 Kao prvo, valja podsjetiti na to da je Sud presudio da zabrana ograničenja slobodnog pružanja usluga ne vrijedi samo za nacionalne mjere nego i za mjere institucija Unije (presuda od 26. listopada 2010., Schmelz, C-97/09, EU:C:2010:632, t. 50. i navedena sudska praksa).
- 88 Međutim, i kako to proizlazi iz točke 53. ove presude, u području slobodnog kretanja robe, osoba, usluga i kapitala cilj mjera koje je donio zakonodavac Unije, bilo da je riječ o mjerama harmonizacije zakonodavstava država članica ili mjerama usklađivanja tih zakonodavstava, nije samo olakšanje ostvarivanja neke od tih sloboda, nego isto tako osiguranje, prema potrebi, zaštite drugih temeljnih interesa koje priznaje Unija, a na koje ta sloboda može utjecati.

- 89 To je osobito tako kada mjerama usklađivanja kojih je cilj olakšanje slobodnog pružanja usluga zakonodavac Unije uzima u obzir opći interes koji imaju različite države članice i uspostavlja razinu zaštite tog interesa koja se čini prihvatljivom u Uniji (vidjeti analogijom presudu od 13. svibnja 1997., Njemačka/Parlament i Vijeće, C-233/94, EU:C:1997:231, t. 17.).
- 90 Kao što je to istaknuto u točki 56. ove presude, zakonodavac Unije donošenjem pobijane direktive nastojao je osigurati slobodu pružanja usluga na pravednoj osnovi, odnosno u regulatornom okviru koji jamči tržišno natjecanje koje se ne temelji na primjeni u istoj državi članici uvjeta zaposlenja koji se bitno razlikuju ovisno o tome ima li poslodavac poslovni nastan u toj državi članici ili ne, uz istodobno pružanje veće zaštite upućenim radnicima, pri čemu ta zaštita, osim toga, predstavlja, kako je to navedeno u uvodnoj izjavi 10. te direktive, sredstvo „očuvanj[a] slobode [...] pružanja usluga na pravednoj osnovi”.
- 91 Kao drugo, sud Unije kojem je podnesena tužba za poništenje zakonodavnog akta koji usklađuje zakonodavstva država članica u području uvjeta zaposlenja, kao što je to pobijana direktiva, mora, s točke gledišta unutarnje zakonitosti tog akta, samo provjeriti da se njime ne povređuju UEU i UFEU ili opća načela prava Unije i da nije zahvaćen zlouporabom ovlasti.
- 92 Kako načelo jednakog postupanja tako i načelo proporcionalnosti koje navodi Republika Poljska u okviru ovog tužbenog razloga dio su tih općih načela.
- 93 S jedne strane, u skladu s ustaljenom sudskom praksom, načelo jednakog postupanja zahtijeva da se u usporedivim situacijama ne postupa na različit način i da se u različitim situacijama ne postupa na jednak način, osim ako je takvo postupanje objektivno opravdano (presuda od 3. prosinca 2019., Češka Republika/Parlament i Vijeće, C-482/17, EU:C:2019:1035, t. 164. i navedena sudska praksa).
- 94 S druge strane, načelo proporcionalnosti zahtijeva da sredstva stavljena na raspolaganje odredbom prava Unije budu prikladna za ostvarenje legitimnih ciljeva, kako su postavljeni predmetnim propisom, te ne prekoračuju ono što je nužno za postizanje tih ciljeva (presuda od 3. prosinca 2019., Češka Republika/Parlament i Vijeće, C-482/17, EU:C:2019:1035, t. 76. i navedena sudska praksa).
- 95 Kad je riječ o sudskom nadzoru poštovanja tih uvjeta, Sud je zakonodavcu Unije u okviru izvršavanja dodijeljenih mu nadležnosti priznao široku diskrecijsku ovlast u područjima u kojima njegovo djelovanje podrazumijeva izbore političke i gospodarske ili socijalne prirode i u kojima on mora izvršiti složene ocjene i procjene. Prema tome, ne traži se odgovor na pitanje je li mjera usvojena u takvom području bila jedina ili najbolja moguća, s obzirom na to da na njezinu zakonitost može utjecati samo očita neprikladnost u odnosu na cilj koji nadležne institucije žele postići (presuda od 3. prosinca 2019., Češka Republika/Parlament i Vijeće, C-482/17, EU:C:2019:1035, t. 77 i navedena sudska praksa).
- 96 Ne može se osporavati da je propis Unije o upućivanju radnika u okviru pružanja usluga obuhvaćen tim područjem.
- 97 Usto, široka diskrecijska ovlast zakonodavca Unije, koja podrazumijeva ograničen sudski nadzor njezina izvršavanja, ne odnosi se isključivo na prirodu i opseg mjera koje treba poduzeti već u određenoj mjeri i na utvrđenje osnovnih podataka (presuda od 3. prosinca 2019., Češka Republika/Parlament i Vijeće, C-482/17, EU:C:2019:1035, t. 78. i navedena sudska praksa).
- 98 Međutim, zakonodavac Unije, čak i ako ima široku diskrecijsku ovlast, dužan je svoj izbor utemeljiti na objektivnim kriterijima i ispitati opravdavaju li ciljevi koji se donesenom mjerom nastoje ostvariti negativne gospodarske posljedice, nekad i znatne, za određene gospodarske subjekte. Naime, na temelju članka 5. Protokola (br. 2) o primjeni načela supsidijarnosti i proporcionalnosti, koji je priložen UEU-u i UFEU-u, u nacrtima zakonodavnih akata uzima se u obzir potreba da se svako opterećenje koje

nastaje za gospodarske subjekte svede na najmanju moguću mjeru i da bude prikladno cilju koji se treba ostvariti (presuda od 3. prosinca 2019., Češka Republika/Parlament i Vijeće, C-482/17, EU:C:2019:1035, t. 79. i navedena sudska praksa).

99 Osim toga, čak i sudski nadzor ograničenog dosega zahtijeva da su Unijine institucije, autori predmetnog akta, u stanju pred Sudom dokazati da su pri donošenju akta stvarno izvršavale svoje diskrecijske ovlasti, što podrazumijeva uzimanje u obzir svih relevantnih elemenata i okolnosti slučaja koje taj akt namjerava urediti. Iz toga proizlazi da te institucije moraju barem jasno i nedvosmisleno podnijeti i izložiti osnovne podatke koji su se morali uzeti u obzir kao temelj osporavanih mjera iz tog akta i o kojima ovisi izvršavanje njihove diskrecijske ovlasti (presuda od 3. prosinca 2019., Češka Republika/Parlament i Vijeće, C-482/17, EU:C:2019:1035, t. 81. i navedena sudska praksa).

100 Dva dijela prvog tužbenog razloga treba ispitati s obzirom na ta razmatranja.

*2) Prvi dio prvog tužbenog razloga, koji se temelji na postojanju diskriminatornog ograničenja slobodnog pružanja usluga*

101 Kao prvo, Republika Poljska smatra da je zamjena pojma „minimalna plaća” pojmom „primici od rada” u članku 3. stavku 1. prvom podstavku izmijenjene Direktive 96/71 diskriminatorno ograničenje slobodnog pružanja usluga jer ta odredba pružateljima usluga koji zapošljavaju upućene radnike nameće dodatan financijski i administrativni teret čiji je učinak ukidanje konkurentske prednosti pružatelja koji imaju poslovni nastan u državama članicama s najnižim primicima od rada.

102 S obzirom na samu prirodu izmijenjene Direktive 96/71, odnosno to da je ona instrument usklađivanja zakonodavstava država članica u području uvjeta zaposlenja, ona podrazumijeva da se na pružatelje usluga koji upućuju radnike u državu članicu različitu od one u kojoj imaju poslovni nastan ne primjenjuju samo propisi države članice njihova podrijetla, nego i propisi države članice domaćina tih radnika.

103 Dodatni administrativni i financijski teret koji iz toga može proizići za te pružatelje usluga proizlazi iz ciljeva koji su se nastojali ostvariti izmjenom Direktive 96/71, koja je, kao instrument usklađivanja zakonodavstava država članica u području uvjeta zaposlenja, podrazumijevala da su se, štoviše, čak i prije te izmjene na pružatelje usluga koji su upućivali radnike istodobno primjenjivali propisi države članice njihova podrijetla i propisi države članice domaćina.

104 Kao što je to istaknuto u točkama 56. i 90. ove presude, zakonodavac Unije donošenjem pobijane direktive nastojao je osigurati slobodu pružanja usluga na pravednoj osnovi, odnosno u regulatornom okviru koji jamči tržišno natjecanje koje se ne temelji na primjeni u istoj državi članici uvjeta zaposlenja koji se bitno razlikuju ovisno o tome ima li poslodavac poslovni nastan u toj državi članici ili ne, uz istodobno pružanje veće zaštite upućenim radnicima, pri čemu ta zaštita, osim toga, predstavlja, kako je to navedeno u uvodnoj izjavi 10. te direktive, sredstvo „očuvanj[a] slobode [...] pružanja usluga na pravednoj osnovi”.

105 Iz toga proizlazi da se pobijanom direktivom, time što se jamči veća zaštita upućenih radnika, nastoji osigurati ostvarivanje slobodnog pružanja usluga unutar Unije u okviru tržišnog natjecanja koje ne ovisi o pretjeranim razlikama između primijenjenih uvjeta zaposlenja u istoj državi članici na poduzeća različitih država članica.

106 U toj mjeri, radi postizanja takvog cilja pobijana direktiva iznova uravnotežuje čimbenike u pogledu kojih se poduzeća s poslovnim nastanom u različitim državama članicama mogu natjecati a da pritom ipak ne ukida eventualnu konkurentsku prednost koju bi imali pružatelji usluga iz određenih država članica, s obzirom na to da, suprotno onomu što tvrdi Republika Poljska, učinak navedene direktive ni na koji način nije ukloniti bilo kakvo tržišno natjecanje koje se temelji na troškovima. Naime, ona

predviđa da se upućenim radnicima osigura primjena svih uvjeta zaposlenja u državi članici domaćinu, među kojima su sastavni elementi primitaka od rada koji su utvrđeni kao obvezni u toj državi. Stoga ta direktiva ne utječe na druge elemente troškova poduzeća koja upućuju takve radnike, poput produktivnosti ili učinkovitosti tih radnika, koji su navedeni u njezinoj uvodnoj izjavi 16. Suprotno onomu što tvrdi Mađarska, ta direktiva stoga ne narušava tržišno natjecanje.

- 107 Usto, valja naglasiti da je cilj pobijane direktive istodobno, u skladu s njezinom uvodnom izjavom 16., stvoriti „uistinu integrirano i konkurentno unutarnje tržište”, a u skladu s njezinom uvodnom izjavom 4., ujednačenom primjenom pravila u području uvjeta zaposlenja potaknuti „istinsku socijalnu konvergenciju”.
- 108 Iz svega prethodno navedenog proizlazi da je, kako bi postigao ciljeve navedene u točki 104. ove presude, zakonodavac Unije mogao a da pritom ne stvori nepravedne razlike u postupanju s pružateljima usluga ovisno o državi članici u kojoj imaju poslovni nastan smatrati da je pojam „primici od rada” prikladniji od pojma „minimalna plaća”, uvedenog Direktivom 96/71.
- 109 Kao drugo, Republika Poljska smatra, prvo, da slobodno pružanje usluga zajamčeno člankom 56. UFEU-a ne počiva na načelu jednakog postupanja, nego na zabrani diskriminacije.
- 110 Tako ona u biti tvrdi da pobijana direktiva pogrešno nameće jednako postupanje s upućenim radnicima i radnicima koje zapošljavaju poduzeća s poslovnim nastanom u državi članici domaćinu. Slijedom toga, valja utvrditi da ta direktiva ne podrazumijeva takvu jednakost između tih dviju kategorija radnika.
- 111 S tim u vezi, ni zamjena pojma „minimalna plaća” pojmom „primici od rada” u članku 3. stavku 1. prvom podstavku točki (c) izmijenjene Direktive 96/71 ni primjena uvjeta zaposlenja države članice domaćina na upućene radnike kad je riječ o naknadi troškova putovanja, smještaja i hrane radnicima koji izbivaju iz svojeg mjesta boravišta zbog profesionalnih razloga ne dovode do stavljanja potonjih u situaciju koja je istovjetna ili slična onoj radnika koje zapošljavaju poduzeća s poslovnim nastanom u državi članici domaćinu.
- 112 Naime, te izmjene ne podrazumijevaju primjenu svih uvjeta zaposlenja države članice domaćina, s obzirom na to da su samo neki od tih uvjeta u svakom slučaju primjenjivi na te radnike na temelju članka 3. stavka 1. izmijenjene Direktive 96/71.
- 113 S obzirom na elemente navedene u točki 67. ove presude, Republika Poljska nije mogla dokazati da izmjene članka 3. stavka 1. prvog podstavka Direktive 96/71 uvedene pobijanom direktivom prekoračuju ono što je nužno za ostvarivanje ciljeva pobijane direktive, odnosno osiguranja slobodnog pružanja usluga na pravednoj osnovi i pružanja veće zaštite upućenim radnicima.
- 114 Drugo, Republika Poljska ističe da se pružatelji usluga s poslovnim nastanom u drugoj državi članici nalaze u situaciji koja je različita i teža od one u kojoj se nalaze pružatelji usluga s poslovnim nastanom u državi članici domaćinu, ponajprije zato što moraju poštovati i pravila države članice svojeg podrijetla i ona države članice domaćina.
- 115 Isto kao i u odnosu na upućene radnike, učinak pobijane direktive nije stavljanje pružatelja usluga s poslovnim nastanom u državama članicama različitim od države članice domaćina u situaciju koja je usporediva s onom pružatelja usluga s poslovnim nastanom u toj potonjoj državi, s obzirom na to da prvonavedeni pružatelji usluga radnicima koje zapošljavaju u toj državi moraju nametnuti samo određene uvjete zaposlenja koji se primjenjuju na drugonavedene.

- 116 Usto, kao što je to navedeno u točkama 102. i 103. ove presude, izmijenjena Direktiva 96/71 podrazumijeva, zbog same svoje prirode instrumenta usklađivanja zakonodavstava država članica u području uvjeta zaposlenja, da se na pružatelje usluga koji upućuju radnike u državu članicu različitu od one u kojoj imaju poslovni nastan ne primjenjuju samo propisi države članice njihova podrijetla nego isto tako i propisi države članice domaćina tih radnika.
- 117 Kad je riječ o situaciji upućenih radnika koji u državi članici domaćinu borave privremeno i nisu integrirani u njezino tržište rada, točno je da ti radnici tijekom određenog razdoblja obavljaju svoje funkcije u državi članici različitoj od one u kojoj uobičajeno borave.
- 118 Zato je zakonodavac Unije mogao razumno smatrati prikladnim da su tijekom tog razdoblja primici od rada koje primaju radnici, kako to predviđa članak 3. stavak 1. prvi podstavak točka (c) izmijenjene Direktive 96/71, oni koje su utvrđeni u obveznim odredbama države članice domaćina kako bi im omogućili da pokriju troškove života u toj državi članici, a ne, suprotno onomu što tvrdi Republika Poljska, primici od rada koji im omogućuju da pokriju troškove života u državi svojeg uobičajenog boravišta.
- 119 Kao treće, Republika Poljska smatra da izmjene uvedene pobijanom direktivom nisu opravdane važnim razlozima u općem interesu niti su proporcionalne, dok su ciljevi zaštite radnika i sprečavanja nepoštenog tržišnog natjecanja uzeti u obzir u Direktivi 96/71.
- 120 Ta argumentacija počiva na ideji da je pobijanom direktivom zakonodavac Unije smatrao da konkurentska prednost koja proizlazi iz troškova radne snage koji su niži od onih u državi članici domaćinu čini nepošteno tržišno natjecanje.
- 121 Međutim, iako pobijana direktiva proširuje područje primjene uvjeta zaposlenja koji se primjenjuju na radnike upućene u državu članicu koja se razlikuje od one u kojoj uobičajeno obavljaju svoju djelatnost, njezin učinak ipak nije zabraniti svako tržišno natjecanje koje se temelji na troškovima, osobito ne ono koje proizlazi iz razlika u produktivnosti ili učinkovitosti tih radnika, navedenih u uvodnoj izjavi 16. te direktive.
- 122 Osim toga, nijedan odjeljak pobijane direktive ne kvalificira „nepoštenim” tržišno natjecanje koje se temelji na takvim razlikama. Cilj je te direktive očuvanje slobodnog pružanja usluga na pravednoj osnovi osiguranjem zaštite upućenih radnika primjenom na njih osobito svih sastavnih elemenata primitaka od rada koji su utvrđeni kao obvezni propisima države članice domaćina.
- 123 Slijedom toga, prvi dio prvog tužbenog razloga treba odbiti.

*3) Drugi dio prvog tužbenog razloga, koji se temelji na neopravdanom i neproporcionalnom ograničenju slobodnog pružanja usluga uvedenom člankom 3. stavkom 1.a izmijenjene Direktive 96/71*

- 124 Kao prvo, članak 3. stavak 1.a izmijenjene Direktive 96/71 predviđa da, ako je radnik u državu članicu domaćina upućen na više od dvanaest mjeseci ili na dulje od osamnaest mjeseci ako pružatelj usluga podnese obrazloženu obavijest u tom smislu, potom ja jamči, na temelju jednakog postupanja, povrhu uvjeta zaposlenja iz članka 3. stavka 1. te direktive, sve primjenjive uvjete zaposlenja koji su u toj državi članici utvrđeni zakonom i drugim propisima i/ili kolektivnim ugovorima ili arbitražnim pravorijecima koji su proglašeni univerzalno primjenjivima. Izvan područja primjene članka 3. stavka 1.a izmijenjene Direktive 96/71 ostaju samo, s jedne strane, postupci formalnosti i uvjeti sklapanja i prestanka ugovora o radu, uključujući klauzule o zabrani tržišnog natjecanja, te, s druge strane, sustavi dopunske strukovne starosne mirovine.



- 125 Međutim, s obzirom na široku diskrecijsku ovlast zakonodavca Unije, istaknutu u točkama 95. i 96. ove presude, taj je zakonodavac ne počinivši pritom očitu pogrešku mogao smatrati da tako dugotrajno upućivanje mora dovesti do znatnog približavanja osobne situacije dotičnih upućenih radnika onoj radnika koje zapošljavaju poduzeća s poslovnim nastanom u državi članici domaćinu i opravdava da se na te dugotrajno upućene radnike primjenjuju gotovo svi uvjeti zaposlenja primjenjivi u potonjoj državi članici.
- 126 Kao drugo, kad je riječ o argumentu u skladu s kojim članak 3. stavak 1.a izmijenjene Direktive 96/71 stvara dodatne financijske i administrativne terete za pružatelje usluga s poslovnim nastanom u državi članici različitoj od države članice domaćina, iz točke 102. ove presude već proizlazi da, s obzirom na samu prirodu izmijenjene Direktive 96/71, odnosno na to da je ona instrument usklađivanja zakonodavstava država članica u području uvjeta zaposlenja, ona podrazumijeva da se na pružatelje usluga koji upućuju radnike na više od dvanaest mjeseci u državu članicu različitu od one u kojoj imaju poslovni nastan ne primjenjuju samo propisi države članice njihova podrijetla nego isto tako i propisi države članice domaćina tih radnika.
- 127 Kao što je istaknuto u točki 103. ove presude u okviru odgovora na prvi dio prvog tužbenog razloga, dodatni administrativni i financijski teret koji iz toga može proizići za te pružatelje usluga proizlazi iz ciljeva koji su se nastojali ostvariti izmjenom Direktive 96/71, koja je, kao instrument usklađivanja zakonodavstava država članica u području uvjeta zaposlenja, podrazumijevala da su se, štoviše, čak i prije te izmjene na pružatelje usluga koji su upućivali radnike istodobno primjenjivali propisi države članice njihova podrijetla i oni države članice domaćina.
- 128 Kao treće, kad je riječ o argumentu koji se temelji na povredi načela pravne sigurnosti, s obzirom na dvosmislenost koja proizlazi iz nepostojanja taksativno navedenih pravila države članice domaćina koja se primjenjuju na temelju članka 3. stavka 1.a izmijenjene Direktive 96/71, valja utvrditi da ta odredba nije ni na koji način dvosmislena, s obzirom na to da se njome, u slučaju upućivanja radnika koje je dulje od dvanaest mjeseci, nameće primjena svih uvjeta zaposlenja države članice domaćina, osim onih koji su u njoj izričito navedeni.
- 129 Osim toga, članak 3. stavak 1. četvrti podstavak izmijenjene Direktive 96/71 predviđa da države članice na jedinstvenoj službenoj nacionalnoj internetskoj stranici iz članka 5. Direktive 2014/67, u skladu s nacionalnim pravom i/ili praksom, objavljuju informacije o uvjetima zaposlenja, uključujući sve uvjete zaposlenja, u skladu s člankom 3. stavkom 1.a izmijenjene Direktive 96/71.
- 130 Kao četvrto, Republika Poljska navodi članak 9. Uredbe „Rim I” i smatra da pobijana direktiva nije *lex specialis* u smislu članka 23. te uredbe.
- 131 U pogledu toga, valja podsjetiti na to da članak 8. Uredbe „Rim I” u stavku 1. sadržava opće kolizijsko pravilo koje se primjenjuje na ugovore o radu, koje određuje pravo koje odaberu strane takvog ugovora, a u stavku 2. predviđa da, ako strane to ne učine, pojedinačni ugovor o radu podliježe pravu države u kojoj odnosno iz koje zaposlenik uobičajeno izvršava svoj posao na temelju ugovora, pri čemu se ne smatra da je država u kojoj se posao uobičajeno izvršava promijenjena ako je zaposlenik privremeno zaposlen.
- 132 , Uredba „Rim I” u članku 23. predviđa da se može odstupiti od kolizijskih pravila koja utvrđuje ako odredbe prava Unije utvrđuju pravila o pravu koje se primjenjuje na ugovorne obveze u određenim područjima, pri čemu je u uvodnoj izjavi 40. te uredbe navedeno da se njome ne isključuje mogućnost uključivanja pravila o sukobu zakona koja se odnose na ugovorne obveze u odredbe prava Unije u pogledu određenih pitanja.



- 133 Po svojoj prirodi i sadržaju i članak 3. stavak 1. izmijenjene Direktive 96/71, kad je riječ o upućenim radnicima, i njezin članak 3. stavak 1.a, kad je riječ o radnicima upućenima na razdoblje koje je u pravilu dulje od dvanaest mjeseci, predstavljaju posebna kolizijska pravila u smislu članka 23. Uredbe „Rim I”.
- 134 Usto, postupak izrade Uredbe „Rim I” dokazuje da njezin članak 23. obuhvaća posebno kolizijsko pravilo koje je već bilo predviđeno člankom 3. stavkom 1. Direktive 96/71, s obzirom na to da je u Prijedlogu Uredbe Europskog parlamenta i Vijeća o pravu koje se primjenjuje na ugovorne obveze (Rim I) [COM(2005) 650 *final*] od 15. prosinca 2005. Komisija priložila popis posebnih kolizijskih pravila utvrđenih drugim odredbama prava Unije, među kojima je bila ta direktiva.
- 135 Naposljetku, iako Republika Poljska smatra da članak 3. stavak 1.a izmijenjene Direktive 96/71 nije u skladu s člankom 9. Uredbe „Rim I”, dostatno je utvrditi da se potonji članak, koji valja tumačiti strogo, odnosi na „prevladavajuće obvezne odredbe” država članica, odnosno na obveznu odredbu čije se poštovanje smatra ključnim u državi za zaštitu njezinih javnih interesa (presuda od 18. listopada 2016., Nikiforidis, C-135/15, EU:C:2016:774, t. 41. i 44.). Međutim, ni iz jednog elementa spisa podnesenog Sudu ne proizlazi da članak 3. stavak 1.a izmijenjene Direktive 96/71 povređuje te prevladavajuće obvezne odredbe.
- 136 Kao peto, Republika Poljska kritizira mehanizam predviđen člankom 3. stavkom 1.a četvrtim podstavkom izmijenjene Direktive 96/71, u skladu s kojim je, ako poduzeće upućenog radnika zamijeni drugim upućenim radnikom koji obavlja istu zadaću na istom mjestu, trajanje upućivanja za potrebe stavka 1.a kumulativno trajanje razdobljâ upućivanja dotičnih pojedinačnih upućenih radnika. Ona također osporava činjenicu da ta odredba ne utvrđuje vremensko ograničenje zbrajanja razdoblja upućivanja.
- 137 Kada je ustanovio mehanizam predviđen člankom 3. stavkom 1.a četvrtim podstavkom izmijenjene Direktive 96/71, zakonodavac Unije koristio se širokom diskrecijskom ovlašću kojom je raspolagao kako bi osigurao da gospodarski subjekti ne zaobilaze režim uspostavljen u slučaju kada se radnici upućuju na više od dvanaest mjeseci, kako su to Parlament i Vijeće objasnili i kako to proizlazi iz uvodne izjave 11. pobijane direktive.
- 138 S obzirom na doseg te odredbe, činjenica da mehanizam zbrajanja razdoblja na koje su različiti radnici upućeni uzima u obzir radno mjesto, a ne situaciju tih radnika, ne može utjecati na zakonitost navedene odredbe, pri čemu Republika Poljska s tim u vezi nije pojasnila koja je odredba UFEU-a ili koje je opće načelo prava Unije pritom povrijeđeno. Usto, nepostojanje vremenskog ograničenja zbrajanja razdoblja upućivanja ne povređuje načelo pravne sigurnosti, s obzirom na to da ta odredba sadržava jasnu i preciznu zabranu koju uvodi.
- 139 Iz toga slijedi da drugi dio prvog tužbenog razloga treba odbiti, a slijedom toga i taj tužbeni razlog u cijelosti.

### ***3. Treći tužbeni razlog, koji se temelji na pogrešnom uključivanju sektora cestovnog prometa u područje primjene pobijane direktive***

#### ***a) Argumentacija stranaka***

- 140 Republika Poljska tvrdi da se pobijana direktiva pogrešno primjenjuje na cestovni promet, iako je na temelju članka 58. UFEU-a sloboda pružanja usluga u području prometa uređena odredbama glave UFEU-a koja se odnosi na promet, tako da se na njih ne primjenjuje članak 56. UFEU-a.

- 141 Ona navodi Komisijino tumačenje u skladu s kojim iz teksta prijedloga direktive na temelju kojeg je donesena Direktiva 96/71 proizlazi da je područje prometa isključeno iz područja primjene odredaba koje se primjenjuju na upućivanje radnika.
- 142 Parlament i Vijeće, koje podupiru Savezna Republika Njemačka, Kraljevina Nizozemska, Kraljevina Švedska i Komisija, osporavaju argumentaciju Republike Poljske.

### ***b) Ocjena Suda***

- 143 Republika Poljska smatra da je, time što je izmijenjenu Direktivu 96/71 od donošenja posebnog zakonodavnog akta učinio primjenjivom na cestovni promet, članak 3. stavak 3. pobijane direktive povrijedio članak 58. UFEU-a.
- 144 Na temelju članka 58. UFEU-a, sloboda pružanja usluga u području prometa uređena je odredbama glave UFEU-a koja se odnosi na promet, a sastoji se od članaka 90. do 100. UFEU-a.
- 145 Iz toga proizlazi da je usluga u području prometa u smislu članka 58. stavka 1. UFEU-a isključena iz područja primjene članka 56. UFEU-a (presuda od 20. prosinca 2017., Asociación Profesional Elite Taxi, C-434/15, EU:C:2017:981, t. 48.).
- 146 Ipak, člankom 3. stavkom 3. pobijane direktive samo se predviđa da se ona primjenjuje na sektor cestovnog prometa od datuma početka primjene zakonodavnog akta o izmjeni Direktive 2006/22, koje je pravna osnova bio članak 71. stavak 1. UEZ-a, koji je bio sastavni dio glave UEZ-a koja se odnosila na promet i koji odgovara članku 91. UFEU-a.
- 147 Stoga cilj članka 3. stavka 3. pobijane direktive nije uređenje slobodnog pružanja usluga u području prometa te stoga ne može biti u suprotnosti s člankom 58. UFEU-a.
- 148 Slijedom toga, treći tužbeni razlog treba odbiti, a s njime i podredno istaknut zahtjev.

### **IV Troškovi**

- 149 Na temelju članka 138. stavka 1. Poslovnika, stranka koja ne uspije u postupku dužna je, na zahtjev protivne stranke, snositi troškove. Budući da su Parlament i Vijeće postavili zahtjev da se Republici Poljskoj naloži snošenje troškova i da ona nije uspjela u postupku, nalaže joj se snošenje troškova.
- 150 U skladu s člankom 140. stavkom 1. navedenog Poslovnika, Savezna Republika Njemačka, Francuska Republika, Kraljevina Nizozemska, Kraljevina Švedska i Komisija, kao intervenijenti u postupku, snosit će vlastite troškove.

Slijedom navedenog, Sud (veliko vijeće) proglašava i presuđuje:

- 1. Tužba se odbija.**
- 2. Republici Poljskoj se, osim vlastitih, nalaže i snošenje troškova Europskog parlamenta i Vijeća Europske unije.**
- 3. Savezna Republika Njemačka, Francuska Republika, Kraljevina Nizozemska, Kraljevina Švedska i Europska komisija snosit će vlastite troškove.**

Potpisi