



Zbornik sudske prakse

PRESUDA SUDA (veliko vijeće)

3. lipnja 2021.*

„Zahtjev za prethodnu odluku – Radnici migranti – Socijalna sigurnost – Primjenjivo zakonodavstvo – Uredba (EZ) br. 883/2004 – Članak 12. stavak 1. – Upućivanje – Ustupljeni radnici – Uredba (EZ) br. 987/2009 – Članak 14. stavak 2. – Potvrda A 1 – Određivanje države članice u kojoj poslodavac redovno obavlja svoje djelatnosti – Pojam ‚značajan dio djelatnosti koje nisu samo poslovi unutarnjeg upravljanja‘ – Ustupanje radnika na državnom području različitom od onog države članice u kojoj poslodavac ima poslovni nastan”

U predmetu C-784/19,

povodom zahtjeva za prethodnu odluku na temelju članka 267. UFEU-a, koji je uputio Administrativni sud – Varna (Upravni sud u Varni, Bugarska), odlukom od 4. listopada 2019., koju je Sud zaprimio 22. listopada 2019., u postupku

„TEAM POWER EUROPE” EOOD

protiv

Direktor na Teritorialna direkcija na Nacionalna agencija za prihode – Varna,

SUD (veliko vijeće),

u sastavu: K. Lenaerts, predsjednik, R. Silva de Lapuerta, potpredsjednica, J.-C. Bonichot, M. Vilaras, E. Regan (izvjestitelj), M. Ilešič, L. Bay Larsen, N. Piçarra i A. Kumin, predsjednici vijeća, T. von Danwitz, C. Toader, M. Safjan, L. S. Rossi, I. Jarukaitis i N. Jääskinen, suci,

nezavisni odvjetnik: M. Campos Sánchez-Bordona,

tajnik: M. Aleksejev, načelnik odjela,

uzimajući u obzir pisani postupak i nakon rasprave održane 13. listopada 2020.,

uzimajući u obzir očitovanja koja su podnijeli:

- za „TEAM POWER EUROPE” EOOD, K. Todorova, *advokat*, i T. Höhn, *Rechtsanwalt*,
- za bugarsku vladu, E. Petranova, T. Tsingileva i T. Mitova, u svojstvu agenata,
- za belgijsku vladu, L. Van den Broeck, S. Baeyens i B. De Pauw, u svojstvu agenata,
- za estonsku vladu, N. Grünberg, u svojstvu agenta,

* Jezik postupka: bugarski

- za francusku vladu, C. Mosser, A. Desjonquères i E. de Moustier, u svojstvu agenata,
- za poljsku vladu, A. Siwek-Ślusarek, D. Lutostańska i B. Majczyna, u svojstvu agenata,
- za finsku vladu, M. Pere, u svojstvu agenta,
- za Europsku komisiju, D. Martin i Y. G. Marinova, u svojstvu agenata,

saslušavši mišljenje nezavisnog odvjetnika na raspravi održanoj 10. prosinca 2020.,

donosi sljedeću

Presudu

- 1 Zahtjev za prethodnu odluku odnosi se na tumačenje članka 14. stavka 2. Uredbe (EZ) br. 987/2009 Europskog parlamenta i Vijeća od 16. rujna 2009. o utvrđivanju postupka provedbe Uredbe (EZ) br. 883/2004 o koordinaciji sustava socijalne sigurnosti (SL 2009., L 284, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 5., svezak 2., str. 171.).
- 2 Zahtjev je upućen u okviru spora između društva „TEAM POWER EUROPE” EOOD (u daljnjem tekstu: Team Power Europe), bugarskog društva sa sjedištem u Varni (Bugarska), i direktora na Teritorialna direkcija na Nacionalna agencija za prihode – Varna (direktor Teritorijalne uprave Nacionalne agencije za javne prihode u Varni, Bugarska) (u daljnjem tekstu: direktor), povodom odbijanja potonjeg da izda potvrdu o tome da se bugarsko zakonodavstvo u području socijalne sigurnosti primjenjuje na ustupljenog radnika koji je zaposlen u tom društvu tijekom razdoblja u kojem je taj radnik stavljen na raspolaganje poduzeću preuzimatelju s poslovnim nastanom u Njemačkoj.

Pravni okvir

Pravo Unije

Uredba (EZ) br. 883/2004

- 3 Uredbom (EZ) br. 883/2004 Europskog parlamenta i Vijeća od 29. travnja 2004. o koordinaciji sustava socijalne sigurnosti (SL 2004., L 166, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 5., svezak 3., str. 160.), kako je izmijenjena Uredbom (EU) br. 465/2012 Europskog parlamenta i Vijeća od 22. svibnja 2012. (SL 2012., L 149, str. 4.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 5., svezak 6., str. 328., u daljnjem tekstu: Uredba br. 883/2004), stavljena je, od 1. svibnja 2010., izvan snage Uredba Vijeća (EEZ) br. 1408/71 od 14. lipnja 1971. o primjeni sustava socijalne sigurnosti na zaposlene osobe i njihove obitelji koji se kreću unutar Zajednice, u verziji izmijenjenoj i ažuriranoj Uredbom Vijeća (EZ) br. 118/97 od 2. prosinca 1996. (SL 1997., L 28, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 5., svezak 7., str. 7.) (u daljnjem tekstu: Uredba br. 1408/71).
- 4 Uvodne izjave 1. i 45. Uredbe 883/2004 glase:
„(1) Pravila koordinacije nacionalnih sustava socijalne sigurnosti obuhvaćena su u okviru slobodnog kretanja osoba i trebala bi doprinijeti poboljšanju njihova životnog standarda i uvjeta zapošljavanja.

[...]

(45) Budući da cilj predloženog djelovanja, to jest usklađivanje mjera kojima se jamči mogućnost učinkovitog ostvarivanja prava slobodnog kretanja osoba, države članice ne mogu dostatno ostvariti te bi se on stoga zbog opsega i učinaka tog djelovanja mogao bolje ostvariti na razini Zajednice, Zajednica može donijeti mjere u skladu s načelom supsidijarnosti kako je predviđeno člankom 5. Ugovora. [...]"

- 5 Članak 2. te uredbe, naslovljen „Obuhvaćene osobe”, koji se nalazi u njezinoj glavi I., naslovljenoj „Opće odredbe”, u stavku 1. propisuje:

„Ova se Uredba primjenjuje na državljane države članice, osobe bez državljanstva i izbjeglice koje borave u državi članici na koje se primjenjuje ili se primjenjivalo zakonodavstvo jedne ili više država članica, kao i na članove njihovih obitelji i nadživjele osobe.”

- 6 Glava II. navedene uredbe, naslovljena „Određivanje zakonodavstva koje se primjenjuje”, sadržava članke 11. do 16.

- 7 Pod naslovom „Opća pravila”, članak 11. iste uredbe propisuje:

„1. Na osobe na koje se primjenjuje ova Uredba, primjenjuje se zakonodavstvo samo jedne države članice. To se zakonodavstvo određuje u skladu s ovom glavom.

[...]

3. Podložno člancima od 12. do 16.:

(a) na osobu koja obavlja djelatnost kao zaposlena ili samozaposlena osoba u državi članici primjenjuje se zakonodavstvo te države članice;

[...]"

- 8 Članak 12. Uredbe br. 883/2004, naslovljen „Posebna pravila”, u stavku 1. predviđa:

„Na osobu koja obavlja djelatnost kao zaposlena osoba u državi članici za poslodavca koji ondje redovno obavlja svoje djelatnosti i kojeg je poslodavac uputio u drugu državu članicu radi obavljanja posla za tog poslodavca, i nadalje se primjenjuje zakonodavstvo prve države članice pod uvjetom da predviđeno trajanje takvog posla nije duže od dvadeset i četiri mjeseca i da nije poslana s ciljem da zamijeni drugu upućenu osobu.”

- 9 Tom je odredbom zamijenjen članak 14. točka 1. podtočka (a) Uredbe br. 1408/71 prema kojoj na „osobu zaposlenu na državnom području države članice u poduzeću kojem uobičajeno pripada, a koje je upućuje na državno područje druge države članice kako bi ondje obavljala posao za to poduzeće, i dalje se primjenjuje zakonodavstvo prve države članice, uz uvjet da očekivano trajanje tog posla ne prekoračuje 12 mjeseci i da nije upućena na rad kako bi zamijenila drugu osobu koja je završila svoje razdoblje upućivanja”.

Uredba br. 987/2009

- 10 Glava II. Uredbe br. 987/2009, naslovljena „Određivanje zakonodavstva koje se primjenjuje”, sadržava članke 14. do 21.

- 11 Članak 14. te uredbe, naslovljen „Pojediniosti u vezi s člancima 12. i 13. [Uredbe br. 883/2004]”, u stavku 2. propisuje:

„Za potrebe primjene članka 12. stavka 1. [Uredbe br. 883/2004], riječi ‚koji tamo redovno obavlja svoju djelatnost’ odnose se na poslodavca koji redovno obavlja značajan dio djelatnosti, a ne samo poslove unutarnjeg upravljanja, na području države članice u kojoj ima poslovni nastan. Primijenjena mjerila moraju biti prilagođena posebnim značajkama svakog poslodavca i stvarnoj naravi djelatnosti koja se obavlja.”

- 12 Članak 19. Uredbe br. 987/2009, naslovljen „Pružanje informacija dotičnim osobama i poslodavcima”, u stavku 2. određuje:

„Na zahtjev dotične osobe ili poslodavca nadležna ustanova države članice čije se zakonodavstvo primjenjuje na temelju glave II. [Uredbe br. 883/2004] dostavlja potvrdu da se to zakonodavstvo primjenjuje i prema potrebi navodi do kojeg se datuma primjenjuje i pod kojim uvjetima.”

- 13 Ta se potvrda izdaje u obliku takozvane „potvrde A 1”.

Direktiva 2008/104/EZ

- 14 Članak 3. Direktive 2008/104/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 19. studenoga 2008. o radu preko poduzeća za privremeno zapošljavanje (SL 2008., L 327, str. 9.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 5., svezak 4., str. 280.) u stavku 1. predviđa:

„Za potrebe ove Direktive:

[...]

(b) ‚poduzeće za privremeno zapošljavanje’: znači svaka fizička ili pravna osoba koja u skladu s nacionalnim pravom sklapa ugovor o zapošljavanju ili radnim odnosima [radni odnos] s radnicima zaposlenima kod poduzeća za privremeno zapošljavanje kako bi ih ustupila poduzeću korisniku za rad na određeno vrijeme pod njegovim nadzorom i rukovodstvom;

(c) ‚radnik zaposlen kod poduzeća za privremeno zapošljavanje’ znači radnik koji ima ugovor o zapošljavanju ili [je u] radnom odnosu s poduzećem za privremeno zapošljavanje s ciljem da bude ustupljen poduzeću korisniku za rad na određeno vrijeme pod njegovim nadzorom i rukovodstvom;

[...]”

Bugarsko pravo

- 15 U skladu s člankom 107.p Kodeksa na truda (Zakonik o radu):

„(1) U ugovoru o radu sklopljenom s poduzećem za privremeno zapošljavanje mora se predvidjeti da se radnika upućuje poduzeću preuzimatelju kako bi ondje privremeno radio, pod nadzorom i rukovodstvom navedenog poduzeća preuzimatelja.

[...]

(7) Poduzeća za privremeno zapošljavanje obavljaju svoju djelatnost nakon registracije pri Zavodu za zapošljavanje (Agencia po zaetostta), u skladu s uvjetima i postupcima koji su utvrđeni Zakonom o promicanju zapošljavanja (zakon za nasarčvane na zaetostta).”

Glavni postupak i prethodno pitanje

- 16 Team Power Europe društvo je upisano u sudski registar Republike Bugarske od 22. svibnja 2017. čiji je predmet poslovanja obavljanje djelatnosti privremenog zapošljavanja i posredovanja pri traženju zaposlenja u toj državi članici i u drugim zemljama.
- 17 To je poduzeće upisano pri bugarskom zavodu za zapošljavanje kao poduzeće za privremeno zapošljavanje, u skladu s potvrdom koju je izdalo Ministarstvo rada i socijalne politike, te ima službenu dozvolu za ustupanje radnika u Njemačkoj na temelju odobrenja koju je izdao Agentur für Arbeit Düsseldorf (Zavod za zapošljavanje u Düsseldorfu, Njemačka), koji pripada Bundesagenturu für Arbeit (Savezni zavod za zapošljavanje, Njemačka).
- 18 Team Power Europe sklopio je 8. listopada 2018. s bugarskim državljaninom ugovor o radu na temelju kojeg je on ustupljen poduzeću preuzimatelju sa sjedištem u Njemačkoj. U mandatnom pismu od istog dana pojašnjeno je da će dotični rad obavljati pod vodstvom i nadzorom potonjeg poduzeća tijekom razdoblja od 15. listopada do 21. prosinca 2018.
- 19 Team Power Europe je 9. svibnja 2019. službi za prihode Teritorialne direkcije Varna na Nacionalna agencia za prihodate (Teritorialna uprava za grad Varnu Nacionalne agencije za javne prihode, Bugarska) podnio zahtjev za izdavanje potvrde A 1 da se na predmetnog radnika tijekom razdoblja ustupanja primjenjuje bugarsko pravo.
- 20 Odlukom od 30. svibnja 2019. ta je služba odbila zahtjev uz obrazloženje da situacija o kojoj je riječ u glavnom postupku nije obuhvaćena područjem primjene članka 12. stavka 1. Uredbe br. 883/2004. Naime, smatrala je da, s jedne strane, izravni odnos između Team Power Europe i predmetnog radnika nije zadržan i, s druge strane, da to poduzeće nije obavljalo značajan dio djelatnosti na bugarskom državnom području.
- 21 Kako bi došla do tog zaključka o potonjem pitanju, navedena služba oslanjala se na različite elemente. Kao prvo, ugovor između Team Power Europe i predmetnog poduzeća preuzimatelja sklopljen je prema uvjetima i u skladu s njemačkim pravom. Kao drugo, Team Power Europe u tom ugovoru nije bio naveden na temelju njegove registracije pri bugarskom zavodu za zapošljavanje, nego odobrenja za ustupanje radnika koje su izdala nadležna njemačka tijela. Kao treće, ono ne zapošljava radnike na bugarskom državnom području, osim administrativnog i upravljačkog osoblja. Kao četvrto, ukupni prihod društva Team Power Europe proizlazi iz djelatnosti koje obavljaju radnici ustupljeni u Njemačkoj. Kao peto, Team Power Europe je u svrhu poreza na dodanu vrijednost (PDV) prijavio samo pružanje usluga čije se mjesto izvršenja nalazi na području države članice različite od one u kojoj ima poslovni nastan. Naposljetku, kao šesto, nije dostavljen nijedan ugovor sklopljen s operaterima koji obavljaju djelatnost na bugarskom državnom području niti se na tom području pružala ikakva usluga privremenog zapošljavanja.
- 22 Direktor je odlukom od 11. lipnja 2019. odbio upravnu pritužbu koju je Team Power Europe podnio protiv odluke službe za prihode od 30. svibnja 2019.
- 23 Team Power Europe zatim je Administrativen sadu – Varna (Upravni sud u Varni, Bugarska) podnio tužbu za poništenje direktorove odluke.

- 24 U prilog svojoj tužbi Team Power Europe ističe da je radnik o kojem je riječ u glavnom postupku obuhvaćen područjem primjene članka 12. stavka 1. Uredbe br. 883/2004 i da je ispunjavao uvjete kojima ta odredba uvjetuje izdavanje potvrde A 1. Konkretno, što se tiče pitanja obavlja li redovno svoje djelatnosti na bugarskom državnom području, Team Power Europe tvrdi da na tom području obavlja značajan dio djelatnosti odabira, zapošljavanja i prijave ustupljenih radnika na socijalno osiguranje. Ta djelatnost ne može se izjednačiti s obavljanjem isključivo internih administrativnih zadaća. Osim toga, činjenica da je njegov prihod ostvaren provođenjem transakcija izvršenih s poduzećima preuzimateljima s poslovnim nastanom u državi članici različitoj od one u kojoj on ima poslovni nastan ne znači da obavlja svoje djelatnosti izvan te države članice.
- 25 Direktor pak tvrdi da situacija o kojoj je riječ u glavnom postupku nije obuhvaćena člankom 12. stavkom 1. te uredbe. U tom pogledu ističe, među ostalim, da društvo Team Power Europe na bugarskom državnom području zapošljava isključivo administrativno i upravljačko osoblje, da svi prihodi tog poduzeća proizlaze iz djelatnosti zaposlenih osoba izvršenih u Njemačkoj i da je navedeno poduzeće prijavilo PDV samo za pružanje usluga obavljenih na državnom području potonje države članice.
- 26 Administrativen sad – Varna (Upravni sud u Varni), koji odlučuje u posljednjem stupnju u području socijalne sigurnosti, utvrđuje da se stranke glavnog postupka osobito ne slažu oko toga obavlja li Team Power Europe značajan dio djelatnosti na bugarskom državnom području, a pri čemu primjenjivost članka 12. stavka 1. Uredbe br. 883/2004 na taj predmet ovisi o tome je li taj zahtjev ispunjen. Međutim, njegovu sudsku praksu, prema mišljenju sastava suda, čine odluke koje se razlikuju u pogledu tumačenja tog zahtjeva, kako je preciziran u članku 14. stavku 2. Uredbe br. 987/2009. Ta se razlika osobito odnosi na relevantne kriterije koje treba uzeti u obzir kako bi se ocijenilo obavlja li poduzeće za privremeno zapošljavanje redovno „značajan dio djelatnosti” na državnom području države članice u kojoj ima poslovni nastan u smislu potonje odredbe.
- 27 Prema prvom smjeru sudske prakse, treba smatrati da poduzeće koje se nalazi u situaciji društva Team Power Europe obavlja takve djelatnosti u Bugarskoj. Naime, djelatnosti odabira, zapošljavanja i ustupanja radnika zaposlenih preko poduzeća za privremeno zapošljavanje, koje su glavne djelatnosti poduzeća za privremeno zapošljavanje, obavljaju se u toj državi članici. Osim toga, u skladu s bugarskim zakonodavstvom, u njoj se sklapaju ugovori o radu između tog poduzeća i tih radnika. Ugovori između poduzeća za privremeno zapošljavanje i poduzeća preuzimatelja kojima su navedeni radnici ustupljeni također su sklopljeni na bugarskom državnom području. Štoviše, to poduzeće za privremeno zapošljavanje ostvaruje sav svoj promet na tom području, iako prihod proizlazi iz transakcija izvršenih s poduzećima preuzimateljima s poslovnim nastanom u drugim državama članicama. Ono je, osim toga, registrirano i kao trgovačko društvo i u svrhu PDV-a u skladu s bugarskim zakonodavstvom.
- 28 Prema drugom smjeru sudske prakse, za poduzeće koje se nalazi u situaciji društva Team Power Europe ne može se smatrati da redovno obavlja značajan dio djelatnosti u Bugarskoj. Naime, takvo poduzeće, čak i ako ima sjedište i upravu na bugarskom državnom području, na tom državnom području zapošljava samo administrativno i upravljačko osoblje, što je već dovoljno da se isključi primjena pravila prava Unije u području upućivanja. Osim toga, svi predmetni ustupljeni radnici bili su zaposleni s ciljem da ih se stavi na raspolaganje poduzećima preuzimateljima s poslovnim nastanom u Njemačkoj s obzirom na to da Team Power Europe u razdoblju od 22. svibnja 2017. do 29. svibnja 2019. na bugarskom državnom području nije pružao nikakvu uslugu privremenog zapošljavanja. Iz toga proizlazi da sav promet i prihodi koje je to poduzeće ostvarilo u tom razdoblju potječe isključivo od djelatnosti koje su obavljane u Njemačkoj. Osim toga, ugovori sklopljeni s poduzećima preuzimateljima uređeni su njemačkim pravom i provedeni u Njemačkoj.
- 29 Prema mišljenju suda koji je uputio zahtjev, sudska praksa Suda, koja proizlazi iz presuda od 17. prosinca 1970., Manpower (35/70, EU:C:1970:120), i od 10. veljače 2000., FTS (C-202/97, EU:C:2000:75), ne omogućava da se izjasni u prilog jednom ili drugom smjeru sudske prakse, a kamoli

da se odgovori na pitanje pretpostavlja li, s obzirom na kriterije koje je Sud naveo u točkama 42. do 45. potonje presude, poštovanje pravila – predviđenog člankom 12. stavkom 1. Uredbe br. 883/2004 i pojašnjenog člankom 14. stavkom 2. Uredbe br. 987/2009 prema kojem poslodavac mora redovno obavljati značajan dio djelatnosti, a ne samo poslove unutarnjeg upravljanja, na području države članice u kojoj ima poslovni nastan – da poduzeće za privremeno zapošljavanje značajan dio djelatnosti ustupanja radnika ostvaruje s poduzećima preuzimateljima koja imaju poslovni nastan i djeluju na području iste države kao što je ona u kojoj i ono samo ima poslovni nastan ili je dovoljno samo da to poduzeće bude registrirano u toj državi članici i tamo sklapa ugovore o radu s ciljem ustupanja takvih radnika poduzećima preuzimateljima s poslovnim nastanom u drugim državama članicama.

- 30 U tim je okolnostima Administrativen sad – Varna (Upravni sud u Varni) odlučio prekinuti postupak i uputiti Sudu sljedeće prethodno pitanje:

„Trebali li članak 14. stavak 2. Uredbe [...] br. 987/2009 tumačiti na način da, kako bi se moglo zaključiti da poduzeće za privremeno zapošljavanje redovno obavlja svoju djelatnost u državi članici u kojoj ima poslovni nastan, ono mora obavljati značajan dio djelatnosti ustupanja radnika za korisnike koji imaju poslovni nastan u istoj državi članici?”

O prethodnom pitanju

- 31 Svojim pitanjem sud koji je uputio zahtjev u biti pita treba li članak 14. stavak 2. Uredbe br. 987/2009 tumačiti na način da poduzeće za privremeno zapošljavanje s poslovnim nastanom u određenoj državi članici mora, kako bi se smatralo da „redovno obavlja svoje djelatnosti” u smislu članka 12. stavka 1. Uredbe br. 883/2004 u toj državi članici, značajan dio svojih djelatnosti ustupanja radnika ostvarivati u korist poduzeća preuzimatelja koja imaju poslovni nastan i obavljaju svoje aktivnosti na području iste države članice.
- 32 U tom pogledu, valja prije svega podsjetiti na to da odredbe Glave II. Uredbe br. 883/2004, u kojoj se nalazi njezin članak 12. stavak 1., prema ustaljenoj sudskoj praksi Suda čine cjelovit i ujednačen sustav pravila o sukobu zakonâ. Cilj tih odredaba naime nije samo izbjegavanje istodobne primjene više nacionalnih zakonodavstava i komplikacija koje iz toga mogu proizaći, nego i sprečavanje da osobama koje ulaze u područje primjene navedene uredbe bude uskraćena zaštita u području socijalne sigurnosti zbog nepostojanja zakonodavstva koje se na njih primjenjuje (vidjeti u tom smislu presudu od 16. srpnja 2020., AFMB i dr., C-610/18, EU:C:2020:565, t. 40. i navedena sudska praksa).
- 33 Slijedom toga, ako je osoba o kojoj je riječ jedna od osoba obuhvaćenih područjem primjene Uredbe br. 883/2004, kako je utvrđeno člankom 2. te uredbe, načelno je primjenjivo pravilo jedinstvenog zakonodavstva iz članka 11. stavka 1. te uredbe te se primjenjivo nacionalno zakonodavstvo određuje u skladu s odredbama Glave II. navedene uredbe (presuda od 16. srpnja 2020., AFMB i dr., C-610/18, EU:C:2020:565, t. 41. i navedena sudska praksa).
- 34 U tu svrhu članak 11. stavak 3. točka (a) Uredbe br. 883/2004 postavlja načelo prema kojem se na osobu zaposlenu na državnom području jedne države članice primjenjuje zakonodavstvo te države (presuda od 16. srpnja 2020., AFMB i dr., C-610/18, EU:C:2020:565, t. 42.).
- 35 To načelo je, međutim, oblikovano „[o]visno o člancima od 12. do 16.” Uredbe br. 883/2004. Naime, u određenim specifičnim situacijama doslovna primjena općeg pravila iz članka 11. stavka 3. točke (a) te uredbe može zapravo prouzročiti, umjesto spriječiti, administrativne komplikacije kako za radnika tako i za poslodavca i tijela socijalne sigurnosti koje bi mogle stvoriti prepreke slobodi kretanja osoba obuhvaćenih navedenom uredbom (presuda od 16. srpnja 2020., AFMB i dr., C-610/18, EU:C:2020:565, t. 43. i navedena sudska praksa).

- 36 Među tim posebnim situacijama nalazi se, među ostalim, ona iz članka 12. Uredbe br. 883/2004. Prema stavku 1. tog članka, na osobu koja obavlja djelatnost kao zaposlena osoba u državi članici za poslodavca koji ondje redovno obavlja svoje djelatnosti i kojeg je poslodavac uputio u drugu državu članicu radi obavljanja posla za tog poslodavca i nadalje se primjenjuje zakonodavstvo prve države članice pod uvjetom da predviđeno trajanje takvog posla nije duže od dvadeset i četiri mjeseca i da ta osoba nije poslana s ciljem da zamijeni drugu upućenu osobu.
- 37 Stoga tom odredbom može biti obuhvaćen upućeni radnik čiji je poslodavac posebno povezan s državom članicom u kojoj ima poslovni nastan jer taj poslodavac „redovno obavlja svoju djelatnost” u toj državi članici.
- 38 U članku 14. stavku 2. Uredbe br. 987/2009 pojašnjeno je da potonji izraz treba razumjeti na način da označava poslodavca „koji redovno obavlja značajan dio djelatnosti, a ne samo poslove unutarnjeg upravljanja, na području države članice u kojoj ima poslovni nastan”, i to „uzimajući u obzir sve kriterije karakteristične za djelatnost koju obavlja poduzeće o kojemu je riječ”, koji „moraju biti prilagođeni značajkama svakog poslodavca i stvarnoj prirodi obavljanih djelatnosti”.
- 39 U točkama 42. i 43. presude od 10. veljače 2000., FTS (C-202/97, EU:C:2000:75), Sud je, tumačeći članak 14. točku 1. podtočku (a) Uredbe br. 1408/71, koji je zamijenjen člankom 12. stavkom 1. Uredbe br. 883/2004, presudio da se samo poduzeće za privremeno zapošljavanje koje uobičajeno obavlja značajan dio djelatnosti u državi članici u kojoj ima poslovni nastan može koristiti posebnim pravilom koje proizlazi iz navedenog članka 14. stavka 1. točke (a) i da, kako bi se utvrdilo je li to slučaj, nadležna institucija te države članice mora ispitati sve kriterije karakteristične za djelatnost koju obavlja to poduzeće. Pojasnio je da se među tim kriterijima nalaze, osobito, mjesto registriranog sjedišta poduzeća i njegove uprave, broj zaposlenih na poslovima upravljanja u državi članici poslovnog nastana, odnosno u drugoj državi članici, mjesto u kojem je zaposlio upućene radnike, mjesto u kojem je sklopljena većina ugovora s korisnicima, pravo koje se primjenjuje na ugovore o radu koje poduzeće sklapa sa svojim radnicima, odnosno svojim klijentima, kao i prihod koji je u odnosnoj državi članici ostvaren tijekom dovoljno karakterističnog razdoblja, pri čemu popis nije iscrpan, a odabir kriterija mora se prilagoditi svakom pojedinom slučaju.
- 40 Međutim, kao što je to nezavisni odvjetnik u biti istaknuo u točkama 54. i 55. svojeg mišljenja, na temelju tih kriterija ne može se točno odgovoriti na pitanje koje je sud koji je uputio zahtjev postavio u ovom predmetu.
- 41 Naime, Sud je navedene kriterije uspostavio, kao što to osobito proizlazi iz točaka 11. i 15. presude od 10. veljače 2000., FTS (C-202/97, EU:C:2000:75), u kontekstu različitom od onog u glavnom postupku, s obzirom na to da se predmet u kojem je donesena navedena presuda odnosio na poduzeće za privremeno zapošljavanje za koje je bilo nesporno da obavlja djelatnost ustupanja radnika i u državi članici u kojoj ima poslovni nastan i u drugoj državi članici. U tom smislu kriteriji na koje se podsjeća u točki 39. ove presude odnosili su se na utvrđivanje, u svrhu određivanja zakonodavstva primjenjivog u području socijalne sigurnosti, države članice s kojom je to poduzeće imalo najtješnje veze.
- 42 Nasuprot tomu, iz spisa kojim Sud raspolaže u ovom predmetu proizlazi da društvo Team Power Europe privremene radnike ustupa samo poduzećima preuzimateljima s poslovnim nastanom u državi članici različitoj od one u kojoj ono ima poslovni nastan. U tom se kontekstu postavlja ovo prethodno pitanje, kojim se želi odrediti koju vrstu djelatnosti poduzeće za privremeno zapošljavanje mora u značajnom dijelu obavljati u državi članici u kojoj ima poslovni nastan kako bi se smatralo da u toj državi članici redovno obavlja „značajan dio djelatnosti, a ne samo poslove unutarnjeg upravljanja” u smislu članka 14. stavka 2. Uredbe br. 987/2009 i, prema tome, da potpada pod područje primjene članka 12. stavka 1. Uredbe br. 883/2004.

- 43 U skladu s ustaljenom sudskom praksom Suda, radi tumačenja odredbe prava Unije valja uzeti u obzir ne samo njezin tekst nego i kontekst u kojem se nalazi te ciljeve propisa kojeg je ona dio (vidjeti osobito presudu od 6. listopada 2020., Jobcenter Krefeld, C-181/19, EU:C:2020:794, t. 61. i navedenu sudsku praksu).
- 44 Što se tiče, kao prvo, teksta članka 14. stavka 2. Uredbe br. 987/2009, iz njega proizlazi da, kako bi se utvrdilo obavlja li poduzeće redovno „značajan dio djelatnosti, a ne samo poslove unutarnjeg upravljanja” u državi članici u kojoj ima poslovni nastan, valja, kao što je to istaknuto u točki 38. ove presude, uzeti u obzir sve kriterije karakteristične za djelatnost koju obavlja to poduzeće, pri čemu ti kriteriji moraju biti prilagođeni značajkama svakog poslodavca i stvarnoj prirodi obavljanih djelatnosti.
- 45 U tom pogledu, kada je riječ o poduzeću za privremeno zapošljavanje, kao što je ono u glavnom postupku, među svim zainteresiranim osobama koje su sudjelovale u postupku pred Sudom nesporno je da takvo poduzeće obilježava činjenica da obavlja skup djelatnosti koje se sastoje od provođenja odabira, zapošljavanja i ustupanja radnika poduzećima preuzimateljima.
- 46 Najprije valja pojasniti da se te djelatnosti, osobito one koje se odnose na odabir i zapošljavanje ustupljenih radnika, ne mogu smatrati „poslovima unutarnjeg upravljanja” u smislu članka 14. stavka 2. Uredbe br. 987/2009. Naime, taj pojam obuhvaća samo djelatnosti isključivo administrativne prirode čiji je cilj pridonijeti unutarnjem funkcioniranju poduzeća.
- 47 Imajući u vidu navedeno, valja utvrditi je li dovoljno, kako bi poduzeće za privremeno zapošljavanje bilo obuhvaćeno područjem primjene te odredbe, da ono u državi članici u kojoj ima poslovni nastan obavlja značajan dio djelatnosti odabira i zapošljavanja ustupljenih radnika ili ono također mora obavljati i značajan dio djelatnosti ustupanja takvih radnika u toj državi članici.
- 48 U vezi s tim valja istaknuti da, iako su djelatnosti odabira i zapošljavanja ustupljenih radnika zasigurno od važnosti za poduzeća za privremeno zapošljavanje, njihov jedini cilj je to da se takve radnike nakon toga ustupi poduzećima preuzimateljima.
- 49 Konkretno, valja istaknuti da, iako odabir i zapošljavanje ustupljenih radnika doprinose stvaranju prihoda koje ostvaruje poduzeće za privremeno zapošljavanje, s obzirom na to da su te djelatnosti nužna pretpostavka naknadnog ustupanja takvih radnika, samo ustupanje tih radnika poduzećima preuzimateljima prilikom izvršavanja ugovora koji su u tu svrhu s njima sklopljeni doista stvara taj prihod. Naime, kao što je to društvo Team Power Europe navelo u svojim pisanim očitovanjima i na raspravi, promet takvog poduzeća ovisi o iznosu naknade isplaćene radnicima ustupljenima poduzećima preuzimateljima.
- 50 Iz toga proizlazi da se za poduzeće za privremeno zapošljavanje koje, poput Team Power Europe, obavlja djelatnosti odabira i zapošljavanja ustupljenih radnika u državi članici u kojoj ima poslovni nastan, može smatrati da u toj državi članici obavlja „značajan dio djelatnosti” u smislu članka 14. stavka 2. Uredbe br. 987/2009, u vezi s člankom 12. stavkom 1. Uredbe br. 883/2004, samo ako u njoj također obavlja značajan dio djelatnosti ustupanja tih radnika poduzećima preuzimateljima koja imaju poslovni nastan i koja obavljaju svoje djelatnosti u istoj državi članici.
- 51 To se tumačenje, kao drugo, potvrđuje kontekstom članka 14. stavka 2. Uredbe br. 987/2009.
- 52 Naime, valja podsjetiti na to da tu odredbu, s obzirom na to da se njome nastoji pojasniti doseg članka 12. stavka 1. Uredbe br. 883/2004, koji predstavlja odstupanje od općeg pravila predviđenog člankom 11. stavkom 3. točkom (a) Uredbe br. 883/2004, treba usko tumačiti (vidjeti u tom smislu presudu od 6. rujna 2018., Alpenrind i dr., C-527/16, EU:C:2018:669, t. 95.).

- 53 U tim se okolnostima to odstupanje ne može primijeniti na poduzeće za privremeno zapošljavanje koje, iako u državi članici u kojoj ima poslovni nastan obavlja djelatnosti odabira i zapošljavanja ustupljenih radnika, u toj državi uopće ne ustupa ili barem zanemarivo ustupa takve radnike poduzećima preuzimateljima koja također imaju poslovni nastan u istoj državi. Naime, posljedica primjene navedenog odstupanja na takvo poduzeće za privremeno zapošljavanje bila bi to da bi se njezinim područjem primjene obuhvatili radnici koje je to poduzeće odabralo i zaposlilo, a koji svoju djelatnost uglavnom ili čak isključivo obavljaju u državi članici različitoj od one u kojoj navedeno poduzeće ima poslovni nastan, i to iako se to isto pravilo primjenjuje samo na situacije u kojima radnik u određenom razdoblju obavlja svoje djelatnosti u državi članici različitoj od one u kojoj njegov poslodavac redovno obavlja svoje djelatnosti.
- 54 Osim toga, valja istaknuti da Direktiva 2008/104, koja se posebno odnosi na rad posredstvom poduzeća za privremeno zapošljavanje, u članku 3. stavku 1. točki (b) definira „poduzeće za privremeno zapošljavanje” kao svaku fizičku ili pravnu osobu koja, u skladu s nacionalnim pravom, sklapa ugovore o radu ili ima radne odnose s radnicima zaposlenima kod poduzeća za privremeno zapošljavanje „kako bi ih” ustupila poduzećima preuzimateljima za rad na određeno vrijeme pod nadzorom i rukovodstvom navedenih poduzeća.
- 55 Što se tiče članka 3. stavka 1. točke (c) te direktive, u njemu se „radnik zaposlen kod poduzeća za privremeno zapošljavanje” definira kao radnik koji ima ugovor o zapošljavanju ili je u radnom odnosu s poduzećem za privremeno zapošljavanje „s ciljem” da bude ustupljen poduzeću preuzimatelju za rad na određeno vrijeme pod njegovim nadzorom i rukovodstvom.
- 56 Te definicije, s obzirom na to da iz njih proizlazi cilj djelatnosti poduzeća za privremeno zapošljavanje, a koji se sastoji od toga da se radnici ustupe poduzećima preuzimateljima, također potkrjepljuju tumačenje prema kojem se za takvo poduzeće može smatrati da u državi članici u kojoj ima poslovni nastan obavlja „značajan dio djelatnosti” u smislu članka 14. stavka 2. Uredbe br. 987/2009 samo ako u njoj obavlja značajan dio djelatnosti ustupanja tih radnika poduzećima preuzimateljima koja imaju poslovni nastan i obavljaju svoje djelatnosti u istoj državi članici.
- 57 Prethodno tumačenje potvrđuje, kao treće, cilj koji se želi postići člankom 14. stavkom 2. Uredbe br. 987/2009 kao i zakonodavstvom Unije kojeg je ta odredba dio.
- 58 U tom pogledu valja podsjetiti na to da Uredba br. 883/2004, čija su provedbena pravila propisana Uredbom br. 987/2009, ima za cilj, kao što to proizlazi iz njezinih uvodnih izjava 1. i 45. kao i članka 42. UEZ-a, koji je postao članak 48. UFEU-a, na temelju kojeg je donesena, među ostalim, osigurati slobodno kretanje radnika u Europskoj uniji, uz poštovanje posebnih značajki nacionalnih sustava o socijalnoj sigurnosti, te koordinirati nacionalne sustave socijalne sigurnosti država članica kako bi se jamčilo učinkovito ostvarivanje slobode kretanja osoba i tako doprinijelo poboljšanju životnog standarda i uvjeta zapošljavanja osoba koje se kreću unutar Unije (vidjeti u tom smislu presudu od 16. srpnja 2020., AFMB i dr., C-610/18, EU:C:2020:565, t. 63. i navedenu sudsku praksu).
- 59 Članak 12. stavak 1. Uredbe br. 883/2004, čiji je doseg pojašnjen člankom 14. stavkom 2. Uredbe br. 987/2009, iako mu je cilj, među ostalim, promicanje slobode pružanja usluga, zajamčene člancima 56. do 62. UFEU-a, u korist poduzeća koja se istom koriste tako da radnike šalju u države članice različite one u kojoj imaju poslovni nastan, obuhvaćen je, kao što to proizlazi iz točaka 34. do 36. ove presude, ciljem navedenim u prethodnoj točki jer se njime predviđa odstupanje od načela države članice zaposlenja, predviđenog člankom 11. stavkom 3. točkom (a) Uredbe br. 883/2004, kako bi se izbjegle komplikacije koje bi mogle proizići iz primjene potonjeg pravila i tako premostile prepreke koje mogu ograničavati slobodno kretanje radnika (vidjeti u tom smislu presudu od 25. listopada 2018., Walltopia, C-451/17, EU:C:2018:861, t. 37. i 38. i navedenu sudsku praksu).

- 60 Konkretno, kako bi se izbjeglo da poduzeće sa sjedištem na području države članice bude obvezno svoje radnike, na koje se uobičajeno primjenjuje zakonodavstvo te države članice u području socijalne sigurnosti, uključiti u sustav socijalne sigurnosti druge države članice u koju će biti upućeni obavljati svoj posao u ograničenom trajanju, člankom 12. stavkom 1. Uredbe br. 883/2004 dopušta se poduzeću da radnici ostanu uključeni u sustav socijalne sigurnosti prve države članice (vidjeti presudu od 25. listopada 2018., Walltopia, C-451/17, EU:C:2018:861, t. 39. i navedenu sudsku praksu).
- 61 Time što je predvidio takvo odstupanje, zakonodavac Unije ponudio je poduzećima koja izvršavaju slobodu pružanja usluga zajamčenu UFEU-om prednost u području socijalne sigurnosti koja ne proizlazi iz samog ostvarivanja te slobode.
- 62 Međutim, kada bi se poduzećima za privremeno zapošljavanje koja prakticiraju slobodno pružanje usluga dopustilo da se koriste tom povlasticom na način da svoje djelatnosti ustupanja radnika usmjere isključivo ili uglavnom prema jednoj državi članici ili više njih koje nisu države članice u kojoj imaju poslovni nastan, ta bi se poduzeća moglo potaknuti da izaberu državu članicu u kojoj se žele nastaniti ovisno o njezinu zakonodavstvu o socijalnoj sigurnosti s jedinim ciljem da se na njih primijeni zakonodavstvo koje je za njih najpovoljnije u tom području čime bi se omogućio „forum shopping”.
- 63 Točno je da se Uredbom br. 883/2004 uspostavlja samo sustav koordinacije zakonodavstava država članica u području socijalne sigurnosti, bez usklađivanja tih zakonodavstava, i da je takvom sustavu svojstveno da postoje razlike između njihovih sustava socijalne sigurnosti, osobito u pogledu razine socijalnih doprinosa koje treba platiti za obavljanje određene djelatnosti (presuda od 16. srpnja 2020., AFMB i dr., C-610/18, EU:C:2020:565, t. 68. i navedena sudska praksa).
- 64 Međutim, cilj te uredbe, koji se sastoji od promicanja slobodnog kretanja radnika i, u slučaju upućivanja radnika, slobode pružanja usluga, time što bi se poduzećima koja ostvaruju tu slobodu pružila prednost u području socijalne sigurnosti, mogao bi biti ugrožen ako bi se tumačenjem članka 14. stavka 2. Uredbe br. 987/2009 omogućilo tim poduzećima da se koriste propisima Unije u tom području isključivo s ciljem ostvarivanja koristi od postojećih razlika među nacionalnim sustavima socijalne sigurnosti. Konkretno, takva primjena tog propisa mogla bi izvršiti negativan pritisak na sustave socijalnog osiguranja država članica te u konačnici dovesti čak i do smanjenja razine zaštite koju oni nude.
- 65 Osim toga, time što bi poduzećima za privremeno zapošljavanje dopustilo da iskorištavaju razlike koje postoje između sustava socijalne sigurnosti država članica, tumačenje članka 12. stavka 1. Uredbe br. 883/2004 i članka 14. stavka 2. Uredbe br. 987/2009 prema kojem radnici zaposleni preko poduzeća za privremeno zapošljavanje ostaju osigurani u sustavu socijalne sigurnosti države članice u kojoj potonja imaju poslovni nastan, iako ne obavljaju nikakvu značajnu djelatnost ustupanja tih radnika poduzećima preuzimateljima koja također tamo imaju poslovni nastan, narušilo bi tržišno natjecanje među različitim mogućim načinima zapošljavanja, u korist rada preko poduzeća za privremeno zapošljavanje u odnosu na poduzeća koja izravno zapošljavaju svoje radnike, koji bi bili uključeni u sustav socijalne sigurnosti države članice u kojoj rade.
- 66 Iz toga proizlazi da, iako se poduzeće za privremeno zapošljavanje koje obavlja svoje djelatnosti ustupanja radnika isključivo ili uglavnom poduzećima preuzimateljima s poslovnim nastanom u državi članici različitoj od one u kojoj ima poslovni nastan ima pravo pozvati na slobodno pružanje usluga zajamčeno UFEU-om, takvo se poduzeće, upravo suprotno, ne može koristiti prednošću koju u području socijalne sigurnosti nudi članak 12. stavak 1. Uredbe br. 883/2004, a koja se sastoji u tome da to poduzeće u pogledu tih radnika zadrži primjenu zakonodavstva države članice u kojoj ima poslovni nastan jer je ta prednost uvjetovana time da to poduzeće obavlja značajan dio svojih djelatnosti ustupanja radnika poduzećima preuzimateljima koja imaju poslovni nastan i koja svoje djelatnosti obavljaju na području države članice u kojoj ono samo ima poslovni nastan.

- 67 Slijedom toga, to što poduzeće za privremeno zapošljavanje djelatnosti odabira i zapošljavanja ustupljenih radnika obavlja u državi članici u kojoj ima poslovni nastan – pa makar i u značajnom dijelu – samo po sebi ne dostaje da bi se moglo smatrati da takvo poduzeće „redovno obavlja svoje djelatnosti” u toj državi članici, u smislu članka 12. stavka 1. Uredbe br. 883/2004, kako je pojašnjen u članku 14. stavku 2. Uredbe br. 987/2009, i da bi se stoga moglo pozvati na odstupanje predviđeno prvom od tih odredaba.
- 68 S obzirom na sva prethodna razmatranja, na postavljeno pitanje valja odgovoriti da članak 14. stavak 2. Uredbe br. 987/2009 treba tumačiti na način da poduzeće za privremeno zapošljavanje s poslovnim nastanom u državi članici mora, kako bi se smatralo da „redovno obavlja svoje djelatnosti” u smislu članka 12. stavka 1. Uredbe br. 883/2004 u toj državi članici, značajan dio svojih djelatnosti ustupanja radnika ostvarivati u korist poduzeća preuzimatelja koja imaju poslovni nastan i obavljaju svoje aktivnosti na području iste države članice.

Troškovi

- 69 Budući da ovaj postupak ima značaj prethodnog pitanja za stranke glavnog postupka pred sudom koji je uputio zahtjev, na tom je sudu da odluči o troškovima postupka. Troškovi podnošenja očitovanja Sudu, koji nisu troškovi spomenutih stranaka, ne nadoknađuju se.

Slijedom navedenog, Sud (veliko vijeće) odlučuje:

Članak 14. stavak 2. Uredbe (EZ) br. 987/2009 Europskog parlamenta i Vijeća od 16. rujna 2009. o utvrđivanju postupka provedbe Uredbe (EZ) br. 883/2004 o koordinaciji sustava socijalne sigurnosti treba tumačiti na način da poduzeće za privremeno zapošljavanje s poslovnim nastanom u državi članici mora, kako bi se smatralo da „redovno obavlja svoje djelatnosti” u smislu članka 12. stavka 1. Uredbe (EZ) br. 883/2004 Europskog parlamenta i Vijeća od 29. travnja 2004. o koordinaciji sustava socijalne sigurnosti, kako je izmijenjena Uredbom (EU) br. 465/2012 Europskog parlamenta i Vijeća od 22. svibnja 2012., u toj državi članici značajan dio svojih djelatnosti ustupanja radnika ostvarivati u korist poduzeća preuzimatelja koja imaju poslovni nastan i obavljaju svoje aktivnosti na području iste države članice.

Potpisi