



Zbirka odločb sodne prakse

SODBA SODIŠČA (veliki senat)

z dne 8. decembra 2020 *

„Ničnostna tožba – Direktiva (EU) 2018/957 – Svoboda opravljanja storitev – Napotitev delavcev – Pogoji za zaposlitev – Plačilo – Trajanje napotitve – Določitev pravne podlage – Člena 53 in 62 PDEU – Sprememba obstoječe direktive – Člen 9 PDEU – Načelo prepovedi diskriminacije – Nujnost – Načelo sorazmernosti – Uredba (ES) št. 593/2008 – Področje uporabe – Cestni prevoz – Člen 58 PDEU“

V zadevi C-626/18,

zaradi ničnostne tožbe na podlagi člena 263 PDEU, vložene 3. oktobra 2018,

Republika Poljska, ki jo zastopata B. Majczyna in D. Lutostańska, agenta,

tožeča stranka,

proti

Evropskemu parlamentu, ki so ga sprva zastopali M. Martínez Iglesias, K. Wójcik, A. Pospíšilová Padowska in L. Visaggio, nato M. Martínez Iglesias, K. Wójcik, L. Visaggio in A. Tamás, agenti,

tožena stranka,

ob intervenciji

Zvezne republike Nemčije, ki sta jo sprva zastopala J. Möller in T. Henze, nato J. Möller, agenta,

Francoske republike, ki jo zastopajo E. de Moustier, A.-L. Desjonquères in R. Coesme, agenti,

Kraljevine Nizozemske, ki jo zastopajo M. K. Bulterman, C. Schillemans in J. Langer, agenti,

Evropske komisije, ki jo zastopajo M. Kellerbauer, B.-R. Killmann in A. Szmytkowska, agenti,

intervenientke,

Svetu Evropske unije, ki so ga sprva zastopali E. Ambrosini, K. Adamczyk Delamarre in A. Norberg, nato E. Ambrosini, A. Sikora-Kaléda, Z. Bodnar in A. Norberg, agenti,

tožena stranka,

ob intervenciji

Zvezne republike Nemčije, ki sta jo sprva zastopala J. Möller in T. Henze, nato J. Möller, agenta,

* Jezik postopka: poljščina.

Francoske republike, ki jo zastopajo E. de Moustier, A.-L. Desjonquères in R. Coesme, agenti,

Kraljevine Nizozemske, ki jo zastopajo M. K. Bulterman, C. S. Schillemans in J. Langer, agenti,

Kraljevine Švedske, ki so jo sprva zastopale C. Meyer-Seitz, A. Falk, H. Shev in H. Eklinder, nato C. Meyer-Seitz, H. Shev in H. Eklinder, agentke,

Evropske komisije, ki jo zastopajo M. Kellerbauer, B.-R. Killmann in A. Szmytkowska, agenti,

intervenientke,

SODIŠČE (veliki senat),

v sestavi K. Lenaerts, predsednik, R. Silva de Lapuerta, podpredsednica, J.-C. Bonichot, M. Vilaras (poročevalec), E. Regan, M. Ilešič in N. Wahl, predsedniki senatov, E. Juhász, D. Šváby, S. Rodin, F. Biltgen, sodniki, K. Jürimäe, sodnica, C. Lycourgos, P. G. Xuereb in N. Jääskinen, sodniki,

generalni pravobranilec: M. Campos Sánchez-Bordona,

sodna tajnica: R. Șereș, administratorica,

na podlagi pisnega postopka in obravnave z dne 3. marca 2020,

po predstavitvi sklepnih predlogov generalnega pravobranilca na obravnavi 28. maja 2020

izreka naslednjo

Sodbo

- 1 Republika Poljska s tožbo Sodišču primarno predlaga razglasitev ničnosti člena 1(2)(a) in (2)(b) ter člena 3(3) Direktive (EU) 2018/957 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 28. junija 2018 o spremembi Direktive 96/71/ES o napotitvi delavcev na delo v okviru opravljanja storitev (UL 2018, L 173, str. 16, in popravek v UL 2019, L 91, str. 77) (v nadaljevanju: izpodbijana direktiva), podredno pa razglasitev ničnosti izpodbijane direktive v celoti.

I. Pravni okvir

A. Pogodba DEU

- 2 Člen 9 PDEU določa:

„Pri opredeljevanju in izvajanju svojih politik in dejavnosti Unija upošteva zahteve, ki so povezane s spodbujanjem visoke stopnje zaposlenosti, zagotavljanjem ustrezne socialne zaščite, bojem proti socialni izključenosti in visoko stopnjo izobraževanja in usposabljanja ter varovanjem človekovega zdravja.“

3 Člen 53 PDEU določa:

„1. Da bi samozaposlenim osebam olajšali začetek in opravljanje njihove dejavnosti, Evropski parlament in Svet [Evropske unije] po rednem zakonodajnem postopku sprejmeta direktive za vzajemno priznavanje diplom, spričeval in drugih dokazil o formalnih kvalifikacijah ter za uskladitev določb zakonov ali drugih predpisov v državah članicah, ki se nanašajo na začetek opravljanja in opravljanje dejavnosti samozaposlenih oseb.

2. Pri zdravstvenih delavcih, zdravstvenih sodelavcih in farmacevtih je postopno odpravljanje omejitev odvisno od uskladitve pogojev za njihovo opravljanje v posameznih državah članicah.“

4 Člen 58(1) PDEU določa:

„Svobodno opravljanje prevoznih storitev urejajo določbe naslova o prevozu.“

5 Člen 62 PDEU določa:

„Določbe členov 51 do 54 se uporabljajo za zadeve, ki jih obravnava to poglavje.“

B. Predpisi v zvezi z napotenimi delavci

1. Direktiva 96/71/ES

6 Direktiva 96/71/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 16. decembra 1996 o napotitvi delavcev v okviru opravljanja storitev (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 5, zvezek 2, str. 431) je bila sprejeta na podlagi člena 57(2) in člena 66 ES (ki sta postala člen 53(1) oziroma člen 62 PDEU).

7 V skladu s členom 3(1) Direktive 96/71 je cilj te direktive delavcem, napotenim na ozemlje držav članic, zagotoviti pogoje za delo in zaposlitev v zvezi z zadevami, določenimi v tej direktivi, ki so v državi članici, v kateri se opravlja delo, urejene z zakonom ali drugim predpisom oziroma kolektivnimi pogodбами ali arbitražnimi odločbami, razglašeni za splošno veljavne.

8 Med zadevami, na katere se nanaša Direktiva 96/71, je bila v členu 3(1)(c) te direktive navedena tista, ki se nanaša na minimalno urno postavko, tudi za nadurno delo.

2. Izpodbijana direktiva

9 Izpodbijana direktiva je bila sprejeta na podlagi člena 53(1) in člena 62 PDEU.

10 V uvodnih izjavah 1, 4, 6 in od 9 do 11 izpodbijane direktive je navedeno:

„(1) Prosto gibanje delavcev, svoboda ustanavljanja in svoboda opravljanja storitev so temeljna načela notranjega trga, zapisana v Pogodbi o delovanju Evropske unije (PDEU). Unija je uporabo in izvrševanje navedenih načel še dodatno okrepila z namenom, da se zagotovijo enaki konkurenčni pogoji za podjetja in spoštovanje pravic delavcev.

[...]

(4) Več kot dvajset let po njenem sprejetju je treba oceniti, ali Direktiva 96/71[...] še vedno zagotavlja ustrezno ravnovesje med potrebo po spodbujanju svobode opravljanja storitev in zagotavljanju enakih konkurenčnih pogojev na eni strani ter potrebo po varstvu pravic napotenih delavcev na drugi strani. Da bi zagotovili enotno uporabo pravil in dejansko socialno konvergenco, bi bilo

treba poleg revizije Direktive 96/71[...] prednost nameniti tudi izvajanju in izvrševanju Direktive 2014/67/EU Evropskega parlamenta in Sveta [z dne 15. maja 2014 o izvrševanju Direktive 96/71 in spremembi Uredbe (EU) št. 1024/2012 o upravnem sodelovanju prek informacijskega sistema za notranji trg (uredba IMI) (UL 2014, L 159, str. 11)].

[...]

- (6) Načelo enakega obravnavanja in prepoved vsakršne diskriminacije na podlagi državljanstva sta bila zagotovljena s pravom Unije že v ustanovnih pogodbah. S sekundarnim pravom se izvaja načelo enakega plačila tako za ženske in moške kot tudi za delavce, zaposlene za določen čas, in primerljive delavce, zaposlene za nedoločen čas, delavce s krajšim delovnim časom in delavce s polnim delovnim časom ter delavce, zaposlene pri agenciji za zagotavljanje začasnega dela, in primerljive delavce v podjetju uporabniku. Med temi načeli je tudi prepoved vseh ukrepov, ki pomenijo neposredno ali posredno diskriminacijo na podlagi državljanstva. Pri uporabi teh načel je treba upoštevati ustrezno sodno prakso Sodišča Evropske unije.

[...]

- (9) Napotitev je začasne narave. Napoteni delavci se po končanem delu, za katero so bili napoteni, običajno vrnejo v državo članico, iz katere so bili napoteni. Vendar pa bi morale glede na dolgo trajanje nekaterih napotitev in ob upoštevanju povezave med trgovino dela države članice gostiteljice in delavci, napoteni za tako dolgo obdobje, države članice gostiteljice v primeru napotitve za obdobja, daljša od 12 mesecev, zagotoviti, da podjetja, ki napotijo delavce na njihovo ozemlje, tem delavcem zagotovijo dodatne pogoje za zaposlitev, ki se obvezno uporabljajo za delavce v državi članici, v kateri se opravlja delo. To obdobje bi bilo treba podaljšati, kadar ponudnik storitev predloži obrazloženo obvestilo.
- (10) Za ohranitev svobode opravljanja storitev na pravični podlagi, in sicer tako kratko- kot dolgoročno, je treba zagotoviti večjo zaščito delavcev, zlasti s preprečevanjem zlorabe pravic, zagotovljenih s Pogodbama. Vendar pa pravila, ki zagotavljajo tako zaščito delavcev, ne morejo vplivati na pravico podjetij, ki napotijo delavce na ozemlje druge države članice, da se sklicujejo na svobodo opravljanja storitev tudi v primerih, ko napotitev presega 12 ali, kadar je ustrezno, 18 mesecev. Vse določbe, ki se uporabljajo za napotene delavce v okviru napotitve, ki presega 12 ali, kadar je ustrezno, 18 mesecev, morajo biti zato združljive s to svobodo. V skladu z ustaljeno sodno prakso so omejitve svobode opravljanja storitev dopustne samo, če so utemeljene z nujnimi razlogi v javnem interesu in če so sorazmerne ter potrebne.
- (11) Kadar napotitev presega 12 ali, kadar je ustrezno, 18 mesecev, bi morali dodatni pogoji za zaposlitev, ki jih mora zagotoviti podjetje, ki delavce napoti na ozemlje druge države članice, veljati tudi za delavce, ki so napoteni, da nadomestijo druge napotene delavce in ki opravljajo enake naloge v istem kraju, s čimer se zagotovi, da se takšne nadomestitve ne uporabljajo za izogibanje sicer veljavnim pravilom.“

11 V uvodnih izjavah od 16 do 19 te direktive je navedeno:

- „(16) Na resnično povezanem in konkurenčnem notranjem trgu podjetja tekmujejo na podlagi dejavnikov, kot so produktivnost, učinkovitost in izobrazba ter raven znanj in spretnosti delovne sile, pa tudi na podlagi kakovosti ter stopnje inovativnosti njihovega blaga in storitev.
- (17) Države članice so pristojne za določitev pravil o plačilu za delo v skladu z nacionalnim pravom in/ali prakso. Določanje plač je izključno v pristojnosti držav članic in socialnih partnerjev. Posebno skrb je treba nameniti temu, da se ne ogrozi nacionalnih sistemov določanja plač ali svobode udeleženih strani.

- (18) Pri primerjavi plačila za delo, izplačanega napotenemu delavcu, in plačila za delo, ki mu pripada v skladu z nacionalnim pravom in/ali prakso države članice gostiteljice, bi bilo treba upoštevati bruto znesek plačila za delo. Primerjati bi bilo treba skupne bruto zneske plačila za delo, ne pa posameznih sestavnih delov plačila za delo, ki so obvezni, kot je določeno v tej direktivi. Da bi zajamčili preglednost in podprli pristojne organe in telesa pri izvajanju pregledov in nadzora, pa je treba kljub vsemu zagotoviti, da so sestavni deli plačila za delo dovolj natančno opredeljeni v skladu z nacionalnim pravom in/ali prakso države članice, iz katere je bil delavec napoten. Razen kadar so dodatki, ki sodijo k napotitvi, povezani s stroški, ki dejansko nastanejo zaradi napotitve, kot so potni stroški in stroški za prehrano ter nastanitev, bi se morali šteti kot del plačila za delo in bi se morali upoštevati za namene primerjave bruto zneskov plačila za delo.
- (19) Dodatki, ki sodijo k napotitvi, imajo pogosto različne namene. Če je njihov namen povračilo stroškov, ki nastanejo zaradi napotitve, kot so potni stroški in stroški za prehrano ter nastanitev, se jih ne smelo šteti kot del plačila za delo. Države članice so v skladu z nacionalnim pravom in/ali prakso pristojne za določitev pravil v zvezi s povračilom teh stroškov. Delodajalec bi moral napotenim delavcem povrniti te stroške v skladu z nacionalnim pravom in/ali prakso, ki se uporablja za delovno razmerje.“

12 V uvodni izjavi 24 navedene direktive je navedeno:

„S to direktivo se vzpostavlja uravnotežen okvir v zvezi s svobodo opravljanja storitev in zaščito napotenih delavcev, ki je nediskriminatoren, pregleden in sorazmeren, hkrati pa upošteva raznolikost odnosov med delodajalci in delojemalci v posameznih državah. Direktiva ne preprečuje uporabe pogojev za zaposlitev, ki so ugodnejši za napotene delavce.“

13 S členom 1(1)(b) izpodbijane direktive sta bila v člen 1 Direktive 96/71 vključena odstavka 1 in 1a:

„–1. [Direktiva 96/71] zagotavlja zaščito napotenih delavcev v času napotitve, kar zadeva svobodo opravljanja storitev, z opredelitvijo obveznih določb glede delovnih pogojev ter varovanja zdravja in varnosti delavcev, ki jih je treba spoštovati.

–1a [Direktiva 96/71] na noben način ne vpliva na uveljavljanje temeljnih pravic, kot so priznane v državah članicah in na ravni Unije, vključno s pravico ali svobodo do stavke ali do drugih ukrepov, zajetih v specifičnih sistemih odnosov med delodajalci in delojemalci v državah članicah, v skladu z nacionalnim pravom in/ali prakso. Prav tako ne vpliva na pravico do pogajanja o kolektivnih pogodbah, njihovega sklepanja in izvrševanja, ali na pravico do sprejemanja kolektivnih ukrepov v skladu z nacionalnim pravom in/ali prakso.“

14 S členom 1(2)(a) izpodbijane direktive je bil spremenjen člen 3(1), prvi pododstavek, točka (c), Direktive 96/71, v ta pododstavek dodani točki (h) in (i) ter v ta člen 3(1) vključen tretji pododstavek:

„1. Države članice, ne glede na to, katero pravo se uporablja za delovno razmerje, poskrbijo, da podjetja iz člena 1(1) delavcem, napotenim na njihovo ozemlje, na podlagi enakega obravnavanja zagotovijo pogoje za zaposlitev v zvezi z naslednjimi zadevami, ki so v državi članici, v kateri se opravlja delo, urejene:

- z zakonom ali drugim predpisom in/ali
- s kolektivnimi pogodbami ali arbitražnimi odločbami, razglašenimi za splošno uporabne ali ki se kako drugače uporabljajo v skladu z odstavkom 8:

[...]

- (c) plačilo za delo, tudi za nadurno delo; ta točka se ne uporablja za pokojninske načrte dodatnega poklicnega zavarovanja;

[...]

- (h) pogoji nastanitve delavcev, kadar jo delodajalec zagotovi delavcem, ki niso v kraju, kjer običajno opravljajo delo;
- (i) dodatki ali povračilo za stroške, namenjeni kritju potnih stroškov ter stroškov za prehrano in nastanitev delavcev, ki so zaradi poklicnih razlogov zdoma.

[...]

Za namene [Direktive 96/71] je pojem plačila za delo določen v nacionalnem pravu in/ali praksi države članice, na ozemlje katere je delavec napoten, in pomeni vse sestavne dele plačila za delo, ki so obvezni po nacionalnih zakonih ali drugih predpisih, kolektivnih pogodbah ali arbitražnih odločbah, ki so v tej državi članici razglašeni za splošno uporabne ali se kako drugače uporabljajo v skladu z odstavkom 8.“

- 15 S členom 1(2)(b) izpodbijane direktive je bil v člen 3 Direktive 96/71 dodan odstavek 1a, ki določa:

„Kadar dejansko trajanje napotitve presega 12 mesecev, države članice ne glede na to, katero pravo se uporablja za delovno razmerje, poskrbijo, da podjetja iz člena 1(1) delavcem, napotenim na njihovo ozemlje, na podlagi enakega obravnavanja poleg pogojev za zaposlitev iz odstavka 1 tega člena zagotovijo vse veljavne pogoje za zaposlitev, določene v državi članici, v kateri se opravlja delo:

- z zakonom ali drugim predpisom in/ali
- s kolektivnimi pogodbami ali arbitražnimi odločbami, razglašeni za splošno uporabne ali ki se kako drugače uporabljajo v skladu z odstavkom 8:

Prvi pododstavek tega odstavka se ne uporablja za naslednje zadeve:

- (a) postopke, formalnosti ter pogoje za sklenitev in prenehanje pogodbe o zaposlitvi, tudi konkurenčne klavzule;
- (b) pokojninske načrte dodatnega poklicnega zavarovanja.

Kadar ponudnik storitev predloži obrazloženo obvestilo, država članica, v kateri se opravlja storitev, obdobje iz prvega pododstavka podaljša na 18 mesecev.

Kadar podjetje iz člena 1(1) napotenega delavca nadomesti z drugim napotenim delavcem, ki opravlja enake naloge v istem kraju, je za namene tega odstavka trajanje napotitve seštevek trajanj napotitvenih obdobj posameznih zadevnih delavcev.

Pojem ‚enake naloge v istem kraju‘ iz četrtega pododstavka tega odstavka se med drugim določi ob upoštevanju vrste storitve, ki se zagotavlja, dela, ki se opravlja, in naslova(-ov) delovnega mesta.“

- 16 V skladu s členom 1(2)(c) izpodbijane direktive člen 3(7) Direktive 96/71 tako določa:

„Odstavki 1 do 6 ne preprečujejo uporabe pogojev za zaposlitev, ki so ugodnejši za delavce.

Dodatki, ki sodijo k napotitvi, se štejejo kot del plačila za delo, razen če so izplačani kot povračilo za stroške, ki dejansko nastanejo zaradi napotitve, kot so potni stroški ter stroški za prehrano in nastanitev. Delodajalec brez poseganja v točko (i) prvega pododstavka odstavka 1 napotenemu delavcu povrne te stroške v skladu z nacionalnim pravom in/ali prakso, ki se uporablja za delovno razmerje.

Kadar v pogojih za zaposlitev, ki veljajo za delovno razmerje, ni določeno, če, in v tem primeru, kateri elementi dodatka, ki sodi k napotitvi, se plačajo kot povračilo stroškov, ki dejansko nastanejo zaradi napotitve ali ki so del plačila za delo, potem se šteje, da je celoten dodatek plačan kot povračilo stroškov.“

17 Člen 3(3) izpodbijane direktive določa:

„Ta direktiva se uporablja za sektor cestnega prometa od datuma začetka uporabe zakonodajnega akta o spremembi Direktive 2006/22/ES [Evropskega parlamenta in Sveta z dne 15. marca 2006 o minimalnih pogojih za izvajanje uredb Sveta (EGS) št. 3820/85 in (EGS) št. 3821/85 o socialni zakonodaji v zvezi z dejavnostmi v cestnem prometu in razveljavitvi Direktive Sveta 88/599/EGS (UL 2006, L 102, str. 35)] glede zahtev za izvrševanje ter določitve posebnih pravil v zvezi z Direktivo 96/71[...] in Direktivo 2014/67[...] za napotitev delavcev v sektorju cestnega prometa.“

C. Predpisi v zvezi z zakonom, ki se uporablja za pogodbene obveznosti

18 V uvodni izjavi 40 Uredbe (ES) št. 593/2008 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 17. junija 2008 o pravu, ki se uporablja za pogodbene obveznosti (Rim I) (UL 2008, L 177, str. 6) je navedeno:

„Treba bi se bilo izogibati stanju, ko so kolizijska pravila razpršena med več instrumentov, ter razlikam med temi pravili. Vendar pa ta uredba ne izključuje možnosti vključitve kolizijskih pravil za pogodbeno obligacijska razmerja v predpise prava [Unije] v zvezi s posebnimi zadevami.

Ta uredba ne bi smela vplivati na uporabo drugih instrumentov, ki opredeljujejo določbe, katerih namen je prispevati k pravilnemu delovanju notranjega trga, če se te določbe ne morejo uporabljati skupaj s pravom, ki ga določajo pravila te uredbe. [...]“

19 Člen 8 te uredbe, naslovljen „Individualne pogodbe o zaposlitvi“, določa:

„1. Za individualne pogodbe o zaposlitvi se uporablja pravo, ki ga v skladu s členom 3 izbereta pogodbeni stranki. Vendar pa taka izbira prava delavca ne sme prikrajšati za zaščito, ki mu jo zagotavljajo določbe, od katerih ni dovoljeno odstopati z dogovorom, po pravu, ki bi se uporabljalo v skladu z odstavki 2, 3 in 4 tega člena, če pogodbeni stranki ne bi bili izbrali drugega prava.

2. Če pogodbeni stranki nista izbrali prava, ki naj se uporablja za individualno pogodbo o zaposlitvi, se za pogodbo uporablja pravo države, v kateri oziroma iz katere delavec v izpolnjevanju pogodbe običajno opravlja svoje delo. Če delavec začasno opravlja delo v drugi državi, se ne šteje, da se je država, v kateri običajno opravlja delo, spremenila.

[...]“

20 Člen 9 navedene uredbe določa:

„1. Prevladujoče obvezne določbe so določbe, katerih upoštevanje je po mnenju države bistvenega pomena za zaščito njenih javnih interesov, kot je na primer njena politična, socialna ali gospodarska ureditev, in sicer do take mere, da se te določbe uporabljajo za vse primere, ki sodijo na njihovo področje uporabe, ne glede na to, katero pravo se sicer uporablja za pogodbo na podlagi te uredbe.

2. Nobena določba te uredbe ne omejuje uporabe prevladujočih obveznih določb prava države sodišča, pred katerim poteka postopek.

3. Prevladujočim obveznim določbam prava države, v kateri morajo biti ali so bile izpolnjene obveznosti, ki izhajajo iz pogodbe, se lahko prizna učinek, kolikor te prevladujoče obvezne določbe izpolnitev pogodbe opredeljujejo kot nezakonito. Pri odločitvi o učinkovanju teh določb se upošteva njihova narava in namen ter posledice njihove uporabe oziroma neuporabe.“

21 Člen 23 iste uredbe, naslovljen „Razmerje do drugih določb prava [Unije]“, določa:

„Z izjemo člena 7 ta uredba ne posega v uporabo določb prava [Unije], ki v zvezi s posameznimi zadevami določajo kolizijska pravila za pogodbeno obligacijska razmerja.“

II. Predlogi strank in postopek pred Sodiščem

22 Republika Poljska Sodišču predlaga, naj:

- primarno,
 - določbo člena 1(2)(a) izpodbijane direktive, ki določa besedilo novega člena 3(1), prvi pododstavek, točka (c), in novega člena 3(1), tretji pododstavek, Direktive 96/71, razglasi za nično;
 - člen 1(2)(b) izpodbijane direktive, ki določa besedilo člena 3(1a) Direktive 96/71, razglasi za ničen in
 - člen 3(3) izpodbijane direktive razglasi za ničen;
- podredno, izpodbijano direktivo razglasi za nično;
- Parlamentu in Svetu naloži plačilo stroškov.

23 Parlament in Svet Sodišču predlagata, naj tožbo zavrne in Republiki Poljski naloži plačilo stroškov.

24 Predsednik Sodišča je s sklepom z dne 2. aprila 2019 dovolil intervencijo Zvezne republike Nemčije, Francoske republike, Kraljevine Nizozemske in Evropske komisije v podporo predlogom Parlamenta in Sveta.

25 Kraljevini Švedski je bila s sklepom predsednika Sodišča z dne 2. aprila 2019 dovoljena intervencija v podporo predlogom Sveta.

III. Tožba

26 Republika Poljska primarno navaja predloge, usmerjene zoper več natančno določenih določb izpodbijane direktive, in podredno predloge, s katerimi predlaga razglasitev ničnosti te direktive v celoti.

27 Parlament meni, da predlogi, navedeni primarno, niso dopustni, ker izpodbijanih določb ni mogoče ločiti od preostalih določb izpodbijane direktive.

A. Dopustnost predlogov, navedenih primarno

28 Opozoriti je treba, da je razglasitev delne ničnosti akta Unije mogoča samo takrat, kadar je elemente, katerih ničnost se zahteva, mogoče ločiti od preostalega akta. V zvezi s tem je Sodišče že večkrat presodilo, da ta zahteva ne bi bila izpolnjena, če bi bila posledica delne ničnosti akta ta, da bi bilo

spremenjeno njegovo bistvo (sodbi z dne 12. novembra 2015, Združeno kraljestvo/Parlament in Svet, C-121/14, EU:C:2015:749, točka 20, in z dne 9. novembra 2017, SolarWorld/Svet, C-204/16 P, EU:C:2017:838, točka 36).

- 29 Prav tako je za preverjanje ločljivosti elementov akta Unije potrebna preučitev njihovega obsega, da bi bilo mogoče presoditi, ali bi razglasitev ničnosti teh elementov spremenila smisel in vsebino tega akta (sodbi z dne 12. novembra 2015, Združeno kraljestvo/Parlament in Svet, C-121/14, EU:C:2015:749, točka 21, in z dne 9. novembra 2017, SolarWorld/Svet, C-204/16 P, EU:C:2017:838, točka 37).
- 30 Poleg tega je vprašanje, ali razglasitev delne ničnosti spreminja bistvo akta Unije, objektivno merilo, in ne subjektivno merilo, ki bi bilo povezano s politično voljo institucije, ki je sporni akt sprejela (sodbi z dne 30. marca 2006, Španija/Svet, C-36/04, EU:C:2006:209, točka 14, in z dne 29. marca 2012, Komisija/Estonija, C-505/09 P, EU:C:2012:179, točka 121).
- 31 Tako člen 1(2)(a) kot tudi člen 1(2)(b) izpodbijane direktive v Direktivo 96/71 vnašata spremembe, in sicer na eni strani s tem, da je bil pojem „minimalna urna postavka“ nadomeščen s pojmom „plačilo“ iz člena 3(1), prvi pododstavek, točka (c), zadnjenavedene direktive, na drugi strani pa s tem, da je bil v to direktivo vključen člen 3(1a), ki določa posebno ureditev za napotitve, ki so praviloma daljše od dvanajstih mesecev.
- 32 Novi pravili, določeni s tema dvema določbama izpodbijane direktive, vnašata pomembne spremembe v ureditev napotenih delavcev, kot je bila vzpostavljena z Direktivo 96/71. Gre za bistvene spremembe te ureditve, ki spreminjajo sprva upoštevano ravnovesje interesov.
- 33 Razglasitev ničnosti zgoraj navedenih določb izpodbijane direktive bi torej posegla v samo bistvo te direktive, saj je ti določbi mogoče šteti za pglavitni del nove ureditve napotitve, ki jo je vzpostavil zakonodajalec Unije (glej po analogiji sodbo z dne 30. marca 2006, Španija/Svet, C-36/04, EU:C:2006:209, točka 16).
- 34 Zato primarna predloga, ki se nanašata na razglasitev ničnosti člena 1(2)(a) in člena 1(2)(b) izpodbijane direktive, nista dopustna, ker ti določbi nista ločljivi od preostalih določb te direktive.
- 35 Ker pa člen 3(3) izpodbijane direktive, na katerega se prav tako nanašajo primarni predlogi, določa le, da se ta direktiva uporablja za sektor cestnega prometa od datuma začetka uporabe posebnega zakonodajnega akta, razglasitev ničnosti te določbe ne bi posegla v bistvo te direktive.
- 36 Ker je tretji tožbeni razlog, ki se konkretno nanaša na navedeno določbo, tako v primarno kot tudi v podredno navedenih predlogih, bo obravnavan ob preučitvi zadnjenavedenih predlogov.

B. Predlogi, navedeni podredno

- 37 Republika Poljska v utemeljitev svojih predlogov navaja tri tožbene razloge, in sicer kršitev člena 56 PDEU s členom 1(2)(a) in (b) izpodbijane direktive, izbira napačne pravne podlage v okviru sprejetja te direktive in napačna vključitev sektorja cestnega prevoza na področje uporabe navedene direktive.
- 38 Najprej je treba preučiti drugi tožbeni razlog, ker se nanaša na izbiro pravne podlage izpodbijane direktive, pri čemer gre torej za vprašanje, ki se postavi pred preučitvijo razlogov, usmerjenih proti vsebini te direktive, nato prvi in nazadnje tretji tožbeni razlog.

1. Drugi tožbeni razlog: izbira napačne pravne podlage za sprejetje izpodbijane direktive

a) Trditve strank

- 39 Republika Poljska izpodbija uporabo člena 53(1) in člena 62 PDEU kot pravne podlage za izpodbijano direktivo, saj ta v nasprotju z Direktivo 96/71 ustvarja omejitve svobode opravljanja storitev podjetij, ki napotujejo delavce.
- 40 V zvezi s tem trdi, da je primarni cilj izpodbijane direktive varstvo napotenih delavcev in da bi morala ta zato temeljiti na upoštevni določbi Pogodbe DEU na področju socialne politike.
- 41 Poleg tega trdi, da cilj člena 1(2)(a) in (b) izpodbijane direktive ni olajševanje izvajanja dejavnosti samozaposlene osebe; to izvajanje je s temi določbami kvečjemu ogroženo. Nadomestitev pojma „minimalna urna postavka“ s pojmom „plačilo za delo“ in nova ureditev, ki se uporablja za delavce, napotene za več kot dvanajst mesecev, naj bi pripeljali do neutemeljenih in nesorazmernih omejitev svobode opravljanja storitev. Zato naj bi bilo protislovno uporabiti pravno podlago, ki se uporabi za harmonizacijo te svobode.
- 42 Parlament in Svet, ki ju podpirajo Zvezna republika Nemčija, Francoska republika, Kraljevina Nizozemska, Kraljevina Švedska in Komisija, trditve Republike Poljske prerekata.

b) Presoja Sodišča

- 43 Uvodoma je treba, prvič, opozoriti, da mora izbira pravne podlage za akt Unije temeljiti na objektivnih elementih, ki so lahko predmet sodnega nadzora, med katerimi sta cilj in vsebina tega akta. Če se pri preizkusu zadevnega akta izkaže, da ima ta dvojni cilj ali da ima dva sestavna dela, pri čemer je mogoče enega opredeliti za glavnega ali prevladujočega, drugi pa je zgolj stranski, mora ta akt temeljiti na samo eni pravni podlagi, in sicer tisti, ki se zahteva za glavni ali prevladujoči cilj oziroma sestavni del (sodba z dne 3. decembra 2019, Češka republika/Parlament in Svet, C-482/17, EU:C:2019:1035, točka 31 in navedena sodna praksa).
- 44 Prav tako je treba navesti, da je pri določanju ustrezne pravne podlage mogoče upoštevati pravni okvir, v katerega je umeščena nova ureditev, zlasti zato, ker lahko tak okvir pojasni cilj te ureditve (sodba z dne 3. decembra 2019, Češka republika/Parlament in Svet, C-482/17, EU:C:2019:1035, točka 32).
- 45 Tako je treba glede ureditve, ki tako kot izpodbijana direktiva spreminja obstoječo zakonodajo, pri opredelitvi pravne podlage te ureditve upoštevati tudi obstoječo zakonodajo, ki jo ta ureditev spreminja, ter predvsem njen cilj in vsebino (sodba z dne 3. decembra 2019, Češka republika/Parlament in Svet, C-482/17, EU:C:2019:1035, točka 42).
- 46 Poleg tega, če so z zakonodajnim aktom že usklajene zakonodaje držav članic na določenem področju delovanja Unije, zakonodajalcu Unije ne sme biti odvzeta možnost, da bi ta akt prilagodil vsaki spremembi okoliščin ali razvoju znanja, glede na njegovo nalogo, da skrbi za varstvo splošnih interesov, ki jih priznava Pogodba DEU, in da bi upošteval horizontalne cilje Unije iz člena 9 te pogodbe, med katerimi so zahteve, povezane s spodbujanjem visoke stopnje zaposlenosti in zagotavljanjem ustrezne socialne zaščite (glej v tem smislu sodbo z dne 21. decembra 2016, AGET Iraklis, C-201/15, EU:C:2016:972, točka 78).
- 47 Zakonodajalec Unije v takem primeru namreč svojo nalogo varovanja teh splošnih interesov in teh horizontalnih ciljev Unije, priznanih s Pogodbo, pravilno izvaja le, če ima možnost prilagajanja upoštevne zakonodaje Unije takim spremembam ali razvoju (sodba z dne 3. decembra 2019, Češka republika/Parlament in Svet, C-482/17, EU:C:2019:1035, točka 39 in navedena sodna praksa).

- 48 Drugič, navesti je treba, da če v Pogodbah obstaja posebna določba, ki je lahko pravna podlaga za obravnavani akt, mora ta temeljiti na tej določbi (sodba z dne 12. februarja 2015, Parlament/Svet, C-48/14, EU:C:2015:91, točka 36 in navedena sodna praksa).
- 49 Tretjič, iz razlage člena 53(1) v povezavi s členom 62 PDEU je razvidno, da je zakonodajalec Unije pristojen sprejemati direktive, katerih namen je med drugim usklajevanje zakonov in drugih predpisov držav članic glede dostopa do dejavnosti opravljanja storitev in njihovo izvajanje, da bi se olajšala dostop do teh dejavnosti in njihovo izvajanje.
- 50 Te določbe zato zakonodajalca Unije pooblašajo, da usklajuje nacionalne ureditve, ki bi lahko že s svojo različnostjo ovirale svobodo opravljanja storitev med državami članicami.
- 51 Vendar na podlagi tega ni mogoče sklepati, da zakonodajalec Unije z usklajevanjem takih ureditev ne sme prav tako skrbeti za spoštovanje splošnega interesa, ki mu sledijo različne države članice, in ciljev iz člena 9 PDEU, ki jih mora Unija upoštevati pri opredelitvi in izvajanju vseh svojih politik in ukrepov, med katerimi so zahteve, na katere je bilo opozorjeno v točki 46 te sodbe.
- 52 Če so pogoji za uporabo člena 53(1) PDEU v povezavi s členom 62 PDEU kot pravne podlage izpolnjeni, zakonodajalcu Unije ni mogoče preprečiti, da se na to pravno podlago opre zato, ker je upošteval tudi take zahteve (glej v tem smislu sodbi z dne 13. maja 1997, Nemčija/Parlament in Svet, C-233/94, EU:C:1997:231, točka 17, in z dne 4. maja 2016, Philip Morris Brands in drugi, C-547/14, EU:C:2016:325, točka 60 in navedena sodna praksa).
- 53 Iz tega sledi, da cilj usklajevalnih ukrepov, ki jih sprejme zakonodajalec Unije na podlagi člena 53(1) PDEU v povezavi s členom 62 PDEU, ne sme biti le olajševanje izvajanja svobode opravljanja storitev, pač pa po potrebi tudi zagotavljanje varstva drugih temeljnih interesov, na katere lahko vpliva ta svoboda (glej v tem smislu sodbo z dne 4. maja 2016, Philip Morris Brands in drugi, C-547/14, EU:C:2016:325, točka 60 in navedena sodna praksa).
- 54 V obravnavani zadevi je treba navesti, da ker so z izpodbijano direktivo spremenjene nekatere določbe Direktive 96/71 ali v to direktivo vključene nove določbe, je zadnjenavedena direktiva del pravnega okvira izpodbijane direktive, kot to potrjujeta zlasti uvodni izjavi 1 in 4 te direktive, v katerih je navedeno, in sicer v prvi, da je Unija temeljna načela notranjega trga, ki so prosto gibanje delavcev, svoboda ustanavljanja in svoboda opravljanja storitev, še dodatno okrepila z namenom, da se zagotovijo enaki konkurenčni pogoji za podjetja in spoštovanje pravic delavcev, in v drugi, da je treba več kot dvajset let po sprejetju Direktive 96/71 oceniti, ali ta direktiva še vedno zagotavlja ustrezno ravnovesje med potrebo po spodbujanju svobode opravljanja storitev in zagotavljanju enakih konkurenčnih pogojev na eni strani ter potrebo po varstvu pravic napotenih delavcev na drugi.
- 55 Na prvem mestu, kar zadeva cilj izpodbijane direktive, obravnavane skupaj z direktivo, ki jo spreminja, je namen izpodbijane direktive vzpostaviti ravnovesje med dvema interesoma, in sicer na eni strani zagotoviti podjetjem vseh držav članic možnost opravljanja storitev v okviru notranjega trga z napotitvijo delavcev države članice, v kateri imajo sedež, v državo članico, v kateri opravljajo storitve, in na drugi strani varovati pravice napotenih delavcev.
- 56 V ta namen je zakonodajalec Unije s sprejetjem izpodbijane direktive skušal zagotoviti svobodo opravljanja storitev na pravični podlagi, in sicer v pravnem okviru, ki zagotavlja konkurenco, ki ne temelji na tem, da se v neki državi članici uporabljajo bistveno drugačni pogoji za zaposlitev glede na to, ali ima delodajalec sedež v tej državi članici ali ne, in hkrati zagotoviti visoko stopnjo varstva napotenim delavcem, saj je to varstvo med drugim, kot je potrjeno v uvodni izjavi 10 te direktive, sredstvo za „ohranitev svobode opravljanja storitev na pravični podlagi“.

- 57 Zato je namen navedene direktive delovne pogoje in pogoje za zaposlitev napotenih delavcev čim bolj približati delovnim pogojem in pogojem za zaposlitev delavcev, zaposlenih v podjetjih s sedežem v državi članici gostiteljici, ter tako zagotoviti višjo raven varstva delavcev, napotenih v to državo članico.
- 58 Na drugem mestu, kar zadeva vsebino izpodbijane direktive, je njen namen – zlasti z določbami, ki jim Republika Poljska nasprotuje – v večjem obsegu upoštevati varstvo napotenih delavcev, še naprej s ciljem zagotoviti pravično izvajanje svobode opravljanja storitev v državi članici gostiteljici.
- 59 Po tej logiki, prvič, člen 1(1) navedene direktive spreminja člen 1(1) Direktive 96/71, tako da na eni strani dodaja odstavek 1, ki v cilj te zadnjenavedene direktive uvršča zagotovitev varstva napotenih delavcev med njihovo napotitvijo in na drugi strani odstavek 1a, ki določa, da Direktiva 96/71 nikakor ne vpliva na uveljavljanje temeljnih pravic, priznanih v državah članicah in na ravni Unije.
- 60 Drugič, člen 1(2)(a) izpodbijane direktive spreminja člen 3(1) Direktive 96/71, pri čemer se sklicuje na enako obravnavanje kot podlago za jamstvo, ki ga je treba dati napotenim delavcem na področju delovnih pogojev in pogojev za zaposlitev. Seznam področij, na katere se nanaša to jamstvo, razširja na pogoje nastanitve delavcev, kadar delodajalec namestitve zagotovi delavcem, ki niso v kraju, kjer običajno opravljajo delo, na eni strani, ter na dodatke in povračilo za stroške, namenjene kritju potnih stroškov ter stroškov za prehrano in nastanitev delavcev, ki so zaradi poklicnih razlogov zdoma, na drugi strani. Poleg tega je v členu 3(1), prvi pododstavek, točka (c), Direktive 96/71, kakor je bila spremenjena z izpodbijano direktivo (v nadaljevanju: spremenjena Direktiva 96/71), pojem „plačilo“ nadomestil pojem „minimalna urna postavka“.
- 61 Tretjič, izpodbijana direktiva ustvarja stopnjevanje pri uporabi pogojev za zaposlitev države članice gostiteljice, tako da z vključitvijo člena 3(1a) v Direktivo 96/71 nalaga uporabo skoraj vseh teh pogojev, kadar dejansko trajanje napotitve praviloma presega dvanajst mesecev.
- 62 Iz zgoraj navedenega izhaja, da izpodbijana direktiva v nasprotju s trditvami Republike Poljske spodbuja svobodo opravljanja storitev na pravični podlagi, ki je glavni cilj, ki mu sledi, saj zagotavlja, da se bodo pogoji za zaposlitev napotenih delavcev čim bolj približali pogojem za zaposlitev delavcev, zaposlenih v podjetjih s sedežem v državi članici gostiteljici, pri čemer tem napotenim delavcem omogoča pogoje za zaposlitev v tej državi članici, ki so bolj zaščitniški kot pogoji za zaposlitev iz Direktive 96/71.
- 63 Na tretjem mestu, sicer se Direktiva 96/71 v uvodni izjavi 1 nanaša na odpravljanje ovir za prosti pretok oseb in storitev med državami članicami, vendar je v uvodni izjavi 5 te direktive navedeno, da je za uveljavljanje čezmejnega opravljanja storitev potreben obstoj lojalne konkurence in ukrepov, ki varujejo spoštovanje pravic delavcev.
- 64 S tega vidika je v uvodnih izjavah 13 in 14 te direktive navedeno usklajevanje zakonodaj držav članic, tako da je določeno „trdo jedro“ prisilnih predpisov glede minimalne zaščite, ki jih morajo v državi gostiteljici spoštovati delodajalci, ki tja napotujejo svoje delavce.
- 65 Iz tega izhaja, da je Direktiva 96/71 že od sprejetja dalje s sledenjem cilju izboljšanja svobode čezmejnega opravljanja storitev upoštevala potrebo po zagotovitvi konkurence, ki ne temelji na tem, da se v isti državi članici uporabljajo bistveno drugačni pogoji za zaposlitev, glede na to, ali ima delodajalec sedež v tej državi članici ali ne, in torej potrebo po varstvu napotenih delavcev. Natančneje, v členu 3 te direktive so bili navedeni pogoji za delo in zaposlitev države članice gostiteljice, ki jih je treba zagotoviti delavcem, ki so jih delodajalci napotili na ozemlje te države članice, da bi v njej opravljali storitve.

- 66 Poleg tega je treba opozoriti, kot je navedeno v točkah 46 in 47 te sodbe, da zakonodajalcu Unije, ki sprejme zakonodajni akt, ne sme biti onemogočeno, da bi ta akt prilagodil vsaki spremembi okoliščin ali razvoju znanja, glede na njegovo nalogo, da skrbi za varstvo splošnih interesov, priznanih s Pogodbo DEU.
- 67 Na podlagi širšega pravnega okvira, v katerem je bila sprejeta izpodbijana direktiva, pa je treba navesti, da je od začetka veljavnosti Direktive 96/71 na notranjem trgu prišlo do velikih sprememb, med katerimi so predvsem zaporedne širitve Unije v letih 2004, 2007 in 2013, zaradi katerih so lahko na tem trgu sodelovala podjetja držav članic, v katerih so se na splošno uporabljali pogoji za zaposlitev, ki so se zelo razlikovali od tistih, ki so se uporabljali v drugih državah članicah.
- 68 Poleg tega je Komisija, kot je navedel Parlament, v svojem delovnem dokumentu SWD(2016) 52 final z dne 8. marca 2016, naslovljenem „Ocena učinka, ki je priložena predlogu Direktive Parlamenta in Sveta 96/71“ (v nadaljevanju: ocena učinka), ugotovila, da je Direktiva 96/71 povzročila neenake konkurenčne pogoje med podjetji s sedeži v državi članici gostiteljici in podjetji, ki napotujejo delavce v to državo članico, ter segmentacijo trga dela zaradi strukturnega razlikovanja pravil o plačah, ki se uporabljajo za delavce zadevnih podjetij.
- 69 Tako se je zakonodajalec Unije glede na cilj, ki mu je sledila Direktiva 96/71, in sicer zagotovitev svobode čezmejnega opravljanja storitev na notranjem trgu v okviru lojalne konkurence in zagotovitev spoštovanja pravic delavcev, ob upoštevanju razvoja okoliščin in znanja, poudarjenih v točkah 67 in 68 te sodbe, pri sprejetju izpodbijane direktive lahko oprl na enako pravno podlago, kot je ta, ki se je uporabila za sprejetje Direktive 96/71. Ta zakonodajalec je namreč lahko, da bi najbolje dosegel ta cilj v spremenjenem okviru, presodil, da je nujno, da se ravnovesje, na katerem temelji Direktiva 96/71, prilagodi z okrepitevijo pravic delavcev, napotenih v državo članico gostiteljico, tako da se konkurenca med podjetji, ki napotujejo delavce v to državo članico, in podjetji s sedežem v njej razvija v pravičnejših pogojih.
- 70 V teh pogojih je mogoče trditve Republike Poljske, da so upoštevne določbe Pogodbe DEU na področju socialne politike ustrezna pravna podlaga za izpodbijano direktivo, le zavrni.
- 71 Zato je treba drugi tožbeni razlog zavrni.

2. Prvi tožbeni razlog: kršitev člena 56 PDEU s členom 1(2)(a) in (b) izpodbijane direktive

a) Trditve strank

- 72 Republika Poljska s prvim tožbenim razlogom trdi, da izpodbijana direktiva ustvarja omejitve svobode opravljanja storitev, ki so v nasprotju s členom 56 PDEU, ker v Direktivo 96/71 uvaja obveznost držav članic, da napotenim delavcem na eni strani zagotovijo plačilo v skladu z zakonodajo ali prakso države članice gostiteljice, na drugi strani pa zagotovijo vse pogoje za zaposlitev v skladu s to zakonodajo ali to prakso, ker je dejansko trajanje napotitve delavca v bistvu daljše od dvanajstih mesecev.
- 73 Republika Poljska v prvem delu prvega tožbenega razloga meni, prvič, da je nadomestitev pojma „minimalna urna postavka“ s pojmom „plačilo“ iz člena 3(1), prvi pododstavek, točka (c), spremenjene Direktive 96/71 diskriminatorna omejitev svobode opravljanja storitev, ker ponudniku storitev, ki zaposluje napotene delavce, nalaga dodatno ekonomsko in upravno breme.
- 74 Poudarja, da je zato učinek te določbe spremenjene Direktive 96/71 odprava konkurenčne prednosti ponudnikov storitev s sedežem v drugih državah članicah, ki izhaja iz nižjih plačil, kot so plačila v državi članici gostiteljici.

- 75 Drugič, Republika Poljska na eni strani meni, da svoboda opravljanja storitev, zagotovljena s členom 56 PDEU, ne temelji na načelu enakega obravnavanja, pač pa na prepovedi diskriminacije, na drugi strani pa, da so tuji ponudniki storitev v drugačnem in težjem položaju kot ponudniki s sedežem v državi članici gostiteljici, predvsem zato, ker morajo spoštovati pravila svoje matične države članice in pravila te države članice gostiteljice.
- 76 Poleg tega naj bi bili napoteni delavci v položaju, ki je drugačen od položaja delavcev iz države članice gostiteljice, ker je njihovo bivanje v tej državi članici začasno in ker niso vključeni na njen trg dela, saj središče svojih interesov ohranijo v svoji državi prebivališča. Plačilo, izplačano tem delavcem, bi jim moralo zato omogočiti kritje življenjskih stroškov v zadnjenavedeni državi.
- 77 Tretjič, Republika Poljska meni, da za spremembe, ki jih vnaša izpodbijana direktiva, ni mogoče šteti, da so upravičene z nujnimi razlogi v javnem interesu ali da so sorazmerne, medtem ko so se cilji varstva delavcev in preprečitev nelojalne konkurence v Direktivi 96/71 upoštevali.
- 78 Republika Poljska, kot naj bi izhajalo iz uvodne izjave 16 izpodbijane direktive in iz nekaterih odstavkov ocene učinka, trdi, da je stališče zakonodajalca Unije, da korist od konkurenčne prednosti, ki izhaja iz nižjih stroškov delovne sile, odslej sama po sebi pomeni nelojalno konkurenco, čeprav ta korist prej ni bila opredeljena kot taka.
- 79 Republika Poljska v zvezi s tem poudarja, da ne gre za nelojalno konkurenčno prednost, če mora ponudnik storitev delavcem, ki jih napoti v državo članico, izplačati plačo v skladu s pravili, ki veljajo v tej državi članici.
- 80 Republika Poljska v drugem delu prvega tožbenega razloga meni, da člen 3(1a) spremenjene Direktive 96/71 s tem, da določa večje varstvo za delavce, ki so v državo članico gostiteljico napoteni za več kot dvanajst mesecev, uvaja omejitev svobode opravljanja storitev, ki ni niti utemeljena niti sorazmerna.
- 81 Ta določba naj bi uvajala dodatne finančne in upravne spremembe za ponudnika storitev s sedežem v državi članici, ki ni država članica gostiteljica, in naj bi bila glede na dvoumnost – ker zakonodajalec Unije ni sestavil seznama pravil države članice gostiteljice, ki naj se uporabljajo v skladu z navedeno določbo – v nasprotju z načelom pravne varnosti.
- 82 Meni, da načelo enakega obravnavanja velja za osebe, ki uresničujejo svobodo gibanja, in sicer za osebe, ki imajo stabilno zaposlitev v državi članici gostiteljici, da pa razlogovanje po analogiji ni mogoče za delavce, ki so v to državo članico napoteni za več kot dvanajst mesecev, pri čemer poudarja, da napoteni delavci niso vključeni na trg dela navedene države članice.
- 83 Republika Poljska ugotavlja, da je člen 3(1a) spremenjene Direktive 96/71 v nasprotju s členom 9 Uredbe Rim I in da ta direktiva ni *lex specialis* v smislu člena 23 te uredbe.
- 84 Meni, da rešitev, sprejeta v členu 3(1a) spremenjene Direktive 96/71, ni sorazmerna glede na dejstvo, prvič, da je bilo veliko pogojev za zaposlitev v Uniji že harmoniziranih, tako da naj bi bili interesi delavcev z zakonodajo matične države članice dovolj zaščiteni, in drugič, da mehanizem nadomestitve napotenega delavca, ki se upošteva pri izračunu dvanajstmesečnega obdobja, po katerem se uporabljajo skoraj vsi pogoji za zaposlitev, ni povezan s položajem napotenega delavca.
- 85 Nazadnje, navaja, da seštevanje napotitvenih obdobj, ki lahko trajajo mnogo let, ni omejeno.
- 86 Parlament in Svet, ki ju podpirajo Zvezna republika Nemčija, Kraljevina Nizozemska, Kraljevina Švedska in Komisija, trditve Republike Poljske, navedene v utemeljitev dveh delov prvega tožbenega razloga, prerekata.

b) Presoja Sodišča

1) Uvodne ugotovitve

- 87 Na prvem mestu je treba opozoriti, da je Sodišče razsodilo, da prepoved omejitev svobode opravljanja storitev ne velja le za nacionalne ukrepe, pač pa tudi za ukrepe, ki jih sprejemajo institucije Unije (sodba z dne 26. oktobra 2010, Schmelz, C-97/09, EU:C:2010:632, točka 50 in navedena sodna praksa).
- 88 Vendar in kot je razvidno iz točke 53 te sodbe, cilj ukrepov, ki jih sprejme zakonodajalec Unije – ne glede na to, ali gre za harmonizacijo zakonodaj držav članic ali za usklajevanje teh zakonodaj – na področju prostega pretoka blaga, gibanja oseb, pretoka storitev in kapitala, ni le olajšanje izvajanja ene od teh svoboščin, pač pa je njihov namen po potrebi zagotoviti tudi varstvo drugih temeljnih interesov, ki jih priznava Unija in v katere lahko posega ta svoboščina.
- 89 To velja zlasti, kadar zakonodajalec Unije z usklajevalnimi ukrepi, katerih namen je olajšati svobodo opravljanja storitev, upošteva splošni interes, ki mu sledijo različne države članice, in sprejme raven varstva tega interesa, ki se zdi sprejemljiva v Uniji (glej po analogiji sodbo z dne 13. maja 1997, Nemčija/Parlament in Svet, C-233/94, EU:C:1997:231, točka 17).
- 90 Vendar je zakonodajalec Unije, kot je bilo navedeno v točki 56 te sodbe, skušal s sprejetjem izpodbijane direktive zagotoviti svobodo opravljanja storitev na pravični podlagi, in sicer v pravnem okviru, ki zagotavlja konkurenco, ki ne bo temeljila na uporabi – v isti državi članici – bistveno različnih pogojev za zaposlitev glede na to, ali ima delodajalec sedež v tej državi članici ali ne, pri čemer daje napotenim delavcem večje varstvo, saj je to varstvo med drugim, kot je potrjeno v uvodni izjavi 10 te direktive, sredstvo za „ohranitev svobode opravljanja storitev na pravični podlagi“.
- 91 Na drugem mestu se mora sodišče Unije, kadar mu je predložena ničnostna tožba zoper zakonodajni akt, katerega namen je uskladitev zakonodaj držav članic na področju pogojev za zaposlitev, kakršen je izpodbijana direktiva, z vidika interne zakonitosti tega akta prepričati le, da ta ni v nasprotju s pogodbama EU in DEU ali splošnimi načeli prava Unije ter da ob njegovem sprejetju ni prišlo do zlorabe pooblastil.
- 92 Načelo enakega obravnavanja in načelo sorazmernosti, na kateri se sklicuje Republika Poljska v okviru tega tožbenega razloga, pa sta del teh splošnih načel.
- 93 Na eni strani načelo enakega obravnavanja v skladu z ustaljeno sodno prakso zahteva, da se primerljivi položaji ne obravnavajo različno in da se različni položaji ne obravnavajo enako, razen če je taka obravnava objektivno utemeljena (sodba z dne 3. decembra 2019, Češka republika/Parlament in Svet, C-482/17, EU:C:2019:1035, točka 164 in navedena sodna praksa).
- 94 Na drugi strani načelo sorazmernosti zahteva, da so ukrepi, ki se izvajajo na podlagi določbe prava Unije, primerni za uresničitev legitimnih ciljev, ki jim sledi zadevna ureditev, in ne smejo prekoračiti tega, kar je potrebno za njihovo doseg (sodba z dne 3. decembra 2019, Češka republika/Parlament in Svet, C-482/17, EU:C:2019:1035, točka 76 in navedena sodna praksa).
- 95 V zvezi s sodnim nadzorom nad spoštovanjem teh pogojev je Sodišče zakonodajalcu Unije v okviru izvajanja njegovih pristojnosti priznalo široko diskrecijsko pravico na področjih, na katerih njegovo delovanje zahteva tako politične kot gospodarske ali socialne odločitve ter na katerih je dolžan opraviti zapletene presoje in ocene. Tako ne gre za vprašanje, ali je bil ukrep, sprejet na takem področju, edini ali najboljši mogoč, temveč lahko na zakonitost tega ukrepa vpliva samo njegova očitna neprimernost glede na cilj, ki ga pristojne institucije želijo doseči (sodba z dne 3. decembra 2019, Češka republika/Parlament in Svet, C-482/17, EU:C:2019:1035, točka 77 in navedena sodna praksa).

- 96 Ni pa mogoče prerekati, da ureditev Unije glede napotitve delavcev, ki se izvaja v okviru opravljanja storitev, spada na tako področje.
- 97 Poleg tega široka diskrecijska pravica zakonodajalca Unije, ki narekuje omejen sodni nadzor njenega izvajanja, ne velja izključno le glede narave in obsega predpisov, ki jih je treba sprejeti, ampak delno tudi glede ugotavljanja osnovnih podatkov (sodba z dne 3. decembra 2019, Češka republika/Parlament in Svet, C-482/17, EU:C:2019:1035, točka 78 in navedena sodna praksa).
- 98 Vendar mora zakonodajalec Unije, tudi če ima široko diskrecijsko pravico, svojo odločitev utemeljiti z objektivnimi merili in preučiti, ali cilji, zastavljeni z izbranim ukrepom, lahko upravičijo negativne gospodarske posledice, ki so za nekatere gospodarske subjekte celo precejšnje. V skladu s členom 5 Protokola (št. 2) o uporabi načel subsidiarnosti in sorazmernosti, ki je priložen Pogodbi EU in Pogodbi DEU, se namreč pri osnutkih zakonodajnih aktov upošteva, da so vse obremenitve gospodarskih subjektov čim manjše in sorazmerne s ciljem, ki se želi doseči (sodba z dne 3. decembra 2019, Češka republika/Parlament in Svet, C-482/17, EU:C:2019:1035, točka 79 in navedena sodna praksa).
- 99 Poleg tega tudi tak sodni nadzor z omejenim obsegom zahteva, da lahko institucije Unije, ki so avtorice zadevnega akta, pri Sodišču dokažejo, da je bil akt sprejet z dejanskim izvajanjem njihove diskrecijske pravice, ki predpostavlja upoštevanje vseh upoštevanih podatkov in okoliščin položaja, ki ga ta akt ureja. Iz tega izhaja, da morajo te institucije jasno in nedvoumno predložiti osnovne podatke, ki jih je bilo treba upoštevati za utemeljitev izpodbijanih ukrepov navedenega akta in od katerih je bilo odvisno izvajanje njihove diskrecijske pravice (sodba z dne 3. decembra 2019, Češka republika/Parlament in Svet, C-482/17, EU:C:2019:1035, točka 81 in navedena sodna praksa).
- 100 Ob upoštevanju teh ugotovitev je treba preučiti oba dela prvega tožbenega razloga.

2) Prvi del prvega tožbenega razloga: obstoj diskriminatorne omejitve svobode opravljanja storitev

- 101 Republika Poljska na prvem mestu meni, da je nadomestitev pojma „minimalna urna postavka“ s pojmom „plačilo“ iz člena 3(1), prvi pododstavek, točka (c), spremenjene Direktive 96/71 diskriminatorna omejitev svobode opravljanja storitev, ker ta določba ponudnikom storitev, ki zaposlujejo napotene delavce, nalaga dodatno ekonomsko in upravno breme, katerega posledica je odprava konkurenčne prednosti ponudnikov, ki imajo sedež v državah članicah, v katerih so plače nižje.
- 102 Glede na samo naravo spremenjene Direktive 96/71, in sicer naravo instrumenta za usklajevanje zakonodaj držav članic na področju pogojev za zaposlitev, ta pomeni, da za ponudnike storitev, ki napotujejo delavce v državo članico, ki ni država članica, v kateri imajo sedež, ne veljajo le predpisi njihove matične države članice, ampak tudi predpisi države članice gostiteljice teh delavcev.
- 103 Dodatno upravno in ekonomsko breme, ki bi ga lahko zato imeli ti ponudniki, izhaja iz ciljev, ki se jim je sledilo pri spremembi Direktive 96/71, saj je iz te direktive kot instrumenta za usklajevanje zakonodaj držav članic na področju pogojev za zaposlitev že pred to spremembo izhajalo, da so za ponudnike storitev, ki napotujejo delavce, istočasno veljali predpisi njihove matične države članice in države članice gostiteljice.
- 104 Vendar je zakonodajalec Unije, kot je bilo navedeno v točkah 56 in 90 te sodbe, s sprejetjem izpodbijane direktive skušal zagotoviti svobodo opravljanja storitev na pravični podlagi, in sicer v pravnem okviru, ki zagotavlja konkurenco, ki ne temelji na tem, da se v isti državi članici uporabljajo bistveno različni pogoji za zaposlitev glede na to, ali ima delodajalec sedež v tej državi članici ali ne, pri čemer zagotavlja večje varstvo napotenim delavcem, tako varstvo pa je med drugim, kot je potrjeno v uvodni izjavi 10 te direktive, sredstvo za „ohranitev svobode opravljanja storitev na pravični podlagi“.

- 105 Iz tega sledi, da izpodbijana direktiva želi s tem, da zagotavlja večje varstvo napotenim delavcem, zagotoviti uresničevanje svobode opravljanja storitev v Uniji v okviru konkurence, ki ni odvisna od pretiranih razlik v pogojih za zaposlitev, ki se v isti državi članici uporabljajo za podjetja različnih držav članic.
- 106 V tem smislu izpodbijana direktiva za uresničitev takega cilja ponovno vzpostavlja ravnotežje dejavnikov, glede na katere si lahko podjetja s sedežem v različnih državah članicah konkurirajo, ne da bi odpravila morebitno konkurenčno prednost, od katere bi imeli korist ponudniki storitev nekaterih držav članic, ker učinek navedene direktive v nasprotju s trditvijo Republike Poljske nikakor ni odprava vsakršne konkurence, ki temelji na stroških. Določa namreč, da se napotenim delavcem zagotovi uporaba vseh pogojev za zaposlitev v državi članici gostiteljici, med katerimi so sestavni deli plačila za delo, ki so v tej državi obvezni. Ta direktiva torej ne vpliva na druge elemente stroškov podjetij, ki napotujejo take delavce, kot je produktivnost ali učinkovitost teh delavcev, ki so navedeni v uvodni izjavi 16 te direktive.
- 107 Poleg tega je treba poudariti, da je namen izpodbijane direktive v skladu z njeno uvodno izjavo 16 hkrati vzpostavitev „resnično povezanega in konkurenčnega notranjega trga“ in v skladu z njeno uvodno izjavo 4 z enotno uporabo pravil na področju pogojev za zaposlitev doseči „dejansko socialno konvergenco“.
- 108 Iz vsega zgoraj navedenega izhaja, da je zakonodajalec Unije za uresničitev ciljev, navedenih v točki 104 te sodbe, lahko, ne da bi povzročil neupravičeno različno obravnavanje med ponudniki storitev glede na državo članico, v kateri imajo sedež, menil, da je pojem „plačilo“ primernejši od pojma „minimalna urna postavka“ iz Direktive 96/71.
- 109 Na drugem mestu Republika Poljska meni, prvič, da svoboda opravljanja storitev, zagotovljena s členom 56 PDEU, ne temelji na načelu enakega obravnavanja, ampak na prepovedi diskriminacije.
- 110 Tako v bistvu trdi, da izpodbijana direktiva napačno zahteva enako obravnavanje med napotnimi delavci in delavci, zaposlenimi v podjetjih s sedežem v državi članici gostiteljici. Vendar je treba ugotoviti, da iz te direktive ne izhaja taka enakost med tema dvema kategorijama delavcev.
- 111 V tem smislu niti z nadomestitvijo pojma „minimalna urna postavka“ s pojmom „plačilo“ iz člena 3(1), prvi pododstavek, točka (c), spremenjene Direktive 96/71 niti z uporabo pogojev za zaposlitev države članice gostiteljice za napotene delavce glede povračila potnih stroškov, nastanitve in prehrane delavcev, ki so zdoma iz poklicnih razlogov, ti niso postavljeni v enak ali podoben položaj kot delavci, ki so zaposleni v podjetjih s sedežem v državi članici gostiteljici.
- 112 Zaradi teh sprememb se namreč ne uporabljajo vsi pogoji za zaposlitev države članice gostiteljice, saj se za te delavce na podlagi člena 3(1) spremenjene Direktive 96/71 vsekakor uporabljajo le nekateri od teh pogojev.
- 113 Vendar Republika Poljska glede na elemente, navedene v točki 67 te sodbe, ni mogla dokazati, da spremembe, ki so bile z izpodbijano direktivo vnesene v člen 3(1), prvi pododstavek, Direktive 96/71, presegajo to, kar je potrebno za uresničitev ciljev izpodbijane direktive, in sicer zagotovitev svobode opravljanja storitev na pravični podlagi in večjega varstva napotenim delavcem.
- 114 Drugič, Republika Poljska trdi, da so ponudniki storitev s sedežem v drugi državi članici v drugačnem in težjem položaju kot ponudniki s sedežem v državi članici gostiteljici, predvsem zato, ker morajo spoštovati pravila svoje matične države članice in pravila države članice gostiteljice.

- 115 Podobno kot za napotene delavce izpodbijana direktiva ne učinkuje tako, da bi bili ponudniki storitev s sedežem v državah članicah, ki niso država članica gostiteljica, postavljeni v položaj, primerljiv s položajem ponudnikov s sedežem v tej zadnjenavedeni državi, ker lahko prvi delavcem, ki so zaposleni v tej državi, nalagajo le nekatere od pogojev za zaposlitev, ki se uporabljajo za druge.
- 116 Poleg tega, kot je bilo opozorjeno v točkah 102 in 103 te sodbe, spremenjena Direktiva 96/71 že zaradi svoje narave instrumenta za usklajevanje zakonodaj držav članic na področju pogojev za zaposlitev pomeni, da za ponudnike storitev, ki napotujejo delavce v državo članico, ki ni država članica, v kateri imajo sedež, ne veljajo le predpisi njihove matične države, ampak tudi predpisi države članice gostiteljice teh delavcev.
- 117 Glede položaja napotenih delavcev, za katerega naj bi bilo značilno, da je bivanje teh delavcev v državi članici gostiteljici začasno in da niso vključeni na njen trg dela, je res, da ti delavci v nekem obdobju opravljajo svoje naloge v državi članici, ki ni država članica, v kateri običajno prebivajo.
- 118 Zakonodajalec Unije je lahko zato razumno štel za primerno, da je za to obdobje plačilo, ki ga prejmejo ti delavci, kot to določa člen 3(1), prvi pododstavek, točka (c), spremenjene Direktive 96/71, plačilo, ki je določeno z obveznimi določbami države članice gostiteljice, da se jim omogoči pokritje življenjskih stroškov v tej državi članici, in ne – v nasprotju s trditvijo Republike Poljske – plačilo, ki bi jim omogočalo pokritje življenjskih stroškov v njihovi državi običajnega prebivališča.
- 119 Na tretjem mestu Republika Poljska meni, da za spremembe, ki jih vnaša izpodbijana direktiva, ni mogoče šteti, da so upravičene z nujnimi razlogi v javnem interesu ali sorazmerne, medtem ko so se cilji varstva delavcev in preprečitve nelojalne konkurence v Direktivi 96/71 upoštevali.
- 120 Ta trditev temelji na ideji, da naj bi zakonodajalec Unije pri izpodbijani direktivi izhajal iz dejstva, da korist od konkurenčne prednosti, ki izhaja iz stroškov delovne sile, ki so nižji od stroškov delovne sile v državi članici gostiteljici, pomeni nelojalno konkurenco.
- 121 Vendar čeprav izpodbijana direktiva razširja področje pogojev za zaposlitev, ki se uporabljajo za delavce, napotene v državo članico, ki ni država članica, v kateri ti običajno opravljajo svojo dejavnost, njen učinek nikakor ni prepoved vsakršne konkurence, ki temelji na stroških, zlasti konkurence, ki izhaja iz razlik v produktivnosti ali učinkovitosti teh delavcev, ki so navedene v uvodni izjavi 16 te direktive.
- 122 Poleg tega konkurenca, ki bi temeljila na takih razlikah, v nobenem odstavku izpodbijane direktive ni opredeljena za „nelojalno“. Cilj te direktive je ohranitev svobode opravljanja storitev na pravični podlagi z zagotovitvijo varstva napotenih delavcev, med drugim tako, da se za te uporabijo vsi sestavni deli plačila za delo, ki so v tej državi obvezni po predpisih države članice gostiteljice.
- 123 Prvi del prvega tožbenega razloga je treba zato zavrnil.

3) Drugi del prvega tožbenega razloga: neupravičena in nesorazmerna omejitev svobode opravljanja storitev, uvedena s členom 3(1a) spremenjene Direktive 96/71

- 124 Na prvem mestu, člen 3(1a) spremenjene Direktive 96/71 določa, da kadar je delavec v državo članico gostiteljico napoten za več kot dvanajst mesecev ali za več kot osemnajst mesecev, če ponudnik storitev predloži obrazloženo obvestilo o tem, ta država članica na podlagi enakega obravnavanja poleg pogojev za zaposlitev iz člena 3(1) te direktive zagotovi vse veljavne pogoje za zaposlitev, ki so v tej državi določeni z zakonom ali drugim predpisom in/ali s kolektivnimi pogodbami ali arbitražnimi odločbami, razglašeni za splošno uporabne. Zunaj področja uporabe člena 3(1a) spremenjene Direktive 96/71

ostajajo, na eni strani, postopki, formalnosti in pogoji, ki urejajo sklenitev in prenehanje pogodbe o zaposlitvi, vključno s konkurenčnimi klavzulami, ter na drugi strani, pokojninski načrti dodatnega poklicnega zavarovanja.

- 125 Vendar je glede na široko diskrecijsko pravico zakonodajalca Unije, na katero je bilo opozorjeno v točkah 95 in 96 te sodbe, ta zakonodajalec lahko, ne da bi storil očitno napako, ugotovil, da mora biti posledica tako dolge napotitve znatno približanje osebnega položaja zadevnih napotenih delavcev osebnemu položaju delavcev, zaposlenih v podjetjih s sedežem v državi članici gostiteljici, in da ta napotitev upraviči, da se za te dolgoročno napotene delavce uporabljajo skoraj vsi pogoji za zaposlitev, ki veljajo v tej zadnjenavedeni državi članici.
- 126 Na drugem mestu, glede trditve, da so bila s členom 3(1a) spremenjene Direktive 96/71 za ponudnika storitev s sedežem v državi članici, ki ni država članica gostiteljica, uvedena dodatna finančna in upravnna bremena, je že iz točke 102 te sodbe razvidno, da glede na samo naravo spremenjene Direktive 96/71, in sicer naravo instrumenta za usklajevanje zakonodaj držav članic na področju pogojev za zaposlitev, ta direktiva pomeni, da za ponudnike storitev, ki delavce za več kot dvanajst mesecev napotijo v državo članico, ki ni država članica, v kateri imajo sedež, veljajo ne le predpisi njihove države članice, pač pa tudi predpisi države članice gostiteljice teh delavcev.
- 127 Kot je bilo v odgovor na prvi del prvega tožbenega razloga navedeno v točki 103 te sodbe, dodatno upravno in ekonomsko breme, ki bi ga lahko zaradi tega imeli ti ponudniki, izhaja iz ciljev, ki se jim je sledilo pri spremembi Direktive 96/71, saj je iz te direktive kot instrumenta za usklajevanje zakonodaj držav članic na področju pogojev za zaposlitev že pred to spremembo izhajalo, da so za ponudnike storitev, ki napotujejo delavce, istočasno veljali predpisi njihove matične države članice in države članice gostiteljice.
- 128 Na tretjem mestu, kar zadeva trditev o nespoštovanju načela pravne varnosti, glede na dvoumnost zaradi neobstoja seznama pravil države članice gostiteljice, ki se uporabljajo v skladu s členom 3(1a) spremenjene Direktive 96/71, je treba ugotoviti, da ta določba nikakor ni dvoumna, ker v primeru napotitve delavca za več kot dvanajst mesecev nalaga vse pogoje za zaposlitev države članice gostiteljice, z izjemo tistih, ki so z njo izrecno izključeni.
- 129 Poleg tega člen 3(1), četrti pododstavek, spremenjene Direktive 96/71 določa, da države članice objavijo informacije o pogojih za zaposlitev v skladu z nacionalnim pravom in/ali prakso na enotnem uradnem nacionalnem spletnem mestu iz člena 5 Direktive 2014/67, vključno s pogoji za zaposlitev v skladu s členom 3(1a) spremenjene Direktive 96/71.
- 130 Na četrtem mestu, Republika Poljska se sklicuje na člen 9 Uredbe Rim I in meni, da izpodbijana direktiva ni *lex specialis* v smislu člena 23 te uredbe.
- 131 V zvezi s to zadnjo točko je treba navesti, da člen 8 Uredbe Rim I v odstavku 1 vsebuje splošno kolizijsko pravilo, ki se uporablja za pogodbe o zaposlitvi in ki določa pravo, ki ga izberejo stranke take pogodbe, v odstavku 2 pa določa, da se, če stranki take izbire ne opravita, za individualno pogodbo o zaposlitvi uporablja pravo države, v kateri oziroma iz katere delavec običajno opravlja svoje delo, pri čemer se ne šteje, da se je država, v kateri običajno opravlja delo, spremenila, če delavec začasno opravlja delo v drugi državi.
- 132 Vendar Uredba Rim I v členu 23 določa, da je mogoče od kolizijskih pravil, ki jih določa, odstopiti, kadar določbe prava Unije določajo pravila glede prava, ki se uporablja za pogodbene obveznosti na nekaterih področjih, pri čemer je v uvodni izjavi 40 te uredbe navedeno, da navedena uredba ne izključuje možnosti vključitve kolizijskih pravil za pogodbeno obligacijska razmerja v predpise prava Unije v zvezi s posebnimi zadevami.

- 133 Vendar sta tako člen 3(1) spremenjene Direktive 96/71 glede napotenih delavcev kot člen 3(1a) te direktive glede delavcev, ki so praviloma napoteni za več kot dvanajst mesecev, po svoji naravi in svoji vsebini posebni kolizijski pravili v smislu člena 23 Uredbe Rim I.
- 134 Poleg tega postopek priprave Uredbe Rim I dokazuje, da njen člen 23 zajema posebno kolizijsko pravilo, ki je bilo določeno že v členu 3(1) Direktive 96/71, ker je Komisija v predlogu Uredbe Evropskega parlamenta in Sveta o pravu, ki se uporablja za pogodbeno obligacijska razmerja (Rim I) (COM/2005/0650 final) z dne 15. decembra 2005 priložila seznam posebnih kolizijskih pravil, ki so v drugih predpisih prava Unije, med katerimi je bila ta direktiva.
- 135 Nazadnje, čeprav Republika Poljska meni, da je člen 3(1a) spremenjene Direktive 96/71 v nasprotju s členom 9 Uredbe Rim I, zadošča ugotovitev, da se zadnjenavedeni člen, ki ga je treba razlagati ozko, nanaša na „prevladujoče obvezne določbe prava“ držav članic, in sicer na določbo, katere upoštevanje je po mnenju države bistvenega pomena za zaščito njenih javnih interesov (sodba z dne 18. oktobra 2016, Nikiforidis, C-135/15, EU:C:2016:774, točki 41 in 44). Vendar iz nobenega elementa iz spisa, predloženega Sodišču, ni razvidno, da člen 3(1a) spremenjene Direktive 96/71 krši take prevladujoče obvezne določbe prava.
- 136 Na petem mestu, Republika Poljska graja mehanizem iz člena 3(1a), četrti pododstavek, spremenjene Direktive 96/71, ki določa, da kadar podjetje napotenega delavca nadomesti z drugim napotenim delavcem, ki opravlja enake naloge v istem kraju, je za namene odstavka 1a trajanje napotitve seštevke trajanj napotitvenih obdobj posameznih zadevnih delavcev. Prav tako preroka dejstvo, da ta določba ne določa časovne omejitve seštevka napotitvenih obdobj.
- 137 Z uvedbo mehanizma iz člena 3(1a), četrti pododstavek, spremenjene Direktive 96/71 je zakonodajalec uporabil široko diskrecijsko pravico, ki jo ima za zagotovitev, da gospodarski subjekti uvedenih predpisov – kot sta pojasnila Parlament in Svet ter kot je razvidno iz uvodne izjave 11 izpodbijane direktive – kadar so delavci napoteni za več kot dvanajst mesecev, ne bi mogli zaobiti.
- 138 Glede obsega te določbe dejstvo, da se pri mehanizmu seštevka napotitvenih obdobj, ki so jih opravili različni delavci, upošteva delovno mesto, in ne položaj teh delavcev, ne more vplivati na zakonitost navedene določbe, ker Republika Poljska v zvezi s tem ni pojasnila, katera določba Pogodbe DEU ali katero splošno načelo prava Unije naj bi bilo s tem kršeno. Poleg tega neobstoj časovne omejitve seštevka napotitvenih obdobj ne posega v načelo pravne varnosti, ker je v tej isti določbi jasno in natančno navedena prepoved, ki jo določa.
- 139 Iz tega sledi, da je treba drugi del prvega tožbenega razloga in zato ta tožbeni razlog v celoti zavrniti.

3. Tretji tožbeni razlog: napačna vključitev sektorja cestnega prevoza na področje uporabe izpodbijane direktive

a) Trditve strank

- 140 Republika Poljska trdi, da se izpodbijana direktiva napačno uporablja za sektor cestnega prevoza, medtem ko svobodno opravljanje prevoznih storitev v skladu s členom 58 PDEU urejajo določbe naslova Pogodbe DEU o prevozu, tako da se člen 56 PDEU za te storitve ne uporablja.
- 141 Sklicuje se na razlago Komisije, v skladu s katero iz besedila predloga direktive, ki je pripeljal do sprejetja Direktive 96/71, izhaja, da je področje prevoza izključeno iz uporabe določb, ki se uporabljajo za napotitev delavcev.
- 142 Parlament in Svet, ki ju podpirajo Zvezna republika Nemčija, Kraljevina Nizozemska, Kraljevina Švedska in Komisija, trditve Republike Poljske prerokata.

b) Presoja Sodišča

- 143 Republika Poljska meni, da je člen 3(3) izpodbijane direktive, na podlagi katerega se spremenjena Direktiva 96/71 od sprejetja posebnega zakonodajnega akta uporablja v sektorju cestnega prevoza, v nasprotju s členom 58 PDEU.
- 144 V skladu s členom 58 PDEU svobodno opravljanje prevoznih storitev urejajo določbe naslova o prevozu Pogodbe DEU, in sicer členi od 90 do 100 PDEU.
- 145 Iz tega izhaja, da je prevozna storitev v smislu člena 58(1) PDEU izključena iz področja uporabe člena 56 PDEU (sodba z dne 20. decembra 2017, Asociación Profesional Elite Taxi, C-434/15, EU:C:2017:981, točka 48).
- 146 Člen 3(3) izpodbijane direktive določa le, da se bo ta uporabljala v sektorju cestnega prevoza od datuma začetka uporabe zakonodajnega akta o spremembi Direktive 2006/22, katere pravna podlaga je bil člen 71(1) ES, ki je del določb Pogodbe ES v zvezi s prevozi in ustreza členu 91 PDEU.
- 147 Zato namen člena 3(3) izpodbijane direktive ni ureditev svobodnega opravljanja prevoznih storitev in zato ne more biti v nasprotju s členom 58 PDEU.
- 148 Zato je treba tretji tožbeni razlog in tako predloge, navedene podredno, zavrniti.

Stroški

- 149 V skladu s členom 138(1) Poslovnika Sodišča se plačilo stroškov na predlog naloži neuspeli stranki. Parlament in Svet sta predlagala, naj se Republiki Poljski naloži plačilo stroškov, in ker ta s predlogi ni uspela, se ji naloži plačilo stroškov.
- 150 V skladu s členom 140(1) navedenega poslovnika Zvezna republika Nemčija, Francoska republika, Kraljevina Nizozemska, Kraljevina Švedska in Komisija kot intervenientke v postopku nosijo svoje stroške.

Iz teh razlogov je Sodišče (veliki senat) razsodilo:

- 1. Tožba se zavrne.**
- 2. Republika Poljska poleg svojih stroškov nosi stroške Evropskega parlamenta in Sveta Evropske unije.**
- 3. Zvezna republika Nemčija, Francoska republika, Kraljevina Nizozemska, Kraljevina Švedska in Evropska komisija nosijo svoje stroške.**

Podpisi