Zbornik sudske prakse

MIŠLJENJE NEZAVISNOG ODVJETNIKA
MANUELA CAMPOSA SÁNCHEZ-BORDONE
od 28. svibnja 2020.[1]

Predmet C-620/18

Mađarska
protiv
Europskog parlamenta,

Vijeća Europske unije

„Tužba za poništenje – Direktiva (EU) 2018/957 – Direktiva 96/71/EZ – Upućivanje radnika u okviru pružanja usluga – Pravila o uvjetima rada, zaštiti zdravlja i sigurnosti radnika – Neodgovarajuća pravna osnova – Zlouporaba ovlasti – Diskriminirajuća, nepotrebna i neproporcionalna ograničenja – Povreda načela slobode pružanja usluga – Primici od rada upućenih radnika – Radnici upućeni na dugotrajno razdoblje – Povreda Uredbe (EZ) br. 593/2008 o pravu koje se primjenjuje na ugovorne obveze – Povreda načela pravne sigurnosti i normativne jasnoće – Kolektivne mjere radnika – Cestovni promet”

1. Mađarska od Suda prije svega zahtijeva poništenje Direktive (EU) 2018/957[2] o izmjeni Direktive 96/71/EZ[3] o upućivanju radnika u okviru pružanja usluga. Podredno, traži poništenje nekoliko odredbi Direktive 2018/957.

I. Pravni okvir

A. Direktiva 96/71

2. Direktiva 96/71 donesena je na temelju članka 57. stavka 2. i članka 66. UEZ-a (koji su postali članak 53. stavak 1. i članak 62. UFEU-a).

3. U skladu s njezinim člankom 3. stavkom 1., cilj te direktive bio je radnicima upućenim na državno područje država članica jamčiti uvjete zaposlenja u odnosu na njome predviđena pitanja koja su u državi članici u kojoj se obavlja posao određena zakonom ili drugim propisom ili kolektivnim ugovorima ili arbitražnim pravorijecima proglašenim univerzalno primjenjivim.

4. Među pitanjima predviđenim Direktivom 96/71, u njezinu članku 3. stavku 1. točki (c) navedene su minimalne plaće, uključujući one uvećane za prekovremeni rad.

1 Izvorni jezik: španjolski

2 Direktiva Europskog parlamenta i Vijeća od 28. lipnja 2018. o izmjeni Direktive 96/71/EZ o upućivanju radnika u okviru pružanja usluga (SL 2018., L 173, str. 16. i ispravak SL 2019., L 91, str. 77.; u daljnjem tekstu: Direktiva 2018/957)

3 Direktiva Europskog parlamenta i Vijeća od 16. prosinca 1996. o upućivanju radnika u okviru pružanja usluga (SL 1997., L 18, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 5., svezak 5., str. 127.; u daljnjem tekstu: Direktiva 96/71)

B. Direktiva 2018/957

5. Pravna osnova Direktive 2018/957 jest članak 53. stavak 1. i članak 62. UFEU-a.

6. Člankom 1. stavkom 1. točkom (b) Direktive 2018/957 u članak 1. Direktive 96/71 uvode se sljedeće odredbe:

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

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

7. Člankom 1. stavkom 2. točkom (a) Direktive 2018/957 mijenja se članak 3. stavak 1. Direktive 96/71 te se zamjenjuje sljedećim tekstom:

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

– zakonom i drugim propisima, i/ili

– kolektivnim ugovorima ili arbitražnim pravorijecima koji su proglašeni univerzalno primjenjivima ili se na drugi način primjenjuju u skladu sa stavkom 8.:

  (a) maksimalno radno vrijeme i minimalno vrijeme odmora;

  (b) minimalni plaćeni godišnji odmor;

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

  (d) uvjeti ustupanja radnika, posebno preko poduzeća za privremeno zapošljavanje;

  (e) zaštita zdravlja, sigurnost i higijena na radu;

  (f) zaštitne mjere s obzirom na uvjete zaposlenja trudnica ili žena koje su nedavno rodile, djece i mladih;

  (g) jednako postupanje prema muškarcima i ženama i ostale odredbe u odnosu na nediskriminaciju;

  (h) uvjeti smještaja radnika ako ih poslodavac osigurava radnicima koji izbivaju iz svojeg uobičajenog mjesta rada;

  (i) dodaci ili nadoknade za pokrivanje troškova putovanja, hrane i smještaja za radnike koji izbivaju iz svojeg mjesta boravišta zbog profesionalnih razloga.

Točka i. primjenjuje se isključivo na troškove putovanja, hrane i smještaja koji su nastali za upućene radnike kada se od njih traži da putuju u svoje uobičajeno mjesto rada i iz njega u državi članici na čije su državno područje upućeni ili ako ih njihov poslodavac privremeno pošalje iz tog uobičajenog mjesta rada u drugo mjesto rada.

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

[…]"

8. Člankom 1. stavkom 2. točkom (b) Direktive 2018/957 u članak 3. Direktive 96/71 uvodi se stavak 1.a koji glasi kako slijedi:

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

- zakonom i drugim propisima; i/ili

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

Prvi podstavak ovog stavka ne primjenjuje se na sljedeća pitanja:

(a) postupke, formalnosti i uvjete sklapanja i prestanka ugovora o radu, uključujući klauzule o zabrani tržišnog natjecanja;

(b) sustave dopunske strukovne starosne mirovine.

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

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

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

9. U skladu s člankom 1. stavkom 2. točkom (c) Direktive 2018/957, članak 3. stavak 7. Direktive 96/71 sada glasi kako slijedi:

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

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

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

10. U skladu s člankom 3. stavkom 3. Direktive 2018/957:

„Ova se Direktiva primjenjuje na sektor cestovnog prometa od datuma početka primjene zakonodavnog akta o izmjeni Direktive 2006/22/EZ u pogledu zahtjeva u vezi s izvršavanjem i o utvrđivanju posebnih pravila u pogledu Direktive 96/71/EZ i Direktive 2014/67/EU [Europskog parlamenta i Vijeća od 15. svibnja 2014. o provedbi Direktive 96/71/EZ o upućivanju radnika u okviru pružanja usluga i izmjeni Uredbe (EU) br. 1024/2012 o administrativnoj suradnji putem Informacijskog sustava unutarnjeg tržišta (‚Uredba IMI') (SL 2014., L 159, str. 11.)] za upućivanje vozača u sektoru cestovnog prometa".

II. Postupak pred Sudom i zahtjevi stranaka

11. Mađarska vlada od Suda zahtijeva da u cijelosti poništi Direktivu 2018/957. Podredno, ograničava svoje zahtjeve za poništenje na:

– odredbu članka 1. točke 2. podtočke (a) Direktive 2018/957 kojom se utvrđuju točka (c) i treći podstavak novog članka 3. stavka 1. Direktive 96/71;

– odredbu članka 1. točke 2. podtočke (b) Direktive 2018/957 kojom se u članak 3. Direktive 96/71 uvodi stavak 1.a;

– članak 1. točka 2. podtočka (c) Direktive 2018/957;

– članak 3. stavak 3. Direktive 2018/957.

12. Mađarska vlada također zahtijeva da se naloži snošenje troškova Europskom parlamentu i Vijeću Europske unije.

13. Europski parlament i Vijeće zahtijevaju od Suda da odbije tužbu i Mađarskoj naloži snošenje troškova.

14. Njemačkoj, Francuskoj, Nizozemskoj i Komisiji odobrena je intervencija u postupak u potporu zahtjevima Parlamenta i Vijeća. Svi su podnijeli pisana očitovanja, iako je Nizozemska samo podržala argumente Vijeća i Europskog parlamenta.

15. Mađarska vlada je u skladu s člankom 16. trećim stavkom Statuta Suda zahtijevala da u predmetu odlučuje Veliko vijeće.

16. Na raspravi koja je održana 3. ožujka 2020. sudjelovali su Vijeće, Parlament, Komisija te mađarska, njemačka, francuska i nizozemska vlada.

III. Uvodna razmatranja

17. Upućivanje radnika [4] u okviru transnacionalnog pružanja usluga među državama članicama uvijek je u Europskoj uniji bilo osjetljivo pitanje. Unatoč njegovom relativno malom značaju za gospodarstvo [5], zbog njegova pravnog uređenja nastajali su sporovi jer na njegovo uređenje istodobno utječu dva proturječna logična razmišljanja:

– S jedne strane, logika slobodnog pružanja usluga na unutarnjem tržištu. U skladu s tom logikom, treba ukloniti ograničenja kojima se poduzeće jedne države članice s manjim troškovima rada sprečava da svoje radnike u svrhu pružanja usluga uputi u drugu državu članicu s većim troškovima rada. Države podrijetla tih poduzeća ističu potrebu da se slobodno pružanje usluga olakša. Stoga zagovaraju da se na privremeno upućene radnike primjenjuje zakonodavstvo države članice podrijetla i da se primjenjuje što manji broj pravila države domaćina.

– S druge strane, logika zaštite radnih i socijalnih uvjeta privremeno upućenih radnika. Države domaćini zagovaraju da se na te radnike primjenjuju ista pravila o radu kao i na preostale radnike koji rade na njihovu državnom području (da u toj državi za jednak rad primaju jednaku plaću). Na taj način između poduzeća koja ih upućuju i poduzeća sa sjedištem na svojem državnom području ne bi dolazilo do nepoštenog tržišnog natjecanja, spriječio bi se takozvani *socijalni damping*, a istodobno bi se zajamčila bolja zaštita upućenih radnika.

18. Poteškoće u uređenju transnacionalnog upućivanja radnika u biti proizlaze iz činjenice da Unija nije nadležna za usklađivanje uvjeta rada. Javljaju se znatne razlike između uvjeta rada i primitaka od rada u svakoj od tih država [6] zato što države članice imaju tu nadležnost.

19. Na transnacionalno upućivanje radnika, osim pravila o radu dotičnih država i pravila Unije o slobodnom pružanju usluga, primjenjuju se pravila privatnog međunarodnog prava Unije (o zakonu koji se primjenjuje na ugovorne obveze), pravila o socijalnoj sigurnosti Unije i dotičnih država članica te porezna pravila. Zbog te višestruke primjene pravila sve je više poteškoća za njegovo uređenje.

A. Sudska praksa Suda o upućenim radnicima u okviru transnacionalnog pružanja usluga

20. Prije nego što su se zakonodavstva u tom području uskladila, Sud je trebao odlučivati o tome koji zakon treba primijeniti na upućene radnike [7]. Ako država domaćin samo tako nalaže poštovanje svojih pravila o radu, mogla bi onemogućiti pružanje svojih usluga poduzećima u drugim državama koje žele zaposliti tu vrstu radnika.

4 Na temelju članka 2. Direktive 96/71, „upućeni radnik' znači radnik koji u ograničenom vremenskom razdoblju obavlja svoj posao na državnom području države članice koja nije država u kojoj uobičajeno radi".
Prema sudskoj praksi Suda, „upućivanje radnika njihovim ustupanjem u smislu članka 1. stavka 3. točke (c) Direktive 96/71 postoji ako su ispunjena tri uvjeta. Prvo, ustupanje radnika je usluga koje se obavlja uz naknadu, pri čemu radnik ostaje u radnom odnosu s poduzećem pružateljem usluge i ne sklapa ugovor o radu s poduzećem korisnikom. Drugo, to ustupanje karakterizira činjenica da odlazak radnika u državu članicu domaćina predstavlja sam cilj pružanja usluge poduzeća koje pruža uslugu. Treće, u okviru takvog ustupanja radnik obavlja svoje zadatke pod nadzorom i prema uputama poduzeća korisnika usluge" (presude od 14. studenoga 2018., Danieli & C. Officine Meccaniche i dr., C-18/17, EU:C:2018:904, t. 27. i od 18. lipnja 2015., Martin Meat, C-586/13, EU:C:2015:405, t. 33. i navedena sudska praksa).

5 Prema posljednjim dostupnim statističkim podacima, 2017. bilo je 2,8 milijuna transnacionalnih upućivanja radnika, s prosječnim trajanjem kraćim od četiri mjeseca po upućivanju, što ukupno čini tek 0,2 % ukupne radne snage u Uniji. Vidjeti De Wispelaere, F. i Pacolet, J., *Posting of workers Report on A1 Portable Documents issued in 2017*, HIVA-KU Leuven, listopad 2018., str. 9., https://www.etk.fi/wp-content/uploads/Komissio-tilastoraportti-Posting-of-workers-2017.pdf. Međutim, statistički podaci pokazuju da se između 2010. i 2017. broj upućenih radnika povećao za 83 %. Podjela tih radnika po gospodarskim sektorima sljedeća je: građevina (46,5 %), druge usluge (26,7 %), industrija (25,9 %) i poljoprivreda (0,9 %).

6 Opći je trend da države s manjim troškovima rada upućene radnike *izvoze*, dok ih države s boljim uvjetima rada primaju. Vidjeti podatke koje su iznijeli Bradley, H., Tugran, T., Markowska, A. i Fries-Tersch E., *2018 Annual Report on intra-EU Labor Mobility*, 2019., https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/2c170ce2-4c55-11e9-a8ed-01aa75ed71a1/language-en/format-PDF. Na temelju tog izvješća zaključuje se da su države *izvoznici* Poljska, Mađarska ili Litva, a *primatelji* Njemačka, Francuska ili Nizozemska.

7 Vidjeti, na primjer, presude od 17. prosinca 1981., Webb (279/80, EU:C:1981:314); od 3. veljače 1982., Seco i Desquenne & Giral (62/81 i 63/81, EU:C:1982:34; u daljnjem tekstu: presuda Seco i Desquenne & Giral) i od 27. ožujka 1990., Rush Portuguesa (C-113/89, EU:C:1990:142).

21. Sud je zauzeo pristup prema nacionalnim mjerama u tom području koji je u pravilu zauzimao i u području slobodnog pružanja usluga. Najprije bi utvrdio otežava li se nacionalnim pravilom transnacionalno pružanje usluga upućivanjem radne snage pa bi u tom slučaju proveo test proporcionalnosti kako bi odvagnuo je li opravdano važnim razlogom, odnosno razlogom u općem interesu koji treba štititi.

22. Prema ustaljenoj sudskoj praksi, članak 56. UFEU-a ne zahtijeva samo uklanjanje svih oblika diskriminacije na temelju državljanstva protiv pružatelja usluga s poslovnim nastanom u drugoj državi članici, nego i ukidanje svih ograničenja, čak i ako se bez razlike primjenjuju i na domaće pružatelje usluga i na one iz drugih država članica, koja mogu spriječiti, otežati ili učiniti manje privlačnima djelatnosti pružatelja usluga s poslovnim nastanom u drugoj državi članici [8].

23. Sud je smatrao da su ograničavajuće one nacionalne mjere kojim se poduzećima propisuje obveza da u državi domaćinu plaćaju udio doprinosa koji poslodavci plaćaju u sustav socijalne sigurnosti za radnike koji se upućuju [9] ili obveza plaćanja doprinosa na ime „biljega za vjernost" i „biljega za loše vrijeme" ako slične doprinose uplaćuju u svojoj državi podrijetla [10].

24. Također je presudio da nacionalno pravilo kojim se prilikom upućivanja radnika propisuje obveza sastavljanja i posjedovanja dokumenata o zapošljavanju u državi članici domaćinu može prouzročiti dodatne administrativne i gospodarske troškove i pristojbe za poduzetnike sa sjedištem u drugoj državi članici, i stoga ograničava slobodno pružanje usluga [11].

25. Ograničavajuće nacionalne mjere ipak mogu biti opravdane ako se odnose na važan razlog u općem interesu, pod uvjetom da: (a) navedeni interes nije zaštićen pravilima koja se primjenjuju na pružatelja usluga u državi članici u kojoj ima poslovni nastan i (b) ta su pravila prikladna za ostvarenje cilja koji se njima nastoji postići i ne prekoračuju ono što je nužno za njegovo ostvarivanje (odnosno proporcionalna su) [12].

26. Neki od važnih razloga u općem interesu koje je Sud prihvatio kako bi podržao primjenu mjera zaposlenja države domaćina na upućene radnike sljedeći su: (a) zaštita radnika [13]; (b)„socijalna zaštita radnika" [14]; (c) „socijalna zaštita radnika u građevinarstvu" [15]; (d) sprečavanje nepoštenog tržišnog natjecanja poduzeća koja svojim upućenim radnicima isplaćuju plaće niže od minimalne razine, s obzirom na to da taj cilj uključuje cilj zaštite radnika kao sredstvo borbe protiv socijalnog dampinga [16] i (e) borba protiv prijevare.

8 Presude od 28. ožujka 1996., Guiot (C-272/94, EU:C:1996:147; u daljnjem tekstu: presuda Guiot, t. 10.); od 23. studenoga 1999., Arblade i dr. (C-369/96 i C-376/96, EU:C:1999:575; u daljnjem tekstu: presuda Arblade i dr., t. 33.) i od 15. ožujka 2001., Mazzoleni i ISA (C-165/98, EU:C:2001:162; u daljnjem tekstu: presuda Mazzoleni i ISA, t. 22.). Vidjeti novije presude od 12. rujna 2019., Maksimovic i dr. (C-64/18, C-140/18, C-146/18 i C-148/18, EU:C:2019:723; u daljnjem tekstu: presuda Maksimovic i dr., t. 30. i 31.) i od 13. studenoga 2018., Čepelnik (C-33/17, EU:C:2018:896; u daljnjem tekstu: presuda Čepelnik, t. 37. i 38.).

9 Presuda Seco i Desquenne & Giral

10 Presuda Guiot

11 Presude Arblade i dr., t. 58. i 59. i Maksimovic i dr., t. 31.

12 Presude Arblade i dr., t. 34. i 35.; od 24. siječnja 2002., Portugaia Construções (C-164/99, EU:C:2002:40; u daljnjem tekstu: presuda Portugaia Construções, t. 19.) i od 21. rujna 2006., Komisija/Austrija (C-168/04, EU:C:2006:595, t. 37.)

13 Presuda Arblade i dr., t. 80. Vidjeti, na primjer, presude, Mazzoleni i ISA, t. 27.; od 25. listopada 2001., Finalarte i dr. (C-49/98, C-50/98, C-52/98 do C-54/98 i C-68/98 do C-71/98, EU:C:2001:564, t. 33.); Portugaia Construções, t. 20. i od 12. listopada 2004., Wolff & Müller (C-60/03, EU:C:2004:610; u daljnjem tekstu: presuda Wolff & Muller, t. 35.).

14 Vidjeti presudu Seco i Desquenne & Giral, t. 10.

15 Vidjeti presude Guiot, t. 15. i Arblade i dr., t. 51.

16 Presuda Wolff & Müller, t. 35., 36. i 41.

27. Sud je u presudi Seco i Desquenne & Giral [17] presudio da, u nedostatku usklađivanja, države članice mogu obvezati one koji zapošljavaju upućene radnike radi pružanja usluga da im, na primjer, plaćaju minimalnu plaću koja se primjenjuje u državi članici domaćinu, čak i ako ti radnici samo privremeno rade na državnom području države članice domaćina i neovisno o državi u kojoj poslodavac ima sjedište. Države članice također mogu propisati obvezu da se poštuju navedena pravila o radu [18].

28. Donošenjem Direktive 96/71 smanjio se broj sporova u kojima je Sud ispitivao usklađenost ograničavajućih nacionalnih mjera o upućivanju radnika s člankom 56. UFEU-a iako oni nisu nestali.

29. Budući da Direktiva 96/71 ne sadržava odredbe kojim bi se osiguralo poštovanje njezinih materijalnih pravila, Sud je nastavio primjenjivati članak 56. UFEU-a pri odlučivanju o nacionalnim ograničenjima propisanim u tom području. Ta se situacija mijenja stupanjem na snagu Direktive 2014/67.

30. Konkretno, ispitivanje dopunskih nacionalnih administrativnih pravila, kojima je namjena omogućavanje provjere poštovanja uvjeta rada upućenih radnika, nastavilo se primjenom članka 56. UFEU-a [19]:

– U skladu s presudom Čepelnik, članku 56. UFEU-a protivi se to da nadležna tijela države domaćina mogu naručitelju radova s poslovnim nastanom u toj državi članici odrediti da obustavi plaćanja drugoj ugovornoj stranci s poslovnim nastanom u drugoj državi članici (podrijetla), to jest da uplati jamčevinu u iznosu jednakom preostalom iznosu dugovanja za građevinske radove, kako bi se osiguralo plaćanje novčane kazne koja bi se mogla izreći toj drugoj ugovornoj stranci u slučaju utvrđene povrede radnog prava države domaćina [20].

– Na isti se način presudilo u presudi Maksimovic i dr. [21].

– Što se tiče upućivanja radnika iz treće države od strane poduzetnika pružatelja usluge s poslovnim nastanom u državi članici, Sud je već presudio da činjenica da se pružanje usluga poduzetnika s poslovnim nastanom u drugoj državi članici na nacionalnom državnom području podvrgava izdavanju administrativne dozvole čini ograničenje u smislu članka 56. UFEU-a [22]. Isti je slučaj ako se propiše obveza da se ishode radne dozvole za upućivanje svojih radnika koji su državljani trećih država i koji zakonito borave i rade u toj drugoj državi članici [23].

B. Usklađivanje zakonodavstava direktivama

1. Direktiva 96/71 i njezine izmjene prije 2018.

31. Zbog dvojbi u pogledu toga koja se pravila nacionalnog radnog prava primjenjuju na poduzeća koja upućuju svoje radnike, države članice tražile su od zakonodavca Unije da uskladi te propise.

17 Točka 14.

18 Presuda od 3. prosinca 2014., De Clercq i dr. (C-315/13, EU:C:2014:2408; u daljnjem tekstu: presuda De Clercq i dr., t. 66. i navedena sudska praksa).

19 Presude Maksimovic i dr., t. 26. i De Clercq i dr., t. 47.

20 Točka 50.

21 Točka 50.

22 Presuda od 14. studenoga 2018., Danieli & C. Officine Meccaniche i dr. (C-18/17, EU:C:2018:904, t. 44. i navedena sudska praksa)

23 Presuda od 21. listopada 2004., Komisija/Luksemburg (C-445/03, EU:C:2004:655, t. 24.)

32. Direktivom 96/71 uređuju se tri oblika upućivanja: (a) izravno pružanje usluga poduzeća u okviru ugovora o pružanju usluga [24]; (b) upućivanje u kontekstu poslovnog nastana ili poduzeća koje je dio iste grupe („upućivanje unutar grupe") i (c) upućivanje radnika posredstvom poduzeća za privremeno zapošljavanje s poslovnim nastanom u drugoj državi članici.

33. Direktivom 96/71 nastojalo se promicati transnacionalno pružanje usluga stvaranjem klime poštenog tržišnog natjecanja i s pomoću mjera kojima se osigurava poštovanje prava upućenih radnika.

34. Njezin je cilj stoga bio uzeti u obzir uvjete zaposlenja koji se primjenjuju u radnom odnosu koji je nastao u transnacionalnom kontekstu. U tu se svrhu njome nastojalo ujednačiti propise država članica „kako bi se utvrdila jezgra *prisilnih pravila za minimalnu zaštitu* kojih se pridržavaju poslodavci u zemlji domaćinu koji upućuju radnike na obavljanje privremenog rada na državnom području države članice u kojoj se usluge pružaju" [25].

35. Ti se ciljevi odražavaju u članku 3. stavku 1. prvom podstavku Direktive 96/71:

– S jedne strane, njime se nastoji osigurati pošteno tržišno natjecanje između nacionalnih poduzeća i onih koja obavljaju transnacionalne usluge: potonja poduzeća svojim radnicima, u ograničenim područjima, moraju priznati uvjete zaposlenja iz države članice domaćina.

– S druge strane, njime se upućenim radnicima nastoji osigurati primjena pravila minimalne zaštite države članice domaćina kad je riječ o uvjetima zaposlenja koji se odnose na ta područja dok privremeno rade na njezinu državnom području [26].

36. Provedba Direktive 96/71 bila je otežana otpočetka zbog nejasnoće i nepreciznosti nekih njezinih pojmova i uvjeta primjene [27].

37. Sud je pokušao pojasniti neke od najvažnijih pojmova u tom području:

– Što se tiče pojma „minimalne plaće", definicija konstitutivnih dijelova tog pojma pripada u područje prava države članice upućivanja, pod uvjetom da učinak te definicije (što može proizaći iz zakonodavstva ili relevantnih nacionalnih kolektivnih ugovora ili tumačenja koja o tome daju nacionalni sudovi) nije sprečavanje slobode pružanja usluga između država članica.

– Sud je trebao kazuistički pojasniti koje elemente treba (ili ne treba) uključiti u navedenu minimalnu plaću, osobito u presudama Komisija/Njemačka, Isbir i Sähköalojen ammattiliitto [28].

24 To je najčešći slučaj: poduzeće s poslovnim nastanom u državi članici u svrhu transnacionalnog pružanja usluga upućuje radnike, za svoj račun i pod svojim vodstvom, na državno područje druge države članice. Ugovor se sklapa između poduzeća koji upućuje radnike i primatelja usluge koji posluje u drugoj državi članici, pod uvjetom da između tog poduzeća i radnika postoji radni odnos za vrijeme trajanja upućivanja. Vidjeti presude od 3. travnja 2008., Rüffert (C-346/06, EU:C:2008:189; u daljnjem tekstu: presuda Rüffert, t. 19.) i od 19. prosinca 2019., Dobersberger (C-16/18, EU:C:2019:1110; u daljnjem tekstu: presuda Dobersberger, t. 29.).

25 Uvodna izjava 13. Moje isticanje

26 Presude od 12. veljače 2015., Sähköalojen ammattiliitto (C-396/13, EU:C:2015:86; u daljnjem tekstu: presuda Sähköalojen ammattiliitto, t. 28.) i od 8. prosinca 2007., Laval un Partneri (C-341/05, EU:C:2007:809; u daljnjem tekstu: presuda Laval un Partneri, t. 74. i 76.)

27 U tom pogledu upućujem na Eckhard Voss, Michele Faioli, Jean-Philippe Lhernould, Feliciano Iudicone, Fondazione Giacomo, Posting of Workers Directive – current situation and challenges, European Parliament, 2016., http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2016/579001/IPOL_STU(2016)579001_EN.pdf; i Fotonopoulou Basurko,O., „Reflexiones en torno a la noción de habitualidad vs. temporalidad en las normas de derecho internacional privado del trabajo europeas", u Fotonopoulou Basurko, O., (ur.), *El desplazamiento de trabajadores en el marco de la Unión europea: presente y futuro*, Atelier, Barcelona, 2018., str. 258. do 262.

28 Presude od 14. travnja 2005., Komisija/Njemačka (C-341/02, EU:C:2005:220, t. 25. do 43.); od 7. studenoga 2013., Isbir (C-522/12, EU:C:2013:711; u daljnjem tekstu: presuda Isbir, t. 39. do 45.) i Sähköalojen ammattiliitto, t. 38. do 70.

38. Posebno je bila važna presuda Laval un Partneri jer: (a) s jedne strane, u njoj je potvrdio da su države članice upućenim radnicima obvezne osigurati minimalnu razinu zaštite predviđenu njihovim nacionalnim zakonodavstvom i (b) s druge strane, u njoj je presudio da, neovisno o tome što poduzeća sa sjedištem u drugim državama članicama u državi članici domaćinu mogu, osobito na temelju obveze koju poduzeća imaju prema vlastitim upućenim radnicima, dobrovoljno pristupiti eventualno povoljnijem kolektivnom ugovoru o radu, razina zaštite koju treba osigurati radnicima upućenim na državno područje države članice domaćina u načelu je ograničena na razinu zaštite iz članka 3. stavka 1. prvog podstavka točaka (a) i (b) Direktive 96/71 [29].

39. Osim toga, Sud je u toj presudi utvrdio da članak 3. Direktive 96/71 (zajedno s člankom 56. UFEU-a) treba tumačiti na način da mu se protivi to da sindikat može u okviru kolektivnog spora, odnosno blokiranjem radova, od pružatelja usluga sa sjedištem u drugoj državi članici zahtijevati da s njime započne pregovore o plaći koju treba isplatiti upućenim radnicima te da pristupi kolektivnom ugovoru čije odredbe sadržavaju uvjete koji su u nekim pitanjima povoljniji od uvjeta iz relevantnih zakonskih odredbi, dok se druge odredbe odnose na pitanja koja nisu obuhvaćena člankom 3. navedene direktive [30].

40. Presuda Laval un Partneri donesena je nakon presude International Transport Workers' Federation i Finnish Seamen's Union [31] i prije presuda Rüffert i Komisija/Luksemburg [32], u kojima se smatralo da su neopravdane određene mjere kojima se štite radnici i kojima se ograničava sloboda pružanja usluga ili sloboda poslovnog nastana.

41. Sindikati su smatrali da je ta sudska praksa nepovoljna za interese upućenih radnika [33] te su je kritizirali jer se činilo da se na temelju nje Direktivom 96/71 uspostavlja najviši prag prava koja država članica domaćin može priznati upućenim radnicima te odrediti poduzećima koja ih upućuju [34]. Ne čudi što je dovela do zahtjeva da se Direktiva 96/71 izmijeni [35].

42. Tomu valja dodati utjecaj proširenja Unije 2004. i 2007., odnosno pristupanja novih država članica sa znatnim potencijalom za izvoz upućenih radnika. Gospodarska kriza iz 2008. također je utjecala na provedbu Direktive 96/71 jer je išla u prilog transnacionalnom upućivanju radnika i pridonijela razvoju prijevarnih praksi (fiktivna poduzeća ili *letter box companies*, prividno samozaposlene osobe) [36] kako bi se izbjegla „minimalna" zaštita zajamčena upućenim radnicima.

43. Prvi korak u postupku izmjene bio je donošenje Direktive 2014/67, čija je svrha osigurati provedbu Direktive 96/71 uspostavom novih i ojačanih mehanizama za sprečavanje i kažnjavanje svakog zloupotrebljavanja, zaobilaženja ili prijevare u slučajevima transnacionalnog upućivanja radnika [37].

29 Presuda Laval un Partneri, osobito t. 80. i 81.

30 *Ibidem*, t. 111.

31 Presuda od 11. prosinca 2007. (C-438/05, EU:C:2007:772)

32 Presuda od 19. lipnja 2008. (C-319/06, EU:C:2008:350)

33 U presudi od 17. studenoga 2015., RegioPost (C-115/14, EU:C:2015:760, t. 66.), došlo je do određenog preokreta, s obzirom na to da se u njoj presudilo da „članak 26. Direktive 2004/18 u vezi s Direktivom 96/71 državi članici domaćinu omogućuje da u okviru dodjele ugovora o javnoj nabavi predvidi prisilno pravilo za minimalnu zaštitu iz članka 3. stavka 1. prvog podstavka točke (c) te direktive, poput onoga o kojem je riječ u glavnom postupku, koje poduzetnicima sa sjedištem u drugim državama članicama propisuje obvezu poštovanja minimalne plaće u korist njihovih radnika upućenih na državno područje države članice domaćina radi izvršenja tog ugovora o javnoj nabavi. Naime, takvo je pravilo dio razine zaštite koja mora biti zajamčena navedenim radnicima".

34 Kilpatrick, C., „Laval's regulatory conundrum: collective standard-setting and the Court's new approach to posted workers", *European Law Review*, br. 6, 2009., str. 848.; Rocca, M., *Posting of Workers and Collective Labour Law: There and Back Again. Between Internal Markets and Fundamental Rights*, Intersentia, Amberes, 2015., str. 181. do 204.

35 Vidjeti analizu koju su proveli Van Nuffel, P. i Afanasjeva, S., „The Posting Workers Directive revised: enhancing the protection of workers in the cross-border provision of services", *European Papers*, 2018., br. 3, str. 1411. do 1413.

36 Perdisini, M. i Pallini, M., *Exploring the fraudulent contracting of work in the European Unio*n, 2016., Eurofound, str. 9. do 18.

37 Direktivom 2014/67 obuhvaćeni su problemi povezani s takozvanim „poduzećima poštanskih pretinaca" i njome je ojačana sposobnost država članica da nadziru uvjete rada i osiguraju poštovanje važećih pravila. U njoj se među ostalim navode kriteriji kojim se dokazuje postojanje stvarne povezanosti poslodavca i države članice poslovnog nastana i koji se također mogu primijeniti kako bi se utvrdilo odgovara li neka osoba definiciji upućenog radnika.

44. Direktiva 2014/67 također sadržava odredbe čiji je cilj poboljšanje administrativne suradnje između nadležnih nacionalnih tijela u području upućivanja. Njome se uređuju mjere kontrole koje države članice primjenjuju kad nadziru poštuju li se uvjeti rada upućenih radnika. Osim toga, njome se radi nadzora provedbe Direktive 96/71 zahtijeva uvođenje primjerenih i učinkovitih kontrola i mehanizama praćenja, kao i inspekcija koje provode nacionalna tijela.

2. Direktiva 2018/957

45. Državama članicama trebale su do 18. lipnja 2016. prenijeti Direktivu 2014/67 u svoje nacionalno zakonodavstvo [38]. Komisija je prije isteka tog roka, odnosno 8. ožujka 2016., podnijela prijedlog izmjene Direktive 96/71 [39].

46. U tom se prijedlogu istaknuo sukob između država članica *izvoznika i primatelja* upućenih radnika:

– Austrija, Belgija, Francuska, Nizozemska, Njemačka, Luksemburg i Švedska u zajedničkom su dopisu izrazile potporu modernizaciji Direktive 96/71 kojom se utvrđuje načelo „jednake plaće za jednak rad na istom mjestu". Predložile su izmjenu odredbi te direktive u vezi s radnim i socijalnim uvjetima, posebno u vezi s naknadom, primjenjivima na upućene radnike; potrebno je razmotriti određivanje maksimalnog trajanja upućivanja, posebno uzimajući u obzir odredbe za usklađivanje s Uredbom Unije o koordinaciji sustava socijalne sigurnosti; potrebno je razjasniti uvjete koji se primjenjuju na sektor cestovnog prometa.

– Suprotno tomu, Bugarska, Češka Republika, Estonija, Latvija, Litva, Mađarska, Poljska, Rumunjska i Slovačka u zajedničkom su dopisu izrazile stajalište da je revizija Direktive 96/71 preuranjena te ju je potrebno odgoditi za razdoblje nakon isteka roka za prijenos Direktive 2014/67 te pažljivog ocjenjivanja njezinih učinaka. Te su države članice izrazile zabrinutost da bi načelo „jednake plaće za jednak rad na istom mjestu" moglo dovesti do prepreka na jedinstvenom tržištu, s obzirom da razlike u plaći predstavljaju jedan legitimni element konkurentske prednosti pružatelja usluga. Osim toga, smatrale su da na upućene radnike treba i dalje primjenjivati zakonodavstvo države članice podrijetla kada je riječ o socijalnoj sigurnosti te da ne treba preispitivati poveznicu između upućivanja radnika i koordinacije sustava socijalne sigurnosti.

47. U roku iz članka 6. Protokola br. 2 četrnaest nacionalnih parlamenata uputilo je obrazložena mišljenja Komisiji u kojima su naveli da prijedlog od 8. ožujka 2016. nije u skladu s načelom supsidijarnosti. Tako su aktivirali postupak iz članka 7. stavka 2. Protokola br. 2 uz Ugovore o primjeni načela supsidijarnosti i proporcionalnosti.

48. Pravna osnova Komisijina prijedloga bila su pravila o unutarnjem tržištu, konkretno članak 53. stavak 1. i članak 62. UFEU-a. Nakon analize njegova sadržaja, Komisija je zaključila da je revizija Direktive 96/71 u skladu s načelom supsidijarnosti utvrđenim člankom 5. stavkom 3. UEU-a i da taj prijedlog nije potrebno povući ni izmijeniti [40].

49. Nakon složenih pregovora u Vijeću i Europskom parlamentu [41] revizija Direktive 96/71 odobrena je 28. lipnja 2018. donošenjem Direktive 2018/957, čijim se člankom 3. predviđa rok za njezino prenošenje do 30. srpnja 2020. i čija primjena na usluge cestovnog prijevoza ovisi o donošenju posebnog pravnog akta.

38 Vidjeti Marchal Escalona, N., „El desplazamiento de trabajadores en el marco de una prestación transnacional de servicios: hacia un marco normativo europeo más seguro, justo y especializado", *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, 2019., br. 1, str. 91. do 95.

39 COM(2016) 128 *final*, od 18. ožujka 2016., Prijedlog Direktive Europskog parlamenta i Vijeća o izmjeni Direktive 96/71

40 COM(2016) 505 *final*, od 20. srpnja 2016., Komunikacija Komisije Europskom parlamentu, Vijeću i nacionalnim parlamentima o prijedlogu Direktive o izmjeni Direktive o upućivanju radnika, u pogledu načela supsidijarnosti, u skladu s Protokolom br. 2

41 Vidjeti analizu koju su proveli Van Nuffel, P. i Afanasjeva, S., „The Posting Workers Directive revised: enhancing the protection of workers in the cross-border provision of services", *European Papers*, 2018., br. 3, str. 1414. do 1416.

50. Direktiva 2018/957 donesena je tako da su Poljska i Mađarska glasale protiv, a Hrvatska, Litva, Latvija i Ujedinjena Kraljevina bile su suzdržane.

51. Naposljetku valja istaknuti da je izmjena Direktive 96/71, donošenjem Direktive 2018/957, popraćena prijedlogom o izmjeni Uredbe (EZ) br. 883/2004[42] i osnivanjem Europskog nadzornog tijela za rad[43] čiji je cilj pomagati državama članicama i Komisiji u djelotvornoj primjeni i provedbi prava Unije u području mobilnosti radne snage (uključujući Direktivu 96/71), te koordinaciji sustava socijalne sigurnosti u Uniji.

IV. Prvi tužbeni razlog: pogrešan odabir pravne osnove za Direktivu 2018/957

A. Argumenti

52. Prema mišljenju mađarske vlade, članak 53. stavak 1. i članak 62. UFEU-a, kojima se predviđa usklađivanje zakonodavstva u području slobode pružanja usluga, nisu odgovarajuća pravna osnova za Direktivu 2018/957. Ta se direktiva, s obzirom na njezin cilj i sadržaj, isključivo ili najprije odnosi na zaštitu radnika, zbog čega ju je zakonodavac Unije trebao donijeti na temelju članka 153. UFEU-a ili barem oslanjajući se primarno na potonju pravnu osnovu u području socijalne politike.

53. Prema mišljenju te vlade, Direktivom 2018/957 ne uklanjaju se ograničenja slobode pružanja usluga, nego nastaju prepreke za poduzeća koja pružaju transnacionalne usluge upućivanjem radne snage, s obzirom na to da se u njoj uvode mjere kojima se štite upućeni radnici. Njezin je glavni cilj jednako postupanje prema radnicima, osobito proširena primjena jednake plaće (jednaka plaća za istu zadaću na istome radnom mjestu).

54. Ako se radnici upućuju u okviru transnacionalnog pružanja usluga na razdoblje dulje od 12 mjeseci (ili iznimno 18 mjeseci), Direktivom se nalaže da se na njih primjenjuju isti uvjeti zaposlenja kao i na radnike u zemlji domaćinu. Mađarska vlada u pogledu kraćih razdoblja smatra da se u Direktivi utvrđuje *temeljni skup* obveznih pravila kojima se tim radnicima osigurava minimalna zaštita tijekom njihova upućivanja u državu domaćina.

55. Mađarska vlada smatra da Direktiva 2018/957 ne bi trebala imati istu pravnu osnovu kao i Direktiva 96/71 jer se sadržaj Direktive iz 2018. odnosi na zaštitu upućenih radnika i ne sadržava odredbe o liberalizaciji pružanja usluga.

56. Mađarska vlada također se poziva na sudsku praksu o nadređenosti određenije pravne osnove. Pri donošenju Direktive 96/71 odabrana je opća osnova za usklađivanje zakonodavstava u području slobode pružanja usluga jer nije postojala druga, određenija osnova. Pri donošenju Direktive 2018/957 već je postojala ta određenija osnova (članak 153. UFEU-a) koju je zakonodavac Unije trebao primijeniti.

57. Komisija, Vijeće, Europski parlament te vlade država članica intervenijenata smatraju da je pravna osnova Direktive 2018/957 (članak 53. stavak 1. i članak 62. UFEU-a) točna.

42 COM(2016) 815 *final*, od 13. prosinca 2016., Prijedlog Uredbe Europskog parlamenta i Vijeća o izmjeni Uredbe (EZ) br. 883/2004 o koordinaciji sustava socijalne sigurnosti i Uredbe (EZ) br. 987/2009 o utvrđivanju postupka provedbe Uredbe (EZ) br. 883/2004

43 Uredba (EU) 2019/1149 Europskog parlamenta i Vijeća od 20. lipnja 2019. o osnivanju Europskog nadzornog tijela za rad, izmjeni uredaba (EZ) br. 883/2004, (EU) br. 492/2011 i (EU) 2016/589 i stavljanju izvan snage Odluke (EU) 2016/344 (SL 2019., L 186, str. 21.)

B. Ocjena

58. Sudska praksa Suda o izboru pravne osnove sažeta je u presudi Češka Republika/Parlament i Vijeće[44] na način koji iznosim u nastavku.

– „[I]zbor pravne osnove za neki akt Unije mora [se] temeljiti na objektivnim elementima koji podliježu sudskoj kontroli, među kojima su cilj i sadržaj tog akta. Ako ispitivanje predmetnog akta pokaže da on ima dvije svrhe ili dvije sastavnice te ako se jedna od njih može prepoznati kao glavna ili prevladavajuća, dok je druga samo sporedna, takav se pravni akt mora temeljiti samo na jednoj pravnoj osnovi, naime na onoj koja je u skladu s glavnom ili prevladavajućom svrhom ili sastavnicom.”[45]

– „Štoviše, […] radi utvrđivanja odgovarajuće pravne osnove može [se] uzeti u obzir pravni kontekst u kojem se nalazi novi propis, osobito s obzirom na to da takav kontekst može pružiti pojašnjenje u pogledu svrhe navedenog propisa.”[46]

– „[R]adi utvrđivanja pravne osnove propisa kojim se mijenja postojeći propis u obzir valja uzeti postojeći propis koji se njime mijenja, a osobito njegov cilj i sadržaj.”[47]

– Iz ustaljene sudske prakse također proizlazi da, nakon donošenja pravila o usklađivanju, „zakonodavac Unije ne može biti lišen mogućnosti da taj akt prilagodi svim promjenama okolnosti ili razvoju znanja, s obzirom na njegovu zadaću osiguravanja zaštite općih interesa priznatih Ugovorom”[48].

59. Stoga ću u skladu s tom sudskom praksom provjeriti je li izmjena Direktive 96/71 obuhvaćena marginom prosudbe Unijinih institucija, za što je potrebno: i. utvrditi glavni cilj Direktive 2018/957; ii. ispitati njezin sadržaj[49]. i iii. analizirati kontekst u kojem je donesena.

1. Cilj Direktive 2018/957

60. Kako bi se utvrdio *glavni cilj* te direktive, nužno je uzeti u obzir njezine uvodne izjave i odredbe koje sadržava u cijelosti[50].

61. U uvodnim izjavama Direktive 2018/957 ističe se da njome želi uspostaviti ravnoteža, koju nije uvijek lako postići, između dvaju interesa koji se nužno ne podudaraju[51]:

– S jedne strane, osiguravanja poduzećima država članica da mogu transnacionalno pružati usluge[52] tako da bez neopravdanih ograničenja upućuju radnike iz svoje države poslovnog nastana na način da mogu iskoristiti svoju konkurentsku prednost u slučaju da raspolažu manjim troškovima rada.

44 Presuda od 3. prosinca 2019. (C-482/17, EU:C:2019:1035; u daljnjem tekstu: presuda Češka Republika/Parlament i Vijeće)

45 *Ibidem*, t. 31.

46 *Ibidem*, t. 32.

47 *Ibidem*, t. 42.

48 *Ibidem*, t. 38.

49 Presuda od 21. lipnja 2018., Poljska/Parlament i Vijeće (C-5/16, EU:C:2018:483, t. 49.)

50 Presuda od 27. siječnja 2000., DIR International Film i dr./Komisija (C-164/98 P, EU:C:2000:48, t. 26.)

51 Uvodna izjava 1.: „[…] osiguravanje jednakih uvjeta za poslovanje poduzeća i poštovanja prava radnika”. Na tu se dvojnost upućuje i u uvodnoj izjavi 4.: Direktivom 2018/957 želi se preispitati „uspostavlja li se i dalje Direktivom 96/71 […] odgovarajuća ravnoteža između potrebe za promicanjem slobode pružanja usluga i osiguranjem jednakih uvjeta za poslovanje s jedne strane te potrebe za zaštitom prava upućenih radnika s druge strane”.

52 Uvodna izjava 2. glasi: „Sloboda pružanja usluga uključuje pravo poduzeća na pružanje usluga na državnom području druge države članice te na privremeno upućivanje svojih radnika na državno područje te države članice u tu svrhu”.

– S druge strane, zaštite prava upućenih radnika[53], čiji uvjeti rada u državi domaćinu trebaju biti slični uvjetima u kojima rade radnici iz navedene države.

62. U uvodnim izjavama Direktive 2018/957 stalno se upućuje na tu ravnotežu (između interesa poduzeća koja pružaju usluge i socijalne zaštite upućenih radnika)[54]. U njezinoj uvodnoj izjavi 10., na primjer, nakon što je utvrđeno da je „[o]siguravanje veće zaštite radnika nužno […] za očuvanje slobode pružanja, kratkoročno i dugoročno, usluga na pravednoj osnovi, posebno sprečavanjem zlouporabe prava zajamčenih Ugovorima", dodaje se kao protuteža da se „pravilima kojima se osigurava takva zaštita radnika ne može […] utjecati na pravo poduzeća koja upućuju radnike na državno područje druge države članice da se pozovu na slobodu pružanja usluga".

63. Odgovarajuću ravnotežu između tih dvaju interesa treba osigurati, osim toga, pošteno tržišno natjecanje između poduzeća koja upućuju radnike i poduzeća sa sjedištem u državi članici domaćinu.

64. Točno je da se znatan dio uvodnih izjava Direktive 2018/957 osobito odnosi na zaštitu upućenih radnika. To se ponavljanje objašnjava činjenicom da se 2018. Direktivu 96/71 željelo izmijeniti upravo kako bi se narušila u njoj uspostavljena ravnoteža i kako bi se upućenim radnicima pružila veća zaštita. Zakonodavac Unije smatrao je da je ta izmjena nužna zbog promjene tržištâ rada u Uniji nakon uzastopnih proširenja i zbog gospodarske krize iz 2008.

2. Sadržaj Direktive 2018/957

65. Sadržaj te direktive u skladu je s ciljevima koji se navode u njezinim uvodnim izjavama. U novijoj verziji članka 1. stavka 1. Direktive 96/71 dodatno se naglašava zaštita prava upućenih radnika, dok su u prethodnoj verziji u prvom planu bila poduzeća koja ih zapošljavaju.

66. Izmjenama koje se Direktivom 2018/957 uvode u Direktivu 96/71 želi se, ponavljam, poboljšati uvjete rada upućenih radnika tako da ih se približi uvjetima radnika u državi domaćinu. U tu svrhu:

– Najdulje razdoblje upućivanja utvrđuje se na jednu godinu (ili iznimno 18 mjeseci). Nakon isteka tog vremena, upućeni radnik postaje *dugotrajno zaposleni radnik*[55] na kojeg se načelno primjenjuju isti uvjeti rada kao i na radnike u državi domaćinu.

– Što se tiče radnika koji se upućuju na razdoblje kraće od jedne godine (ili iznimno 18 mjeseci), povećava se broj područja na koja se proširuje obveza jednakog postupanja kao prema svojim državljanima[56]. Konkretno, izraz „minimalne plaće" zamjenjuje se izrazom „primici od rada".

– Poboljšavaju se uvjeti rada radnika koje upućuju poduzeća koja ustupaju radnike ili poduzeća za privremeno zapošljavanje. Naime, države članice moraju osigurati (to je prije bilo fakultativno) da im ti subjekti jamče uvjete rada koji se u skladu s člankom 5. Direktive 2008/104/EZ[57] primjenjuju na radnike zaposlene posredstvom poduzeća za privremeno zapošljavanje sa sjedištem u državi članici domaćinu.

53 U uvodnoj izjavi 3. potvrđuje se cilj socijalne pravde i zaštite, kojim se nastoji zaštititi upućene radnike. Uvodne izjave 5. do 9. također utječu na zaštitu upućenih radnika.

54 To se ponavlja u uvodnoj izjavi 24.; „Ovom se Direktivom uspostavlja uravnotežen okvir u pogledu slobode pružanja usluga i zaštite upućenih radnika koji je nediskriminirajući, transparentan i razmjeran te kojim se istodobno poštuje raznolikost nacionalnih odnosa između radnika i poslodavaca. Ovom se Direktivom ne sprečava primjena uvjeta zaposlenja koji su povoljniji za upućene radnike".

55 Naziv koji je upotrijebio Marchal Escalona, N., „El desplazamiento de trabajadores en el marco de una prestación transnacional de servicios: hacia un marco normativo europeo más seguro, justo y especializado", *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, 2019., br. 1, str. 96. do 98.

56 Njezina točka (h) obuhvaća „uvjet[e] smještaja radnika ako ih poslodavac osigurava radnicima koji izbivaju iz svojeg uobičajenog mjesta rada" i u točki (i) „dodaci ili nadoknade za pokrivanje troškova putovanja, hrane i smještaja za radnike koji izbivaju iz svojeg mjesta boravišta zbog profesionalnih razloga".

57 Direktiva 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.)

67. Osim tih izmjena, Direktiva 2018/957 uključuje druge promjene povezane s praćenjem, kontrolom i izvršavanjem primjene Direktive 96/71, koje su nastale donošenjem Direktive 2014/67.

68. Sadržaj Direktive 2018/957 razmatran u cjelini usmjeren je stoga na povećanje zaštite prava upućenih radnika, ali uvijek u kontekstu transnacionalnog pružanja usluga nekog poduzeća.

3. Kontekst u kojem je donesena Direktiva 2018/957

69. Kao što sam to već objasnio, Direktiva 96/71 nastala je na složen način. Njome se nastojalo poticati i olakšati transnacionalno pružanje usluga, zaštititi upućene radnike i osigurati pošteno tržišno natjecanje između poduzeća države domaćina i poduzeća država članica domaćina.

70. *Status quo* koji je postignut 1996. promijenio se proširenjem Unije 2004. i 2007., kako je ranije navedeno [58]. Zbog te okolnosti, kojoj valja pridodati gospodarsku krizu iz 2008., povećao se broj transnacionalnih upućivanja radnika.

71. U tim okolnostima, potaknute i nejasnoćom nekih njezinih pojmova, političke institucije Unije smatrale su da je nužna izmjena Direktive 96/71, koja je provedena u dvije faze: (a) Direktivom 2014/67, kojom su se, a da Direktiva 96/71 pritom nije izmijenjena, uveli mehanizmi za poboljšanje njezine provedbe zbog pojave brojnih slučajeva prijevare u okviru transnacionalnog upućivanja radnika i (b) donošenjem Direktive 2018/957, kojom se uvode ranije opisane promjene.

72. Već navedene poteškoće s kojima su se suočili Komisija, Vijeće i Europski parlament prilikom provedbe te izmjene otkrile su znatan sukob interesa između država podrijetla poduzeća i država domaćina. U okviru predmetne tužbe za poništenje i tužbe za poništenje Direktive 2018/957 koju je podnijela Poljska (predmet C-626/18) ističe se intenzitet neslaganja država članica.

4. Moje mišljenje o pravnoj osnovi

73. Nakon analize cilja, sadržaja i konteksta Direktive 2018/957, treba utvrditi je li pravna osnova za njezino donošenje (članak 53. stavak 1. i članak 62. UFEU-a) pravilno odabrana, kao što to tvrde Europski parlament, Vijeće, Komisija te njemačka, francuska i nizozemska vlada ili, naprotiv, je li tu direktivu trebalo donijeti na pravnoj osnovi članka 153. UFEU-a, kao što to zagovara Mađarska.

74. Slažem se s Mađarskom da su ciljevi i sadržaj Direktive 2018/957 većinom usmjereni na zaštitu prava upućenih radnika. Međutim, na temelju te okolnosti ne može se zaključiti da se njezini temelji nužno nalaze u članku 153. UFEU-a.

75. Prije svega podsjećam da je Direktivom 2018/957 uvedena važna, ali ograničena izmjena u Direktivu 96/71. Prema sudskoj praksi Suda, akt kojim se izmjenjuje drugi raniji akt u pravilu ima istu pravnu osnovu [59], što mi se čini logičnim. Stoga članak 53. stavak 1. i članak 62. UFEU-a mogu biti odgovarajuća pravna osnova Direktive 2018/957, kao što su to svojedobno bili u slučaju Direktive 96/71, koja je izmijenjena Direktivom 2018/957.

76. Direktivom 2018/957 zakonodavno rješenje iz Direktive 96/71 prilagođava se pojavi (sve češćeg) transnacionalnog upućivanja radnika kako bi se olakšalo slobodno pružanje usluga poduzećima koja se koriste tim oblikom kretanja radne snage.

58 Točke 41. do 44. ovog mišljenja

59 Presuda Češka Republika/Parlament i Vijeće, t. 42.

77. Ponavljam da je ta prilagodba bila nužna zbog promjene tržištâ rada u Uniji te je usmjerena na veću zaštitu uvjeta rada upućenih radnika. U određenim slučajevima to može podrazumijevati povezano smanjenje konkurentnosti poduzeća za pružanje usluga u drugim državama članicama primjenom tog pristupa, ali to je (legitiman) odabir koji je europski zakonodavac htio.

78. Kao što sam to već naveo u okviru analize sudske prakse Suda u tom području, kad donosi pravilo o usklađivanju, zakonodavac Unije ne može biti lišen mogućnosti da taj akt prilagodi svim promjenama okolnosti ili razvoju znanja, s obzirom na njegovu zadaću osiguravanja zaštite općih interesa priznatih Ugovorom [60].

79. Upravo se to dogodilo donošenjem Direktive 2018/957. Zakonodavac Unije unio je u Direktivu 96/17 promjene kako bi ravnotežu interesa koja se u njoj odražava prilagodio novoj situaciji koja je nastala transnacionalnim kretanjem radnika. Predmetni interesi još su isti, ali njihovo središte i točka ravnoteže među njima usmjereni su prema većoj zaštiti radnih prava tih radnika. Tom novom ravnotežom ne opravdava se promjena pravne osnove Direktive 96/71.

80. Mađarska navodi sudsku praksu Suda o izboru određenije pravne osnove u slučaju da postoji nekoliko pravnih osnova za donošenje nekog pravnog akta Unije [61]. Prema njezinu mišljenju, članak 153. UFEU-a određeniji je od članka 53. stavka 1. i članka 62. UFEU-a za donošenje Direktive 2018/957 jer se odnosi na zaštitu prava radnika, a ne na uklanjanje prepreka slobodnom kretanju usluga.

81. Ne slažem se s tom argumentacijom. Članak 153. stavak 2. UFEU-a sadržava dvije različite pravne osnove:

– U njegovoj točki (a) predviđa se donošenje mjera koje su namijenjene poticanju suradnje među državama članicama u području socijalnog prava, pri čemu je isključeno bilo kakvo usklađivanje.

– U njegovoj točki (b) predviđa se donošenje, u određenim socijalnim pitanjima, „minimaln[ih] uvjet[a] koji se postupno primjenjuju”, poštujući uvjete koji postoje u pojedinim državama članicama.

82. Nijedna od tih dviju pravnih osnova nije odgovarajući temelj Direktive 2018/957. Što se tiče radnika upućenih u okviru transnacionalnog pružanja usluga, treba razjasniti koje se radno zakonodavstvo na njih primjenjuje tijekom upućivanja u državu domaćina, a to se utvrđuje tom direktivom. U tu svrhu, suradnja među državama članicama predviđena člankom 153. stavkom 2. točkom (a) UFEU-a nije dovoljna, osobito uzimajući u obzir da interesi država članica podrijetla i domaćina mogu biti različiti, kao što se to ističe u ovom sporu.

83. Za utvrđivanje zakonodavstva kojim će se uređivati radni odnosi (u nekim njihovim aspektima) tijekom upućivanja u državu domaćina također nije potrebno donošenje pravila Unije o minimalnom usklađivanju na koja se upućuje u članku 153. stavku 2. točki (b) UFEU-a. Budući da nije moguće iscrpno usklađivanje svih uvjeta rada u Uniji, i dalje će postojati razlike između radnog prava države podrijetla i radnog prava države domaćina.

60 *Ibidem*, t. 38. i 39.

61 Presuda od 12. veljače 2015., Parlament/Vijeće (C-48/14; EU:C:2015:91, t. 36. i navedena sudska praksa.)

84. Na temelju te pretpostavke, Direktivom 2018/957 samo se utvrđuju pravila države domaćina koja se primjenjuju na upućenog radnika tijekom razdoblja u kojem traje transnacionalno pružanje usluga njegova poduzeća. Tako shvaćena Direktiva slična je *pravilu o sukobu* u skladu s kojim se utvrđuje mjerodavno zakonodavstvo kako bi se olakšalo slobodno pružanje usluga i istodobno očuvala odgovarajuća socijalna zaštita upućenih radnika. Pravnim osnovama članka 153. stavka 2. UFEU-a ne predviđaju se takvi slučajevi, niti su one za njih namijenjene.

85. Stoga članak 153. UFEU-a, za potrebe ovog predmeta, nije *određenija* pravna osnova od članka 53. stavka 1. i članka 62. UFEU-a. Potonja dva članka bila su pravna osnova za donošenje Direktive 96/71 i trebaju imati istu funkciju za njezinu izmjenu koja se provodi Direktivom 2018/957. Budući da ta direktiva dovodi do ponovne uspostave ravnoteže interesa koju je zakonodavac Unije postigao 1996., ima istu pravnu osnovu kao i Direktiva 96/71, unatoč promjenama koje su se otada dogodile u pogledu transnacionalnog upućivanja radnika.

V. Drugi tužbeni razlog: povreda članka 153. stavka 5. UFEU-a

A. Argumenti

86. Mađarska vlada tvrdi da je Direktiva 2018/957 protivna članku 153. stavku 5. UFEU-a jer se njime isključuje Unijina zakonodavna ovlast za uređivanje pitanja primitaka od rada u području radnih odnosa.

87. Prema njezinu mišljenju, time što je utvrdio da primitke od rada za radnike treba prilagoditi važećim propisima u državi članici domaćinu, zakonodavac Unije donio je direktivu koja se u biti odnosi na te primitke od rada. Odabrao je pravne osnove navedene u Direktivi 2018/957 jer je zaključio da je to, u uvjetima nepostojanja Unijine nadležnosti, jedina mogućnost uređivanja primitaka od rada koji čine jedan od bitnih elemenata te direktive. Prema mišljenju mađarske vlade, takvim postupanjem zloupotrijebio je ovlasti.

88. Komisija, Vijeće, Europski parlament i vlade država članica intervenijenata smatraju da je taj drugi tužbeni razlog neosnovan.

B. Ocjena

89. S obzirom na moje mišljenje o prvom tužbenom razlogu, ne trebam se očitovati o drugom tužbenom razlogu. Stoga ću ga razmotriti samo podredno.

90. Prema mišljenju Suda, s obzirom na to da članak 153. stavak 5. UFEU-a (članak 137. stavak 5. UEZ-a) predstavlja iznimku stavaka 1. do 4. istog članka, treba ga usko tumačiti kako se ne bi nepravilno utjecalo na doseg potonjih stavaka niti dovelo u pitanje ciljeve članka 151. UFEU-a.

91. Razlog postojanja iznimke koja se odnosi na „plaće” (pojam upotrijebljen u članku 153. stavku 5. UFEU-a) jest činjenica da utvrđivanje plaća proizlazi iz ugovorne autonomije socijalnih partnera na nacionalnoj razini i odgovara nadležnosti država članica u tom području. S obzirom na trenutačno stanje prava Unije, plaće su isključene iz usklađivanja (u skladu s člankom 151. i sljedećim člancima UFEU-a, koji se odnose na socijalnu politiku Unije) [62].

62 Presude od 15. travnja 2008., Impact (C-268/06, EU:C:2008:223, t. 123. i 124.) i od 13. rujna 2007., Del Cerro Alonso (C-307/05, EU:C:2007:509, t. 39. i 40.)

92. Ta se iznimka odnosi se na mjere koje podrazumijevaju izravno uplitanje zakonodavca Unije u utvrđivanje primitaka od rada. To bi bio slučaj kad bi se nastojalo ujednačiti sve ili neke dijelove konstitutivnih elemenata plaća ili stupnja plaća u državama članicama.

93. Međutim, iznimka se ne može proširiti ni na koje pitanje *u vezi s* plaćom. To bi tumačenje lišilo sadržaja druge domene članka 153. stavka 1. UFEU-a [63].

94. Direktivom 2018/957 samo se ujednačuje primjena te utvrđuje radno pravo (države domaćina ili države podrijetla) koje se primjenjuje na upućene radnike. Ni u kojem se slučaju njome ne utvrđuju iznosi plaće koje treba platiti, za što su, ponavljam, nadležne država domaćin i država podrijetla, svaka na svojem državnom području.

95. Iznimka iz članka 153. stavka 5. UFEU-a ne može se primijeniti niti se njome može spriječiti donošenje Direktive koja je sporna u ovom predmetu. To se potkrepljuje uvodnom izjavom 17. Direktive 2018/957 [64] jer se u njoj potvrđuje isključiva nadležnost država članica u pogledu primitaka od rada.

96. U istom smislu, u *novom* članku 3. stavku 1. trećem podstavku Direktive 96/71 izričito se navodi da „[…] pojam primitaka od rada utvrđuje se nacionalnim pravom i/ili praksom države članice na čije je državno područje radnik upućen […]”.

97. Direktivom 2018/957 točnije se određuje raniji tekst Direktive 96/71 koji se odnosio na „minimalne plaće” tako da ga se dodatno pojašnjava. Međutim, Sud je već naveo da članak 3. stavak 1. drugi podstavak Direktive 96/71:

„– […] za potrebe te direktive, radi utvrđivanja minimalne plaće iz prvog podstavka istog stavka 1., izrijekom upućuje na nacionalno zakonodavstvo ili praksu države članice na čije je područje radnik upućen.

– U tom kontekstu valja napomenuti da Direktiva 96/71 ne daje nikakve elemente za određivanje materijalnog sadržaja minimalne plaće. Određivanje njegovih konstitutivnih elemenata za primjenu te direktive ulazi stoga u područje prava države članice o kojoj je riječ, s time da njegov sadržaj, koji proizlazi iz zakonodavstva ili relevantnih nacionalnih kolektivnih ugovora ili iz tumačenja koja daju nacionalni sudovi, nema za posljedicu ograničenje slobode pružanja usluga u državama članicama” [65].

98. Te se tvrdnje mogu ekstrapolirati na izmjenu Direktive 96/71. Stoga se može isključiti da se Direktivom 2018/957 s materijalnog gledišta usklađuju primici od rada upućenih radnika, čime se ne povređuje članak 153. stavak 5. UFEU-a.

63 Presude od 19. lipnja 2014., Specht i dr. (C-501/12 do C-506/12, C-540/12 i C-541/12, EU:C:2014:2005, t. 33.); od 15. travnja 2008., Impact (C-268/06, EU:C:2008:223, t. 125.) i od 13. rujna 2007., Del Cerro Alonso (C-307/05, EU:C:2007:509, t. 41.)

64 „Utvrđivanje pravila o primicima od rada u nadležnosti je država članica u skladu s nacionalnim pravom i/ili praksom. Određivanje plaća u isključivoj je nadležnosti država članica i socijalnih partnera. Posebno bi trebalo voditi računa o tome da se ne utječe na nacionalne sustave određivanja plaća ili slobodu uključenih strana.”

65 Presuda Isbir, t. 36. i 37.

99. Mađarska vlada smatra da je zakonodavac Unije zloupotrijebio ovlast time što je odabrao pravne osnove Direktive 2018/957, a s tim se mišljenjem ne slažem, kao što sam to već naveo. Osim toga, tu okolnost ne navodi kao poseban razlog nevaljanosti, s obzirom na to da smatra da je zakonodavac Unije povrijedio članak 153. stavak 5. UFEU-a, a da pritom nije utvrdio dovodi li se njegovim postupanjem u pitanje poseban zakonodavni postupak iz članka 153. stavka 2. trećeg podstavka UFEU-a [66].

100. Drugi tužbeni razlog za poništenje stoga treba odbiti.

VI. Treći tužbeni razlog: povreda članka 56. UFEU-a

101. Prema mišljenju mađarske vlade, Direktiva 2018/957 protivna je članku 56. UFEU-a kojim se uređuje sloboda pružanja usluga. Prema njezinu shvaćanju, obveze i ograničenja koja se njome nalažu poduzećima sa sjedištem u državi članici kad radnike upućuju u drugu državu članicu u okviru pružanja usluga diskriminirajuća su, nepotrebna i neproporcionalna u odnosu na cilj koji se njima želi postići. Osim toga, odredbama u području prometa povređuje se članak 58. stavak 1. UFEU-a.

102. Kritike mađarske vlade odnose se na tri elementa Direktive 2018/957, odnosno:

– članak 1. stavak 2. točku (a), kojim se pojam „minimalne plaće” zamjenjuje pojmom „primici od rada” u članku 3. stavku 1. prvom podstavku točki (c) Direktive 96/71;

– članak 1. stavak 2. točku (b), kojim se u članak 3. Direktive 96/71 dodaje stavak 1.a i predviđa gotovo potpuna primjena uvjeta zaposlenja države domaćina na radnika upućenog na dulje od 12 mjeseci; i

– članak 3. stavak 3., koji se odnosi na sektor cestovnog prometa.

103. Komisija, Vijeće, Europski parlament i vlade država članica intervenijenata smatraju da je taj treći tužbeni razlog neosnovan.

A. Uvodna razmatranja: članak 56. UFEU-a i direktive za usklađivanje o upućenim radnicima

104. Prije nego što započnem s analizom tog tužbenog razloga, uvodno ću razmotriti primjenu članka 56. UFEU-a na Direktivu 2018/957.

105. Kao što to ističe Europski parlament, članak 56. UFEU-a primjenjuje se na pravilo Unije o usklađivanju na drukčiji način od onog na koji se upotrebljava za ispitivanje nacionalnih mjera kojim se ograničava ta temeljna sloboda.

66 U odnosu na akt može se govoriti o postojanju zlouporabe ovlasti ako se utvrdi, na temelju objektivnih, relevantnih i usklađenih pokazatelja, da je on donesen s isključivim ili barem odlučujućim ciljem ostvarenja svrha različitih od onih za koje je dodijeljena ovlast o kojoj je riječ ili izbjegavanja postupka posebno predviđenog UFEU-om za rješavanje okolnosti predmetnog slučaja (presude od 5. svibnja 2015., Španjolska/Parlament i Vijeće, C-146/13, EU:C:2015:298, t. 56. i od 16. travnja 2013., Španjolska i Italija/Vijeće, C-274/11 i C-295/11, EU:C:2013:240, t. 33.).

106. Točno je da se zabrana ograničenja slobode pružanja usluga ne primjenjuje samo na nacionalne mjere, nego i na mjere Unijinih institucija [67]. Međutim, ne treba zaboraviti da zakonodavac Unije odobrava pravila o usklađivanju upravo kako bi olakšao slobodno pružanje usluga i istodobno zaštitio temeljne socijalne interese na koje može utjecati [68].

107. Sudska praksa Suda o *nacionalnim pravilima* kojima se ograničava kretanje upućenih radnika u okviru prekograničnog pružanja usluga ne može se samo tako ekstrapolirati na *pravila Unije* kojima se ta pojava nastoji uskladiti, kao što je Direktiva 2018/957.

108. Kao što sam to već naveo, Direktivom 96/71 zakonodavac Unije objedinio je na nesporan način tri cilja koja je teško uskladiti: poticanje i olakšavanje transnacionalnog pružanja usluga, zaštitu upućenih radnika i osiguranje poštenog tržišnog natjecanja između inozemnih i lokalnih konkurenata. Kako bi je prilagodio nastalim promjenama, zakonodavac Unije morao je ponovno uspostaviti tu ravnotežu Direktivom 2018/957, koja je usmjerena na jedan od tih ciljeva (poboljšanje zaštite prava upućenih radnika).

109. Nadzor koji Sud može provesti nad valjanošću neke direktive za usklađivanje, u okviru tužbe za poništenje, podrazumijeva ocjenu usklađenosti s načelom proporcionalnosti, ali ne dopušta zamjenu političkih opredjeljenja na kojima se temelji njezin sadržaj. Što se tiče općeg načela prava Unije, u skladu s načelom proporcionalnosti „sredstva stavljena na raspolaganje odredbom prava Unije moraju biti prikladna za ostvarenje legitimnih ciljeva, kako su postavljeni konkretnim propisom, te ne prekoračuju ono što je nužno za postizanje tih ciljeva” [69].

110. Podsjetit ću da je Sud u pogledu sudskog nadzora poštovanja tih zahtjeva utvrdio sljedeće kriterije:

– „[…] zakonodavcu Unije u okviru izvršavanja dodijeljenih mu nadležnosti priznao [je] široku diskrecijsku ovlast u područjima u kojima njegovo djelovanje podrazumijeva izbore političke i gospodarske ili socijalne prirode, prilikom čega treba izvršiti složene ocjene i procjene. Prema tome, ne traži se odgovor na pitanje je li mjera usvojena u takvom području bila jedina ili najbolja moguća, s obzirom na to da na njezinu zakonitost može utjecati samo očita neprikladnost u odnosu na cilj koji nadležne institucije žele postići” [70].

– „[…] [Š]iroka diskrecijska ovlast zakonodavca Unije, koja podrazumijeva ograničen sudski nadzor njezina izvršavanja, ne odnosi se isključivo na prirodu i opseg mjera koje treba poduzeti već u određenoj mjeri i na utvrđenje osnovnih podataka” [71].

– „Zakonodavac Unije […] dužan je svoj izbor utemeljiti na objektivnim kriterijima i ispitati opravdavaju li ciljevi koji se donesenom mjerom nastoje ostvariti negativne gospodarske posljedice, nekad i znatne, za određene gospodarske subjekte” [72].

67 Presude od 2. rujna 2015., Groupe Steria (C-386/14, EU:C:2015:524, t. 39.); od 26. listopada 2010., Schmelz (C-97/09, EU:C:2010:632, t. 50.) i od 18. rujna 2003., Bosal (C-168/01, EU:C:2003:479, t. 25. i 26.). Vidjeti po analogiji, u pogledu slobodnog kretanja robe, presude od 25. lipnja 1997., Kieffer i Thill (C-114/96, EU:C:1997:316, t. 27.) i od 12. srpnja 2012., Association Kokopelli (C-59/11, EU:C:2012:447, t. 80.)

68 Presuda od 13. svibnja 1997., Njemačka/Parlament i Vijeće (C-233/94, EU:C:1997:231, t. 17.): „[…] Države članice u određenim okolnostima mogu donijeti ili zadržati mjere koje ograničavaju slobodu kretanja. Člankom 57. stavkom 2. Ugovora Zajednicu se ovlašćuje ukloniti upravo ta ograničenja usklađivanjem zakona i drugih propisa država članica koji se odnose na pokretanje i obavljanje djelatnosti samozaposlenih osoba. Budući da je riječ o mjerama za usklađivanje, Zajednica uzima u obzir opći interes različitih država članica i utvrđuje razinu zaštite tog interesa koja se čini prihvatljivom u Zajednici”.

69 Presuda Češka Republika/Parlament i Vijeće, t. 76.

70 *Ibidem*, t. 77. i navedena sudska praksa

71 *Ibidem*, t. 78. i navedena sudska praksa

72 *Ibidem*, t. 79. i navedena sudska praksa Naime, na temelju članka 5. Protokola (br. 2) o primjeni načela supsidijarnosti i proporcionalnosti, koji je priložen UEU-u i UFEU-u, u nacrtima zakonodavnih akata uzima se u obzir potreba da se svako opterećenje koje nastaje za gospodarske subjekte svede na najmanju moguću mjeru i da bude primjereno cilju koji se treba ostvariti.

– „Osim toga, čak i sudski nadzor ograničenog dosega zahtijeva da su Unijine institucije, autori predmetnog akta, u stanju pred Sudom dokazati da su pri donošenju akta stvarno izvršavale svoje diskrecijske ovlasti, što podrazumijeva uzimanje u obzir svih relevantnih elemenata i okolnosti slučaja koje taj akt namjerava urediti. Iz toga proizlazi da te institucije moraju barem jasno i nedvosmisleno podnijeti i izložiti osnovne podatke koji su se morali uzeti u obzir kao temelj osporavanih mjera iz tog akta i o kojima ovisi izvršavanje njihove diskrecijske ovlasti”[73].

111. Zakonodavac Unije raspolagao je, s obzirom na te kriterije, širokom diskrecijskom ovlašću u području koje je jednako složeno kao i uređenje transnacionalnog upućivanja radnika. Treba razjasniti je li *očito* neprikladno upotrijebio tu ovlast kad je izmjenama uvedenim Direktivom 2018/957 promijenio ravnotežu interesa postignutu Direktivom 96/71.

B. Prvi dio trećeg tužbenog razloga: dovoljna zaštita upućenih radnika koja se osigurava pravilima države podrijetla poduzeća koje je pružatelj usluga

1. Argumenti

112. Prema mišljenju mađarske vlade, Direktivom 2018/957 povređuje se članak 56. UFEU-a jer, s obzirom na to da se njime predviđa primjena uvjeta rada države domaćina na upućene radnike, zanemaruje se primjena načela uzajamnog priznavanja. Prema njezinu mišljenju, zaštita prava tih radnika dovoljno je osigurana zakonodavstvom države podrijetla. Primjena zakonodavstva države domaćina na te radnike protivi se načelu uzajamnog priznavanja te dovodi do prepreka slobodi pružanja usluga[74]. Direktivom 2006/123/EZ[75] također se propisuje obveza priznavanja uvjeta rada koje je utvrdila druga država članica u skladu s pravom Unije.

113. Konkretno, prema mišljenju mađarske vlade, izjednačavanje plaće upućenih radnika i lokalnih radnika države domaćina, kao i gotovo potpuno izjednačavanje radnika upućenih na dugotrajno razdoblje s tim lokalnim radnicima, dovode u pitanje sposobnost države domaćina da isplaćuje minimalne plaće kako bi osigurala primjerena sredstva za uzdržavanje upućenih radnika te ograničavaju komparativnu prednost određenih „novih država članica” s manjim troškovima rada. Osim toga, Komisija u svojoj procjeni učinka nije iznijela podatke koji opravdavaju potrebu za promjenama uvedenim Direktivom 2018/957.

114. Naposljetku, mađarska vlada ističe razliku između primjene pravila o radu države domaćina, propisane Direktivom 2018/957, i sustava socijalne sigurnosti koji se primjenjuje na upućene radnike i uređuje Uredbom (EZ) br. 883/2004[76]. Potonjom uredbom propisuje se primjena pravila o socijalnoj sigurnosti države podrijetla na upućenog radnika, kojih se treba pridržavati, jer su najprikladnija za osiguranje zaštite njegovih prava.

115. Komisija, Vijeće, Europski parlament i vlade država članica intervenijenata smatraju da je taj dio trećeg tužbenog razloga neosnovan.

73 *Ibidem*, t. 81. i navedena sudska praksa

74 U presudi od 9. kolovoza 1994., Vander Elst (C-43/93, EU:C:1994:310, t. 16.) utvrđuje se da se „[…] sloboda pružanja usluga, kao temeljno načelo Ugovora, samo može ograničiti pravilima koja su opravdana općim interesom i koja se primjenjuju na bilo koju osobu ili poduzeće koje obavlja djelatnost u državi domaćinu, s obzirom na to da navedeni interes nije zaštićen pravilima kojima podliježe pružatelj u državi članici u kojoj ima poslovni nastan […]”.

75 Direktiva Europskog parlamenta i Vijeća od 12. prosinca 2006. o uslugama na unutarnjem tržištu (SL 2006., L 376, str. 36.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 13., svezak 47., str. 160.)

76 Uredba 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.), koja je izmijenjena Uredbom (EZ) br. 987/2009 Europskog parlamenta i Vijeća od 16. rujna 2009. o utvrđivanju postupka provedbe Uredbe (EZ) br. 883/2004 (SL 2009., L 284, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 5., svezak 2., str. 171.) i 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.).

2. Ocjena

116. Prema mojem mišljenju, nekoliko se razloga protivi argumentima mađarske vlade.

117. Kao prvo, na Direktivu 2006/123 nije se moguće pozvati kako bi se na upućene radnike primijenila pravila države podrijetla. Ta direktiva ne utječe na radno pravo [77] ni na nacionalno zakonodavstvo država članica u području socijalne sigurnosti [78]. Štoviše, u njezinu članku 3. stavku 1. točki (a) propisuje se da Direktiva 96/71 ima prednost pred Direktivom 2006/123 u slučaju suprotnosti „koji uređuje posebne aspekte pristupa ili izvođenja uslužne djelatnosti u specifičnim sektorima ili za specifične struke" [79].

118. Kao drugo, u prvotnoj sudskoj praksi Suda o usklađenosti nacionalnih mjera kojima se ograničava upućivanje radnika s člankom 56. UFEU-a uzimali su se u obzir uvjeti zaštite tih radnika u državi podrijetla njihova poduzeća [80]. Taj se pristup zadržao u sudskoj praksi nakon Direktive 96/71, u pogledu ograničenja koja nisu bila obuhvaćena njezinim područjem primjene [81]. Međutim, Sud ne uzima u obzir pravila države podrijetla kad je riječ o primjeni članka 3. Direktive 96/71 na uvjete rada radnika jer bi se time to pravilo lišilo korisnog učinka [82].

119. Kao treće, procjena učinka koju je izradila Komisija [83] sadržavala je dovoljno podataka i elemenata kako bi se potkrijepio zakonodavni prijedlog koji je doveo do donošenja Direktive 2018/957. Točno je da, kao što to sama Komisija priznaje, podaci o transnacionalnim kretanjima radnika nisu bili potpuno precizni jer potječu iz informacija koje su pružila nacionalna tijela socijalnog osiguranja nakon izdavanja obrazaca A1. Komisija je uz pomoć približnih podataka također odvagnula razlike u plaći između jednih i drugih zemalja.

120. Međutim, sudskom praksom Suda zakonodavcu Unije priznaje se široka diskrecijska ovlast za provjeru osnovnih podataka koji su potrebni za donošenje pravnog akta. Sudski nadzor nad tom ocjenom treba biti ograničen [84]. Stoga je u Komisijinu dokumentu o učinku pruženo dovoljno podataka kako bi se opravdalo donošenje Direktive 2018/957. Tijekom zakonodavnog postupka ti podaci nisu osporeni te su Komisiji poslužili kao temelj za ispitivanje različitih mogućnosti i pravilan odabir mogućnosti koja pretpostavlja jačanje zaštite radnika.

121. Kao četvrto, smatram da nije prikladno sustav socijalne sigurnosti upućenih radnika (Uredba br. 883/2004) ekstrapolirati na njihove uvjete rada.

122. Logikom pravila Unije koja koordiniraju nacionalni sustavi socijalne sigurnosti predviđen je, kao što to tvrdi Vijeće, odnos između osobe koja je nositelj prava i obveza i socijalne države. Stoga se člankom 11. stavkom 1. Uredbe br. 883/2004 kao temeljno načelo propisuje da se na osobe primjenjuje zakonodavstvo samo jedne države članice, koja je u pravilu država mjesta stvarnog rada, u skladu s načelom *lex loci laboris*.

77 U njezinu članku 1. stavku 6. radno pravo „obuhvaća zakonske ili ugovorne odredbe koje se odnose na uvjete zapošljavanja, radne uvjete, uključujući zdravstvene i sigurnosne standarde na radnome mjestu te odnos između poslodavaca i zaposlenika, koje države članice primjenjuju na temelju nacionalnog zakonodavstva koje je usklađeno s pravom Unije".

78 Presuda Čepelnik, t. 29. do 36.

79 U uvodnoj izjavi 86. Direktive 2006/123 također se potvrđuje da se to opće pravilo o usklađivanju u području pružanja usluga na unutarnjem tržištu ne proširuje na uvjete zapošljavanja koji se na temelju Direktive 96/71 primjenjuju na radnike koji su upućeni u drugu državu članicu radi pružanja usluge na njezinu državnom području.

80 Presuda Arblade i dr., t. 34.

81 Presude De Clercq i dr., t. 45. do 47. i od 7. listopada 2010., Santos Palhota i dr. (C-515/08, EU:C:2010:589, t. 25. do 27. i 45.)

82 Presuda Laval un Partneri, t. 80.

83 SWD(2016) 52 *final*, 8.3.2016., Commission Staff Working Document. Impact Assessment accompanying the document Proposal for a Directive of the European Parliament and the Council amending Directive 96/71/EC concerning the posting of workers in the framework of the provision of services.

84 Presuda Češka Republika/Parlament i Vijeće, t. 77.

123. Međutim, postoje iznimke od tog općeg načela. Među njima se ističe zadržavanje isključive povezanosti radnika sa sustavom socijalne sigurnosti države podrijetla (odnosno države u kojoj poduzeće poslodavac redovno posluje) kad poduzeće tog radnika uputi u drugu državu članicu na ograničeno vrijeme, najviše 24 mjeseca, pod uvjetom da su ispunjeni uvjeti iz članka 12. Uredbe br. 883/2004 [85].

124. Ta se iznimka ne može proširiti na uvjete rada upućenih radnika jer je riječ o pravnim odnosima između slabije strane (zaposlene osobe) i jače strane (poduzeća poslodavca). Kako bi se prvonavedena strana najbolje zaštitila, nužno je kombinirati primjenu pravila o radu države podrijetla i države domaćina.

125. Direktiva 96/71 u skladu je s tim pristupom, s obzirom na to da se njome upućenim radnicima u bitnome jamči primjena uvjeta rada države domaćina (koja je proširena Direktivom 2018/957) i istodobno omogućuje da drugi elementi radnog odnosa ostanu uređeni zakonom njihove države podrijetla. U tom smislu poštuje Uredbu Rim I [86], na koju ću kasnije uputiti.

126. Ukratko, rješenje iz Uredbe br. 883/2004 za socijalnu sigurnost upućenih radnika (podlijeganje pravilima države podrijetla) ne može se ekstrapolirati na uvjete rada na koje djelomično treba primijeniti zakonodavstvo države domaćina zajedno sa zakonodavstvom njihove države podrijetla [87].

127. Naposljetku, nije na Sudu da svojom ocjenom zamijeni ocjenu zakonodavca Unije. Kao što sam na to već podsjetio, na njemu je samo da provjeri je li zakonodavac Unije očito prekoračio široku diskrecijsku ovlast koju ima kad je riječ o složenim ocjenama i procjenama koje je trebao provesti.

128. U ovom slučaju ne smatram da je zakonodavac Unije odabrao mjere koje su „očit[o] neprikladn[e]" u odnosu na cilj koji se želi postići [88]. Isto tako, nije prekoračio široku diskrecijsku ovlast kojom je raspolagao pri izmjeni ranijih pravila u području koje je jednako složeno kao i transnacionalno upućivanje radnika.

C. Drugi dio trećeg tužbenog razloga: povreda načela nediskriminacije

1. Argumenti

129. Prema mišljenju mađarske vlade, Direktivom 2018/957 povređuje se načelo nediskriminacije kojim se zabranjuje primjena različitih pravila na usporedive situacije ili istih pravila na različite situacije [89].

85 Iznimka se temelji na želji da se što je više moguće potiče sloboda pružanja usluga i izbjegavaju nepotrebne i skupe administrativne i druge poteškoće koje nisu u interesu ni radnika ni poduzeća niti tijela za socijalnu sigurnost.

86 Uredba (EZ) br. 593/2008 Europskog parlamenta i Vijeća od 17. lipnja 2008. o pravu koje se primjenjuje na ugovorne obveze (Rim I) (SL 2008., L 177, str. 6.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 19., svezak 6., str. 109. i ispravci SL 2015., L 66, str. 22. i SL 2019., L 149, str. 85.)

87 Jedina iznimka od tog pravila navedena je u članku 3. stavku 7. Direktive 96/71, kojim se predviđa da primjena radnog prava države domaćina ne sprečava primjenu uvjeta zapošljavanja koji su povoljniji za radnike. To znači da se na upućenog radnika i dalje mogu primjenjivati radno zakonodavstvo i uvjeti rada zemlje podrijetla ako su povoljniji od onih države domaćina. U tim okolnostima država domaćin treba priznati valjanost primjene zakonodavstva države podrijetla i ne smije uvesti dodatne prepreke upućivanju radnika s ciljem transnacionalnog pružanja usluga.

88 Presuda Češka Republika/Parlament i Vijeće, t. 77.

89 Presude od 22. ožujka 2007., Talotta (C-383/05, EU:C:2007:181, t. 18.) i Laval un Partneri, t. 115.

130. Kao prvo, zamjena obveze plaćanja minimalne plaće upućenim radnicima, kako bi im se osigurao isti primitak od rada kao i lokalnim radnicima, dovodi do diskriminacije na štetu poduzeća koja pružaju usluge i upućuju svoje radnike, u odnosu na lokalna poduzeća. Diskriminacija se temelji na tome da su poduzeća države domaćina obvezna svojim zaposlenicima plaćati samo minimalnu plaću utvrđenu nacionalnim pravom, dok poduzeća drugih država članica koja upućuju radnike trebaju tim radnicima na ime primitka od rada platiti iznos koji se utvrđuje nacionalnim praksama i koji je, prema mišljenju mađarske vlade, nužno veći od minimalne plaće.

131. Kao drugo, mađarska vlada tvrdi da primjena istih pravila na radnike upućene na dugotrajno razdoblje i lokalne radnike, na temelju članka 3. stavka 1.a Direktive 96/71, nije u skladu s načelom nediskriminacije jer se nijedna od tih dviju kategorija radnika ne nalazi u usporedivim situacijama.

132. Isto tako, načelu nediskriminacije protivi se obveza poduzeća koja upućuju radnike da im nadoknade troškove putovanja, hrane i smještaja (novi članak 3. stavak 7. Direktive 96/71).

133. Komisija, Vijeće, Europski parlament i vlade država članica intervenijenata smatraju da je taj dio trećeg tužbenog razloga neosnovan.

2. Ocjena

134. U Direktivi 96/71, kako je izmijenjena Direktivom 2018/957, ne smatra se da su situacije upućenih radnika i lokalnih radnika države domaćina istovjetne u potpunosti.

135. Stoga se u njezinu članku 3. stavku 1. taksativno navode područja u kojima se na upućene radnike primjenjuje zakonodavstvo države domaćina s ciljem da se osigura jednako postupanje kao prema lokalnim radnicima [90]. U ostalim se područjima ne propisuje jednako postupanje prema jednim i drugim radnicima.

136. Zamjena izraza „minimalne plaće" izrazom „primici od rada", na koju ću se kasnije pozivati, ne dovodi do diskriminacije koju navodi Mađarska, na štetu poduzeća koja upućuju radnike.

137. Naime, u skladu s novim člankom 3. stavkom 1. trećim podstavkom „pojam primitaka od rada utvrđuje se nacionalnim pravom i/ili praksom države članice na čije je državno područje radnik upućen i znači svi sastavni elementi primitaka od rada koji su utvrđeni kao *obvezni* [91] prema nacionalnom zakonu i drugim propisima, kolektivnim ugovorima ili arbitražnim pravorijecima koji su u toj državi članici proglašeni univerzalno primjenjivima ili se na drugi način primjenjuju u skladu sa stavkom 8.".

138. Stoga poduzeća koja upućuju radnike tim radnicima trebaju platiti samo primitak od rada koji podrazumijeva minimalnu plaću uvećanu za bilo koji drugi sastavni dio koji je obvezan u državi domaćinu. Tako definirani sastavni elementi primitaka od rada također se primjenjuju na lokalne radnike, s obzirom na to da su obvezni u skladu s nacionalnim pravom države domaćina, te ih trebaju platiti poduzeća sa sjedištem u potonjoj državi, a da pritom ne postoji nikakva razlika u postupanju. Naravno, u Direktivi 2018/957 ne navodi se točno koji su sastavni elementi primitaka od rada obvezni, što je pitanje koje se uređuje pravom države domaćina.

139. Kao što to proizlazi iz Komisijine procjene učinka, Direktivom 2018/957 odbilo se propisati *potpuno izjednačavanje* primitaka od rada upućenih i lokalnih radnika [92].

90 Riječ je o jezgri prisilnih pravila za minimalnu zaštitu koja se primjenjuju u područjima u kojima država domaćin može zahtijevati poštovanje svojeg nacionalnog prava (presude Laval un Partneri, t. 59. i od 19. lipnja 2008., Komisija/Luksemburg, C-319/06, EU:C:2008:350, t. 26.).

91 Moje isticanje

92 Točka 4.5.2. dokumenta SWD(2016) 52 *final* od 8. ožujka 2016.

140. Što se tiče navodne diskriminacije zbog primjene istih pravila na radnike upućene na dugotrajno razdoblje i lokalne radnike, samo ću istaknuti da se člankom 3. stavkom 1.a Direktive 96/71 ne utvrđuje jednako postupanje prema tim dvjema kategorijama radnika. Tom se odredbom pravila za radnike upućene na dugotrajno razdoblje *približavaju* pravilima koja se primjenjuju na lokalne radnike, ali ih se ne *izjednačava*, upravo zato što je njihova situacija drukčija.

141. Ne smatram ni da je obveza poduzeća koja upućuju radnike da im nadoknade troškove putovanja, hrane ili smještaja diskriminirajuća. Riječ je o troškovima koji nastaju zbog samog upućivanja i koje poslodavac treba nadoknaditi radniku u skladu s nacionalnim pravom ili praksom primjenjivima na radni odnos u zemlji podrijetla. U povezanoj odredbi Direktive navodi se u skladu s kojim nacionalnim pravom treba nadoknaditi troškove nastale zbog upućivanja, a države članice slobodne su urediti ih u svojem nacionalnom pravu [93]. Ne vidim do kakve diskriminacije može dovesti to pravilo.

D. Treći dio trećeg tužbenog razloga: povreda načela proporcionalnosti

1. Argumenti

142. Prema mišljenju mađarske vlade, Direktivom 2018/957 otežava se i sprečava transnacionalno pružanje usluga upućivanjem radne snage na unutarnjem tržištu jer se ograničava na poboljšanje zaštite upućenih radnika. Stoga nije prikladna za postizanje željenih ciljeva i njome se povređuje načelo proporcionalnosti.

143. Komisija, Vijeće, Europski parlament i vlade država članica intervenijenata smatraju da je taj dio trećeg tužbenog razloga neosnovan.

2. Ocjena

144. Načelo proporcionalnosti zahtijeva da su akti institucija Unije sposobni ostvariti legitimne ciljeve koje slijedi zakonodavstvo o kojem je riječ i da ne prelaze granice onoga što je nužno za postizanje tih ciljeva [94].

145. Institucije Unije raspolažu širokom diskrecijskom ovlašću kad donose odluke tehničke prirode i bave se složenim predviđanjima i ocjenama. Sud samo treba provjeriti je li zakonodavac Unije *očito* prekoračio tu široku diskrecijsku ovlast time što se odlučio za mjere koje su očito neprikladne ili neproporcionalne s obzirom na cilj koji se želi postići [95].

146. Slažem se s Vijećem i Parlamentom da je zakonodavac Unije pri donošenju Direktive 2018/957 poštovao zahtjeve načela proporcionalnosti.

147. Kako bih izbjegao ponavljanja, argumente mađarske vlade koji se odnose na neproporcionalnost odredbi o radnicima upućenim na dugotrajno razdoblje ispitat ću u četvrtom dijelu tog trećeg tužbenog razloga.

148. Što se tiče plaće upućenih radnika, zamjena izraza „minimalne plaće” izrazom „primici od rada” provedena je u Direktivi 2018/957 i u procjeni učinka koju je objavila Komisija pokazala se opravdanom zbog poteškoća koje su nastajale upotrebom prvonavedenog izraza pri provedbi Direktive 96/71.

93 Vidjeti uvodnu izjavu 19. Direktive 2018/957.

94 Presude od 8. lipnja 2010., Vodafone i dr. (C-58/08, EU:C:2010:321, t. 51.); od 12. srpnja 2012., Association Kokopelli (C-59/11, EU:C:2012:447, t. 38.) i od 16. lipnja 2015., Gauweiler i dr. (C-62/14, EU:C:2015:400, t. 67.)

95 Presude Češka Republika/Parlament i Vijeće, t. 78. i od 8. srpnja 2010., Afton Chemical (C-343/09, EU:C:2010:419, t. 46.)

149. Kako bi ispravila tu situaciju, Komisija je ispitala moguća rješenja i njihove gospodarske posljedice. Odabrala je rješenje koje je smatrala najprikladnijim i koje se odnosilo na djelomičnu izmjenu Direktive 96/71, koja je provedena donošenjem Direktive 2018/957, te je odbila objaviti komunikaciju o tumačenju ili ne izmijeniti Direktivu 96/71 [96].

150. Prema mojem mišljenju, to se rješenje ne protivi načelu proporcionalnosti i ne dovodi do ograničenja koje nije u skladu s člankom 56. UFEU-a. Nekoliko argumenata tome ide u prilog.

151. Kao prvo, izraz „minimalne plaće" predstavljao je praktične poteškoće [97], kao što to proizlazi iz sudske prakse Suda i osobito njegove presude Sähköalojen ammattiliitto [98]. U njoj se prihvatilo široko tumačenje koje podrazumijeva:

– Mogućnost izračuna minimalne plaće po satu i/ili učinku zasnovanog na razvrstavanju radnika u platne razrede kako je propisano kolektivnim ugovorima države članice domaćina, pod uvjetom da su taj izračun i to razvrstavanje provedeni u skladu s obvezujućim i transparentnim pravilima, što je nacionalni sud dužan provjeriti.

– Dnevnicu, pod uvjetima koji su jednaki onima kojima podliježe uključivanje te dnevnice u minimalnu plaću isplaćenu lokalnim radnicima prilikom njihova upućivanja u državu članicu domaćina.

– Naknadu za prijevoz koja se isplaćuje radnicima pod uvjetom da svakodnevno putovanje u dolasku na posao i odlasku s posla traje dulje od jednog sata.

– Naknadu koju treba odobriti za minimalno trajanje plaćenog godišnjeg odmora.

152. Pri donošenju Direktive 2018/957 i uključivanju pojma primitaka od rada u članak 3. stavke 1. i 7. Direktive 91/76, zakonodavac Unije uzeo je u obzir hermeneutičke poteškoće, kao i široko tumačenje koje zagovara Sud.

153. Osim toga, na temelju te promjene može se ograničiti praksa poduzeća koja su upućenim radnicima isplaćivala minimalnu plaću, neovisno o njihovoj kategoriji, funkcijama, stručnim kvalifikacijama i radnom stažu, što je dovelo do razlike u plaći u odnosu na lokalne radnike u sličnoj situaciji [99].

154. Komisija je na raspravi ponovila ono što je već navedeno u njezinoj procjeni učinka, odnosno da je poistovjećivanje „minimalnih plaća" iz Direktive 96/71 s minimalnom plaćom, koja je zakonski utvrđena nacionalnim pravom države domaćina, u praksi dovelo do razlike u plaći lokalnih i upućenih radnika, osobito u sektorima poput građevinarstva.

96 Dokument SWD(2016) 52 *final* od 8. ožujka 2016., str. 23. i sljedeće

97 Francuska vlada na raspravi je ustrajala na tim praktičnim poteškoćama i pritom istaknula da se u Francuskoj dnevni iznos zakonski propisane minimalne plaće (*salaire minimum interprofessionnel de croissance* (SMIC)) razlikuje od „minimalnih plaća" iz Direktive 96/71. Potonji izraz, osim minimalne plaće, uključuje naknade za rad noću ili izlaganje opasnosti, koje također treba platiti upućenim radnicima.

98 Točke 38. do 70.

99 Dokument SWD(2016) 52 *final* od 8. ožujka 2016., str. 10. i 11.

155. Kao drugo, određivanje minimalne plaće u skladu s člankom 3. stavkom 1. drugim podstavkom Direktive 96/71 pitanje je nacionalnog prava ili prakse države članice domaćina [100]. Način izračuna te minimalne plaće i odabrani kriteriji u vezi s njime također su u nadležnosti te države članice [101]. Nacionalna prava ili prakse za izračun minimalne plaće vrlo su različiti (i nisu uvijek transparentni) u državama članicama Unije, što otežava upućivanje radnika u uvjetima rada koji su pošteni i usporedivi s uvjetima rada lokalnih radnika [102].

156. Komisija je u svojoj procjeni učinka navela da se pojmom *primici od rada* mogu ispraviti te neusklađenosti i poboljšati zaštita upućenih radnika tako da se stvore pošteniji uvjeti tržišnog natjecanja između lokalnih poduzeća i poduzeća koja upućuju radnike radi pružanja usluga, posebno u radno intenzivnim sektorima [103].

157. Na temelju prethodno navedenog može se zaključiti da je zakonodavac Unije postupio u skladu sa zahtjevima načela proporcionalnosti i pritom nije *očito* prekoračio svoju široku diskrecijsku ovlast u tehničkom i složenom području poput ovog, kad je odabrao mjeru (uvođenje pojma primitaka od rada) koja je prikladna za ostvarenje ciljeva koji se žele postići. Ta mjera sama po sebi osigurava bolju zaštitu upućenih radnika i jednake uvjete tržišnog natjecanja između lokalnih poduzeća i poduzeća koja upućuju svoje radnike.

E. Četvrti dio trećeg tužbenog razloga: povreda slobode pružanja usluga zbog pravila koja se primjenjuju na radnike upućene na dugotrajno razdoblje

1. Argumenti

158. Mađarska vlada tvrdi da posebna pravila koja se primjenjuju na radnike upućene na dugotrajno razdoblje (novi članak 3. stavak 1.a Direktive 96/71) nisu usklađena s člankom 56. UFEU-a.

159. Tim bi se pravilima neproporcionalno i neopravdano ograničilo poslovanje poduzeća koja upućuju radnike u okviru transnacionalnog pružanja usluga kad bi se izmijenio zakon koji se primjenjuje na radnika upućenog na dugotrajno razdoblje i na njega primijenili svi uvjeti rada države članice domaćina. Time djelomično također nestaju granice između slobode pružanja usluga i slobode kretanja radnika.

160. Institucije Unije i vlade država članica intervenijenata smatraju da su nova pravila koja se primjenjuju na radnike upućene na dugotrajno razdoblje opravdana, usklađena s načelom proporcionalnosti i nisu protivna članku 56. UFEU-a.

2. Ocjena

161. Nova kategorija radnika upućenih na dugotrajno razdoblje razlikuje se od kategorije „redovnih" upućenih radnika. Kriterij razlikovanja stvarno je trajanje upućivanja: ako premašuje 12 mjeseci (iznimno 18 mjeseci), *redovni* upućeni radnik postaje radnik upućen *na dugotrajno razdoblje*.

100 „[O]dređivanje konstitutivnih dijelova pojma minimalne plaće za potrebe primjene te direktive pripada u područje prava države članice upućivanja, pod uvjetom da učinak te definicije, kako to proizlazi iz zakonodavstva ili relevantnih nacionalnih kolektivnih ugovora ili tumačenja koja o tome daju nacionalni sudovi, nije sprečavanje slobode pružanja usluga između država članica". Presude Sähköalojen ammattiliitto, t. 34. i Isbir, t. 37.

101 Presuda Sähköalojen ammattiliitto, t. 39.

102 Vidjeti Fondazione Giacomo Brodolini (FGB), *Study on wage setting systems and minimum rates of pay applicable to posted workers in accordance with Directive 97/71/EC in a selected number of Member States and sectors*, Final report, November 2015; Schiek, Oliver, Forde, Alberti, *EU Social and Labour Rights and EU Internal Market Law*, Study for the EMPL Committee, European Parliament, September 2015 (http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2015/563457/IPOL_STU%282015 %29563457_EN.pdf).

103 Dokument SWD(2016) 52 *final* od 8. ožujka 2016., str. 11. do 14.

162. Istekom tog roka, upućeni radnik (sada na dugotrajno razdoblje) ostvaruje pravo na drukčiji pravni okvir: osim uvjeta rada iz članka 3. stavka 1., na njega se primjenjuju i uvjeti države članice u kojoj se obavlja rad.

163. Kao što to proizlazi iz njezine uvodne izjave 9.[104], Direktiva 2018/957 ne dovodi, međutim, do potpunog izjednačavanja radnika upućenih na dugotrajno razdoblje s lokalnim radnicima (domaćim radnicima ili radnicima iz drugih država članica koji su ostvarili pravo na slobodu kretanja).

164. Radnici upućeni na dugotrajno razdoblje zadržavaju pravni položaj koji se temelji na slobodi pružanja usluga (obuhvaćen je tom slobodom), kao što je to navedeno u uvodnoj izjavi 10. Direktive 2018/957[105].

165. Suprotno tezi koju zagovara mađarska vlada, novim člankom 3. stavkom 1.a Direktive 2018/957 radnici upućeni na dugotrajno razdoblje ne izjednačuju se u potpunosti s lokalnim radnicima jer:

– U skladu s tom odredbom „[p]rvi podstavak ovog stavka ne primjenjuje se na sljedeća pitanja: (a) postupke, formalnosti i uvjete sklapanja i prestanka ugovora o radu, uključujući klauzule o zabrani tržišnog natjecanja; (b) sustave dopunske strukovne starosne mirovine”.

– U skladu s člankom 3. stavkom 1.a „sv[i] […] uvjet[i] zaposlenja […] u državi članici u kojoj se obavlja rad” primjenjuju se na radnike upućene na dugotrajno razdoblje „neovisno o pravu koje se primjenjuje na radni odnos”. To znači, kao što to ističe Europski parlament u svojim očitovanjima, da se za tu kategoriju upućenih radnika ne mijenja međunarodno privatno pravo na kojem se temelji njihov pravni odnos[106].

– Radnici upućeni na dugotrajno razdoblje izjednačuju se s lokalnim radnicima u odnosu na „sve […] uvjete zaposlenja […] u državi članici u kojoj se obavlja rad”. Takvim se uvjetima smatraju „uvjet[i] rada te zaštit[a] zdravlja i sigurnosti radnika”, koji se uređuju Direktivom 96/71, u skladu s njezinim novim člankom 1. stavkom 1. Stoga ostaju razlike u područjima poput socijalnog osiguranja ili oporezivanja.

166. Prema mojem mišljenju, uređenje te nove kategorije radnika upućenih na dugotrajno razdoblje opravdano je i podrazumijeva proporcionalna ograničenja slobode pružanja usluga koja su u skladu s člankom 56. UFEU-a.

104 „Upućivanje je po svojoj naravi privremeno. Upućeni radnici uobičajeno se vraćaju u državu članicu iz koje su bili upućeni nakon završetka rada radi kojeg su bili upućeni. Međutim, s obzirom na dugo trajanje nekih upućivanja i potvrđujući povezanost tržišta rada države članice domaćina i radnika koji su upućeni na tako dugotrajna razdoblja, ako upućivanje traje više od 12 mjeseci, države članice domaćini trebale bi osigurati da poduzeća koja upućuju radnike na njihovo državno područje tim radnicima zajamče dodatne uvjete zaposlenja koji se obvezno primjenjuju na radnike u državi članici u kojoj se rad obavlja. To razdoblje trebalo bi produljiti ako pružatelj usluga podnese obrazloženu obavijest.”

105 „Osiguravanje veće zaštite radnika nužno je za očuvanje slobode pružanja, kratkoročno i dugoročno, usluga na pravednoj osnovi, posebno sprečavanjem zlouporabe prava zajamčenih Ugovorima. Međutim, pravilima kojima se osigurava takva zaštita radnika ne može se utjecati na pravo poduzeća koja upućuju radnike na državno područje druge države članice da se pozovu na slobodu pružanja usluga, među ostalim u slučajevima u kojima upućivanje premašuje 12 mjeseci ili, ako je primjenjivo, 18 mjeseci. Sve odredbe primjenjive na upućene radnike u kontekstu upućivanja koje premašuje 12 mjeseci ili, ako je primjenjivo, 18 mjeseci stoga moraju biti u skladu s tom slobodom. U skladu s ustaljenom sudskom praksom, ograničenja slobode pružanja usluga dopuštena su samo ako su opravdana prevladavajućim razlozima od javnog interesa i ako su razmjerna i potrebna.”

106 Komisija je zagovarala promjenu pravnog okvira za pojedinačni ugovor o radu u slučaju radnika upućenih na dugotrajno razdoblje te je pritom predložila da se na njih primjenjuje radno pravo zemlje domaćina. Vidjeti članak 2.a Prijedloga Komisije COM(2016) 128 i Procjenu učinka SWD(2016) 52 *final*, str. 25.

167. Određivanjem roka od 12 mjeseci (iznimno 18 mjeseci) uklanja se nesigurnost iz prvotne verzije Direktive 96/71, u čijem se članku 2. stavku 1. upućenim radnikom smatrao radnik koji obavlja svoj posao u zemlji koja nije njegova država podrijetla „u ograničenom vremenskom razdoblju". Kao što sam to naveo, novim pravilom uklanja se ta nesigurnost pojašnjenjem da se radnikom upućenim na dugotrajno razdoblje smatra radnik čije upućivanje traje dulje od 12 (ili 18) mjeseci.

168. Status radnika upućenog na dugotrajno razdoblje čini mi se također razumnim, s obzirom na to da je u skladu s položajem radnika koji će u državi domaćinu boraviti tijekom duljeg razdoblja, čime je njihovo sudjelovanje na tržištu rada te države veće. Logično je (i proporcionalno) da se u tim okolnostima na njih primjenjuje veći broj pravila o radu države domaćina i da istodobno zadrže svoju povezanost s državom podrijetla poduzeća za koje rade.

169. Uz tu je izmjenu u novom članku 3. stavku 1.a trećem podstavku navedeno sljedeće pojašnjenje: „Ako poduzeće iz članka 1. stavka 1. upućenog radnika zamijeni drugim upućenim radnikom koji obavlja istu zadaću na istome mjestu, trajanje upućivanja za potrebe ovog stavka kumulativno je trajanje razdobljâ upućivanja dotičnih pojedinačnih upućenih radnika". Neovisno o tome što ta odredba u praksi može dovesti do određenih poteškoća, smatram da je općenito prikladna kako bi se izbjeglo zaobilaženje ili zloupotreba Direktive tako da se upućeni radnici na istom radnom mjestu zamijene drugim radnicima.

F. Peti dio trećeg tužbenog razloga: povreda članka 58. stavka 1. UFEU-a

1. Argumenti

170. Mađarska vlada tvrdi da se novim člankom 3. stavkom 3. Direktive 2018/957, povređuje članak 58. stavak 1. UFEU-a jer se njime primjena pravila te direktive o upućivanju radnika proširuje na sektor prometa.

171. Komisija, Vijeće, Europski parlament i vlade država članica intervenijenata smatraju da je taj dio trećeg tužbenog razloga bespredmetan ili neosnovan.

2. Ocjena

172. Sloboda kretanja usluga u sektoru prometa ne uređuje se člankom 56. UFEU-a, koji se općenito odnosi na slobodu pružanja usluga, nego se uređuje osobito člankom 58. stavkom 1. UFEU-a. Na temelju tog članka „[s]loboda pružanja usluga u području prometa uređena je odredbama glave koja se odnosi na promet" [107], odnosno člancima 90. do 100. UFEU-a.

173. Iako njezinu pravnu osnovu isključivo čine pravila o slobodi pružanja usluga (članak 53. stavak 1. i članak 62. UFEU-a), a ne pravila o zajedničkoj prometnoj politici (članak 91. UFEU-a), može se tvrditi da se Direktiva 96/71 primjenjuje na usluge prijevoza [108].

107 Presude Dobersberger, t. 24. i od 22. prosinca 2010., Yellow Cab Verkehrsbetrieb (C-338/09, EU:C:2010:814, t. 29.)

108 Mišljenje nezavisnog odvjetnika M. Szpunara od 29. srpnja 2019. u predmetu Dobersberger (C-16/18, EU:C:2019:638, t. 36.)

174. Direktiva 96/71 iz svojeg područja primjene isključuje „posadu brodova trgovačke mornarice” [109], iz čega slijedi da zakonodavac želi da se primjenjuje na druge usluge u području prijevoza. To potvrđuje upućivanje u Direktivi 2014/67 na „mobilne radnike u prometnom sektoru” [110] i upućivanja na primjenu Direktive 96/71 na kabotažu u drugim pravnim aktima Unije [111].

175. U skladu s člankom 3. stavkom 3. Direktive 2018/957, ona se primjenjuje „na sektor cestovnog prometa od datuma početka primjene zakonodavnog akta o izmjeni Direktive 2006/22/EZ u pogledu zahtjeva u vezi s izvršavanjem i o utvrđivanju posebnih pravila u pogledu Direktive 96/71/EZ i Direktive 2014/67/EU za upućivanje vozača u sektoru cestovnog prometa”.

176. Stoga, kao što to potvrđuje uvodna izjava 15. [112] Direktive 2018/957, izmjene koje se njome uvode u Direktivu 96/71 u budućnosti će se samo primjenjivati na sektor cestovnog prometa, i to ne bezuvjetno, nego kad se donese zakonodavni akt o izmjeni Direktive 2006/22 koji sadržava posebna pravila u odnosu na direktive 96/71 i 2014/67.

177. Ako je to slučaj, novi članak 3. stavak 3. Direktive 2018/957 zapravo ne sadržava nijedno materijalno pravilo o upućivanju radnika u sektoru prometa niti se njime izmjenjuju pravila o primjeni Direktive 96/71 na taj sektor [113].

178. Novi zakonodavni akt, koji je Komisija već predložila [114], uključivat će ta pravila. Ništa se ne protivi tomu da pravna osnova navedenog akta također bude članak 91. UFEU-a.

179. Ukratko, ne smatram da se člankom 3. stavkom 3. Direktive 2018/957, povređuje članak 58. stavak 1. UFEU-a.

180. S obzirom na prethodna razmatranja, predlažem da se treći tužbeni razlog za poništenje odbije u cijelosti.

109 Vidjeti članak 1. stavak 2. Direktive 96/71.

110 Vidjeti članak 9. stavak 1. točku (b) Direktive 2014/67. U zajedničkoj izjavi priloženoj zapisniku sa sastanka Vijeća „Rad i socijalna pitanja” od 24. rujna 1996. (Dokument 10048/96 dodatak 1., od 20. rujna 1996., prilog C.1) ističe se da se iz područja primjene Direktive 96/71 isključuju mobilni radnici u željezničkom, cestovnom, zračnom ili riječnom prometu samo ako ne postoji transnacionalno pružanje usluga upućivanjem radnika.

111 Uvodna izjava 11. Uredbe (EZ) br. 1072/2009 Europskog parlamenta i Vijeća od 21. listopada 2009. o zajedničkim pravilima za pristup tržištu međunarodnog cestovnog prijevoza tereta (SL 2009., L 300, str. 72.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 7., svezak 5., str. 235. i ispravak SL 2015., L 82, str. 114.) i uvodna izjava 17. Uredbe (EZ) br. 1073/2009 Europskog parlamenta i Vijeća od 21. listopada 2009. o zajedničkim pravilima za pristup međunarodnom tržištu usluga prijevoza običnim i turističkim autobusima i o izmjeni Uredbe (EZ) br. 561/2006 SL 2009., L 300, str. 88.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 7., svezak 12., str. 152. i ispravci SL 2015., L 82, str. 115. i SL 2015., L 272, str. 15.)

112 „Zbog izrazito mobilne naravi posla u međunarodnom cestovnom prometu pri provedbi ove Direktive u tom sektoru pojavljuju se određena pravna pitanja i poteškoće koje treba riješiti, u okviru paketa za mobilnost, putem posebnih pravila za cestovni promet, jačajući također borbu protiv prijevare i zlouporabe.”

113 Primjena Direktive 96/71 na upućene radnike u sektoru cestovnog prometa analizira se u predmetu C-815/18, Federatie Nederlandse Vakbeweging, koji se vodi pred Velikim vijećem.

114 COM(2017) 278 *final* od 31. svibnja 2017., Prijedlog Direktive Europskog parlamenta i Vijeća o izmjeni Direktive 2006/22/EZ u vezi sa zahtjevima za provedbu i o utvrđivanju posebnih pravila u pogledu Direktive 96/71/EZ i Direktive 2014/67/EU za upućivanje vozača u sektoru cestovnog prometa

VII. Četvrti tužbeni razlog: povreda članka 56. UFEU-a zbog isključenja kolektivnih mjera radnika iz područja primjene Direktive 96/71

A. Argumenti

181. Prema mišljenju mađarske vlade, člankom 1. stavkom 1.a, uvedenim Direktivom 2018/957 u Direktivu 96/71, povređuje se članak 56. UFEU-a jer iz svojeg područja primjene isključuje ostvarivanje prava na štrajk i na poduzimanje drugih mjera obuhvaćenih sustavima odnosa između radnika i poslodavaca u državama članicama, kao i ostvarivanje prava na pregovaranje, sklapanje i izvršavanje kolektivnih ugovora te poduzimanje kolektivnih mjera.

182. To isključenje protivi se sudskoj praksi Laval un Partneri te se njime dopušta ostvarivanje prava na štrajk i kolektivno pregovaranje u skladu s nacionalnim pravima i neovisno o zahtjevima prava Unije. U tom smislu omogućava ograničavanje slobode pružanja usluga upućivanjem radnika poduzećima drugih država.

183. Komisija, Vijeće, Europski parlament i vlade država članica intervenijenata smatraju da je taj četvrti tužbeni razlog neosnovan.

B. Ocjena

184. U novom članku 1. stavku 1.a pojašnjava se područje primjene Direktive 96/71/EZ. Iako se općenito tom direktivom utvrđuju „obvezn[e] odred[be] u vezi s uvjetima rada te zaštitom zdravlja i sigurnosti [upućenih] radnika”, stavak 1.a iz svojeg područja primjene isključuje, među ostalim, „pravo ili slobodu na štrajk ili na poduzimanje drugih mjera obuhvaćenih posebnim sustavima odnosa između radnika i poslodavaca u državama članicama, u skladu s nacionalnim pravom i/ili praksom. Također ne utječe na pravo na pregovaranje, sklapanje i izvršavanje kolektivnih ugovora te […] pravo na poduzimanje kolektivnih mjera u skladu s nacionalnim pravom i/ili praksom”.

185. Direktivom 2018/957 ne uvodi se u Direktivu 96/71 nikakva novost u pogledu kolektivnih mjera. U uvodnoj izjavi 22. izričito se navodi da se navedenom direktivom „ne dovodi u pitanje pravo država članica u odnosu na kolektivne mjere za zaštitu strukovnih interesa”.

186. Smatram da tumačenje mađarske vlade u pogledu te odredbe proizlazi iz pogrešnog tumačenja. Neprimjena Direktive 96/71 na prava radnika na poduzimanje kolektivnih mjera ne znači da se na njihovo ostvarivanje ne primjenjuju druga nacionalna pravila i pravo Unije. Navedeni članak 1. stavak 1.a započinje s tvrdnjom da se „[o]vom […] Direktivom ni na koji način ne utječe na ostvarivanje temeljnih prava priznatih u državama članicama i na razini Unije, uključujući […]”.

187. Stoga, ta se odredba ne protivi tomu da se u slučajevima upućivanja radnika primjenjuje članak 28. Povelje ili ranija sudska praksa Suda o ostvarivanju kolektivnih prava radnika i njihovu utjecaju na slobodu pružanja usluga.

188. Ne smatram stoga da se novim člankom 1. stavkom 1.a Direktive 96/71 ograničava sloboda pružanja usluga i predlažem da se taj tužbeni razlog za poništenje odbije.

VIII. Peti tužbeni razlog: povreda načela pravne sigurnosti zbog neusklađenosti Direktive 2018/957 s Uredbom br. 593/2008 (Rim I)

A. Argumenti

189. Peti tužbeni razlog zapravo se sastoji od dva različita dijela koji nisu znatno međusobno povezani.

– S jedne strane, mađarska vlada tvrdi da je Direktiva 2018/957 protivna Uredbi br. 593/2008 te načelima pravne sigurnosti i normativne jasnoće, s obzirom na to da je došlo do promjene u primjeni te uredbe bez izmjene njezina teksta, čime je uzrokovana znatna pravna nesigurnost u pogledu njezine pravilne primjene.

– S druge strane, tvrdi da zbog nedovoljno pojašnjenog pojma „primici od rada" dolazi do nesigurnosti, čime se povređuju načela normativne jasnoće i stoga pravne sigurnosti.

190. Komisija, Vijeće, Europski parlament i vlade država članica intervenijenata smatraju da je taj peti tužbeni razlog neosnovan.

B. Ocjena prvog dijela petog tužbenog razloga: odnos između Direktive 2018/957 i Uredbe br. 593/2008 (Rim I)

191. Člankom 8. stavkom 1. Uredbe Rim I općenito se utvrđuje pravilo o sukobu koje se primjenjuje na pojedinačne ugovore o radu, što je pravo koje odaberu ugovorne strane (pod uvjetima navedenim u njemu). U slučaju da ono nije odabrano, „ugovor podliježe pravu države u kojoj, odnosno iz koje zaposlenik uobičajeno izvršava svoj posao na temelju ugovora. Ne smatra se da je država u kojoj se posao uobičajeno izvršava promijenjena, ako je zaposlenik privremeno zaposlen" (stavak 2.).

192. Člankom 23. Uredbe Rim I predviđa se iznimka od primjene njezinih pravila o sukobu zakona: njime se dopušta da, iako se odredbama prava Unije utvrđuju pravila o zakonu primjenjivom na ugovorne obveze u pogledu određenih pitanja, navedena pravila imaju prednost [115].

193. Stoga pred općim pravilima Uredbe Rim I o odabiru zakona prednost imaju posebna pravila koja su u tom pogledu obuhvaćena posebnim odredbama prava Unije [116].

194. Suprotno onomu što tvrdi mađarska vlada, smatram da su članak 3. stavak 1. Direktive 96/71 (za redovne upućene radnike) i novi članak 3. stavak 1.a (za radnike upućene na dugotrajno razdoblje) *posebna pravila* o sukobu zakona [117], koja se trebaju primjenjivati zajedno s pravilima Uredbe Rim I [118].

195. Tim dvjema odredbama Direktive 96/71, uz zakon primjenjiv u skladu s uobičajenim pravilima o sukobu, propisuju se sljedeće odredbe prava države domaćina:

– što se tiče redovnih upućenih radnika, odredbe koje se odnose na uvjete (rada i zaštitu sigurnosti i zdravlja radnika) koji su navedeni na taksativnom popisu iz članka 3. stavka 1.;

115 U skladu s člankom 23. Uredbe Rim I, „[…] ova Uredba ne dovodi u pitanje primjenu odredaba prava Zajednice, koja u pogledu definiranih pitanja, utvrđuje pravila o sukobu zakona vezanih za ugovorne obveze".

116 Vidjeti analizu koju je proveo Van Hoek, A., „Re-embedding the transnational employment relationship: a tale about the limitations of (EU) law?", *Common Market Law Review*, 2018., br. 3, str. 455. do 460.

117 Vidjeti mišljenje nezavisnog odvjetnika M. Whateleta u predmetu Sähköalojen ammattiliitto (C-396/13, EU:C:2014:2236, t. 47. do 53.)

118 Zapravo, Direktiva 96/71 ne zamjenjuje Uredbu Rim I, nego nalaže da se oba teksta uzmu u obzir. U skladu s člankom 3. stavkom 1. i stavkom 1.a, „[d]ržave članice osiguravaju da [se], neovisno o pravu koje se primjenjuje na radni odnos […]", primijeni niz uvjeta rada zemlje domaćina. To znači da se zakon koji se primjenjuje na ugovor o radu određuje u skladu s člankom 8. Uredbe Rim I, ali njegovi se učinci ograničavaju člankom 3. stavkom 1. i stavkom 1.a Direktive 96/71 kojim se propisuje da se na ugovor o radu u svakom slučaju primjenjuju određeni uvjeti o radu uređeni pravilima države domaćina.

– što se tiče radnika upućenih na dugotrajno razdoblje, osim navedenih uvjeta, na njih se primjenjuju i drugi uvjeti države domaćina, kako je ranije navedeno (članak 3. stavak 1.a).

196. Kao što to Vijeće tvrdi u svojim očitovanjima, postupkom izrade Uredbe Rim I dokazuje se da njezin članak 23. uključuje iznimku predviđenu Direktivom 96/71 jer je Komisijin prijedlog sadržavao prilog posebnim pravilima koja se nalaze u drugim odredbama prava Unije, među ostalim, odredbama Direktive 96/71 [119].

197. Tu tvrdnju potvrđuje uvodna izjava 11. Direktive 96/71 kad se u njoj navodi da Konvencija (zamijenjena Uredbom Rim I) „ne utječe na primjenu odredaba koje, u odnosu na konkretan slučaj, propisuju pravila o izboru prava koja se odnose na ugovorne obveze i koja su ili će biti sadržana u aktima institucija Europskih zajednica ili u nacionalnom pravu usklađenom u provođenju takvih akata”.

198. Isto valja zaključiti na temelju uvodne izjave 40. Uredbe Rim I, koja glasi: „[m]eđutim, ovom se Uredbom ne isključuje mogućnost uključivanja pravila o sukobu zakona, koja se odnose na ugovorne obveze, u odredbe prava Zajednice u pogledu određenih pitanja”.

199. Naime, načelo pravne sigurnosti ne zahtijeva, suprotno onomu što tvrdi Mađarska, da izmjena Direktive 96/71, provedena Direktivom 2018/957, bude popraćena izmjenom Uredbe Rim I.

200. Člankom 23. te uredbe dopušta se supostojanje posebnih pravila Direktive 96/71 i općih pravila članka 8. Uredbe, kad je riječ o ugovorima upućenih radnika. Odnos između tih dviju vrsta pravila dovoljno je jasan, predvidiv i precizan te se stoga poštuje načelo pravne sigurnosti [120].

201. Toj tvrdnji nije proturječna, kao što to navodi Mađarska, činjenica da se novim člankom 3. stavkom 1.a trećim podstavkom Direktive 96/71 predviđa pravilo za borbu protiv prijevare u slučajevima zamjene upućenog radnika, na koju sam ranije uputio [121]. U tom slučaju, na ugovor svakog radnika koji sudjeluje u zamjeni može se primijeniti zakonodavstvo druge zemlje pa se tom odredbom odnosu između Direktive 96/71 i Uredbe Rim I samo dodaje uvjet kako bi se izbjegla prijevara.

C. Ocjena drugog dijela petog tužbenog razloga: neodređenost pojma „primici od rada” uvedenog Direktivom 2018/957

202. Prema mišljenju mađarske vlade, neodređenost i nejasnoća novog pojma „primici od rada”, kojim je zamijenjen prethodni pojam „minimalne plaće”, nije u skladu s normativnom jasnoćom koja se nalaže načelom pravne sigurnosti.

203. Taj dio petog tužbenog razloga za poništenje podudara se s drugim tužbenim razlogom, za koji sam već predložio da se odbije.

204. Donekle je paradoksalno to da mađarska vlada taj prigovor (pravnu nesigurnost) nije podnijela protiv ranijeg pojma iz Direktive 96/71 [122], čije je tumačenje dovodilo do određenih poteškoća, nego ga naprotiv podnosi protiv pravila kojim se nastoje prevladati te hermetičke poteškoće.

119 Vidjeti dokument COM(2005) 650 *final* od 15. prosinca 2005., str. 24.

120 U skladu s ustaljenom sudskom praksom, načelo pravne sigurnosti zahtijeva da su pravna pravila jasna, precizna i predvidiva u svojim učincima kako bi se zainteresirane osobe mogle orijentirati u situacijama i pravnim odnosima uređenima pravnim poretkom Unije (presuda od 5. svibnja 2015., Španjolska/Vijeće, C-147/13, EU:C:2015:299, t. 79.).

121 „Ako poduzeće […] upućenog radnika zamijeni drugim upućenim radnikom koji obavlja istu zadaću na istome mjestu, trajanje upućivanja za potrebe ovog stavka kumulativno je trajanje razdobljâ upućivanja dotičnih pojedinačnih upućenih radnika”.

122 Tako je navela na raspravi.

205. Isto tako je paradoksalno da se tekstu sekundarnog prava pripisuje da dovodi u opasnost pravnu sigurnost kad se pojam protiv kojeg je prigovor podnesen kao takav nalazi u članku 153. stavku 5. UFEU-a.

206. Pojam *primici od rada* iz novog članka 3. stavka 1. trećeg podstavka Direktive 96/71 povezuje se s nacionalnim pravom ili praksom države članice na čije je državno područje radnik upućen. Što se tiče njegova sadržaja, obuhvaća sve sastavne elemente primitaka od rada koji su utvrđeni kao obvezni prema nacionalnom zakonu i drugim propisima, kolektivnim ugovorima ili arbitražnim pravorijecima koji su u toj državi članici proglašeni univerzalno primjenjivima ili se na drugi način primjenjuju u skladu sa stavkom 8.

207. U uvodnoj izjavi 17. Direktive 2018/957 podsjeća se da je utvrđivanje pravila o primicima od rada u isključivoj nadležnosti država članica. Na njima je isto tako, ili na socijalnim partnerima, da utvrde plaće. To potvrđuje članak 153. stavak 5. UFEU-a u kojem se primici od rada izuzimaju iz nadležnosti za usklađivanje koju institucije Unije imaju u području socijalne politike.

208. Razlike među pravilima koja se primjenjuju na primitke od rada upućenih radnika stoga su neizbježne sve dok Unija ne bude nadležna za njihovo usklađivanje. Kao što sam to već naveo, isto vrijedi za pojam „minimalne plaće”, upotrijebljen u prvotnoj verziji Direktive 96/71, koji je zahtijevao pojašnjenje Suda.

209. Točno je da izraz „primici od rada”, kao i većinu izraza primijenjenih u tom području, treba tumačiti tako da se točnije odredi njegov opseg. Međutim, ta značajka, zajednička brojnim drugim sličnim pojmovima, nije dovoljna kako bi se tvrdilo, kao što tvrdi mađarska vlada, da je pojam uveden Direktivom 2018/957 toliko neodređen da povređuje načelo pravne sigurnosti.

210. Osim toga, podsjećam da, kako bi se ublažili problemi na koje mogu naići upućeni radnici i njihova poduzeća, novim člankom 3. stavkom 1. četvrtim i petim podstavkom Direktive 96/71 državama članicama nalaže se obveza transparentnosti, na temelju koje na internetskoj stranici trebaju navesti relevantne, točne i ažurirane informacije koje se, među ostalim, odnose na „sastavne elemente primitaka od rada kako je navedeno u trećem podstavku ovog stavka i sve uvjete zaposlenja u skladu sa stavkom 1.a ovog članka”.

IX. Zaključak

211. S obzirom na prethodna razmatranja, predlažem Sudu da:

1. U cijelosti odbije tužbu koju je podnijela Mađarska.

2. Naloži Mađarskoj snošenje vlastitih troškova i troškova Europskog parlamenta te Vijeća Europske unije.

3. Naloži Europskoj komisiji te francuskoj, njemačkoj i nizozemskoj vladi snošenje vlastitih troškova.