Zbornik sudske prakse

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

Predmet C-626/18

Republika Poljska
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 – Diskriminirajuća, nepotrebna ili 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 – Cestovni promet”

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

2. Istoga dana iznosim svoje mišljenje o *usporednoj* tužbi (C-620/18, Mađarska/Parlament i Vijeće)[4] koju je Mađarska podnijela protiv iste direktive zbog sličnih razloga. Kako bih izbjegao nepotrebna ponavljanja, po potrebi ću uputiti na sadržaj tog mišljenja ili ću ga preuzeti.

I. Pravni okvir

3. Upućujem na opis relevantnih odredbi direktiva 2018/957 i 96/71 u mišljenju C-620/18.

II. Postupak pred Sudom i zahtjevi stranaka

4. Republika Poljska zahtijeva od Suda da članak 1. stavak 2. točke (a) i (b) i članak 3. stavak 3. Direktive 2018/957 proglasi ništavim. Osim toga, traži da se Europskom parlamentu i Vijeću naloži snošenje troškova.

5. Podredno, ako Sud ocijeni da se te odredbe Direktive 2018/957 ne mogu odvojiti od ostalih njezinih odredbi, a da se pritom ne promijeni njezina bit, Republika Poljska zahtijeva poništenje Direktive 2018/957 u cijelosti.

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)

4 U daljnjem tekstu: mišljenje C-620/18

6. Europski parlament i Vijeće zahtijevaju od Suda da odbije tužbu i Republici Poljskoj naloži snošenje troškova.

7. Njemačkoj, Francuskoj, Nizozemskoj, Švedskoj i Komisiji odobrena je intervencija u postupak u potporu zahtjevima Parlamenta i Vijeća. Svi su podnijeli pisana očitovanja osim Nizozemske koja se priklonila argumentima Europskog parlamenta i Vijeća.

8. Na raspravi koja je održana 3. ožujka 2020. zajedno s raspravom u predmetu C-620/18, sudjelovali su Vijeće, Parlament, Komisija te poljska, njemačka, francuska, švedska i nizozemska vlada.

III. Dopuštenost tužbe

9. Europski parlament smatra da se odredbe Direktive 2018/957 koje najprije pobija Republika Poljska ne mogu odvojiti od ostatka te direktive. Stoga, djelomično poništenje koje se zahtijeva nije moguće.

10. Međutim, s obzirom na to da je Republika Poljska od Suda podredno zatražila da u potpunosti poništi navedenu direktivu, Europski parlament smatra da je tužba dopuštena.

11. Na temelju ustaljene sudske prakse Suda, djelomično poništenje akta Unije moguće je samo ako su elementi na koje se to odnosi odvojivi od ostatka akta. Taj zahtjev nije ispunjen ako djelomično poništenje akta ima za učinak izmjenu njegove biti. Provjera odvojivosti elemenata pretpostavlja ispitivanje njihova opsega kako bi se ocijenilo bi li poništenje tih elemenata promijenilo duh i bit tog akta [5].

12. Prema mojem mišljenju, Republika Poljska pobija dvije odredbe koje se mogu smatrati glavnima u Direktivi 2018/957 zbog njihova dosega i svrhe.

13. Naime, ništavost koja se najprije zahtijeva utjecala bi na dvije ključne mjere novog propisa: (a) zamjenu pojma „minimalne plaće” pojmom „primici od rada” i (b) pravila za radnike upućene na dugotrajno razdoblje.

14. Ta su dva nova pravila upravo glavne izmjene koje se Direktivom 2018/957 uvode u Direktivu 96/71. Objema se želi promijeniti ravnoteža interesa predviđena Direktivom 96/71 kako bi se radnicima upućenim u okviru transnacionalnog pružanja usluga osigurala veća zaštita. Poništenjem samo tih odredbi promijenila bi se bit Direktive 2018/957.

15. Međutim, kao što to priznaje Europski parlament, tužba je dopuštena jer sadržava podredni zahtjev za poništenje Direktive 2018/957 u cijelosti.

IV. Uvodna razmatranja

16. S analizom tužbenih razloga za poništenje započet ću od drugog tužbenog razloga jer mi se to sa sustavnog gledišta čini dosljednijim.

17. Što se tiče ispitivanja sudske prakse Suda u tom području, za postupak usklađivanja direktiva koje se odnose na upućene radnike u okviru transnacionalnog pružanja usluga i općenito na promjene pravnog okvira Unije u pogledu pravila za te radnike, upućujem na mišljenje C-620/18 [6].

5 Presude 29. ožujka 2012., Komisija/Estonija (C-505/09 P, EU:C:2012:179, t. 112.;) od 12. studenoga 2015., Ujedinjena Kraljevima/Parlament i Vijeće (C-121/14, EU:C:2015:749, t. 20. i 21.) i od 9. studenoga 2017., SolarWorld/Vijeće (C-204/16 P, EU:C:2017:838, t. 36 i 37.)

6 Točke 17. do 51.

V. Drugi tužbeni razlog: pogrešan odabir pravne osnove za Direktivu 2018/957

A. Argumenti

18. Poljska vlada odbija da se članak 53. stavak 1. i članak 62. UFEU-a primijene kao pravna osnova za Direktivu 2018/957 jer se njome, za razliku od Direktive 96/71, poduzećima koja upućuju radnike ograničava sloboda pružanja usluga.

19. U tom smislu tvrdi da:

– Glavni je cilj Direktive 2018/957 zaštititi upućene radnike te stoga njezinu pravnu osnovu trebaju činiti odredbe UFEU-a koje se odnose na socijalnu politiku (iako ih poljska vlada točno ne navodi).

– Cilj članka 1. stavka 2. točaka (a) i (b) Direktive 2018/957 nije olakšati obavljanje profesionalne djelatnosti za vlastiti račun (olakšati pružanje prekograničnih usluga), nego je u suprotnosti s tim ciljem. Zamjena pojma „minimalne plaće" pojmom „primici od rada" i nova pravila za radnike upućene na dugotrajno razdoblje odraz su neopravdanih i neproporcionalnih ograničenja slobode pružanja usluga. Stoga je proturječno upotrijebiti pravnu osnovu koja se primjenjuje na usklađivanje te slobode kretanja.

20. Vijeće, Europski parlament te njemačka, francuska i švedska vlada smatraju da je pravna osnova Direktive 2018/957 (članak 53. stavak 1. i članak 62. UFEU-a) točna.

B. Ocjena

21. Kako bih izbjegao ponavljanja, upućujem na mišljenje C-620/18 u pogledu sudske prakse Suda o pravnim osnovama akata Unije [7] i analize ciljeva, sadržaja i konteksta Direktive 2018/957 [8].

22. Nakon te analize ne vidim razlog zašto bih smatrao da je pravna osnova Direktive 2018/957 (članak 53. stavak 1. i članak 62. UFEU-a) pogrešna.

23. Direktivom 2018/957 uvedena je 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 [9], 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.

24. 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.

25. Ta je 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.

7 Točke 58. i 59.

8 Točke 60. do 72.

9 Presuda od 3. prosinca 2019., Češka Republika/Parlament i Vijeće (C-482/17, EU:C:2019:1035, t. 42.)

26. 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 [10].

27. 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.

28. Naposljetku, ističem da Republika Poljska tvrdi (uz nedovoljnu argumentaciju) da se Direktiva 2018/957 trebala temeljiti na pravnim osnovama socijalne politike, osobito na članku 153. UFEU-a. Zbog razloga iznesenih u mišljenju C-620/18 [11], ne slažem se ni s tim argumentom.

VI. Prvi tužbeni razlog: povreda članka 56. UFEU-a ograničenjima upućivanja radnika koja su propisana Direktivom 2018/957

29. Poljska vlada tvrdi da se Direktivom 2018/957 uvode ograničenja slobode pružanja usluga u Uniji koja su protivna članku 56. UFEU-a. Konkretno, ta ograničenja proizlaze iz dva nova elementa koja se tom direktivom uvode u Direktivu 96/71 propisivanjem državama članicama obveze da upućenim radnicima osiguraju:

– primitke od rada (uvećane za prekovremeni rad) u skladu s nacionalnim pravom ili praksom države članice na čije je državno područje radnik upućen (članak 1. stavak 2. točka (a));

– sve uvjete rada u skladu s pravom ili praksom države članice domaćina ako stvarno trajanje upućivanja radnika ili kumulativno trajanje upućivanja radnika koji zamjenjuju druge upućene radnike koji obavljaju istu zadaću premašuje 12 ili 18 mjeseci, u slučaju dostavljanja obrazložene obavijesti (članak 1. stavak 2. točka (b)).

30. U skladu s tim pristupom, poljska vlada podijelila je prvi tužbeni razlog za poništenje na dva dijela. Analizirat ću ih nakon uvodnog razmatranja sudskog nadzora direktiva za usklađivanje u području slobode pružanja usluga.

A. Uvodno razmatranje: sudski nadzor Direktive 2018/957

31. Republika Poljska razmatra pravila koja se Direktivom 2018/957 propisuju za upućivanje radnika (u okviru transnacionalnog pružanja usluga) upotrebom istih parametara koje je Sud primijenio za ispitivanje *nacionalnih* mjera kojima se ograničava ta vrsta pravnih odnosa.

32. Upućujem na analizu, u mišljenju C-620/18, navedene sudske prakse koja se odnosi na nadzor usklađenosti direktiva za usklađivanje sa slobodom pružanja usluga primjenom načela proporcionalnosti [12].

10 *Ibidem*, t. 38. i 39. Vidjeti u tom smislu presude od 8. lipnja 2010., Vodafone i dr. (C-58/08, EU:C:2010:321, t. 34.) i od 10. prosinca 2002., British American Tobacco (Investments) i Imperial Tobacco (C-491/01, EU:C:2002:741, t. 77.).

11 Točke 80. do 85.

12 Točke 105. do 110.

33. Na temelju te analize tvrdim da se sudska praksa Suda o *nacionalnim* mjerama kojima se ograničava upućivanje radnika u okviru transnacionalnog pružanja usluga ne može samo tako ekstrapolirati na ispitivanje usklađenosti pravila Unije, kojim se ta pojava usklađuje (poput Direktive 2018/957), s člankom 56. UFEU-a.

34. Suprotno onomu što tvrdi poljska vlada, direktivom za usklađivanje mogu se uvesti ograničenja slobode kretanja usluga, koja bi bila protivna članku 56. UFEU-a da ih donese samo jedna država članica.

35. To je tako jer se svim mjerama za usklađivanje kojima se štiti neki temeljni društveni interes, poput prava upućenih radnika, na neki način otežava sloboda pružanja usluga poduzećima koja se njima koriste. Međutim, to ograničenje znatno manje utječe na unutarnje tržište nego istovjetna nacionalna mjera jer se prvonavedeno ograničenje primjenjuje na cijelom području Unije. Postojanje ograničenja i njegovi ograničavajući učinci mogu nestati samo u slučaju izjednačenja uvjeta rada u svim državama članicama, ali za to Unija nije nadležna.

36. S obzirom na sudsku praksu o nadzoru proporcionalnosti pravila za usklađivanje, zakonodavac Unije raspolagao je 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 prvog tužbenog razloga: primici od rada upućenih radnika

1. Argumenti

37. Novim člankom 3. stavkom 1. Direktive 96/71 pojam „minimalne plaće” zamjenjuje se pojmom „primici od rada” kao uvjetom rada koji se u državi domaćinu treba primjenjivati na upućene radnike.

38. Poljska vlada smatra da na temelju tog novog pravila poduzeća koja upućuju radnike moraju tim radnicima isplatiti isti primitak od rada koji primaju lokalni radnici. Načelo jednake plaće tako zamjenjuje obvezu isplate minimalne plaće.

39. Prema mišljenju te vlade, tom se obvezom poduzećima koja u tu svrhu upućuju radnike ograničava sloboda pružanja usluga. Poduzećima se propisuje dodatni teret kojim se uklanja konkurentska prednost koja proizlazi iz manjih plaća u državi u kojoj imaju sjedište. Riječ je o diskriminaciji koja je protivna članku 56. UFEU-a i koja se može opravdati samo razlozima iz članka 52. UFEU-a.

40. Osim toga, poljska vlada tvrdi da, čak i ako nisu diskriminirajuća, ta bi ograničenja predstavljala prepreku slobodi pružanja usluga a da nisu opravdana važnim razlozima u općem interesu jer:

– Opravdanje ne pronalazi u nedostatnosti pojma „minimalna plaća” za odgovarajuću zaštitu prava upućenih radnika i očuvanje poštenog tržišnog natjecanja između lokalnih poduzeća i poduzeća koja upućuju radnike.

– Ne smatra ni da valjano opravdanje predstavlja argument koji se temelji na velikim razlikama u minimalnoj plaći među državama članicama.

– Naposljetku, smatra da se upotrebom pojma „primici od rada” nalaže plaćanje doprinosa, koje nije opravdano u slučaju upućenih radnika.

41. Europski parlament, Vijeće, Komisija i vlade intervenijenti smatraju da je prvi dio ovog tužbenog razloga za poništenje neosnovan.

2. Ocjena

a) Diskriminacija poduzeća koja upućuju radnike

42. Prema mišljenju poljske vlade, zamjenom pojma „minimalne plaće" pojmom „primici od rada" u Direktivi 2018/957, diskriminiraju se pružatelji prekograničnih usluga koji upućuju radnike, kako je ranije navedeno.

43. Ti pružatelji usluga dvostruko su opterećeni (moraju poštovati pravila države podrijetla i države domaćina) te usto moraju snositi dodatne troškove, na primjer troškove prijevoda isprava ili troškove zastupnika u državi domaćinu. Budući da se lokalna poduzeća nalaze u drukčijem položaju od poduzeća koja upućuju radnike, uvođenje jednakog postupanja u pogledu primitaka od rada podrazumijeva diskriminaciju.

44. Smatram da se to rasuđivanje temelji na neprikladnom tumačenju Direktive 2018/957.

45. Kao prvo, primici od rada jedan su od uvjeta rada koji se taksativno navode u novom članku 3. stavku 1. trećem podstavku Direktive 96/71. Točno je da je njihova primjena na upućene radnike obvezna te da je obuhvaćena područjem prisilnih pravila za minimalnu zaštitu [13]. Međutim, to ne podrazumijeva potpuno jednako postupanje prema upućenim i lokalnim radnicima: doprinosi za socijalno osiguranje i porezi koji se primjenjuju na upućene radnike nisu obuhvaćeni Direktivom 96/71 i uređeni su pravilima države podrijetla. Ta okolnost sama po sebi dovodi do razlika u stvarnim primicima od rada koje primaju upućeni i lokalni radnici.

46. Kao drugo, u skladu s novim člankom 3. stavkom 1. trećim podstavkom Direktive 96/71, pojam primitaka od rada povezuje se samo s njihovim obveznim sastavnim elementima [14]. Stoga se na upućene radnike ne proširuje obveza da im se isplaćuju ostale stavke koje nisu obvezne prema nacionalnom pravu. Stoga se Direktivom 2018/957 ne propisuju *identični* primici od rada, razmatrani u cjelini, za lokalnog i upućenog radnika.

47. Kao što proizlazi iz procjene učinka koju je Komisija provela radi donošenja Direktive 2018/957, mogućnost potpuno jednakog postupanja prema lokalnim i upućenim radnicima izričito je odbačena [15].

48. Budući da uvođenje pojma „primici od rada", kojim je zamijenjen prethodni pojam „minimalne plaće", nije diskriminirajuće, ni ono se, suprotno onomu što tvrdi poljska vlada, ne može opravdati razlozima iz članka 52. UFEU-a (javni poredak, javna sigurnost i javno zdravlje).

b) Opravdanost nediskriminirajućih ograničenja važnim razlozima u općem interesu

49. Kao što sam naveo, poljska vlada tvrdi da, čak i ako Direktivom 2018/957 nisu uvedene diskriminirajuće mjere, ograničenja upućivanja radnika do kojih dolazi zbog primjene novog pojma primitaka od rada nisu opravdana nijednim važnim razlogom u općem interesu.

13 Vidjeti uvodnu izjavu 13. Direktive 96/71 i presudu od 18. prosinca 2007., Laval un Partneri (C-341/05, EU:C:2007:809, t. 74. do 81.).

14 „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." Bez isticanja u izvorniku.

15 Dokument SWD(2016) 52 *final* od 8. ožujka 2016., str. 27.

50. Argumentacija poljske vlade u tom pogledu temelji se na pretpostavci s kojom se ne slažem. Kao što sam naveo, sudski nadzor nad *mjerom za usklađivanje* poput Direktive 2018/957 ne može se provoditi primjenom parametara utvrđenih u sudskoj praksi Suda za *nacionalne mjere* kojima se ograničava upućivanje radnika i njihovo eventualno opravdanje važnim razlozima u općem interesu.

51. Ispitivanje direktiva za usklađivanje (među njima Direktive 2018/957) s obzirom na primarno pravo, u ovom slučaju članak 56. UFEU-a, treba provesti u skladu s načelom proporcionalnosti, prema sudskoj praksi Suda koju navodim u svojem mišljenju C-620/18 [16].

52. Nakon što sam to pojasnio, analizirat ću razloge koje je iznijela poljska vlada na temelju kojih smatra da pojam minimalnih plaća ne treba zamijeniti pojmom primitaka od rada. Ukratko, ti su razlozi sljedeći:

– pojam minimalne plaće iz Direktive 96/71 prikladno štiti prava upućenih radnika;

– razlike u minimalnoj plaći među državama članicama opravdane su;

– upotreba pojma „primici od rada" zahtijeva plaćanje doprinosa, koje nije opravdano u slučaju upućenih radnika.

53. Suprotno tvrdnjama poljske vlade, upotreba izraza „minimalne plaće" u Direktivi 96/71 nije bila prikladna za osiguranje zaštite upućenih radnika i poštenog tržišnog natjecanja između lokalnih poduzeća i poduzeća drugih država članica koja upućuju radnike. To je rasuđivanje Europskog parlamenta i Vijeća s kojima se slažem.

54. Kao prvo, tumačenje izraza „minimalne plaće" predstavljalo je praktične poteškoće [17], kao što to dokazuje sudska praksa Suda i osobito njegova presuda Sähköalojen ammattiliitto [18], u kojoj se prihvaća široko tumačenje pojma minimalne plaće iz Direktive 96/71, koje je utjecalo na izmjenu Direktivom 2018/957 [19].

55. Pri donošenju Direktive 2018/957 i uključivanju pojma primitaka od rada u članak 3. stavke 1. i 7. Direktive 96/71, zakonodavac Unije uzeo je u obzir hermeneutičke poteškoće, kao i široko tumačenje koje zagovara Sud.

16 Točke 144. i 145.

17 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.

18 Presuda od 12. veljače 2015., Sähköalojen ammattiliitto (C-396/13, EU:C:2015:86; u daljnjem tekstu: presuda Sähköalojen ammattiliitto)

19 Presuda Sähköalojen ammattiliitto, točke 38. do 70., u skladu s kojima „minimalne plaće" obuhvaćaju:
– Mogućnost izračuna minimalne plaće po satu i/ili učinku zasnovanog na razvrstavanju radnika u platne razrede kako je propisano relevantnim 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 koja upućenom radniku mora biti odobrena za minimalno trajanje plaćenog godišnjeg odmora.

56. 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 [20]. Način izračuna te minimalne plaće i odabrani kriteriji u vezi s njime također su u nadležnosti te države članice [21]. 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 [22].

57. Kao treće, utvrđena je neprikladna 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 [23].

58. 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 [24].

59. 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 [25].

60. Institucije Unije raspolažu širokom marginom prosudbe, među ostalim, za izmjenu pravila kad je njegova primjena pokazala da je došlo do promjena u području koje se njime uređuje ili da su se pojavila odstupanja u njegovoj provedbi. U tom se slučaju primjereno dokazalo da su ispunjene te dvije pretpostavke koje su dovoljne kako bi se opravdala potreba za zamjenom pojma „minimalne plaće" pojmom „primici od rada".

61. 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.

62. Prema mišljenju poljske vlade, velike razlike u minimalnim plaćama među različitim državama članicama također nisu valjano opravdanje. Prihvaćanje takvog opravdanja značilo bi uklanjanje konkurentske prednosti zemalja Unije s manjim plaćama i zanemarivanje okolnosti da je upućeni radnik i dalje povezan sa svojom državom podrijetla [26].

20 „[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 od 7. studenoga 2013., Isbir (C-522/12, EU:C:2013:711, t. 37.)

21 Presuda Sähköalojen ammattiliitto, t. 39.

22 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).

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

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

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

26 Pozivanje na presudu od 18. rujna 2014., Bundesdruckerei (C-549/13, EU:C:2014:2235), nije potrebno jer se ona odnosi na slučaj slobode pružanja usluga bez upućivanja radne snage.

63. Razlike u primicima od rada radnika među državama članicama nastaju zbog određivanja plaća, što je u isključivoj nadležnosti država članica i socijalnih partnera. To potvrđuje iznimka iz članka 153. stavka 5. UFEU-a kad isključuje primitke od rada iz nadležnosti za usklađivanje institucija Unije.

64. Stoga se novim člankom 3. stavkom 1. trećim podstavkom Direktive 96/71 pojam „primici od rada" povezuje s nacionalnim pravom ili praksom države članice na čije je državno područje radnik upućen, kako je prethodno navedeno [27].

65. 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.

66. U tom kontekstu, u Direktivi 2018/957 pojašnjava se što moraju primiti upućeni radnici: pojam primitaka od rada predstavlja pravilo o sukobu na temelju kojeg su upućenom radniku u državi domaćinu osigurani elementi plaće koji su obvezni za lokalne radnike.

67. Ta je zakonodavna opcija u skladu s načelom proporcionalnosti i onima iz članka 56. UFEU-a. Kao što to tvrdi poljska vlada, njome se ne propisuje obveza isplate minimalne plaće upućenom radniku u državi domaćinu jer njegov život (i ekonomija kućanstva) u osnovi ostaju povezani s njegovom državom podrijetla.

68. Direktivom 2018/957 ne uklanjaju se razlike u plaćama među državama članicama. Upućeni radnici mogu primati drukčije prihode od lokalnih radnika (osim u pogledu njihovih obveznih elemenata) i poduzeće koje ih zapošljava može, ovisno o slučaju, snositi manje troškove na ime poreza i socijalnog osiguranja. Zakonodavac Unije upravo je poboljšao zaštitu upućenih radnika u odnosu na prvotni položaj na temelju Direktive 96/71.

69. Poljska vlada također smatra da je pojam primitaka od rada, uveden Direktivom 2018/957, neopravdan jer obvezuje poslodavca na to da svojim upućenim radnicima isplaćuje neproporcionalne prihode, s obzirom na to da moraju uključivati doprinose kojima se radnici ne mogu koristiti.

70. Kao što sam to već istaknuo, novim tekstom članka 3. stavka 1. trećeg podstavka Direktive 96/71 na upućene radnike proširuju se samo *obvezni* elementi primitaka od rada lokalnih radnika. Poslodavac koji upućuje radnike ne treba obračunavati niti isplaćivati ostale doprinose za socijalno osiguranje koje lokalni poslodavci uplaćuju u korist svojih radnika. Navedeni dodatni doprinosi za socijalno osiguranje uplaćuju se, ovisno o slučaju, u korist upućenih radnika u skladu s propisima države podrijetla.

71. Kad se u uvodnoj izjavi 18. Direktive 2018/957 navodi bruto iznos primitaka od rada, time se ne nastoji obuhvatiti doprinose za socijalno osiguranje koji nisu dio obveznih elemenata plaće države domaćina. Njezin je cilj uzeti u obzir sve prihode koje je upućeni radnik primio od svojeg poslodavca kako bi se taj iznos usporedio s obveznim primicima od rada u zemlji domaćinu [28].

27 Vidjeti bilješku 14. U istom smislu, u uvodnoj izjavi 17. Direktive 2018/957 podsjeća se da je utvrđivanje pravila o primicima od rada u isključivoj nadležnosti država članica koje to čine u skladu s nacionalnim pravom ili praksom.

28 Stoga se u posljednjoj rečenici te uvodne izjave navodi da se u primitke od rada upućenog radnika uključuju naknade za troškove putovanja, hrane i smještaja, osim ako se odnose na troškove koji su stvarno nastali zbog upućivanja.

3. Općeniti odgovor na prvi dio prvog tužbenog razloga

72. Ukratko, ne smatram da je zakonodavna opcija prema kojoj se pojam „minimalne plaće” zamjenjuje pojmom „primici od rada” neopravdana ili neproporcionalna u odnosu na cilj zaštite upućenih radnika. Točno je da se njome mogu smanjiti konkurentske prednosti poduzeća zemalja Unije s manjim troškovima rada koja upućuju radnike u države članice s većim troškovima rada, ali ih ne može ukloniti. Međutim, to je smanjenje u skladu s ciljem Direktive 2018/957 da se promijeni ravnoteža uspostavljena Direktivom 96/71, čime se sada veći naglasak stavlja na zaštitu upućenih radnika, a da se pritom ne odustaje od ciljeva osiguranja poštenog tržišnog natjecanja među poduzećima i olakšavanja slobodnog pružanja transnacionalnih usluga.

C. Drugi dio prvog tužbenog razloga: radnici upućeni na dugotrajno razdoblje

1. Argumenti

73. Novim člankom 3. stavkom 1.a utvrđuje se kategorija radnika upućenih na dugotrajno razdoblje te se razlikuje od „redovnih” upućenih radnika: prvonavedeni su radnici oni čije upućivanje premašuje 12 mjeseci (iznimno 18 mjeseci).

74. Prema mišljenju poljske vlade, novi status radnika upućenih na dugotrajno razdoblje dovodi do neopravdanih i neproporcionalnih ograničenja slobode pružanju usluga koja su protivna članku 56. UFEU-a. U tom pogledu tvrdi da:

– Direktivom 2018/957 radnici upućeni na dugotrajno razdoblje izjednačuju se s lokalnim radnicima i radnicima drugih država članica koji su ostvarili pravo na slobodu kretanja radnika u skladu s člankom 45. UFEU-a.

– Novim člankom 3. stavkom 1.a uvode se pravila primjenjiva na radnike upućene na dugotrajno razdoblje koja nisu u skladu s člankom 9. Uredbe Rim I[29].

– Novo pravilo zbrajanja razdoblja upućivanja (što se tiče izračuna roka za početak statusa radnika upućenog na dugotrajno razdoblje) neproporcionalno je.

2. Ocjena

75. 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.

76. 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.

77. Kao što to proizlazi iz njezine uvodne izjave 9.[30], 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).

29 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.)

30

78. 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 [31].

79. Suprotno tezi koju zagovara poljska vlada, novim člankom 3. stavkom 1.a Direktive 96/71 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 [32].

– 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.

80. 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.

81. 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.

82. 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.

„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."

31 „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."

32 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.

83. Ne slažem se ni s mišljenjem poljske vlade koja smatra da nova pravila za radnike upućene na dugotrajno razdoblje nisu u skladu s člankom 9. Uredbe Rim I.

84. Taj se članak odnosi na „primjen[u] prevladavajućih obveznih odredaba prava države pred čijim se sudom vodi postupak”, ali novi članak 3. stavak 1.a Direktive 96/71 nije takav *zakon*.

85. Odnos te direktive i Uredbe Rim I određen je člancima 8. („Pojedinačni ugovor o radu”) i 23. („Odnos prema drugim odredbama prava Zajednice”) potonje uredbe [33].

86. Naposljetku, poljska vlada tvrdi da novi članak 3. stavak 1.a treći podstavak Direktive 96/71 dovodi do neproporcionalnog ograničenja koje nije u skladu s člankom 56. UFEU-a jer se u njemu za izračun kumulativnog trajanja razdobljâ uzima u obzir radno mjesto, a ne položaj radnika. Osim toga, u njemu se ne određuje nikakav rok za izračun trajanja razdobljâ.

87. Kao što to tvrde Vijeće i Europski parlament, i kao što je to navedeno u uvodnoj izjavi 11. Direktive 2018/957, tom se odredbom želi izbjeći zaobilaženje i zloupotreba statusa radnika upućenog na dugotrajno razdoblje. U protivnom bi se taj status mogao zaobići zamjenom jednih upućenih radnika drugim upućenim radnicima na istom radnom mjestu.

88. Točno je, kao što to tvrdi poljska vlada, da postoji određena nepreciznost u njezinu tekstu jer se njome ne određuje rok za zbrajanje razdoblja u kojima upućeni radnici rade na istom radnom mjestu.

89. Međutim, poljska vlada u svojim očitovanjima ne dokazuje da postoje manje ograničavajuće alternative za sprečavanje prijevarnog postupanja. Samo navodi da bi bile dovoljne mjere za utvrđivanje stvarnih upućivanja i sprečavanje zlouporabe i zaobilaženja iz članka 4. Direktive 2014/67. [34] Međutim, te su mjere više namijenjene sprečavanju prijevare u slučaju jednokratnog upućivanja nego u slučaju lančanih upućivanja radnika za rad na istom radnom mjestu.

90. Stoga predlažem da se prvi razlog tužbeni za poništenje odbije u cijelosti.

VII. Treći tužbeni razlog: povreda članka 58. stavka 1. UFEU-a zbog primjene Direktive 2018/957 na sektor prometa

91. Budući da su argumenti za taj tužbeni razlog slični argumentima iz predmeta C-620/18, upućujem na mišljenje C-620/18 [35] u skladu s kojim taj tužbeni razlog treba odbiti.

VIII. Zaključak

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

1. U cijelosti odbije tužbu koju je podnijela Republika Poljska.

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

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

33 Vidjeti mišljenje C-620/18, t. 191. do 200.

34 Direktiva 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.)

35 Točke 172. do 180.