

Privremena verzija

PRESUDA SUDA (veliko vije?e)

8. prosinca 2020.(*)

„Tužba za poništenje – Direktiva (EU) 2018/957 – Slobodno pružanje usluga – Upu?ivanje radnika – Uvjeti zaposlenja – Primici od rada – Trajanje upu?ivanja – Odre?ivanje pravne osnove – ?lanci 53. i 62. UFEU-a – Izmjena postoje?e direktive – ?lanak 9. UFEU-a – Na?elo nediskriminacije – Nužnost – Na?elo proporcionalnosti – Uredba (EZ) br. 593/2008 – Podru?je primjene – Cestovni promet – ?lanak 58. UFEU-a”

U predmetu C-626/18,

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

Republika Poljska, koju zastupaju B. Majczyna i D. Lutosta?ska, u svojstvu agenata,

tužitelj,

protiv

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

tuženika,

koji podupiru:

Savezna Republika Njema?ka, koju su zastupali J. Möller i T. Henze, a zatim J. Möller, u svojstvu agenata,

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

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

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

intervenijenti,

Vije?a Europske unije, koje su zastupali E. Ambrosini, K. Adamczyk Delamarre i A. Norberg, a zatim E. Ambrosini, A. Sikora-Kal?da, Z. Bodnar i A. Norberg, u svojstvu agenata,

tuženika,

koje podupiru:

Savezna Republika Njema?ka, koju su zastupali J. Möller i T. Henze, a zatim J. Möller, u

svojstvu agenata,

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

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

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

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

intervenijenti,

SUD (veliko vije?e),

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

nezavisni odvjetnik: M. Campos Sánchez-Bordona,

tajnik: R. ?ere?, administratorica,

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

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

donosi sljede?u

Presudu

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

I. Pravni okvir

A. UFEU

2 ?lanak 9. UFEU-a glasi:

„Pri utvr?ivanju i provedbi svojih politika i aktivnosti, Unija uzima u obzir zahtjeve povezane s promicanjem visoke razine zapošljavanja, jamstvom dosta?ne socijalne zaštite, borborom protiv društvene isklju?enosti te visokom razinom obrazovanja, osposobljavanja i zaštite zdravlja ljudi.“

3 ?lankom 53. UFEU-a odre?eno je:

„1. Radi olakšavanja pokretanja i obavljanja djelatnosti samozaposlenim osobama, Europski parlament i Vije?e [Europske unije], odlu?uju?i u skladu s redovnim zakonodavnim postupkom, donose direktive za me?usobno priznavanje diploma, svjedodžbi i ostalih dokaza o formalnim

kvalifikacijama i za usklađivanje odredaba utvrđenih zakonom ili drugim propisima država ?lanica o pokretanju i obavljanju djelatnosti samozaposlenih osoba.

2. U slu?aju medicinskih, njima srodnih i farmaceutskih profesija, postupno ukidanje ograni?enja ovisi o usklađivanju uvjeta njihovog obavljanja u razli?itim državama ?lanicama."

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

„Sloboda pružanja usluga u podru?ju prometa ure?ena je odredbama glave koja se odnosi na promet.”

5 ?lanak 62. UFEU-a propisuje:

„Odredbe ?lanaka od 51. do 54. primjenjuju se na pitanja obuhva?ena ovim poglavljem.”

B. Propisi o upu?enim radnicima

1. Direktiva 96/71/EZ

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

7 Na temelju svojeg ?lanka 3. stavka 1., Direktiva 96/71 imala je za cilj radnicima upu?enima na podru?ja država ?lanica jam?iti uvjete zaposlenja koji se odnose na podru?ja o kojima je u njoj rije?, a koji su u državi ?lanici u kojoj se rad obavljao bili utvr?eni zakonom i drugim propisima i/ili kolektivnim ugovorima ili arbitražnim pravorijecima koji su bili proglašeni univerzalno primjenjivima.

8 Me?u podru?jima obuhva?enima Direktivom 96/71 nalazilo se, u njezinu ?lanku 3. stavku 1. to?ki (c), podru?je koje se odnosi na minimalnu pla?u, uklju?uju?i one uve?ane za prekovremeni rad.

2. Pobijana direktiva

9 Pobijana direktiva donesena je na temelju ?lanka 53. stavka 1. i ?lanka 62. UFEU-a.

10 Uvodnim izjavama 1., 4., 6. i 9. do 11. pobijane direktive odre?eno je:

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

[...]

(4) Više od dvadeset godina nakon njezina donošenja potrebno je ocijeniti uspostavlja li se i dalje Direktivom 96/71 [...] odgovaraju?a ravnoteža izme?u potrebe za promicanjem slobode pružanja usluga i osiguranjem jednakih uvjeta za poslovanje s jedne strane te potrebe za zaštitom prava upu?enih radnika s druge strane. Kako bi se osiguralo da se pravila ujedna?eno primjenjuju i kako bi se potaknula istinska socijalna konvergencija, zajedno s revizijom Direktive 96/71/EZ prednost bi trebalo dati i provedbi i izvršavanju Direktive 2014/67/EU Europskog parlamenta i Vije?a [od 15. svibnja 2014. o provedbi Direktive 96/71/EZ i izmjeni Uredbe (EU) br. 1024/2012 o administrativnoj suradnji putem Informacijskog sustava unutarnjeg tržišta (,Uredba IMI') (SL 2014.,

L 159, str. 11.)].

[...]

(6) Na?elo jednakog postupanja i zabrana svake diskriminacije na temelju državljanstva sadržani su u pravu Unije od osniva?kih Ugovora. Na?elo jednake pla?e provedeno je kroz sekundarno pravo ne samo u odnosu na žene i muškarce nego i u odnosu na radnike s ugovorima na odre?eno vrijeme i usporedive radnike s ugovorima na neodre?eno vrijeme, u odnosu na radnike koji rade u nepunom i punom radnom vremenu te u odnosu na radnike zaposlene kod poduze?a za privremeno zapošljavanje i usporedive radnike u poduze?u korisniku. Ta na?ela uklju?uju zabranu svake mjere kojom se izravno ili neizravno diskriminira na temelju državljanstva. Pri primjeni tih na?ela treba uzeti u obzir relevantnu sudsку praksu Suda Europske unije.

[...]

(9) Upu?ivanje je po svojoj naravi privremeno. Upu?eni radnici uobi?ajeno se vra?aju u državu ?lanicu iz koje su bili upu?eni nakon završetka rada radi kojeg su bili upu?eni. Me?utim, s obzirom na dugo trajanje nekih upu?ivanja i potvr?uju?i povezanost tržišta rada države ?lanice doma?ina i radnika koji su upu?eni na tako dugotrajna razdoblja, ako upu?ivanje traje više od 12 mjeseci, države ?lanice doma?ini trebale bi osigurati da poduze?a koja upu?uju radnike na njihovo državno podru?je tim radnicima zajam?e dodatne uvjete zaposlenja koji se obvezno primjenjuju na radnike u državi ?lanici u kojoj se rad obavlja. To razdoblje trebalo bi produljiti ako pružatelj usluga podnese obrazloženu obavijest.

(10) Osiguravanje ve?e zaštite radnika nužno je za o?uvanje slobode pružanja, kratkoro?no i dugoro?no, usluga na pravednoj osnovi, posebno spre?avanjem zlouporabe prava zajam?enih Ugovorima. Me?utim, pravilima kojima se osigurava takva zaštita radnika ne može se utjecati na pravo poduze?a koja upu?uju radnike na državno podru?je druge države ?lanice da se pozovu na slobodu pružanja usluga, me?u ostalim u slu?ajevima u kojima upu?ivanje premašuje 12 mjeseci ili, ako je primjenjivo, 18 mjeseci. Sve odredbe primjenjive na upu?ene radnike u kontekstu upu?ivanja koje premašuje 12 mjeseci ili, ako je primjenjivo, 18 mjeseci stoga moraju biti u skladu s tom slobodom. U skladu s ustaljenom sudsksom praksom, ograni?enja slobode pružanja usluga dopuštena su samo ako su opravdana prevladavaju?im razlozima od javnog interesa i ako su razmjerna i potrebna.

(11) Ako upu?ivanje premašuje 12 mjeseci ili, ako je primjenjivo, 18 mjeseci, dodatnim uvjetima zaposlenja koje treba zajam?iti poduze?e koje upu?uje radnike na državno podru?je druge države ?lanice trebalo bi obuhvatiti i radnike koji su upu?eni kako bi zamijenili druge upu?ene radnike koji obavljaju istu zada?u na istome mjestu, kako bi se osiguralo da se takve zamjene ne iskorištavaju za zaobilazeњe pravila koja se ina?e primjenjuju.”

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

„(16) Na uistinu integriranom i konkurentnom unutarnjem tržištu poduze?a se natje?u na temelju ?imbenika kao što su produktivnost, u?inkovitost te razina obrazovanja i vještina radne snage, kao i kvaliteta i razina inovativnosti njihove robe i usluga.

(17) Utvr?ivanje pravila o primicima od rada u nadležnosti je država ?lanica u skladu s nacionalnim pravom i/ili praksom. Odre?ivanje pla?a u isklju?ivoj je nadležnosti država ?lanica i socijalnih partnera. Posebno bi trebalo voditi ra?una o tome da se ne utje?e na nacionalne sustave odre?ivanja pla?a ili slobodu uklju?enih strana.

(18) Pri usporedbi primitaka od rada ispla?enih upu?enom radniku i primitaka od rada koji mu

pripadaju u skladu s nacionalnim pravom i/ili praksom države ?lanice doma?ina trebalo bi u obzir uzeti bruto iznos primitaka od rada. Trebalo bi uspore?ivati ukupne bruto iznose primitaka od rada, a ne pojedina?ne sastavne elemente primitaka od rada koji su utvr?eni kao obvezni, kako je predvi?eno ovom Direktivom. Ipak, kako bi se osigurala transparentnost i nadležnim tijelima pomoglo u provedbi provjera i kontrola, nužno je da se sastavne elemente primitaka od rada može dovoljno detaljno odrediti u skladu s nacionalnim pravom i/ili praksom države ?lanice iz koje je radnik bio upu?en. Osim ako se dodaci koji su karakteristi?ni za upu?ivanje odnose na troškove koji su stvarno nastali zbog upu?ivanja, kao što su troškovi putovanja, hrane i smještaja, trebalo bi ih smatrati dijelom primitaka od rada te bi ih trebalo uzeti u obzir za potrebe usporedbe ukupnih bruto iznosa primitaka od rada.

(19) Dodaci karakteristi?ni za upu?ivanje ?esto se upotrebljavaju za više namjena. U mjeri u kojoj su namijenjeni nadoknadi za troškove nastale zbog upu?ivanja, kao što su troškovi putovanja, hrane i smještaja, ne bi ih trebalo smatrati dijelom primitaka od rada. Države ?lanice odgovorne su za utvr?ivanje pravila o nadoknadi za takve troškove u skladu sa svojim nacionalnim pravom i/ili praksom. Poslodavac bi trebao upu?enim radnicima nadoknaditi takve troškove u skladu s nacionalnim pravom i/ili praksom primjenjivima na radni odnos.”

12 U skladu s uvodnom izjavom 24. navedene direktive:

„Ovom se Direktivom uspostavlja uravnotežen okvir u pogledu slobode pružanja usluga i zaštite upu?enih radnika koji je nediskriminiraju?i, transparentan i razmjeran te kojim se istodobno poštuje raznolikost nacionalnih odnosa izme?u radnika i poslodavaca. Ovom se Direktivom ne spre?ava primjena uvjeta zaposlenja koji su povoljniji za upu?ene radnike.”

13 ?lankom 1. stavkom 1. to?kom (b) pobijane directive u ?lanak 1. Direktive 96/71 uneseni su stavci –1. i –1.a:

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

–1.a [Direktivom 96/71] ni na koji [se] na?in ne utje?e na ostvarivanje temeljnih prava priznatih u državama ?lanicama i na razini Unije, uklju?uju?i pravo ili slobodu na štrajk ili na poduzimanje drugih mjera obuhva?enih posebnim sustavima odnosa izme?u radnika i poslodavaca u državama ?lanicama, u skladu s nacionalnim pravom i/ili praksom. Njome se ne utje?e ni na pravo na pregovaranje, sklapanje i izvršavanje kolektivnih ugovora te na pravo na poduzimanje kolektivnih mjera u skladu s nacionalnim pravom i/ili praksom.”

14 ?lanak 1. stavak 2. to?ka (a) pobijane directive mijenja ?lanak 3. stavak 1. prvi podstavak to?ku (c) Direktive 96/71, dodaje tom podstavku to?ke (h) i (i) te u taj ?lanak 3. stavak 1. ume?e tre?i podstavak na sljede?i na?in:

„1. Države ?lanice osiguravaju da, neovisno o pravu koje se primjenjuje na radni odnos, poduze?a iz ?lanka 1. stavka 1. radnicima upu?enima na njihovo državno podru?je na temelju jednakog postupanja jam?e uvjete zaposlenja kojima su obuhva?ena sljede?a pitanja koja su u državi ?lanici u kojoj se rad obavlja utvr?ena:

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

[...]

(c) primici od rada, uve?ani za prekovremeni rad; ova se to?ka ne primjenjuje na sustave dopunske strukovne starosne mirovine;

[...]

(h) uvjeti smještaja radnika ako ih poslodavac osigurava radnicima koji izbjivaju iz svojeg uobi?ajenog mjesta rada;

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

[...]

Za potrebe [Direktive 96/71] pojam primitaka od rada utvr?uje se nacionalnim pravom i/ili praksom države ?lanice na ?ije je državno podru?je radnik upu?en i zna?i svi sastavni elementi primitaka od rada koji su utvr?eni kao obvezni prema nacionalnom zakonu i drugim propisima, kolektivnim ugovorima ili arbitražnim pravorijecima koji su u toj državi ?lanici proglašeni univerzalno primjenjivima ili se na drugi na?in primjenjuju u skladu sa stavkom 8.”

15 ?lanak 1. stavak 2. to?ka (b) pobijane direktive u ?lanak 3. Direktive 96/71 ume?e stavak 1.a, koji glasi kako slijedi:

„Ako stvarno trajanje upu?ivanja premašuje 12 mjeseci, države ?lanice osiguravaju da, neovisno o pravu koje se primjenjuje na radni odnos, poduze?a iz ?lanka 1. stavka 1. radnicima upu?enima na njihovo državno podru?je na temelju jednakog postupanja jam?e, povrh uvjeta zaposlenja iz stavka 1. ovog ?lanka, sve primjenjive uvjete zaposlenja koji su u državi ?lanici u kojoj se obavlja rad utvr?eni:

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

Prvi podstavak ovog stavka ne primjenjuje se na sljede?a pitanja:

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

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

Ako poduze?e iz ?lanka 1. stavka 1. upu?enog radnika zamijeni drugim upu?enim radnikom koji obavlja istu zada?u na istome mjestu, trajanje upu?ivanja za potrebe ovog stavka kumulativno je trajanje razdobljâ upu?ivanja doti?nih pojedina?nih upu?enih radnika.

Pojam ,ista zada?a na istome mjestu', naveden u ?etvrtom podstavku ovog stavka, odre?uje se uzimaju?i u obzir, me?u ostalim, prirodu usluge koju treba pružiti, posao koji treba obaviti i adresu (adrese) mjesta rada.”

16 U skladu s ?lankom 1. stavkom 2. to?kom (c) pobijane direktive, ?lanak 3. stavak 7.

Direktive 96/71 glasi:

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

Dodaci karakteristi?ni za upu?ivanje smatraju se dijelom primitaka od rada, osim ako se pla?aju kao nadoknada za troškove koji su stvarno nastali zbog upu?ivanja, kao što su troškovi putovanja, hrane i smještaja. Poslodavac, ne dovode?i u pitanje stavak 1. prvi podstavak to?ku (i), upu?enom radniku nadokna?uje takve troškove u skladu s nacionalnim pravom i/ili praksom primjenjivima na radni odnos.

Ako uvjetima zaposlenja koji se primjenjuju na radni odnos nije utvr?eno da li se i, ako da, koji se elementi dodatka karakteristi?nog za upu?ivanje pla?aju kao nadoknada za troškove koji su stvarno nastali zbog upu?ivanja, ili su dio primitaka od rada, smatra se da je cijelokupan dodatak pla?en kao nadoknada za troškove.”

17 ?lanak 3. stavak 3. pobijane direktive odre?uje:

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

C. Propisi o pravu koje se primjenjuje na ugovorne obvezе

18 Uvodna izjava 40. Uredbe (EZ) br. 593/2008 Europskog parlamenta i Vije?a od 17. lipnja 2008. o pravu koje se primjenjuje na prikladne obvezе (Rim I) (SL 2008., L 177, str. 6.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 19., sve?ak 6., str. 109. i ispravci SL 2015., L 66, str. 22. i SL 2019., L 149, str. 85.) (u dalnjem tekstu: Uredba „Rim I“) glasi:

„Trebalo bi izbjegavati situaciju u kojoj su pravila o sukobu zakona obuhva?ena s više instrumenata, i gdje postoje razlike izme?u tih pravila. Me?utim, ovom se Uredbom ne isklju?uje mogu?nost uklju?ivanja pravila o sukobu zakona, koja se odnose na ugovorne obvezе, u odredbe prava [Unije] u pogledu odre?enih pitanja.

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

19 ?lankom 8. te uredbe, naslovijenim „Pojedina?ni ugovor o radu“, odre?eno je :

„1. [Pojedina?ni] ugovor o radu podliježe pravu koje odaberu ugovorne stranke u skladu s ?lankom 3. Me?utim, takav izbor prava ne može za posljedicu imati lišavanje zaposlenika zaštite koju im osiguravaju odredbe od kojih se ne može sporazumno odstupiti na temelju prava koje bi, u slu?aju da ono nije odabранo, bilo mjerodavno na temelju stavaka 2., 3. i 4. ovog ?lanka.

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

[...]"

20 U skladu s ?lankom 9. navedene uredbe:

„1. Prevladavaju?e obvezne odredbe su odredbe ?ije se poštovanje smatra klju?nim u državi za zaštitu njezinih javnih interesa, poput politi?kog, socijalnog ili gospodarskog ustroja, u mjeri u kojoj ih je mogu?e primijeniti na bilo koju situaciju koju obuhva?aju, bez obzira na pravo koje je ina?e mjerodavno za ugovor na temelju ove Uredbe.

2. Ni?ime se u ovoj Uredbi ne ograni?ava primjena prevladavaju?ih obveznih odredaba prava države pred ?ijim se sudom vodi postupak.

3. Mogu?e je priznati u?inak prevladavaju?ih obveznih odredaba prava države u kojoj obveze koje proizlaze iz ugovora moraju biti ili su izvršene, u mjeri u kojoj te prevladavaju?e obvezne odredbe provedbu ugovora ?ine nezakonitom. Pri odlu?ivanju o u?inku tih odredaba mora se u obzir uzeti njihova priroda i svrha te posljedice njihove primjene odnosno neprimjene.”

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

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

II. Zahtjevi stranaka i postupak pred Sudom

22 Republika Poljska zahtijeva od Suda da:

- kao glavno,
- poništi odredbu ?lanka 1. stavka 2. to?ke (a) pobijane direktive, kojom je utvr?en tekst novog ?lanka 3. stavka 1. prvog podstavka to?ke (c) i novog ?lanka 3. stavka 1. tre?eg podstavka Direktive 96/71;
- poništi odredbu ?lanka 1. stavka 2. to?ke (b) pobijane direktive, kojom je utvr?en tekst ?lanka 3. stavka 1.a Direktive 96/71 i
- poništi ?lanak 3. stavak 3. pobijane direktive;
- kao podredno, poništi pobijanu direktivu kao i
- naloži Parlamentu i Vije?u snošenje troškova.

23 Parlament i Vije?e zahtijevaju od Suda da odbije tužbu i da Republici Poljskoj naloži snošenje troškova.

24 Odlukom predsjednika Suda od 2. travnja 2019., Saveznoj Republici Njema?koj, Francuskoj Republici, Kraljevini Nizozemskoj i Europskoj komisiji odobrena je intervencija u potporu zahtjevu Parlamenta i Vije?a.

25 Odlukom predsjednika Suda od 2. travnja 2019., Kraljevini Švedskoj odobrena je intervencija u potporu zahtjevu Vije?a.

III. O tužbi

26 Republika Poljska isti?e, kao glavno, zahtjev protiv više konkretnih odredaba pobijane

direktive i, kao podredno, zahtjev kojim traži poništenje cijele te direktive.

27 Parlament smatra da zahtjev koji je istaknut kao glavni nije dopušten jer pobijane odredbe nisu odvojive od ostatka odredaba pobijane direktive.

A. **Dopuštenost glavnog tužbenog zahtjeva**

28 Valja podsjetiti na to da je djelomično poništenje akta Unije moguće samo u mjeri u kojoj su elementi koji se poništenje traži odvojivi od ostatka akta. U tom smislu Sud je više puta presudio da taj uvjet odvojivosti nije zadovoljen ako bi djelomično poništenje akta imalo za cilj izmjenu njegove biti (presude od 12. studenoga 2015., Ujedinjena Kraljevina/Parlament i Vijeće, C-121/14, EU:C:2015:749, t. 20. i od 9. studenoga 2017., SolarWorld/Vijeće, C-204/16 P, EU:C:2017:838, t. 36.).

29 Također, provjera odvojivosti elemenata akta Unije prepostavlja ispitivanje njegova dosega, kako bi se ocijenilo bi li poništenje tih elemenata promijenilo duh i bit tog akta (presude od 12. studenoga 2015., Ujedinjena Kraljevina/Parlament i Vijeće, C-121/14, EU:C:2015:749, t. 21. i od 9. studenoga 2017., SolarWorld/Vijeće, C-204/16 P, EU:C:2017:838, t. 37.).

30 Osim toga, pitanje bi li djelomično poništenje izmijenilo bit akata Unije predstavlja objektivan, a ne subjektivan kriterij vezan uz političku volju institucije koja je donijela sporni akt (presude od 30. ožujka 2006., Španjolska/Vijeće, C-36/04, EU:C:2006:209, t. 14. i od 29. ožujka 2012., Komisija/Estonija, C-505/09 P, EU:C:2012:179, t. 121.).

31 Kakoланак 1. stavak 2. točka (a) tako iланак 1. stavak 2. točka (b) pobijane direktive mijenjaju Direktivu 96/71, s jedne strane, zamjenom pojma „minimalna plaća” pojmom „primici od rada” uланку 3. stavku 1. prvom podstavku točki (c) potonje direktive i, s druge strane, umetanjem u navedenu direktivuланка 3. stavka 1.a, koji predviđa posebno uređenje za upravljanja koja u pravilu premašuju dvanaest mjeseci.

32 Dva nova pravila koja ustanovljuju te odredbe pobijane direktive znajućno mijenjaju uređenje upravljanja radnika, kako je bilo utvrđeno Direktivom 96/71. Riječ je o glavnim izmjenama tog uređenja koje mijenjaju ranije uspostavljenu ravnotežu interesa.

33 Poništenje gore navedenih odredaba pobijane direktive stoga povremeno samu njezinu bit, s obzirom na to da se te odredbe mogu promatrati kao da je srž novog uređenja upravljanja koje je uspostavio zakonodavac Unije (vidjeti analogijom presudu od 30. ožujka 2006., Španjolska/Vijeće, C-36/04, EU:C:2006:209, t. 16.).

34 Stoga glavni tužbeni zahtjev, koji se odnosi na poništenjeланка 1. stavka 2. točke (a) iланка 1. stavka 2. točke (b) pobijane direktive, nije dopušten, s obzirom na to da te odredbe nisu odvojive od ostatka odredaba te direktive.

35 Suprotno tomu, budući da jeланkom 3. stavkom 3. pobijane direktive, na koji se također odnosi glavni tužbeni zahtjev, samo predviđeno da će se ona primjenjivati na cestovni promet od objave posebnog zakonodavnog akta, poništenje te odredbe ne povremeno bit te direktive.

36 Budući da je treći tužbeni razlog, koji se konkretno odnosi na navedenu odredbu, zajednički glavnom tužbenom zahtjevu i onomu koji je istaknut podredno, na njega će se odgovoriti prilikom ispitivanja potonjeg zahtjeva.

B. **Glavni tužbeni zahtjev**

37 U potporu svojem zahtjevu Republika Poljska ističe tri tužbena razloga, koji se temelje,

redom, na povredi članka 56. UFEU-a člankom 1. stavkom 2. točkama (a) i (b) pobijane direktive, na izboru pogrešne pravne osnove prilikom donošenja te direktive i na pogrešnom uključivanju cestovnog prometa u njezino područje primjene.

38 Najprije valja ispitati drugi tužbeni razlog jer se on odnosi na izbor pravne osnove pobijane direktive i jer je stoga riječ o pitanju koje prethodi ispitivanju tužbenih razloga usmjerenih protiv njezina sadržaja, zatim prvi tužbeni razlog i naposljetku treći tužbeni razlog.

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

a) Argumentacija stranaka

39 Republika Poljska osporava upotrebu članka 53. stavka 1. i članka 62. UFEU-a kao pravne osnove pobijane direktive zato što se njome, za razliku od Direktive 96/17, poduzećima koja upućuju radnike ograničava sloboda pružanja usluga.

40 S tim u vezi ona ističe da je glavni cilj pobijane direktive zaštita upućenih radnika i da se ona, slijedom toga, trebala temeljiti na odredbama UFEU-a koje su relevantne u području socijalne politike.

41 Usto, ona tvrdi da cilj članka 1. stavka 2. točaka (a) i (b) pobijane direktive nije olakšati obavljanje profesionalne djelatnosti kao samozaposlena osoba, već je ono, naprotiv, tim odredbama otežano. Zamjena pojma „minimalna plaća“ pojmom „primici od rada“ i novo uređenje koje se primjenjuje na radnike koji su upućeni na razdoblje dulje od dvanaest mjeseci dovode do neopravdanih i neproporcionalnih ograničenja slobodnog pružanja usluga. Stoga je proturječno upotrijebiti pravnu osnovu koja se primjenjuje na usklađivanje te slobode.

42 Parlament i Vijeće, koje podupiru Savezna Republika Njemačka, Francuska Republika, Kraljevina Nizozemska, Kraljevina Švedska i Komisija, osporavaju argumentaciju Republike Poljske.

b) Ocjena Suda

43 Najprije, prvo, valja podsjetiti na to da se izbor pravne osnove za neki akt Unije mora temeljiti na objektivnim elementima koji podliježu sudskej kontroli, među kojima su cilj i sadržaj tog akta. Ako ispitivanje predmetnog akta pokaže da on ima dvije svrhe ili dvije sastavnice te ako se jedna od njih može prepoznati kao glavna ili prevladavajuća, dok je druga samo sporedna, takav se pravni akt mora temeljiti samo na jednoj pravnoj osnovi, naime na onoj koja je u skladu s glavnom ili prevladavajućom svrhom ili sastavnicom (presuda od 3. prosinca 2019., Ščeca Republika/Parlament i Vijeće, C-482/17, EU:C:2019:1035, t. 31. i navedena sudska praksa).

44 Također valja istaknuti da se radi utvrđivanja odgovarajuće pravne osnove može uzeti u obzir pravni kontekst u kojem se nalazi novi propis, osobito s obzirom na to da takav kontekst može pružiti pojašnjenje u pogledu svrhe navedenog propisa (presuda od 3. prosinca 2019., Ščeca Republika/Parlament i Vijeće, C-482/17, EU:C:2019:1035, t. 32.).

45 Dakle, kad je riječ o propisu koji, kao pobijana direktiva, mijenja postojeći propis, radi utvrđivanja njegove pravne osnove u obzir valja uzeti postojeći propis koji se njime mijenja, a osobito njegov cilj i sadržaj (presuda od 3. prosinca 2019., Ščeca Republika/Parlament i Vijeće, C-482/17, EU:C:2019:1035, t. 42.).

46 Osim toga, ako je zakonodavnim aktom već uskladio zakonodavstva država članica u određenom području u nadležnosti Unije, zakonodavac Unije ne može biti lišen mogućnosti

prilagodbe tog akta bilo kakvoj izmjeni okolnosti ili razvoju saznanja, s obzirom na njegovu zada?u osiguranja zaštite op?ih interesa priznatih UFEU-om i uzimanja u obzir me?usektorskih ciljeva iz ?lanka 9. tog Ugovora, me?u kojima su zahtjevi povezani s promicanjem visoke razine zapošljavanja i osiguranjem dosta?ne socijalne zaštite (vidjeti u tom smislu presudu od 21. prosinca 2016., AGET Iraklis, C-201/15, EU:C:2016:972, t. 78.).

47 Naime, zakonodavac Unije u takvoj situaciji svoju zada?u osiguranja zaštite op?ih interesa i me?usektorskih ciljeva Unije priznatih Ugovorom može pravilno obavljati samo ako ima mogu?nost prilagoditi relevantno zakonodavstvo Unije takvim promjenama ili razvojima (presuda od 3. prosinca 2019., ?eška Republika/Parlament i Vije?e, C-482/17, EU:C:2019:1035, t. 39. i navedena sudska praksa).

48 Drugo, valja istaknuti da se, ako u Ugovorima postoji odre?enija odredba koja može biti pravna osnova akta o kojem je rije?e, on treba temeljiti na toj odredbi (presuda od 12. velja?e 2015., Parlament/Vije?e, C-48/14, EU:C:2015:91, t. 36. i navedena sudska praksa).

49 Tre?e, iz zajedni?kog tuma?enja ?lanka 53. stavka 1. i ?lanka 62. UFEU-a proizlazi da je zakonodavac Unije nadležan za donošenje direktiva koje se osobito odnose na uskla?ivanje odredaba utvr?enih zakonom ili drugim propisima država ?lanica o pokretanju i obavljanju djelatnosti pružanja usluga radi olakšavanja njihova pokretanja i obavljanja.

50 Stoga te odredbe zakonodavca Unije ovlaš?uju da uskla?uje nacionalne propise koji, zbog same svoje razli?itosti, mogu narušiti slobodno pružanje usluga me?u državama ?lanicama.

51 Me?utim, iz toga se ne može zaklju?iti da prilikom uskla?ivanja tih propisa zakonodavac Unije ne mora isto tako osigurati poštovanje op?eg interesa, koji nastaje ostvariti razli?ite države ?lanice, i ciljeva navedenih u ?lanku 9. UFEU-a, koje Unija mora uzeti u obzir pri utvr?ivanju i provedbi svojih politika i aktivnosti, me?u kojima su zahtjevi navedeni u to?ki 46. ove presude.

52 Slijedom toga, kada su ispunjene pretpostavke za podnošenje tužbe iz ?lanka 53. stavka 1. UFEU-a, u vezi s ?lankom 62. UFEU-a, kao pravnom osnovom, ne može se sprije?iti zakonodavca Unije da se oslanja na tu pravnu osnovu zbog toga što je isto tako uzeo u obzir te zahtjeve (vidjeti u tom smislu presude od 13. svibnja 1997., Njema?ka/Parlament i Vije?e, C-233/94, EU:C:1997:231, t. 17. i od 4. svibnja 2016., Philip Morris Brands i dr., C-547/14, EU:C:2016:325, t. 60. i navedenu sudsку praksu).

53 Iz toga slijedi da cilj mjera uskla?ivanja koje je zakonodavac Unije donio na temelju ?lanka 53. stavka 1. UFEU-a, u vezi s ?lankom 62. UFEU-a, treba biti ne samo olakšanje ostvarivanja slobode pružanja usluga nego isto tako osiguranje, prema potrebi, zaštite drugih temeljnih interesa na koje ta sloboda može utjecati (vidjeti u tom smislu presudu od 4. svibnja 2016., Philip Morris Brands i dr., C-547/14, EU:C:2016:325, t. 60. i navedenu sudsку praksu).

54 U predmetnom slu?aju valja istaknuti da je, s obzirom na to da pobijana direktiva mijenja odre?ene odredbe Direktive 96/71 ili u nju ume?e nove odredbe, potonja direktiva dio pravnog konteksta pobijane direktive, kako to osobito potvr?uju njezine uvodne izjave 1. i 4., od kojih je u prvoj navedeno da Unija razvija temeljna na?ela unutarnjeg tržišta koja su sloboda kretanja radnika, sloboda poslovnog nastana i sloboda pružanja usluga, ?iji je cilj osiguravanje jednakih uvjeta za poslovanje poduze?a i poštovanje prava radnika, a u drugoj da je, više od dvadeset godina nakon njezina donošenja, potrebno ocijeniti uspostavlja li se i dalje Direktivom 96/71 odgovaraju?a ravnoteža izme?u potrebe za promicanjem slobode pružanja usluga i osiguranjem jednakih uvjeta za poslovanje, s jedne strane, te potrebe za zaštitom prava upu?enih radnika, s druge strane.

55 Kao prvo, kad je rije? o njezinu cilju, pobijana direktiva, promatrana zajedno s direktivom koju izmjenjuje, nastoji uravnotežiti dva interesa, odnosno, s jedne strane, jam?iti poduze?ima iz svih država ?lanica mogu?nost pružanja usluga na unutarnjem tržištu upu?ivanjem radnika iz države ?lanice u kojoj imaju poslovni nastan u državu ?lanicu u kojoj pružaju usluge i, s druge strane, zaštiti prava upu?enih radnika.

56 U tu je svrhu zakonodavac Unije donošenjem pobijane direktive nastojao osigurati slobodu pružanja usluga na pravednoj osnovi, odnosno u regulatornom okviru koji jam?i tržišno natjecanje koje se ne temelji na primjeni u istoj državi ?lanici uvjeta zaposlenja koji se bitno razlikuju ovisno o tome ima li poslodavac poslovni nastan u toj državi ?lanici ili ne, uz istodobno pružanje ve?e zaštite upu?enim radnicima, pri ?emu ta zaštita, osim toga, predstavlja, kako je to navedeno u uvodnoj izjavi 10. te direktive, sredstvo „o?uvanj[a] slobode [...] pružanja usluga na pravednoj osnovi”.

57 U tu svrhu navedenom se direktivom nastoji uvjete zaposlenja upu?enih radnika što je mogu?e više izjedna?iti s onima radnika koje zapošljavaju poduze?a s poslovnim nastanom u državi ?lanici doma?inu i tako osigurati ve?a zaštita upu?enih radnika u toj državi ?lanici.

58 Kao drugo, kad je rije? o njezinu sadržaju, cilj pobijane direktive osobito odredbe koje Republika Poljska osporava, ve?e je uzimanje u obzir zaštite upu?enih radnika, iako uvijek u cilju osiguranja pravednog ostvarivanja slobodnog pružanja usluga u državi ?lanici doma?inu.

59 Prema tome, prvo, ?lankom 1. stavkom 1. te direktive izmijenjen je ?lanak 1. Direktive 96/71, time što su uneseni, s jedne strane, stavak 1. kojim je u njezin cilj uklij?eno osiguranje zaštite upu?enih radnika tijekom njihova upu?ivanja i, s druge strane, stavak 1.a, kojim je pobliže odre?eno da Direktiva 96/71 ni na koji na?in ne utje?e na ostvarivanje temeljnih prava priznatih u državama ?lanicama i na razini Unije.

60 Drugo, ?lankom 1. stavkom 2. to?kom (a) pobijane direktive u ?lanak 3. stavak 1. Direktive 96/71 unesene su izmjene, upu?ivanjem na jednako postupanje radi utemeljenja osiguranja koje se mora pružiti upu?enim radnicima u podru?ju uvjeta zaposlenja. Njime se proširuje popis podru?ja na koje se odnosi to jamstvo, s jedne strane, na uvjete smještaja radnika ako ih poslodavac osigurava radnicima koji izbjivaju iz svojeg uobi?ajenog mjesta rada i, s druge strane, na dodatke ili nadoknade za pokrivanje troškova putovanja, hrane i smještaja za radnike koji izbjivaju iz svojeg mjesta boravišta zbog profesionalnih razloga. Usto, u ?lanku 3. stavku 1. prvom podstavku to?ki (c) Direktive 96/71, kako je izmijenjena pobijanom direktivom (u dalnjem tekstu: izmijenjena Direktiva 96/71), pojam „minimalna pla?a” zamijenjen je pojmom „primici od rada”.

61 Tre?e, pobijana direktiva postupno postrožuje uvjete zaposlenja države ?lanice doma?ina time što umetanjem ?lanka 3. stavka 1.a u Direktivu 96/71 name?e primjenu gotovo svih tih uvjeta kada upu?ivanje u pravilu stvarno traje više od dvanaest mjeseci.

62 Iz prethodno navedenog proizlazi da, suprotno argumentaciji Republike Poljske, pobijana direktiva može oja?ati slobodno pružanje usluga na pravednoj osnovi, što je glavni cilj koji se njome nastoji posti?i, u mjeri u kojoj ona osigurava da uvjeti zaposlenja upu?enih radnika budu što je mogu?e više izjedna?eni s onima radnika koje zapošljavaju poduze?a s poslovnim nastanom u državi ?lanici doma?inu, uz to da se istodobno na upu?ene radnike primjenjuju uvjeti zaposlenja u toj državi ?lanici koji pružaju ve?u zaštitu od onih predvi?enih Direktivom 96/71.

63 Kao tre?e, iako je cilj Direktive 96/71, kako je to navedeno u njezinoj uvodnoj izjavi 1., ukidanje prepreka izme?u država ?lanica za slobodno kretanje osoba i usluga, u njezinoj je uvodnoj izjavi 5. pobliže odre?eno da se potreba poticanja transnacionalnog pružanja usluga treba

provoditi u klimi poštenog tržišnog natjecanja i mjera koje jamči poštovanje prava radnika.

64 U tom kontekstu uvodne izjave 13. i 14. te direktive predviđaju usklajivanje zakonodavstava država i lanica na način da određuju „ključna“ obvezna pravila minimalne zaštite kojih se u državi i lanici domaćinu moraju pridržavati poslodavci koji u nju upisuju radnike.

65 Iz toga proizlazi da je od njezina donošenja Direktivom 96/71, uz cilj poboljšanja slobodnog pružanja prekograničnih usluga, već bila uzeta u obzir potreba osiguranja tržišnog natjecanja koje se ne temelji na primjeni u istoj državi i lanici uvjeta zaposlenja koji se bitno razlikuju ovisno o tome ima li poslodavac poslovni nastan u toj državi i lanici ili ne i stoga zaštite upućenih radnika. Osobito, člankom 3. te direktive bili su utvrđeni uvjeti zaposlenja države i lanice domaćina koje upućenim radnicima na području te države i lanice moraju osigurati poslodavci koji ih upisuju kako bi ondje pružali usluge.

66 Usto, valja podsjetiti na to da, kao što je to navedeno u tokama 46. i 47. ove presude, zakonodavac Unije koji donosi zakonodavni akt ne može biti liшен mogućnosti prilagodbe tog akta bilo kakvoj izmjeni okolnosti ili razvoju saznanja, s obzirom na njegovu zadatku osiguranja zaštite općih interesa priznatih UFEU-om.

67 Ipak, valja istaknuti da se, zbog šireg pravnog konteksta u kojem je donesena pobijana direktiva, unutarnje tržište znatno izmijenilo od stupanja na snagu Direktive 96/71, a najviše zbog uzastopnih proširenja Unije tijekom 2004., 2007. i 2013., koja su dovela do toga da na tom tržištu sudjeluju poduzeća države i lanica u kojima se općenito primjenjuju uvjeti zaposlenja različiti od onih koji se primjenjuju u drugim državama i lanicama.

68 Usto, kao što je istaknuo Parlament, Komisija je u svojem radnom dokumentu SWD(2016) 52 final od 8. ožujka 2016., naslovom „Procjena učinkova priložena Prijedlogu Direktive Parlamenta i Vijeća o izmjeni Direktive 96/71“ (u dalnjem tekstu: Procjena učinkova), utvrdila da je Direktiva 96/71 donesena zbog nejednakih uvjeta tržišnog natjecanja između poduzeća s poslovnim nastanom u državi i lanici domaćinu i poduzeća koja upisuju radnike u tu državu i lanicu kao i segmentacije tržišta rada zbog strukturnog razlikovanja pravila o plaćama koja se primjenjuju na njihove radnike.

69 Dakle, s obzirom na cilj koji je nastojala postići Direktiva 96/71, odnosno osiguranje slobodnog pružanja prekograničnih usluga na unutarnjem tržištu u okviru poštenog tržišnog natjecanja i osiguranje poštovanja prava radnika, zakonodavac Unije mogao se, uzimajući u obzir razvoj okolnosti i saznanja istaknuti u tokama 67. i 68. ove presude, prilikom donošenja pobijane direktive oslanjati na istu pravnu osnovu kao što je ona upotrijebljena za donošenje navedene Direktive 96/71. Naime, radi najboljeg postizanja tog cilja u promijenjenom kontekstu, taj zakonodavac mogao je smatrati potrebnim prilagoditi ravnotežu na kojoj postoji Direktiva 96/71 jačajući prava upućenih radnika u državi i lanici domaćinu tako da se tržišno natjecanje između poduzeća koja upisuju radnike u tu državu i lanicu i poduzeća koja u njoj imaju poslovni nastan razvija u što pravednijim uvjetima.

70 U tim se okolnostima argumentaciju Republike Poljske u skladu s kojom su odredbe UFEU-a relevantne u području socijalne politike odgovarajuća pravna osnova pobijane direktive može samo odbiti.

71 Slijedom toga, drugi tužbeni razlog treba odbiti.

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

a) **Argumentacija stranaka**

72 U okviru svojeg prvog tužbenog razloga Republika Poljska tvrdi da pobijana direktiva ograničava slobodno pružanje usluga, što je protivno članu 56. UFEU-a, time što u Direktivi 96/71 unosi obvezu država članica da upućenim radnicima osiguraju, s jedne strane, primitke od rada u skladu s nacionalnim pravom ili praksom države članice domaćina i, s druge strane, sve uvjete zaposlenja u skladu s tim pravom ili tom praksom ako je radnik u biti stvarno upućen na dulje od dvanaest mjeseci.

73 U okviru prvog dijela prvog tužbenog razloga Republika Poljska smatra, prvo, da zamjena pojma „minimalna plaća“ pojmom „primici od rada“ u članku 3. stavku 1. prvom podstavku točki (c) izmijenjene Direktive 96/71 predstavlja diskriminirajuće ograničenje slobodnog pružanja usluga jer pružatelju usluga koji zapošljava upućene radnike nameće dodatni financijski i administrativni teret.

74 Ona naglašava da je time učinak te odredbe izmijenjene Direktive 96/71 ukinuti konkurenčku prednost pružatelja usluga koji imaju poslovni nastan u drugim državama članicama koja proizlazi iz toga što su ti primici od rada niži od onih u državi članici domaćini.

75 Drugo, Republika Poljska smatra, s jedne strane, da slobodno pružanje usluga zajamčeno člankom 56. UFEU-a ne počiva na načelu jednakog postupanja, nego na zabrani diskriminacije, i, s druge strane, da se strani pružatelji usluga nalaze u situaciji koja je različita i teža od one u kojoj se nalaze pružatelji s poslovnim nastanom u državi članici domaćini, ponajprije zato što moraju poštovati i pravila države članice svojeg podrijetla i ona te države članice domaćina.

76 Usto, upućeni radnici nalaze se u situaciji koja se razlikuje od one radnika države članice domaćina jer je njihov boravak u toj državi članici privremen i jer se nisu integrirali na njezino tržište rada, s obzirom na to da zadržavaju središte svojih interesa u zemlji svojeg boravišta. Stoga bi tim radnicima primici od rada koji su im isplaćeni trebali omogućiti da pokriju troškove života u toj zemlji.

77 Treće, ona smatra da se izmjene uvedene pobijanom direktivom ne mogu smatrati opravdanima važnim razlozima u općem interesu ni proporcionalima, dok su ciljevi zaštite radnika i sprečavanja nepoštenog tržišnog natjecanja uzeti u obzir Direktivom 96/71.

78 Republika Poljska ističe da, kako je to navedeno u uvodnoj izjavi 16. pobijane direktive i određenim točkama Procjene učinaka, zakonodavac Unije smatra da konkurenčka prednost koja proizlazi iz nižih troškova radne snage već sama za sebe predstavlja nepošteno tržišno natjecanje, iako prije nije bilo kvalificirano kao takvo.

79 S tim u vezi Republika Poljska ističe da ne može biti riječ o nepoštenoj konkurenčkoj prednosti ako je pružatelj usluga dužan radnicima koje upućuju u državu članicu isplatiti plaću u skladu s pravilima koja su na snazi u toj državi članici.

80 U okviru drugog dijela prvog tužbenog razloga Republika Poljska smatra da je, time što je predvidio veću razinu zaštite upućenih radnika koji su u državu članicu domaćinu upućeni na više od dvanaest mjeseci, članak 3. stavak 1.a izmijenjene Direktive 96/71 uveo ograničenje slobodnog kretanja pružanja usluga koje nije opravdano ni proporcionalno.

81 Ta odredba stvara pružatelju usluga koji ima poslovni nastan u državi ?lanici razli?itoj od države ?lanice doma?ina dodatne financijske i administrativne terete i protivna je na?elu pravne sigurnosti, s obzirom na dvosmislenost koja proizlazi iz toga što zakonodavac Unije nije taksativno naveo pravila države ?lanice koja se primjenjuju na temelju navedene odredbe.

82 Ona smatra da na?elo jednakog postupanja vrijedi za osobe koje se koriste slobodom kretanja, odnosno za one koje su stalno zaposlene u državi ?lanici doma?inu, ali da ga nije mogu?e analogijom proširiti na radnike koji su u tu državu ?lanicu upu?eni na više od dvanaest mjeseci, te pritom naglašava da se sami upu?eni radnici ne integriraju na tržište rada navedene države ?lanice.

83 Republika Poljska smatra da ?lanak 3. stavak 1.a izmijenjene Direktive 96/71 nije u skladu s ?lankom 9. Uredbe „Rim I” i da ta direktiva nije *lex specialis* u smislu ?lanka 23. te uredbe.

84 Prema njezinu mišljenju, rješenje iz ?lanka 3. stavka 1.a izmijenjene Direktive 96/71 neproporcionalno je s obzirom na ?injenicu da je, s jedne strane, velik broj uvjeta zaposlenja ve? uskla?en na razini Unije, tako da su interesi radnika dovoljno zašti?eni zakonodavstvom države ?lanice podrijetla, i da, s druge strane, mehanizam zamjene upu?enog radnika koji se uzima radi izra?una dvanaestomjese?nog razdoblja nakon kojeg se primjenjuju gotovo svi uvjeti zaposlenja nije povezan sa situacijom upu?enog radnika.

85 Naposljeku, ona isti?e da zbrajanje razdoblja upu?ivanja, koja mogu trajati mnogo godina, ne podliježe vremenskom ograni?enu.

86 Parlament i Vije?e, koje podupiru Savezna Republika Njema?ka, Kraljevina Nizozemska, Kraljevina Švedska i Komisija, osporavaju argumentaciju Republike Poljske istaknuto u prilog dvama dijelovima prvog tužbenog razloga.

b) **Ocjena Suda**

1) *Uvodne napomene*

87 Kao prvo, valja podsjetiti na to da je Sud presudio da zabrana ograni?enja slobodnog pružanja usluga ne vrijedi samo za nacionalne mjere nego i za mjere institucija Unije (presuda od 26. listopada 2010., Schmelz, C-97/09, EU:C:2010:632, t. 50. i navedena sudska praksa).

88 Me?utim, i kako to proizlazi iz to?ke 53. ove presude, u podru?ju slobodnog kretanja robe, osoba, usluga i kapitala cilj mjera koje je donio zakonodavac Unije, bilo da je rije? o mjerama harmonizacije zakonodavstava država ?lanica ili mjerama uskla?ivanja tih zakonodavstava, nije samo olakšanje ostvarivanja neke od tih sloboda, nego isto tako osiguranje, prema potrebi, zaštite drugih temeljnih interesa koje priznaje Unija, a na koje ta sloboda može utjecati.

89 To je osobito tako kada mjerama uskla?ivanja kojih je cilj olakšanje slobodnog pružanja usluga zakonodavac Unije uzima u obzir op?i interes koji imaju razli?ite države ?lanice i uspostavlja razinu zaštite tog interesa koja se ?ini prihvatljivom u Uniji (vidjeti analogijom presudu od 13. svibnja 1997., Njema?ka/Parlament i Vije?e, C-233/94, EU:C:1997:231, t. 17.).

90 Kao što je to istaknuto u to?ki 56. ove presude, zakonodavac Unije donošenjem pobijane direktive nastojao je osigurati slobodu pružanja usluga na pravednoj osnovi, odnosno u regulatornom okviru koji jam?i tržišno natjecanje koje se ne temelji na primjeni u istoj državi ?lanici uvjeta zaposlenja koji se bitno razlikuju ovisno o tome ima li poslodavac poslovni nastan u toj državi ?lanici ili ne, uz istodobno pružanje ve?e zaštite upu?enim radnicima, pri ?emu ta zaštita, osim toga, predstavlja, kako je to navedeno u uvodnoj izjavi 10. te direktive, sredstvo „o?uvanj[a]

slobode [...] pružanja usluga na pravednoj osnovi".

91 Kao drugo, sud Unije kojem je podnesena tužba za poništenje zakonodavnog akta koji usklađuje zakonodavstva država i lanica u području uvjeta zaposlenja, kao što je to pobijana direktiva, mora, s točke gledišta unutarnje zakonitosti tog akta, samo provjeriti da se njime ne povremaju UEU i UFEU ili opća načela prava Unije i da nije zahvaćen zlouporabom ovlasti.

92 Kako načelo jednakog postupanja tako i načelo proporcionalnosti koje navodi Republika Poljska u okviru ovog tužbenog razloga dio su tih općih načela.

93 S jedne strane, u skladu s ustaljenom sudske praksom, načelo jednakog postupanja zahtijeva da se u usporedivim situacijama ne postupa na različito način i da se u različitim situacijama ne postupa na jednak način, osim ako je takvo postupanje objektivno opravdano (presuda od 3. prosinca 2019., Šeška Republika/Parlament i Vijeće, C-482/17, EU:C:2019:1035, t. 164. i navedena sudska praksa).

94 S druge strane, načelo proporcionalnosti zahtijeva da sredstva stavljena na raspolaganje odredbom prava Unije budu prikladna za ostvarenje legitimnih ciljeva, kako su postavljeni predmetnim propisom, te ne prekorčuju ono što je nužno za postizanje tih ciljeva (presuda od 3. prosinca 2019., Šeška Republika/Parlament i Vijeće, C-482/17, EU:C:2019:1035, t. 76. i navedena sudska praksa).

95 Kad je riječ o sudsakom nadzoru poštovanja tih uvjeta, Sud je zakonodavcu Unije u okviru izvršavanja dodijeljenih mu nadležnosti priznao široku diskrečiju ovlast u područjima u kojima njegovo djelovanje podrazumijeva izbore političke i gospodarske ili socijalne prirode i u kojima on mora izvršiti složene ocjene i procjene. Prema tome, ne traži se odgovor na pitanje je li mjera usvojena u takvom području bila jedina ili najbolja moguća, s obzirom na to da na njezinu zakonitost može utjecati samo očita neprikladnost u odnosu na cilj koji nadležne institucije žele postići (presuda od 3. prosinca 2019., Šeška Republika/Parlament i Vijeće, C-482/17, EU:C:2019:1035, t. 77 i navedena sudska praksa).

96 Ne može se osporavati da je propis Unije o upravljanju radnika u okviru pružanja usluga obuhvaćen tim područjem.

97 Usto, široka diskrečijska ovlast zakonodavca Unije, koja podrazumijeva ograničen sudske nadzor njezina izvršavanja, ne odnosi se isključivo na prirodu i opseg mjera koje treba poduzeti već u određenoj mjeri i na utvrđenje osnovnih podataka (presuda od 3. prosinca 2019., Šeška Republika/Parlament i Vijeće, C-482/17, EU:C:2019:1035, t. 78. i navedena sudska praksa).

98 Međutim, zakonodavac Unije, čak i ako ima široku diskrečiju ovlast, dužan je svoj izbor utemeljiti na objektivnim kriterijima i ispitati opravdavaju li ciljevi koji se donesenom mjerom nastoje ostvariti negativne gospodarske posljedice, nekad i znatne, za određene gospodarske subjekte. Naime, na temelju članka 5. Protokola (br. 2) o primjeni načela supsidijarnosti i proporcionalnosti, koji je priložen UEU-u i UFEU-u, u nacrtima zakonodavnih akata uzima se u obzir potreba da se svako opterećuje koje nastaje za gospodarske subjekte svede na najmanju moguću mjeru i da bude prikladno cilju koji se treba ostvariti (presuda od 3. prosinca 2019., Šeška Republika/Parlament i Vijeće, C-482/17, EU:C:2019:1035, t. 79. i navedena sudska praksa).

99 Osim toga, čak i sudske nadzor ograničenog dosegom zahtijeva da su Unijine institucije, autori predmetnog akta, u stanju pred Sudom dokazati da su pri donošenju akta stvarno izvršavale svoje diskrečijske 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 diskrečijske ovlasti (presuda od 3. prosinca 2019., Šeška Republika/Parlament i Vijeće, C-482/17, EU:C:2019:1035, t. 81. i navedena sudska praksa).

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

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

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

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

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

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

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

106 U toj mjeri, radi postizanja takvog cilja pobijana direktiva iznova uravnotežuje članenike u pogledu kojih se poduzeće s poslovnim nastanom u razlikujitim državama članicama mogu natjecati a da pritom ipak ne ukida eventualnu konkurenčku prednost koju bi imali pružatelji usluga iz određenih država članica, s obzirom na to da, suprotno onomu što tvrdi Republika Poljska, u inak navedene direktive ni na koji način nije ukloniti bilo kakvo tržišno natjecanje koje se temelji na troškovima. Naime, ona predviđa da se upućenim radnicima osigura primjena svih uvjeta zaposlenja u državi članici domaćini, među kojima su sastavni elementi primitaka od rada koji su utvrđeni kao obvezni u toj državi. Stoga ta direktiva ne utječe na druge elemente troškova poduzeća koja upućuju takve radnike, poput produktivnosti ili uinkovitosti tih radnika, koji su navedeni u njezinoj uvodnoj izjavi 16. Suprotno onomu što tvrdi Mađarska, ta direktiva stoga ne narušava tržišno natjecanje.

107 Usto, valja naglasiti da je cilj pobijane direktive istodobno, u skladu s njezinom uvodnom izjavom 16., stvoriti „uistinu integrirano i konkurentno unutarnje tržište”, a u skladu s njezinom uvodnom izjavom 4., ujedna?enom primjenom pravila u podru?ju uvjeta zaposlenja potaknuti „istinsku socijalnu konvergenciju”.

108 Iz svega prethodno navedenog proizlazi da je, kako bi postigao ciljeve navedene u to?ki 104. ove presude, zakonodavac Unije mogao a da pritom ne nepravedne razlike u postupanju s pružateljima usluga ovisno o državi ?lanici u kojoj imaju poslovni nastan smatrati da je pojam „primici od rada” prikladniji od pojma „minimalna pla?a”, uvedenog Direktivom 96/71.

109 Kao drugo, Republika Poljska smatra, prvo, da slobodno pružanje usluga zajam?eno ?lankom 56. UFEU-a ne po?iva na na?elu jednakog postupanja, nego na zabrani diskriminacije.

110 Tako ona u biti tvrdi da pobijana direktiva pogrešno name?e jednakost postupanje s upu?enim radnicima i radnicima koje zapošljavaju poduze?a s poslovnim nastanom u državi ?lanici doma?inu. Slijedom toga, valja utvrditi da ta direktiva ne podrazumijeva takvu jednakost izme?u tih dviju kategorija radnika.

111 S tim u vezi, ni zamjena pojma „minimalna pla?a” pojmom „primici od rada” u ?lanku 3. stavku 1. prvom podstavku to?ki (c) izmijenjene Direktive 96/71 ni primjena uvjeta zaposlenja države ?lanice doma?ina na upu?ene radnike kad je rije? o naknadi troškova putovanja, smještaja i hrane radnicima koji izbjivaju iz svojeg mjesta boravišta zbog profesionalnih razloga ne dovode do stavljanja potonjih u situaciju koja je istovjetna ili sli?na onoj radnika koje zapošljavaju poduze?a s poslovnim nastanom u državi ?lanici doma?inu.

112 Naime, te izmjene ne podrazumijevaju primjenu svih uvjeta zaposlenja države ?lanice doma?ina, s obzirom na to da su samo neki od tih uvjeta u svakom slu?aju primjenjivi na te radnike na temelju ?lanka 3. stavka 1. izmijenjene Direktive 96/71.

113 S obzirom na elemente navedene u to?ki 67. ove presude, Republika Poljska nije mogla dokazati da izmjene ?lanka 3. stavka 1. prvog podstavka Direktive 96/71 uvedene pobijanom direktivom prekora?uju ono što je nužno za ostvarivanje ciljeva pobijane direktive, odnosno osiguranja slobodnog pružanja usluga na pravednoj osnovi i pružanja ve?e zaštite upu?enim radnicima.

114 Drugo, Republika Poljska isti?e da se pružatelji usluga s poslovnim nastanom u drugoj državi ?lanici nalaze u situaciji koja je razli?ita i teža od one u kojoj se nalaze pružatelji usluga s poslovnim nastanom u državi ?lanici doma?inu, ponajprije zato što moraju poštovati i pravila države ?lanice svojeg podrijetla i ona države ?lanice doma?ina.

115 Isto kao i u odnosu na upu?ene radnike, u?inak pobijane direktive nije stavljanje pružatelja usluga s poslovnim nastanom u državama ?lanicama razli?itima od države ?lanice doma?ina u situaciju koja je usporediva s onom pružatelja usluga s poslovnim nastanom u toj potonjoj državi, s obzirom na to da prvonavedeni pružatelji usluga radnicima koje zapošljavaju u toj državi moraju nametnuti samo odre?ene uvjete zaposlenja koji se primjenjuju na drugonavedene.

116 Usto, kao što je to navedeno u to?kama 102. i 103. ove presude, izmijenjena Direktiva 96/71 podrazumijeva, zbog same svoje prirode instrumenta uskla?ivanja zakonodavstava država ?lanica u podru?ju uvjeta zaposlenja, da se na pružatelje usluga koji upu?uju radnike u državu ?lanicu razli?itu od one u kojoj imaju poslovni nastan ne primjenjuju samo propisi države ?lanice njihova podrijetla nego isto tako i propisi države ?lanice doma?ina tih radnika.

117 Kad je rije? o situaciji upu?enih radnika koji u državi ?lanici doma?inu borave privremeno i nisu integrirani u njezino tržište rada, to?no je da ti radnici tijekom odre?enog razdoblja obavljaju svoje funkcije u državi ?lanici razli?itoj od one u kojoj uobi?ajeno borave.

118 Zato je zakonodavac Unije mogao razumno smatrati prikladnim da su tijekom tog razdoblja primici od rada koje primaju radnici, kako to predvi?a ?lanak 3. stavak 1. prvi podstavak to?ka (c) izmijenjene Direktive 96/71, oni koje su utvr?eni u obveznim odredbama države ?lanice doma?ina kako bi im omogu?ili da pokriju troškove života u toj državi ?lanici, a ne, suprotno onomu što tvrdi Republika Poljska, primici od rada koji im omogu?uju da pokriju troškove života u državi svojeg uobi?ajenog boravišta.

119 Kao tre?e, Republika Poljska smatra da izmjene uvedene pobijanom direktivom nisu opravdane važnim razlozima u op?em interesu niti su proporcionalne, dok su ciljevi zaštite radnika i spre?avanja nepoštenog tržišnog natjecanja uzeti u obzir u Direktivi 96/71.

120 Ta argumentacija po?iva na ideji da je pobijanom direktivom zakonodavac Unije smatrao da konkurentska prednost koja proizlazi iz troškova radne snage koji su niži od onih u državi ?lanici doma?inu ?ini nepošteno tržišno natjecanje.

121 Me?utim, iako pobijana direktiva proširuje podru?je primjene uvjeta zaposlenja koji se primjenjuju na radnike upu?ene u državu ?lanicu koja se razlikuje od one u kojoj uobi?ajeno obavljaju svoju djelatnost, njezin u?inak ipak nije zabraniti svako tržišno natjecanje koje se temelji na troškovima, osobito ne ono koje proizlazi iz razlika u produktivnosti ili u?inkovitosti tih radnika, navedenih u uvodnoj izjavi 16. te direktive.

122 Osim toga, nijedan odjeljak pobijane direktive ne kvalificira „nepoštenim“ tržišno natjecanje koje se temelji na takvim razlikama. Cilj je te direktive o?uvanje slobodnog pružanja usluga na pravednoj osnovi osiguranjem zaštite upu?enih radnika primjenom na njih osobito svih sastavnih elemenata primitaka od rada koji su utvr?eni kao obvezni propisima države ?lanice doma?ina.

123 Slijedom toga, prvi dio prvog tužbenog razloga treba odbiti.

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

124 Kao prvo, ?lanak 3. stavak 1.a izmijenjene Direktive 96/71 predvi?a da, ako je radnik u državu ?lanicu doma?inu upu?en na više od dvanaest mjeseci ili na dulje od osamnaest mjeseci ako pružatelj usluga podnese obrazloženu obavijest u tom smislu, potonja jam?i, na temelju jednakog postupanja, povrh uvjeta zaposlenja iz ?lanka 3. stavka 1. te direktive, sve primjenjive uvjete zaposlenja koji su u toj državi ?lanici utvr?eni zakonom i drugim propisima i/ili kolektivnim ugovorima ili arbitražnim pravorijecima koji su proglašeni univerzalno primjenjivima. Izvan podru?ja primjene ?lanka 3. stavka 1.a izmijenjene Direktive 96/71 ostaju samo, s jedne strane, postupci formalnosti i uvjeti sklapanja i prestanka ugovora o radu, uklju?uju?i klauzule o zabrani tržišnog natjecanja, te, s druge strane, sustavi dopunske strukovne starosne mirovine.

125 Međutim, s obzirom na široku diskrečijsku ovlast zakonodavca Unije, istaknuto u točkama 95. i 96. ove presude, taj je zakonodavac ne počinivši pritom očitu pogrešku mogao smatrati da tako dugotrajno upoznavanje mora dovesti do znatnog približavanja osobne situacije dotičnih upoznavenih radnika onoj radniku koje zapošljavaju poduzeća s poslovnim nastanom u državi ?lanici doma?inu i opravdava da se na te dugotrajno upoznavene radnike primjenjuju gotovo svi uvjeti zaposlenja primjenjivi u potonjoj državi ?lanici.

126 Kao drugo, kad je riječ o argumentu u skladu s kojim ?lanak 3. stavak 1.a izmijenjene Direktive 96/71 stvara dodatne financijske i administrativne terete za pružatelje usluga s poslovnim nastanom u državi ?lanici različitoj od države ?lanice doma?ina, iz točke 102. ove presude već proizlazi da, s obzirom na samu prirodu izmijenjene Direktive 96/71, odnosno na to da je ona instrument usklađivanja zakonodavstava država ?lanica u području uvjeta zaposlenja, ona podrazumijeva da se na pružatelje usluga koji upoznavaju radnike na više od dvanaest mjeseci u državu ?lanicu različitoj od one u kojoj imaju poslovni nastan ne primjenjuju samo propisi države ?lanice njihova podrijetla nego isto tako i propisi države ?lanice doma?ina tih radnika.

127 Kao što je istaknuto u točki 103. ove presude u okviru odgovora na prvi dio prvog tužbenog razloga, dodatni administrativni i financijski teret koji iz togu može proizći za te pružatelje usluga proizlazi iz ciljeva koji su se nastojali ostvariti izmjenom Direktive 96/71, koja je, kao instrument usklađivanja zakonodavstava država ?lanica u području uvjeta zaposlenja, podrazumijevala da su se, štoviše, tako i prije te izmjene na pružatelje usluga koji su upoznavali radnike istodobno primjenjivali propisi države ?lanice njihova podrijetla i oni države ?lanice doma?ina.

128 Kao treće, kad je riječ o argumentu koji se temelji na povredi načela pravne sigurnosti, s obzirom na dvosmislenost koja proizlazi iz nepostojanja taksativno navedenih pravila države ?lanice doma?ina koja se primjenjuju na temelju ?lanka 3. stavka 1.a izmijenjene Direktive 96/71, valja utvrditi da ta odredba nije ni na koji način dvosmislena, s obzirom na to da se njome, u slučaju upoznavanja radnika koje je dulje od dvanaest mjeseci, nameće primjena svih uvjeta zaposlenja države ?lanice doma?ina, osim onih koji su u njoj izričito navedeni.

129 Osim toga, ?lanak 3. stavak 1. petrti podstavak izmijenjene Direktive 96/71 predviđa da države ?lanice na jedinstvenoj službenoj nacionalnoj internetskoj stranici iz ?lanka 5. Direktive 2014/67, u skladu s nacionalnim pravom i ili praksom, objavljaju informacije o uvjetima zaposlenja, uključujući sve uvjete zaposlenja, u skladu s ?lankom 3. stavkom 1.a izmijenjene Direktive 96/71.

130 Kao četvrto, Republika Poljska navodi ?lanak 9. Uredbe „Rim I” i smatra da pobijana direktiva nije lex specialis u smislu ?lanka 23. te uredbe.

131 U pogledu toga, valja podsjetiti na to da ?lanak 8. Uredbe „Rim I” u prvom stavku sadržava opće kolizijsko pravilo koje se primjenjuje na ugovore o radu, koje određuje pravo koje odaberu strane takvog ugovora, a u drugom stavku predviđa da, ako strane to ne učine, pojedinačni ugovor o radu podliježe pravu države u kojoj odnosno iz koje zaposlenik uobičajeno izvršava svoj posao na temelju ugovora, pri čemu se ne smatra da je država u kojoj se posao uobičajeno izvršava promijenjena ako je zaposlenik privremeno zaposlen.

132 , Uredba „Rim I” u ?lanku 23. predviđa da se može odstupiti od kolizijskih pravila koja utvrđuje ako odredbe prava Unije utvrđuju pravila o pravu koje se primjenjuje na ugovorne obveze u određenim područjima, pri čemu je u uvodnoj izjavi 40. te uredbe navedeno da se njome ne isključuje mogućnost uključivanja pravila o sukobu zakona koja se odnose na ugovorne obveze u odredbe prava Unije u pogledu određenih pitanja.

133 Po svojoj prirodi i sadržaju i ?lanak 3. stavak 1. izmijenjene Direktive 96/71, kad je riječ o

upu?enim radnicima, i njezin ?lanak 3. stavak 1.a, kad je rije? o radnicima upu?enima na razdoblje koje je u pravilu dulje od dvanaest mjeseci, predstavljaju posebna kolizijska pravila u smislu ?lanka 23. Uredbe „Rim I“.

134 Usto, postupak izrade Uredbe „Rim I“ dokazuje da njezin ?lanak 23. obuhva?a posebno kolizijsko pravilo koje je ve? bilo predvi?eno ?lankom 3. stavkom 1. Direktive 96/71, s obzirom na to da je u Prijedlogu Uredbe Europskog parlamenta i Vije?a o pravu koje se primjenjuje na ugovorne obveze (Rim I) [COM(2005) 650 *final*] od 15. prosinca 2005. Komisija priložila popis posebnih kolizijskih pravila utvr?enih drugim odredbama prava Unije, me?u kojima je bila ta direktiva.

135 Naposljetu, iako Republika Poljska smatra da ?lanak 3. stavak 1.a izmijenjene Direktive 96/71 nije u skladu s ?lankom 9. Uredbe „Rim I“, dosta?no je utvrditi da se potonji ?lanak, koji valja tuma?iti strogo, odnosi na „prevladavaju?e obvezne odredbe“ država ?lanica, odnosno na obveznu odredbu ?ije se poštovanje smatra klju?nim u državi za zaštitu njezinih javnih interesa (presuda od 18. listopada 2016., Nikiforidis, C-135/15, EU:C:2016:774, t. 41. i 44.). Me?utim, ni iz jednog elementa spisa podnesenog Sudu ne proizlazi da ?lanak 3. stavak 1.a izmijenjene Direktive 96/71 povre?uje te prevladavaju?e obvezne odredbe.

136 Kao peto, Republika Poljska kritizira mehanizam predvi?en ?lankom 3. stavkom 1.a ?etvrtim podstavkom izmijenjene Direktive 96/71, u skladu s kojim je, ako poduze?e upu?enog radnika zamijeni drugim upu?enim radnikom koji obavlja istu zada?u na istom mjestu, trajanje upu?ivanja za potrebe stavka 1.a kumulativno trajanje razdobljâ upu?ivanja doti?nih pojedina?nih upu?enih radnika. Ona tako?er osporava ?injenicu da ta odredba ne utvr?uje vremensko ograni?enje zbrajanja razdoblja upu?ivanja.

137 Kada je ustanovio mehanizam predvi?en ?lankom 3. stavkom 1.a ?etvrtim podstavkom izmijenjene Direktive 96/71, zakonodavac Unije koristio se širokom diskrecijskom ovlaš?u kojom je raspolagao kako bi osigurao da gospodarski subjekti ne zaobilaze režim uspostavljen u slu?aju kada se radnici upu?uju na više od dvanaest mjeseci, kako su to Parlament i Vije?a objasnili i kako to proizlazi iz uvodne izjave 11. pobijane direktive.

138 S obzirom na doseg te odredbe, ?injenica da mehanizam zbrajanja razdoblja na koje su razli?iti radnici upu?eni uzima u obzir radno mjesto, a ne situaciju tih radnika, ne može utjecati na zakonitost navedene odredbe, pri ?emu Republika Poljska s tim u vezi nije pojasnila koja je odredba UFEU-a ili koje je op?e na?elo prava Unije pritom povrje?eno. Usto, nepostojanje vremenskog ograni?enja zbrajanja razdoblja upu?ivanja ne povre?uje na?elo pravne sigurnosti, s obzirom na to da ta odredba sadržava jasnu i preciznu zabranu koju uvodi.

139 Iz toga slijedi da drugi dio prvog tužbenog razloga treba odbiti, a slijedom toga i taj tužbeni razlog u cijelosti.

3. *Tre?i tužbeni razlog, koji se temelji na pogrešnom uklju?ivanju sektora cestovnog prometa u podru?je primjene pobijane direktive*

a) *Argumentacija stranaka*

140 Republika Poljska tvrdi da se pobijana direktiva pogrešno primjenjuje na cestovni promet, iako je na temelju ?lanka 58. UFEU-a sloboda pružanja usluga u podru?ju prometa ure?ena odredbama glave UFEU-a koja se odnosi na promet, tako da se na njih ne primjenjuje ?lanak 56. UFEU-a.

141 Ona navodi Komisijino tuma?enje u skladu s kojim iz teksta prijedloga direktive na temelju

kojeg je donesena Direktiva 96/71 proizlazi da je podru?je prometa isklju?eno iz podru?ja primjene odredaba koje se primjenjuju na upu?ivanje radnika.

142 Parlament i Vije?e, koje podupiru Savezna Republika Njema?ka, Kraljevina Nizozemska, Kraljevina Švedska i Komisija, osporavaju argumentaciju Republike Poljske.

b) **Ocjena Suda**

143 Republika Poljska smatra da je, time što je izmijenjenu Direktivu 96/71 od donošenja posebnog zakonodavnog akta u?inio primjenjivom na cestovni promet, ?lanak 3. stavak 3. pobijane direktive povrijedio ?lanak 58. UFEU-a.

144 Na temelju ?lanka 58. UFEU-a, sloboda pružanja usluga u podru?ju prometa ure?ena je odredbama glave UFEU-a koja se odnosi na promet, a sastoji se od ?lanaka 90. do 100. UFEU-a.

145 Iz toga proizlazi da je usluga u podru?ju prometa u smislu ?lanka 58. stavka 1. UFEU-a isklju?ena iz podru?ja primjene ?lanka 56. UFEU-a (presuda od 20. prosinca 2017., Asociación Profesional Elite Taxi, C-434/15, EU:C:2017:981, t. 48.).

146 Ipak, ?lankom 3. stavkom 3. pobijane direktive samo se predvi?a da se ona primjenjuje na sektor cestovnog prometa od datuma po?etka primjene zakonodavnog akta o izmjeni Direktive 2006/22, koje je pravna osnova bio ?lanak 71. stavak 1. UEZ-a, koji je bio sastavni dio glave UEZ-a koja se odnosila na promet i koji odgovara ?lanku 91. UFEU-a.

147 Stoga cilj ?lanka 3. stavka 3. pobijane direktive nije ure?enje slobodnog pružanja usluga u podru?ju prometa te stoga ne može biti u suprotnosti s ?lankom 58. UFEU-a.

148 Slijedom toga, tre?i tužbeni razlog treba odbiti, a s njime i podredno istaknut zahtjev.

IV Troškovi

149 Na temelju ?lanka 138. stavka 1. Poslovnika, stranka koja ne uspije u postupku dužna je, na zahtjev protivne stranke, snositi troškove. Budu?i da su Parlament i Vije?e postavili zahtjev da se Republici Poljskoj naloži snošenje troškova i da ona nije uspjela u postupku, nalaže joj se snošenje troškova.

150 U skladu s ?lankom 140. stavkom 1. navedenog Poslovnika, Savezna Republika Njema?ka, Francuska Republika, Kraljevina Nizozemska, Kraljevina Švedska i Komisija, kao intervenijenti u postupku, snosit ?e vlastite troškove.

Slijedom navedenog, Sud (veliko vije?e) proglašava i presu?uje:

1. **Tužba se odbija.**
2. **Republici Poljskoj se, osim vlastitih, nalaže i snošenje troškova Europskog parlamenta i Vije?a Europske unije.**
3. **Savezna Republika Njema?ka, Francuska Republika, Kraljevina Nizozemska, Kraljevina Švedska i Europska komisija snosit ?e vlastite troškove.**

Potpisi

* Jezik postupka: poljski