

Privremena verzija

PRESUDA SUDA (veliko vijeće)

8. prosinca 2020.(*)

„Tužba za poništenje – Direktiva (EU) 2018/957 – Slobodno pružanje usluga – Upućivanje radnika – Uvjeti zaposlenja – Primici od rada – Trajanje upućivanja – Određivanje pravne osnove – Članci 53. i 62. UFEU-a – Izmjena postojeće direktive – Članak 9. UFEU-a – Zloupotreba ovlasti – Načelo nediskriminacije – Nužnost – Načelo proporcionalnosti – Opseg načela slobodnog pružanja usluga – Cestovni promet – Članak 58. UFEU-a – Uredba (EZ) br. 593/2008 – Područje primjene – Načela pravne sigurnosti i normativne jasnoće”

U predmetu C-620/18,

povodom tužbe za poništenje na temelju članka 263. UFEU-a, podnesene 2. listopada 2018.,

Mađarska, koju zastupaju M. Z. Fehér, G. Tornyai i M. M. Tátrai, u svojstvu agenata,

tužitelj,

protiv

Europskog parlamenta, koji zastupaju M. Martínez Iglesias, L. Visaggio i A. Tamás, u svojstvu agenata,

tuženika,

koji podupiru:

Savezna Republika Njemačka, koju zastupaju J. Möller i S. Eisenberg, u svojstvu agenata,

Francuska Republika, koju zastupaju E. de Moustier, A.-L. Desjonquères, C. Mosser 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 L. Havas, M. Kellerbauer, B.-R. Killmann i A. Szmytkowska, u svojstvu agenata,

intervenijenti,

Vijeća Europske unije, koje su zastupali A. Norberg, M. Bencze i E. Ambrosini, a zatim M. Norberg, E. Ambrosini, A. Sikora-Kalda i Zs. Bodnár, u svojstvu agenata,

tuženika,

koje podupiru:

Savezna Republika Njemačka, koju zastupaju J. Möller i S. Eisenberg, u svojstvu agenata,

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

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

Kraljevina Švedska, koju zastupaju C. Meyer-Seitz, H. Shev i H. Eklinder, u svojstvu agenata,

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

intervenijenti,

SUD (veliko vijeće),

u sastavu: K. Lenaerts, predsjednik, R. Silva de Lapuerta, potpredsjednica, J.-C. Bonichot, M. Vilaras (izvjestitelj), E. Regan, M. Ilešić i N. Wahl, predsjednici vijeća, 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. Ferey, administratorica,

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

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

donosi sljedeću

Presudu

1 Svojom tužbom Mađarska od Suda zahtijeva, kao glavno, poništenje Direktive (EU) 2018/957 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: pobijana direktiva) i, podredno, poništenje više njezinih odredaba.

Pravni okvir

UFEU

2 Članak 9. UFEU-a glasi:

„Pri utvrđivanju i provedbi svojih politika i aktivnosti, Unija uzima u obzir zahtjeve povezane s promicanjem visoke razine zapošljavanja, jamstvom dostatne socijalne zaštite, borbom protiv društvene isključenosti te visokom razinom obrazovanja, osposobljavanja i zaštite zdravlja ljudi.”

3 Člankom 53. UFEU-a određeno je:

„1. Radi olakšavanja pokretanja i obavljanja djelatnosti samozaposlenim osobama, Europski parlament i Vijeće [Europske unije], odlučuju u skladu s redovnim zakonodavnim postupkom, donose direktive za međusobno priznavanje diploma, svjedodžbi i ostalih dokaza o formalnim kvalifikacijama i za usklađivanje odredaba utvrđenih zakonom ili drugim propisima država članica o pokretanju i obavljanju djelatnosti samozaposlenih osoba.

2. U slu?aju medicinskih, njima srodnih i farmaceutskih profesija, postupno ukidanje ograni?enja ovisi o uskla?ivanju uvjeta njihovog obavljanja u razli?itim dr?avama ?lanicama.”

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

„Sloboda pružanja usluga u području 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.”

6 ?lanak 153. UFEU-a propisuje:

„1. Radi postizanja ciljeva iz ?lanka 151., Unija podupire i dopunjuje aktivnosti dr?ava ?lanica u sljede?im područjima:

- (a) poboljšavanju posebice radne okoline radi zaštite zdravlja i sigurnosti radnika;
- (b) radnim uvjetima;
- (c) socijalnoj sigurnosti i socijalnoj zaštiti radnika;
- (d) zaštiti radnika po prestanku njihova ugovora o radu;
- (e) obavješ?ivanju radnika i savjetovanju s njima;
- (f) zastupanju i kolektivnoj obrani interesa radnika i poslodavaca, uklju?uju?i suodlu?ivanje, pridržavaju?i se stavka 5.;

[...]

2. U tu svrhu Europski parlament i Vije?e mogu:

- (a) usvojiti mjere koje su namijenjene poticanju suradnje me?u dr?avama ?lanicama putem inicijativa ?iji je cilj poboljšanje znanja, razvijanje razmjene podataka i najboljih praksi, promicanje inovativnih pristupa i vrednovanje iskustava, pri ?emu je isklju?eno bilo kakvo uskla?ivanje zakona i propisa dr?ava ?lanica;
- (b) poštuju?i uvjete i tehni?ka pravila koja postoje u pojedinim dr?avama ?lanicama u područjima iz stavka 1. to?kama od (a) do (i) posredstvom direktiva usvojiti minimalne uvjete koji se postupno primjenjuju. Takve direktive ne?e sadržavati upravna, financijska ili pravna ograni?enja kojima bi se otežavalo osnivanje i razvoj malih i srednjih poduze?a.

Europski parlament i Vije?e odlu?uju u skladu [s] redovnim zakonodavnim postupkom nakon savjetovanja s Gospodarskim i socijalnim odborom i Odborom regija.

U područjima iz stavka 1. [to?aka](c), (d), (f) i (g) Vije?e odlu?uje jednoglasno, u skladu s posebnim zakonodavnim postupkom i nakon savjetovanja s Europskim parlamentom i navedenim odborima.

Vije?e mo?e jednoglasno na prijedlog Komisije i nakon savjetovanja s Europskim parlamentom odlu?iti da se na stavak 1. to?ke (d), (f) i (g) primijeni redovni zakonodavni postupak.

[...]

5. Odredbe ovog ?lanka ne primjenjuju se na pla?u, pravo na udruživanje, pravo na štrajk ili na pravo uvo?enja mjera isklju?enja s rada.”

Propisi o upu?enim radnicima

Direktiva 96/71/EZ

7 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).

8 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.

9 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.

Pobijana direktiva

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

11 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

poduzeća za privremeno zapošljavanje i usporedive radnike u poduzeću korisniku. Ta načela ukljuuju zabranu svake mjere kojom se izravno ili neizravno diskriminira na temelju državljanstva. Pri primjeni tih načela treba uzeti u obzir relevantnu sudsku praksu Suda Europske unije.

[...]

(9) 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 potvrđujuću 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.

(10) Osiguravanje veće zaštite radnika nužno je za očuvanje slobode pružanja, kratkoročno i dugoročno, usluga na pravednoj osnovi, posebno sprežavanjem 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.

(11) Ako upućivanje premašuje 12 mjeseci ili, ako je primjenjivo, 18 mjeseci, dodatnim uvjetima zaposlenja koje treba zajamčiti poduzeće koje upućuje radnike na državno područje druge države članice trebalo bi obuhvatiti i radnike koji su upućeni kako bi zamijenili druge upućene radnike koji obavljaju istu zadaću na istome mjestu, kako bi se osiguralo da se takve zamjene ne iskorištavaju za zaobilazjenje pravila koja se inače primjenjuju.”

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

„(16) Na uistinu integriranom i konkurentnom unutarnjem tržištu poduzeća se natjeću na temelju čimbenika kao što su produktivnost, učinkovitost te razina obrazovanja i vještina radne snage, kao i kvaliteta i razina inovativnosti njihove robe i usluga.

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

(18) Pri usporedbi primitaka od rada isplaćenih upućenom radniku i primitaka od rada koji mu pripadaju u skladu s nacionalnim pravom i/ili praksom države članice domaćina trebalo bi u obzir uzeti bruto iznos primitaka od rada. Trebalo bi uspoređivati ukupne bruto iznose primitaka od rada, a ne pojedinačne sastavne elemente primitaka od rada koji su utvrđeni kao obvezni, kako je predviđeno 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 članice iz koje je radnik bio upućen. Osim ako se dodaci koji su karakteristični za upućivanje odnose na troškove koji su stvarno nastali zbog upućivanja, 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 karakteristični za upućivanje često se upotrebljavaju za više namjena. U mjeri u kojoj su namijenjeni nadoknadi za troškove nastale zbog upućivanja, kao što su troškovi putovanja, hrane i smještaja, ne bi ih trebalo smatrati dijelom primitaka od rada. Države članice odgovorne su za utvrđivanje pravila o nadoknadi za takve troškove u skladu sa svojim nacionalnim pravom i/ili praksom. Poslodavac bi trebao upućenim radnicima nadoknaditi takve troškove u skladu s nacionalnim pravom i/ili praksom primjenjivima na radni odnos.”

13 U skladu s uvodnom izjavom 24. navedene direktive:

„Ovom se Direktivom uspostavlja uravnotežen okvir u pogledu slobode pružanja usluga i zaštite upućenih radnika koji je nediskriminirajući, transparentan i razmjeran te kojim se istodobno poštuje raznolikost nacionalnih odnosa između radnika i poslodavaca. Ovom se Direktivom ne sprežava primjena uvjeta zaposlenja koji su povoljniji za upućene radnike.”

14 Člankom 1. stavkom 1. točkom (b) pobijane direktive u članak 1. Direktive 96/71 uneseni su stavci –1. i –1.a:

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

–1.a [Direktivom 96/71] ni na koji [se] način ne utječe na ostvarivanje temeljnih prava priznatih u državama članicama i na razini Unije, uključujući pravo ili slobodu na štrajk ili na poduzimanje drugih mjera obuhvaćenih posebnim sustavima odnosa između radnika i poslodavaca u državama članicama, u skladu s nacionalnim pravom i/ili praksom. Njome se ne utječe ni na pravo na pregovaranje, sklapanje i izvršavanje kolektivnih ugovora te na pravo na poduzimanje kolektivnih mjera u skladu s nacionalnim pravom i/ili praksom.”

15 Članak 1. stavak 2. točka (a) pobijane direktive mijenja članak 3. stavak 1. prvi podstavak točku (c) Direktive 96/71, dodaje tom podstavku točke (h) i (i) te u taj članak 3. stavak 1. umeže treći podstavak na sljedeći način:

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

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

[...]

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

[...]

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

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

[...]

Za potrebe [Direktive 96/71] 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."

16 Članak 1. stavak 2. točka (b) pobijane direktive u članak 3. Direktive 96/71 umeće stavak 1.a, koji glasi kako slijedi:

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

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

Prvi podstavak ovog stavka ne primjenjuje se na sljedeća pitanja:

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

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

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

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

17 U skladu s člankom 1. stavkom 2. točkom (c) pobijane direktive, članak 3. stavak 7. Direktive 96/71 glasi:

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

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

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

18 Članak 3. stavak 3. pobijane direktive određuje:

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

Propisi o pravu koje se primjenjuje na ugovorne obveze

19 Uvodna izjava 40. Uredbe (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.) (u daljnjem tekstu: Uredba „Rim I”) glasi:

„Trebalo bi izbjegavati situaciju u kojoj su pravila o sukobu zakona obuhvaćena s više instrumenata, i gdje postoje razlike između tih pravila. Međutim, ovom se Uredbom ne isključuje mogućnost uključivanja pravila o sukobu zakona, koja se odnose na ugovorne obveze, u odredbe prava [Unije] u pogledu određenih 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 moguće koristiti s pravom koje se temelji na pravilima ove Uredbe. [...]”

20 Člankom 8. te uredbe, naslovljenim „Pojedinačni ugovor o radu”, određeno je :

„1. [Pojedinačni] ugovor o radu podliježe pravu koje odaberu ugovorne stranke u skladu s člankom 3. Međutim, 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 slučaju da ono nije odabrano, bilo mjerodavno na temelju stavaka 2., 3. i 4. ovog članka.

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

[...]”

21 Članak 23. navedene 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, utvrđuje pravila o sukobu zakona vezanih za ugovorne obveze.”

Zahtjevi stranaka i postupak pred Sudom

22 Mađarska zahtijeva od Suda da:

- kao glavno, poništi pobijanu direktivu;
- kao podredno:
 - poništi odredbu ?lanka 1. stavka 2. točke (a) pobijane direktive, kojom je utvrđen tekst novog ?lanka 3. stavka 1. prvog podstavka točke (c) i novog ?lanka 3. stavka 1. trećeg podstavka Direktive 96/71;
 - poništi odredbu ?lanka 1. stavka 2. točke (b) pobijane direktive, kojom je utvrđen tekst ?lanka 3. stavka 1.a Direktive 96/71;
 - poništi ?lanak 1. stavak 2. točku (c) pobijane direktive;
 - poništi ?lanak 3. stavak 3. pobijane direktive i
 - naloži Parlamentu i Vijeću snošenje troškova.

23 Parlament i Vijeće od Suda zahtijevaju da odbije tužbu i da Mađarskoj naloži snošenje troškova.

24 U skladu s ?lankom 16. trećim stavkom Statuta Suda Europske unije, Mađarska je od Suda zahtijevala da u predmetu odluči veliko vijeće.

25 Odlukom predsjednika Suda od 21. veljače 2019., Saveznoj Republici Njemačkoj, Francuskoj Republici, Kraljevini Nizozemskoj i Komisiji odobrena je intervencija u potporu zahtjevu Parlamenta i Vijeća.

26 Odlukom predsjednika Suda od 27. ožujka 2019., Kraljevini Švedskoj odobrena je intervencija u potporu zahtjevu Vijeća.

O tužbi

27 U potporu svojoj tužbi Mađarska ističe pet tužbenih razloga, koji se temelje na izboru pogrešne pravne osnove za donošenje pobijane direktive, na povredi ?lanka 153. stavka 5. UFEU-a i postojanju zlouporabe ovlasti, na povredi ?lanka 56. UFEU-a, na povredi tog ?lanka jer pobijana direktiva isključuje ugovornu provedbu slobodnog pružanja usluga kao i na povredi Uredbe „Rim I” te povredi načela pravne sigurnosti i normativne jasnoće.

Prvi tužbeni razlog, koji se temelji na izboru pogrešne pravne osnove za donošenje pobijane direktive

Argumentacija stranaka

28 Mađarska tvrdi da zakonodavac Unije, time što se oslonio na ?lanak 53. stavak 1. i ?lanak 62. UFEU-a, nije odabrao pravilnu pravnu osnovu za donošenje pobijane direktive. Prema njezinu mišljenju, cilj i sadržaj te direktive odnose se isključivo ili ponajprije na zaštitu radnika te njezina

namjena nije uklanjanje prepreka slobodnom pružanju usluga.

29 S tim u vezi, Mađarska smatra da pravna osnova za slobodno pružanje usluga ne obuhvaća ciljeve zaštite radnika i akte koji se mogu donositi u tom području, na koje se odnosi članak 153. UFEU-a.

30 Prema njezinu mišljenju, temeljni je cilj pobijane direktive osiguranje jednakog postupanja s radnicima, osobito proširenjem načela jednake plaće radnikâ na one koji pružaju prekograničnu uslugu u okviru upućivanja. Ona smatra da oni imaju pravo na sve primitke od rada predviđene pravom države članice domaćina.

31 Međutim, uzimajući u obzir njezin protekcionistički učinak, pobijana direktiva u suprotnosti je s ciljevima povećanja konkurentnosti Unije te kohezije i solidarnosti među državama članicama.

32 Usto, Mađarska ističe da Vijeće nije pojasnilo koje su to prisilne odredbe te direktive koje omogućuju stvarno jačanje slobodnog pružanja usluga zaštitom radnika i sprežavanjem nepoštenog tržišnog natjecanja.

33 Stoga Mađarska iz ispitivanja sadržaja navedene direktive zaključuje da ona ne sadržava elemente koji mogu opravdati izbor pravne osnove za koji se odlučio zakonodavac Unije.

34 Ona smatra da bi to isto vrijedilo i da su sadržaj i ciljevi pobijane direktive ispitani zajedno s aktom koji ona izmjenjuje, s obzirom na to da je ta direktiva definirala cilj Direktive 96/71 tako da se on isključivo odnosi na osiguranje zaštite upućenih radnika.

35 Ona smatra da nužnost smještanja izmjena u njihov kontekst i ispitivanja cjelokupnog zakonodavnog akta ne podrazumijeva da je pravna osnova akta o izmjeni utvrđena uzimajući isključivo u obzir ciljeve i sadržaj izmijenjenog akta.

36 Mađarska iz toga zaključuje da pravnu osnovu treba odrediti prije svega s obzirom na cilj i sadržaj odredaba akta o izmjeni i da je članak 153. stavak 2. točka (b) UFEU-a mogao predstavljati odgovorajuću pravnu osnovu, s obzirom na to da pobijana direktiva uređuje pitanja koja su konkretnije obuhvaćena tom odredbom negoli člancima 53. i 62. UFEU-a.

37 Parlament i Vijeće, koje podupiru Savezna Republika Njemačka, Francuska Republika, Kraljevina Nizozemska, Kraljevina Švedska i Komisija, osporavaju argumentaciju Mađarske.

Ocjena Suda

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

39 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., Češka Republika/Parlament i Vijeće, C-482/17, EU:C:2019:1035, t. 32.).

40 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., *Šeška Republika/Parlament i Vijeće*, C-482/17, EU:C:2019:1035, t. 42.).

41 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 zadaću osiguranja zaštite općih interesa priznatih UFEU-om i uzimanja u obzir međusektorskih ciljeva iz članka 9. tog Ugovora, među kojima su zahtjevi povezani s promicanjem visoke razine zapošljavanja i osiguranjem dostatne socijalne zaštite (vidjeti u tom smislu presudu od 21. prosinca 2016., *AGET Iraklis*, C-201/15, EU:C:2016:972, t. 78.).

42 Naime, zakonodavac Unije u takvoj situaciji svoju zadaću osiguranja zaštite općih interesa i međusektorskih ciljeva Unije priznatih Ugovorom može pravilno obavljati samo ako ima mogućnost prilagoditi relevantno zakonodavstvo Unije takvim promjenama ili razvojima (presuda od 3. prosinca 2019., *Šeška Republika/Parlament i Vijeće*, C-482/17, EU:C:2019:1035, t. 39. i navedena sudska praksa).

43 Drugo, valja istaknuti da se, ako u Ugovorima postoji odrednica odredba koja može biti pravna osnova akta o kojem je riječ, on treba temeljiti na toj odredbi (presuda od 12. veljače 2015., *Parlament/Vijeće*, C-48/14, EU:C:2015:91, t. 36. i navedena sudska praksa).

44 Treće, iz zajedničkog tumačenja članka 53. stavka 1. i članka 62. UFEU-a proizlazi da je zakonodavac Unije nadležan za donošenje direktiva koje se osobito odnose na usklađivanje odredaba utvrđenih zakonom ili drugim propisima država članica o pokretanju i obavljanju djelatnosti pružanja usluga radi olakšavanja njihova pokretanja i obavljanja.

45 Stoga te odredbe zakonodavca Unije ovlaštuju da usklađuje nacionalne propise koji, zbog same svoje različitosti, mogu narušiti slobodno pružanje usluga među državama članicama.

46 Međutim, iz toga se ne može zaključiti da prilikom usklađivanja tih propisa zakonodavac Unije ne mora isto tako osigurati poštovanje općeg interesa, koji nastoje ostvariti različite države članice, i ciljeva navedenih u članku 9. UFEU-a, koje Unija mora uzeti u obzir pri utvrđivanju i provedbi svojih politika i aktivnosti, među kojima su zahtjevi navedeni u točki 41. ove presude.

47 Slijedom toga, kada su ispunjene pretpostavke za podnošenje tužbe iz članka 53. stavka 1. UFEU-a, u vezi s člankom 62. UFEU-a, kao pravnom osnovom, ne može se spriječiti zakonodavca Unije da se osloni na tu pravnu osnovu zbog toga što je isto tako uzeo u obzir te zahtjeve (vidjeti u tom smislu presude od 13. svibnja 1997., *Njemačka/Parlament i Vijeće*, 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 sudsku praksu).

48 Iz toga slijedi da cilj mjera usklađivanja koje je zakonodavac Unije donio na temelju članka 53. stavka 1. UFEU-a, u vezi s člankom 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 sudsku praksu).

49 U predmetnom slučaju valja istaknuti da je, s obzirom na to da pobijana direktiva mijenja određene odredbe Direktive 96/71 ili u nju uvođe nove odredbe, potonja direktiva dio pravnog konteksta pobijane direktive, kako to osobito potvrđuju njezine uvodne izjave 1. i 4., od kojih je u prvoj navedeno da Unija razvija temeljna načela unutarnjeg tržišta koja su sloboda kretanja radnika, sloboda poslovnog nastana i sloboda pružanja usluga, čiji je cilj osiguravanje jednakih uvjeta za poslovanje poduzeća 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 odgovarajuća ravnoteža između potrebe za promicanjem slobode pružanja usluga i osiguranjem jednakih uvjeta za poslovanje, s jedne strane, te potrebe za zaštitom prava upućenih radnika, s druge strane.

50 Kao prvo, kad je riječ o njezinu cilju, pobijana direktiva, promatrana zajedno s direktivom koju izmjenjuje, nastoji uravnotežiti dva interesa, odnosno, s jedne strane, jamčiti poduzećima iz svih država članica mogućnost pružanja usluga na unutarnjem tržištu upućivanjem radnika iz države članice u kojoj imaju poslovni nastan u državu članicu u kojoj pružaju usluge i, s druge strane, zaštititi prava upućenih radnika.

51 U tu je svrhu zakonodavac Unije donošenjem pobijane direktive nastojao 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 već zaštite upućenim radnicima, pri čemu ta zaštita, osim toga, predstavlja, kako je to navedeno u uvodnoj izjavi 10. te direktive, sredstvo „ostvarivanja slobode [...] pružanja usluga na pravednoj osnovi”.

52 U tu svrhu navedenom se direktivom nastoji uvjete zaposlenja upućenih radnika što je moguće više izjednačiti s onima radnika koje zapošljavaju poduzeća s poslovnim nastanom u državi članici domaćinu i tako osigurati veću zaštitu upućenih radnika u toj državi članici.

53 Kao drugo, kad je riječ o njezinu sadržaju, cilj pobijane direktive osobito odredbe koje Mađarska osporava, već je uzimanje u obzir zaštite upućenih radnika, iako uvijek u cilju osiguranja pravednog ostvarivanja slobodnog pružanja usluga u državi članici domaćinu.

54 Prema tome, prvo, člankom 1. stavkom 1. te direktive izmijenjen je članak 1. Direktive 96/71, time što su uneseni, s jedne strane, stavak 1. kojim je u njezin cilj uključeno osiguranje zaštite upućenih radnika tijekom njihova upućivanja i, s druge strane, stavak 1.a, kojim je pobliže određeno da Direktiva 96/71 ni na koji način ne utječe na ostvarivanje temeljnih prava priznatih u državama članicama i na razini Unije.

55 Drugo, člankom 1. stavkom 2. točkom (a) pobijane direktive u članak 3. stavak 1. Direktive 96/71 unesene su izmjene, upućivanjem na jednako postupanje radi utemeljenja osiguranja koje se mora pružiti upućenim radnicima u području uvjeta zaposlenja. Njime se proširuje popis područja na koje se odnosi to jamstvo, s jedne strane, na uvjete smještaja radnika ako ih poslodavac osigurava radnicima koji izbjivaju iz svojeg uobičajenog 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 članku 3. stavku 1. prvom podstavku točki (c) Direktive 96/71, kako je izmijenjena pobijanom direktivom (u daljnjem tekstu: izmijenjena Direktiva 96/71), pojam „minimalna plaća” zamijenjen je pojmom „primici od rada”.

56 Treće, pobijana direktiva postupno postrožuje uvjete zaposlenja države članice domaćina time što umetanjem članka 3. stavka 1.a u Direktivu 96/71 nameće primjenu gotovo svih tih uvjeta kada upućivanje u pravilu stvarno traje više od dvanaest mjeseci.

57 Iz prethodno navedenog proizlazi da, suprotno argumentaciji Maarske, pobijana direktiva može ojaati slobodno pružanje usluga na pravednoj osnovi, što je glavni cilj koji se njome nastoji postiži, u mjeri u kojoj ona osigurava da uvjeti zaposlenja upućenih radnika budu što je moguće više izjednačeni s onima radnika koje zapošljavaju poduzeća s poslovnim nastanom u državi članici domaćinu, uz to da se istodobno na upućene radnike primjenjuju uvjeti zaposlenja u toj državi članici koji pružaju veću zaštitu od onih predviđenih Direktivom 96/71.

58 Kao treće, iako je cilj Direktive 96/71, kako je to navedeno u njezinoj uvodnoj izjavi 1., ukidanje prepreka između država članica za slobodno kretanje osoba i usluga, u njezinoj je uvodnoj izjavi 5. pobliže određeno da se potreba poticanja transnacionalnog pružanja usluga treba provoditi u klimi poštenog tržišnog natjecanja i mjera koje jamče poštovanje prava radnika.

59 U tom kontekstu uvodne izjave 13. i 14. te direktive predviđaju usklađivanje zakonodavstava država članica na način da određuju „ključna” obvezna pravila minimalne zaštite kojih se u državi članici domaćinu moraju pridržavati poslodavci koji u nju upućuju radnike.

60 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 članici uvjeta zaposlenja koji se bitno razlikuju ovisno o tome ima li poslodavac poslovni nastan u toj državi članici ili ne i stoga zaštite upućenih radnika. Osobito, člankom 3. te direktive bili su utvrđeni uvjeti zaposlenja države članice domaćeina koje upućenim radnicima na području te države članice moraju osigurati poslodavci koji ih upućuju kako bi ondje pružali usluge.

61 Usto, valja podsjetiti na to da, kao što je to navedeno u točkama 41. i 42. ove presude, zakonodavac Unije koji donosi zakonodavni akt ne može biti lišen mogućnosti prilagodbe tog akta bilo kakvoj izmjeni okolnosti ili razvoju saznanja, s obzirom na njegovu zadaću osiguranja zaštite općih interesa priznatih UFEU-om.

62 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 država članica u kojima se općenito primjenjuju uvjeti zaposlenja različiti od onih koji se primjenjuju u drugim državama članicama.

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

64 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 istaknut u točkama 62. i 63. ove presude, prilikom donošenja pobijane direktive osloniti 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 počiva Direktiva 96/71 jačajući prava upućenih radnika u državi članici domaćinu tako da se tržišno natjecanje između poduzeća koja upućuju radnike u tu državu članicu i poduzeća koja u njoj imaju poslovni nastan

razvija u što pravednijim uvjetima.

65 Valja dodati da, suprotno onomu što tvrdi Mađarska, članak 153. UFEU-a nije određuje prava osnova na temelju koje je mogla biti donesena pobijana direktiva. Naime, navedeni članak 153. odnosi se samo na zaštitu radnika, a ne na slobodno pružanje usluga unutar Unije.

66 To znači je da članak 153. stavak 2. UFEU-a u svojoj točki (a) i točki (b) sadržava dvije različite pravne osnove. Međutim, nijedna od njih ne može biti temelj pobijanoj direktivi.

67 Naime, člankom 153. stavkom 2. točkom (a) UFEU-a samo je predviđeno usvajanje mjera koje su namijenjene poticanju socijalne suradnje među državama članicama, što ne odgovara ni cilju pobijane direktive, odnosno uspostavi slobodnog pružanja usluga na pravednoj osnovi, ni njezinu sadržaju, koji obuhvaća mjere usklađivanja propisa država članica u području uvjeta zaposlenja.

68 Što se tiče članka 153. stavka 2. točke (b) UFEU-a, iako on Uniji omogućuje donošenje mjera usklađivanja u određenim područjima obuhvaćenima socijalnom politikom Unije, valja utvrditi da pobijana direktiva ni na koji način nije direktiva o usklađivanju jer ona samo čini obveznim određena pravila države članice domaćina u slučaju kada poduzme s poslovnim nastanom u drugoj državi članici upućuju radnike, poštujući pritom, kao što to proizlazi iz uvodne izjave 24. te direktive, raznolikost nacionalnih odnosa između radnika i poslodavca.

69 Slijedom toga, članak 153. UFEU-a nije mogao biti pravna osnova pobijane direktive.

70 Iz prethodnih razmatranja proizlazi da prvi tužbeni razlog treba odbiti.

Drugi tužbeni razlog, koji se temelji na povredi članka 153. stavka 5. UFEU-a i postojanju zlouporabe ovlasti

Argumentacija stranaka

71 Mađarska smatra da je pobijana direktiva u suprotnosti s člankom 153. stavkom 5. UFEU-a, koji iz nadležnosti zakonodavca Unije isključuje propise o plaćama radnika.

72 Naime, prema njezinu mišljenju, time što mijenja članak 3. stavak 1. prvi podstavak točku (c) Direktive 96/71, pobijana direktiva izravno smješta primitke od rada upućenih radnika u okvir prekograničnog pružanja usluga.

73 S tim u vezi, oslanjajući se na sudsku praksu Suda (presude od 13. rujna 2007., Del Cerro Alonso, C-307/05, EU:C:2007:509, t. 40. i 46. i od 15. travnja 2008., Impact, C-268/06, EU:C:2008:223, t. 123.), ona ističe da je smisao iznimke koja se odnosi na primitke od rada iz članka 153. stavka 5. UFEU-a u činjenici da je utvrđivanje razine primitaka od rada obuhvaćeno ugovornom autonomijom socijalnih partnera na nacionalnoj razini te nadležnošću država članica u tom području.

74 Pobijana direktiva nameće primjenu obveznih pravila na temelju nacionalnog prava i/ili prakse države članice domaćina što se tiče svih uvjeta zaposlenja vezanih za primitke od rada, osim sustava dopunske strukovne starosne mirovine, što uključuje određivanje njihova iznosa. Stoga ta direktiva podrazumijeva izravno uplitanje prava Unije u određivanje primitaka od rada.

75 Mađarska zaključuje da je izbor neodgovarajuće pravne osnove sredstvo prikrivanja zlouporabe ovlasti koju je Unija počinila donijevši pobijanu direktivu.

76 Parlament i Vijeće, koje podupiru Savezna Republika Njemačka, Kraljevina Nizozemska,

Kraljevina Švedska i Komisija, osporavaju argumentaciju Ma?arske.

Ocjena Suda

77 Drugi tužbeni razlog podijeljen je na dva dijela, u skladu s kojima je, s jedne strane, pobijana direktiva u suprotnosti s ?lankom 153. stavkom 5. UFEU-a, koji iz nadležnosti zakonodavca Unije isključuje propise o pla?ama radnika, i, s druge strane, donošenjem te direktive potonji zlorabio ovlast.

78 Kad je rije? o prvom dijelu tog tužbenog razloga, najprije valja podsjetiti na to da, kao što to proizlazi iz to?ke 69. ove presude, ?lanak 153. UFEU-a nije mogao biti pravna osnova pobijane direktive.

79 Naime, ona samo uskla?uje propise država ?lanica u slu?aju upu?ivanja radnika time što obvezuje poduze?a koja upu?uju radnike u državu ?lanicu koja se razlikuje od one u kojoj imaju poslovni nastan da im osiguraju odre?ene ili gotovo sve uvjete zaposlenja predvi?ene obveznim pravilima te države ?lanice, uklju?uju?i ona koja se odnose na primitke od rada.

80 Budu?i da ?lanak 153. stavak 5. UFEU-a predvi?a iznimku u pogledu nadležnosti Unije koje proizlaze iz prvih stavaka tog ?lanka, koji ne mogu biti pravna osnova pobijane direktive te su stoga neprimjenjivi, on ne može utjecati na valjanost te direktive.

81 Stoga valja odbiti prvi dio drugog tužbenog razloga.

82 Kad je rije? o drugom dijelu tog tužbenog razloga, valja podsjetiti na to da se u odnosu na akt može govoriti o postojanju zlorabe ovlasti samo ako se utvrdi, na temelju objektivnih, relevantnih i uskla?enih pokazatelja, da je on donesen s isključivim ili barem odlu?uju?im ciljem ostvarenja svrha razli?itih od onih za koje je dodijeljena ovlast o kojoj je rije? ili izbjegavanja postupka posebno predvi?enog UFEU-om za rješavanje okolnosti predmetnog slu?aja (presuda od 5. svibnja 2015., Španjolska/Parlament i Vije?e, C-146/13, EU:C:2015:298, t. 56.).

83 Prema mišljenju Ma?arske, zakonodavac Unije zlorabio je ovlast izborom neodgovaraju?e pravne osnove, odnosno ?lanka 53. stavka 1. i ?lanka 62. UFEU-a, radi prikrivanja svojeg uplitanja u odre?ivanje primitaka od rada, povredom ?lanka 153. stavka 5. UFEU-a.

84 Me?utim, iz ispitivanja prvog tužbenog razloga proizlazi da je pobijana direktiva pravilno donesena na temelju pravne osnove ?lanka 53. stavka 1. i ?lanka 62. UFEU-a, a iz ispitivanja prvog dijela ovog tužbenog razloga proizlazi da stoga ta direktiva nije donesena povre?uju?i ?lanak 153. stavak 5. UFEU-a.

85 Slijedom toga, drugi dio drugog tužbenog razloga treba odbiti, kao i s njim taj tužbeni razlog u cijelosti.

Tre?i tužbeni razlog, koji se temelji na povredi ?lanka 56. UFEU-a

Argumentacija stranaka

86 U okviru svojeg tre?eg tužbenog razloga Ma?arska tvrdi da je pobijana direktiva u suprotnosti s ?lankom 56. UFEU-a. Taj tre?i tužbeni razlog sastoji se od pet dijelova.

87 U okviru prvog dijela Ma?arska tvrdi, oslanjaju?i se na Direktivu 2006/123/EZ Europskog parlamenta i Vije?a od 12. prosinca 2006. o uslugama na unutarnjem tržištu (SL 2006., L 376, str. 36.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 13., svezak 47., str. 160.), da propisi

Unije o slobodnom pružanju usluga provode temeljno načelo u skladu s kojim svaka država članica mora priznati uvjete zaposlenja koje u skladu s pravom Unije primjenjuje druga država članica, s obzirom na to da je zaštita prava upućenih radnika dovoljno osigurana zakonodavstvom države podrijetla.

88 Mađarska smatra da je Direktiva 96/71, prije izmjene pobijanom direktivom, pružala prikladnu zaštitu upućenih radnika time što je u pogledu primitaka od rada nametala isplatu minimalne plaće države članice domaćina. Ona primjećuje da, time što nameće isplatu primitaka od rada predviđenih u toj državi članici, pobijana direktiva dovodi u pitanje mogućnost da minimalna plaća države članice osigura cilj zaštite radnika, drugim riječima pokrije troškove života u navedenoj državi.

89 Ona ističe da ta izmjena ne služi ni slobodi pružanja usluga, nego predstavlja izravno uplitanje u ekonomske odnose i uništava zakonitu konkurentsku prednost određenih vrlo prepoznatljivih država članica u kojima je razina primitaka od rada niža, tako da je zakonodavac Unije ustanovio mjeru koje je učinak narušavanje tržišnog natjecanja.

90 Usto, ona navodi da Komisija u Procjeni učinaka nije mogla navesti nijedan brojčani podatak na temelju kojeg se moglo dokazati da je radi zaštite radnika bilo potrebno izmijeniti Direktivu 96/71 kad je riječ o primicima od rada koji se primjenjuju na upućene radnike.

91 Naposljetku, Mađarska pravi usporedbu s propisima u području usklađivanja sustava socijalne sigurnosti, u skladu s kojima se razina zaštite koju država članica podrijetla pruža upućenim radnicima smatra prikladnom, a situacija upućenog radnika ispituje se pojedinačno s obzirom na mnogobrojne čimbenike, pri čemu je cilj izbjeći kumulaciju nacionalnih prava.

92 U okviru drugog dijela Mađarska ističe da je pravilo iz članka 3. stavka 1. prvog podstavka točke (c) izmijenjene Direktive 96/71, koje sadržava pojam „primici od rada” umjesto pojma minimalna plaća, protivno cilju osiguranja jednakog postupanja s radnicima države članice domaćina i onima koji su upućeni u tu državu članicu jer poduzetima s poslovnim nastanom u toj državi članici nameće obvezu isplate zaposlenicima koje upućuju u drugu državu članicu primitaka od rada koji su određeni s obzirom na njezine prakse, koje nisu obvezno primjenjive na poduzetake te države članice, s obzirom na to da se na potonja u pravilu primjenjuje samo zahtjev minimalne plaće. Iz toga proizlazi da se minimalna plaća države članice domaćina smatra dostatnom za radnike te države članice, ali ne i za upućene radnike.

93 Mađarska isto tako smatra da je obveza nadoknade troškova putovanja, smještaja i hrane, koja je člankom 3. stavkom 7. izmijenjene Direktive 96/71 nametnuta poduzetima koja upućuju svoje radnike u drugu državu članicu, protivna načelu jednakog postupanja.

94 Naposljetku, ona podsjeća na to da su područja socijalne sigurnosti i oporezivanja radnika, u kojima se pretpostavlja da određene države članice imaju usporedivu konkurentsku prednost, obuhvaćena isključivom nadležnošću država članica i da zakonodavac Unije prilikom donošenja pobijane direktive nije ispitao jesu li postojeće razlike u tim područjima omogućavale takvu prednost.

95 U okviru trećeg dijela Mađarska tvrdi, kao prvo, da pobijana direktiva nije prikladna za postizanje njome postavljenog cilja, odnosno osiguranja pravednijih uvjeta za poslovanje između pružatelja usluga s poslovnim nastanom u različitim državama članicama. S tim u vezi, ona osporava tekst uvodne izjave 16. te direktive, u skladu s kojim se u biti poduzetake natježu na temelju čimbenika različitih od troškova, što znači da cijena usluge ne igra nikakvu ulogu u potrošačevu izboru.

96 Kao drugo, ona smatra da Komisija nije mogla a da nije dodatno ispitala uvjete rada ili situaciju upućenih radnika iz podataka iz Procjene ukinuta, u skladu s kojima je broj upućenih radnika između 2010. i 2014. narastao za 44,4 %, zaključiti da je zaštita tih radnika neprikladna.

97 Kao treće, Mađarska smatra da, s obzirom na privremenost pružanja usluga u okviru upućivanja radnika, odredbe pobijane direktive prekoračuju ono što je nužno za ostvarivanje cilja zaštite upućenih radnika. S tim u vezi ona smatra da valja razlikovati situaciju radnika koji se koristi svojim pravom slobodnog kretanja od one radnika koji privremeno pruža usluge u državi članici domaćinu u okviru upućivanja, u mjeri u kojoj prvi radi za račun i po uputama poslodavca te države članice, dok drugi nije stvarno integriran u društvo ni tržište rada države članice domaćina.

98 U okviru četvrtog dijela Mađarska smatra da pravila o dugotrajnom upućivanju iz članka 3. stavka 1.a izmijenjene Direktive 96/71 neproporcionalno ograničavaju slobodno pružanje usluga time što nameću primjenu gotovo cjelokupnog radnog prava države članice domaćina, što nije opravdano zaštitom interesa upućenih radnika.

99 Ona ističe da se radnici koji su upućeni na više od dvanaest mjeseci, predviđeni člankom 3. stavkom 1.a izmijenjene Direktive 96/71, u pogledu svoje integracije u društvo i tržište rada države članice domaćina ne nalaze u situaciji koja je usporediva s onom radnika te države članice.

100 U najboljem slučaju, tješnja povezanost poduzeća koje upućuje radnike s državom članicom domaćinom mogla bi se vidjeti na ekonomskom planu.

101 Usto, prema njezinu mišljenju, ne može se pretpostaviti da je pravilo na temelju kojeg se radnik koji je upućen u državu članicu domaćina tijekom više od dvanaest mjeseci može koristiti pravom primjenjivim u toj državi članici uvijek povoljnije za tog radnika. Nijedna odredba UFEU-a isto tako ne omogućuje apstraktno određivanje trajanja ili učestalosti pružanja usluga u drugoj državi članici nakon kojeg se ono više ne može smatrati pružanjem usluga u smislu UFEU-a.

102 U okviru petog dijela Mađarska smatra da je, time što je izmijenjenu Direktivu 96/71 od donošenja tog posebnog zakonodavnog akta učinio primjenjivom na sektor cestovnog prometa, članak 3. stavak 3. pobijane direktive povrijedio članak 58. UFEU-a, koji određuje da je sloboda pružanja usluga u području prometa uređena odredbama glave UFEU-a koja se odnosi na promet.

103 Parlament i Vijeće, koje podupiru Savezna Republika Njemačka, Kraljevina Nizozemska, Kraljevina Švedska i Komisija, osporavaju argumentaciju Mađarske.

Ocjena Suda

– Uvodne napomene

104 Kao prvo, valja podsjetiti na to da je Sud presudio da zabrana ograničenja 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).

105 Međutim, i kako to proizlazi iz točke 48. ove presude, u području slobodnog kretanja robe, osoba, usluga i kapitala cilj mjera koje je donio zakonodavac Unije, bilo da je riječ o mjerama harmonizacije zakonodavstava država članica ili mjerama usklađivanja 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.

106 To je osobito tako kada mjerama usklađivanja kojih je cilj olakšanje slobodnog pružanja usluga zakonodavac Unije uzima u obzir opći interes koji imaju različite države članice 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.).

107 Kao što je to istaknuto u to?ki 51. 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”.

108 Kao drugo, sud Unije kojem je podnesena tužba za poništenje zakonodavnog akta koji uskla?uje zakonodavstva država ?lanica u podru?ju uvjeta zaposlenja, kao što je to pobijana direktiva, mora, s to?ke gledišta unutarnje zakonitosti tog akta, samo provjeriti da se njime ne povre?uju UEU i UFEU ili op?a na?ela prava Unije i da nije zahva?en zlouporabom ovlasti.

109 Kako na?elo jednakog postupanja tako i na?elo proporcionalnosti koje navodi Ma?arska u okviru ovog tužbenog razloga dio su tih op?ih na?ela.

110 S jedne strane, u skladu s ustaljenom sudskom praksom, na?elo jednakog postupanja zahtijeva da se u usporedivim situacijama ne postupa na razli?it na?in i da se u razli?itim situacijama ne postupa na jednak na?in, osim ako je takvo postupanje objektivno opravdano (presuda od 3. prosinca 2019., ?eška Republika/Parlament i Vije?e, C-482/17, EU:C:2019:1035, t. 164. i navedena sudska praksa).

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

112 Kad je rije? o sudskom nadzoru poštovanja tih uvjeta, Sud je zakonodavcu Unije u okviru izvršavanja dodijeljenih mu nadležnosti priznao široku diskrecijsku ovlast u podru?jima u kojima njegovo djelovanje podrazumijeva izbore politi?ke 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 podru?ju bila jedina ili najbolja mogu?a, s obzirom na to da na njezinu zakonitost može utjecati samo o?ita neprikladnost u odnosu na cilj koji nadležne institucije žele posti?i (presuda od 3. prosinca 2019., ?eška Republika/Parlament i Vije?e, C-482/17, EU:C:2019:1035, t. 77 i navedena sudska praksa).

113 Ne može se osporavati da je propis Unije o upu?ivanju radnika u okviru pružanja usluga obuhva?en tim podru?jem.

114 Usto, široka diskrecijska ovlast zakonodavca Unije, koja podrazumijeva ograni?en sudski nadzor njezina izvršavanja, ne odnosi se isklju?ivo na prirodu i opseg mjera koje treba poduzeti ve? u odre?enoj mjeri i na utvr?enje osnovnih podataka (presuda od 3. prosinca 2019., ?eška Republika/Parlament i Vije?e, C-482/17, EU:C:2019:1035, t. 78. i navedena sudska praksa).

115 Me?utim, zakonodavac Unije, ?ak i ako ima široku diskrecijsku 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 odre?ene gospodarske subjekte. Naime, na temelju ?lanka 5. Protokola (br. 2) o primjeni na?ela supsidijarnosti i proporcionalnosti, koji je priložen UEU?u i UFEU?u, u nacrtima zakonodavnih akata uzima se u

obzir potreba da se svako opterećenje koje nastaje za gospodarske subjekte svede na najmanju moguću mjeru i da bude prikladno cilju koji se treba ostvariti (presuda od 3. prosinca 2019., *Republika/Parlament i Vijeće*, C-482/17, EU:C:2019:1035, t. 79. i navedena sudska praksa).

116 Osim toga, čak i sudski nadzor ograničenog dosega zahtijeva da su Unijine institucije, autori predmetnog akta, u stanju pred Sudom dokazati da su pri donošenju akta stvarno izvršavale svoje diskrecijske ovlasti, što podrazumijeva uzimanje u obzir svih relevantnih elemenata i okolnosti slučaja koje taj akt namjerava urediti. Iz toga proizlazi da te institucije moraju barem jasno i nedvosmisleno podnijeti i izložiti osnovne podatke koji su se morali uzeti u obzir kao temelj osporavanih mjera iz tog akta i o kojima ovisi izvršavanje njihove diskrecijske ovlasti (presuda od 3. prosinca 2019., *Republika/Parlament i Vijeće*, C-482/17, EU:C:2019:1035, t. 81. i navedena sudska praksa).

117 Različite dijelove trećeg tužbenog razloga treba ispitati s obzirom na ta razmatranja.

– *Prvi dio trećeg tužbenog razloga, koji se temelji na činjenici da je zaštita prava upućenih radnika dostatno jamčena*

118 Mađarska u biti smatra da propisi Unije o slobodnom pružanju usluga provode temeljno načelo u skladu s kojim svaka država članica mora priznati uvjete zaposlenja koje u skladu s pravom Unije primjenjuje druga država članica, što dostatno jamči zaštitu prava upućenih radnika.

119 Kao prvo, iako se Mađarska u potporu svojoj argumentaciji oslanja na Direktivu 2006/123, u svakom je slučaju i u skladu s točkom 108. ove presude dovoljno utvrditi da se unutarnja zakonitost akta Unije ne može ispitivati s obzirom na drugi akt Unije istog normativnog ranga, osim ako je donesen na temelju tog potonjeg akata ili ako je u jednom od tih dvaju akata izričito određeno da je jedan nadređen drugome. Međutim, to s pobijanom direktivom nije tako. Usto, kao što je to pobliže određeno u članku 1. stavku 6. Direktive 2006/123, ta „[d]irektiva ne utječe na radno pravo, to jest bilo koju zakonsku ili ugovornu odredbu koja se odnosi na uvjete zapošljavanja [i] radne uvjete”.

120 Isto tako, kad je riječ o tome da Mađarska pravi usporedbu s propisima u području usklađivanja sustava socijalne sigurnosti, odnosno s Uredbom (EZ) br. 883/2004 Europskog parlamenta i Vijeća od 29. travnja 2004. o koordinaciji sustava socijalne sigurnosti (SL 2004., L 166, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 5., svezak 3., str. 160.), dovoljno je utvrditi da pobijana direktiva nije donesena na temelju Uredbe br. 883/2004 i da nijedan od tih dvaju akata izričito ne predviđa da je ta uredba naređena direktivi.

121 Kao drugo, argumentacija u skladu s kojom je Direktiva 96/71 prije izmjene pobijanom direktivom pružala prikladnu zaštitu upućenim radnicima time što je u pogledu primitaka od rada nametala isplatu minimalne plaće države članice domaćina ne može dovesti u pitanje zakonitost potonje direktive.

122 S tim u vezi zakonodavac Unije njezinim je donošenjem smatrao da je potrebno pružiti veću zaštitu radnicima radi oštovanja slobode pružanja usluga na pravednoj osnovi izmeću poduzeća koja imaju poslovni nastan u državi članici domaćinu i onih koja upućuju svoje radnike u tu državu.

123 U tu svrhu članak 3. stavak 1. prvi podstavak točka (c) izmijenjene Direktive 96/71 pobliže se odnosi na osiguranje veće zaštite upućenim radnicima time što im se na temelju jednakog postupanja jamči pravo na sve sastavne elemente primitaka od rada koji su utvrđeni kao obvezni u državi članici domaćinu, kako bi ti radnici primali primitke od rada koji se temelje na istim obveznim pravilima kao što su ona koja se primjenjuju na radnike koje zapošljavaju poduzeća s poslovnim nastanom u državi članici domaćinu.

124 Međutim, izbor pružanja takve veće zaštite ne može, kao što to tvrdi Mađarska, dovesti u sumnju mogućnost da minimalna plaća države članice domaćina osigura cilj zaštite radnika, nego je, suprotno tomu, obuhvaćen širokom diskrecijskom ovlašću zakonodavca Unije navedenom u točkama 112. i 113. ove presude.

125 Kao treće, Mađarska ističe da pobijana direktiva ne služi na elu slobodnog pružanja usluga, nego uništava zakonitu konkurentsku prednost određenih država članica u pogledu troškova i tako predstavlja mjeru koje je ukinak narušavanje tržišnog natjecanja.

126 Kao što je to istaknuto u točkama 51. i 107. 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 „očuvanj[a] slobode [...] pružanja usluga na pravednoj osnovi”.

127 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 primijenjenih uvjeta zaposlenja u istoj državi članici na poduzeća različitih država članica.

128 U toj mjeri, radi postizanja takvog cilja pobijana direktiva iznova uravnotežuje čimbenike u pogledu kojih se poduzeća s poslovnim nastanom u različitim državama članicama mogu natjecati a da pritom ipak ne ukida eventualnu konkurentsku prednost koju bi imali pružatelji usluga iz određenih država članica, s obzirom na to da, suprotno onomu što tvrdi Mađarska, ukinak 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 domaćinu, 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 učinkovitosti tih radnika, koji su navedeni u njezinoj uvodnoj izjavi 16. Suprotno onomu što tvrdi Mađarska, ta direktiva stoga ne narušava tržišno natjecanje.

129 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., ujednačenom primjenom pravila u području uvjeta zaposlenja potaknuti „istinsku socijalnu konvergenciju”.

130 Slijedom toga, prvi dio trećeg tužbenog razloga treba odbiti.

– *Drugi dio trećeg tužbenog razloga, koji se temelji na povredi načela jednakog postupanja*

131 Kao prvo, kad je riječ o argumentu u skladu s kojim pravilo iz članka 3. stavka 1. prvog podstavka točke (c) izmijenjene Direktive 96/71 poduzećima koja upućuju radnike u drugu državu

članicu nameće da tim radnicima isplate primitke od rada utvrđene s obzirom na prakse potonje države, koje se nužno ne primjenjuju na poduzeća te države članice, valja utvrditi da je pogrešan.

132 Naime, iz teksta članka 3. stavka 1. trećeg podstavka izmijenjene Direktive 96/71, koji pobliže određuje opće uvjete primjene tog stavka, jasno proizlazi da se „pojam primitaka od rada [iz članka 3. stavka 1. prvog podstavka točke (c) te direktive] utvrđuje [...] 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.”.

133 Stoga se i na radnike koje zapošljavaju poduzeća s poslovnim nastanom u državi članici domaćinu i na radnike upućene u tu državu članicu primjenjuju ista pravila u području primitaka od rada, odnosno ona koja su utvrđena kao obvezna u navedenoj državi članici.

134 Kao drugo, kad je riječ o argumentaciji Maarske u skladu s kojom je članak 3. stavak 7. izmijenjene Direktive 96/71 u suprotnosti s načelom jednakosti jer nameće obvezu naknade troškova putovanja, smještaja i hrane poduzećima koja upućuju radnike u drugu državu članicu, taj argument počinje na pogrešnom tumačenju te odredbe. Naime, kao što to isti Vijeće, cilj druge rečenice drugog podstavka tog članka 3. stavka 7. nije stvoriti takvu obvezu. Kao što to osobito proizlazi iz uvodne izjave 19. pobijane direktive kao i iz pridržaja koji sadržava ta rečenica upućivanjem na članak 3. stavak 1. prvi podstavak točku (i) te direktive, navedenom rečenicom samo je predviđeno da je takva naknada troškova, koja nije obuhvaćena primicima od rada, uređena nacionalnim pravom ili praksom primjenjivima na radni odnos.

135 Osim toga, ta odredba odnosi se na posebnu situaciju u kojoj se nalaze upućeni radnici, s obzirom na to da su oni obvezni, kako bi ispunili svoje profesionalne obveze u odnosu na svojeg poslodavca, iz svoje države članice podrijetla otići u drugu državu članicu. Međutim, radnici koje zapošljava poduzeće s poslovnim nastanom u toj državi članici ne nalaze se u istoj situaciji, s obzirom na to da obavljaju svoje zadaće za račun tog poduzeća u toj istoj državi članici. Iz toga slijedi da se navedena odredba u svakom slučaju ne može smatrati protivnom načelu jednakog postupanja.

136 Slijedom toga, drugi dio trećeg tužbenog razloga treba odbiti.

– *Treći dio trećeg tužbenog razloga, koji se temelji na povredi načela proporcionalnosti*

137 Kao što to proizlazi iz točke 111. ove presude, načelo proporcionalnosti, koje je dio općih načela prava Unije, zahtijeva da sredstva stavljena na raspolaganje odredbom prava Unije budu prikladna za ostvarenje legitimnih ciljeva, kako su postavljeni predmetnim propisom, te da ne prekoračuju ono što je nužno za njihovo postizanje.

138 Kao prvo, kad je riječ o mogućnosti pobijane direktive da postigne cilj osiguranja pravednijih uvjeta za poslovanje između poduzeća koja upućuju svoje radnike u državu članicu domaćina i poduzeća te države članice, Maarska iz uvodne izjave 16. te direktive izvlači pogrešne zaključke.

139 S jedne strane, ta uvodna izjava odražava cilj koji Unija treba nastojati postići, odnosno ostvarenje „uistinu integrirano[g] i konkurentno[g] unutarnje[g] tržišta”, pri čemu je cilj ujednašene primjene pravila u području uvjeta zaposlenja, u skladu s uvodnom izjavom 4. navedene direktive, potaknuti „istinsku socijalnu konvergenciju”.

140 S druge strane, u toj uvodnoj izjavi 16. nije navedeno da tržišno natjecanje na temelju razlika u troškovima između poduzeća Unije nije ni moguće ni poželjno. Suprotno tomu, time što

su u njoj navedeni čimbenici kao što su produktivnost i učinkovitost, njome se isti čimbenici faktori proizvodnje koji prirodno uzrokuju takve razlike u troškovima.

141 Zapravo, u slučaju prekograničnog pružanja usluga jedine razlike u troškovima između poduzeća Unije koje su neutralizirane pobijanom direktivom su one koje proizlaze iz uvjeta zaposlenja navedenih u članku 3. stavku 1. izmijenjene Direktive 96/71, a koji su obvezni na temelju propisa u širem smislu države članice domaćina.

142 Kao drugo, Mađarska osporava elemente na koje se zakonodavac Unije oslanja kada smatra da zaštita upućenih radnika osigurana Direktivom 96/71 više nije prikladna.

143 S tim u vezi, Procjenom učinaka osobito su istaknute okolnosti koje su razumno mogle navesti tog zakonodavca da smatra da pojam „minimalna plaća” države članice domaćina, koji je predviđen u članku 3. stavku 1. točki (c) Direktive 96/71, koja je trebala biti zajamčena radi zaštite upućenih radnika, više ne može osigurati takvu zaštitu.

144 S jedne strane, u mnogim državama članicama došlo je do teškoća u tumačenju pojma „minimalna plaća”, zbog čega su upućena mnogobrojna prethodna pitanja Sudu, koji je u presudi od 12. veljače 2015., *Sähköalojen ammattiliitto (C-396/13, EU:C:2015:86, t. 38. do 70.)* široko tumačio taj pojam, time što je u njega, osim minimalne plaće predviđene zakonodavstvom države članice domaćina, uključio određen broj elemenata. Tako je presuđeno da navedeni pojam obuhvaća način izražavanja minimalne plaće po satu ili učinku, zasnovan na razvrstavanju radnika u platne razrede kako je predviđeno kolektivnim ugovorima koji su na snazi u toj državi članici, dnevnicu, naknadu za prijevoz i naknadu za godišnji odmor.

145 Time se u Procjeni učinaka moglo utvrditi da je pojam „minimalna plaća”, kako ga tumači Sud, uvelike odstupio od raširene prakse poduzeća koja su upućivala radnike u drugu državu članicu u okviru pružanja usluga, a koja se sastojala od isplate tim radnicima samo minimalne plaće predviđene zakonodavstvom ili kolektivnim ugovorima države članice domaćina.

146 S druge strane, iz Procjene učinaka proizlazi da su se tijekom 2014. pojavile znatne razlike u primicima od rada u više država članica domaćina između radnika koje su zapošljavala poduzeća s poslovnim nastanom u tim državama članicama i radnika koji su u njih bili upućeni.

147 Kao treće, valja odbaciti argument Mađarske u skladu s kojim, s obzirom na privremenost pružanja usluga u okviru upućivanja radnika, odredbe pobijane direktive, time što upućenim radnicima osiguravaju jednako postupanje kao i s radnicima koje zapošljavaju poduzeća s poslovnim nastanom u državi članici domaćinu, prekoračuju ono što je nužno za ostvarivanje cilja zaštite tih upućenih radnika.

148 Suprotno onomu što tvrdi Mađarska, ni zamjena pojma „minimalna plaća” pojmom „primici od rada” u članku 3. stavku 1. prvom podstavku točki (c) izmijenjene Direktive 96/71 ni primjena uvjeta zaposlenja države članice domaćina na upućene radnike kad je riječ o naknadi troškova putovanja, smještaja i hrane radnicima koji izbivaju iz svojeg mjesta boravišta zbog profesionalnih razloga ne dovode do stavljanja potonjih u situaciju koja je istovjetna ili slična onoj radnika koje zapošljavaju poduzeća s poslovnim nastanom u državi članici domaćinu.

149 Naime, te izmjene ne podrazumijevaju primjenu svih uvjeta zaposlenja države članice domaćina, s obzirom na to da su samo neki od tih uvjeta u svakom slučaju primjenjivi na te radnike na temelju članka 3. stavka 1. izmijenjene Direktive 96/71.

150 S obzirom na elemente navedene u točkama 62. te 144. do 146. ove presude, Mađarska nije mogla dokazati da izmjene članka 3. stavka 1. prvog podstavka Direktive 96/71 uvedene

pobijanom direktivom prekoračuju ono što je nužno za ostvarivanje ciljeva pobijane direktive, odnosno osiguranja slobodnog pružanja usluga na pravednoj osnovi i pružanja veće zaštite upućenim radnicima.

151 Slijedom toga, treći dio trećeg tužbenog razloga treba odbiti.

– *Četvrti dio trećeg tužbenog razloga, koji se temelji na tome da sustav upućivanja radnika na više od dvanaest mjeseci povređuje načelo slobodnog pružanja usluga*

152 Mađarska smatra da primjena gotovo cjelokupnog radnog prava države članice domaćina na radnike upućene u određenom razdoblju koje je u pravilu dulje od dvanaest mjeseci nije opravdana zaštitom njihovih interesa niti je nužna ni proporcionalna.

153 Usto, pobijana direktiva povređuje načelo jednakog postupanja time što se u njoj smatra, s jedne strane, da se radnici upućeni na više od dvanaest mjeseci, određeni člankom 3. stavkom 1.a izmijenjene Direktive 96/71, nalaze u situaciji koja je usporediva s onom radnika koje zapošljavaju poduzeća s poslovnim nastanom u državi članici domaćinu i, s druge strane, da se poduzeća koja upućuju radnike u tom trajanju nalaze u situaciji koja je usporediva s onom poduzeća s poslovnim nastanom u toj državi.

154 Članak 3. stavak 1.a izmijenjene Direktive 96/71 predviđa da, ako je radnik u državi članicu domaćina upućen na više od dvanaest mjeseci ili na dulje od osamnaest mjeseci ako pružatelj usluga podnese obrazloženu obavijest u tom smislu, potonja jamči, na temelju jednakog postupanja, povrhu uvjeta zaposlenja iz članka 3. stavka 1. te direktive, sve primjenjive uvjete zaposlenja koji su u toj državi članici utvrđeni zakonom i drugim propisima i/ili kolektivnim ugovorima ili arbitražnim pravorijecima koji su proglašeni univerzalno primjenjivima. Izvan područja primjene članka 3. stavka 1.a izmijenjene Direktive 96/71 ostaju samo, s jedne strane, postupci formalnosti i uvjeti sklapanja i prestanka ugovora o radu, uključujući klauzule o zabrani tržišnog natjecanja, te, s druge strane, sustavi dopunske strukovne starosne mirovine.

155 Međutim, s obzirom na široku diskrecijsku ovlast zakonodavca Unije, istaknutu u točkama 112. i 113. ove presude, taj je zakonodavac ne počinivši pritom očit pogrešku mogao smatrati da tako dugotrajno upućivanje mora dovesti do znatnog približavanja osobne situacije dotičnih upućenih radnika onoj radnika koje zapošljavaju poduzeća s poslovnim nastanom u državi članici domaćinu i opravdava da se na te dugotrajno upućene radnike primjenjuju gotovo svi uvjeti zaposlenja primjenjivi u potonjoj državi članici.

156 Takav sustav dugotrajnog upućivanja nužan je, prikladan i proporcionalan radi osiguranja veće zaštite u području uvjeta zaposlenja za upućene radnike tijekom dugog razdoblja u državi članici domaćinu, razlikuju li istodobno situaciju tih radnika od one radnika koji su se koristili svojim pravom na slobodno kretanje ili, općenitije, radnika koji borave u toj državi članici, a koje zapošljavaju poduzeća s poslovnim nastanom u njoj.

157 Slijedom toga, četvrti dio trećeg tužbenog razloga treba odbiti.

– *Peti dio trećeg tužbenog razloga, koji se temelji na povredi članka 58. UFEU-a*

158 Mađarska smatra da je, time što je izmijenjenu Direktivu 96/71 od donošenja posebnog zakonodavnog akta ukinuo primjenjivom na cestovni promet, članak 3. stavak 3. pobijane direktive povrijedio članak 58. UFEU-a.

159 Na temelju članka 58. UFEU-a, sloboda pružanja usluga u području prometa uređena je odredbama glave UFEU-a koja se odnosi na promet, a sastoji se od članka 90. do 100. UFEU-a.

160 Iz toga proizlazi da je usluga u području prometa u smislu članka 58. stavka 1. UFEU-a isključena iz područja primjene članka 56. UFEU-a (presuda od 20. prosinca 2017., Asociación Profesional Elite Taxi, C-434/15, EU:C:2017:981, t. 48.).

161 Ipak, člankom 3. stavkom 3. pobijane direktive samo se predviđa da se ona primjenjuje na sektor cestovnog prometa od datuma početka primjene zakonodavnog akta o izmjeni Direktive 2006/22, koje je pravna osnova bio članak 71. stavak 1. UEZ-a, koji je bio sastavni dio glave UEZ-a koja se odnosila na promet i koji odgovara članku 91. UFEU-a.

162 Stoga cilj članka 3. stavka 3. pobijane direktive nije uređenje slobodnog pružanja usluga u području prometa te stoga ne može biti u suprotnosti s člankom 58. UFEU-a.

163 Slijedom toga, potrebno je odbiti peti dio trećeg tužbenog razloga, a stoga i cijeli taj tužbeni razlog.

Četvrti tužbeni razlog, koji se temelji na povredi članka 56. UFEU-a jer pobijana direktiva isključuje uvođenje provedbu slobodnog pružanja usluga

Argumentacija stranaka

164 Mađarska tvrdi da je pobijana direktiva u suprotnosti s člankom 56. UFEU-a kao i presudi od 18. prosinca 2007., Laval un Partneri (C-341/05, EU:C:2007:809), time što je predviđala da ostvarivanje prava na štrajk ili na poduzimanje drugih kolektivnih mjera može prijeći uvođenje provedbu slobodnog pružanja usluga.

165 Prema njezinu mišljenju, takav je doseg članka 1. stavka 1. točke (b) te direktive, kojim je određeno da Direktiva 96/71 ni na koji način ne utječe osobito na pravo na štrajk ili na poduzimanje drugih mjera obuhvaćenih posebnim sustavima odnosa između radnika i poslodavaca u državama članicama.

166 Parlament i Vijeće, koje podupiru Savezna Republika Njemačka, Kraljevina Nizozemska, Kraljevina Švedska i Komisija, osporavaju argumentaciju Mađarske.

Ocjena Suda

167 Mađarska u biti smatra da članak 1. stavak 1. točka (b) pobijane direktive dovodi u pitanje sudsku praksu Suda proizišlu iz presude od 18. prosinca 2007., Laval un Partneri (C-341/05, EU:C:2007:809), time što iz područja primjene članka 56. UFEU-a isključuje ostvarivanje prava na štrajk ili prava na poduzimanje drugih kolektivnih mjera.

168 Međutim, iako je tom odredbom navedeno da se izmijenjenom Direktivom 96/71 „ni na koji način ne utječe na ostvarivanje temeljnih prava priznatih u državama članicama i na razini Unije”, ona ni na koji način ne dovodi do toga da se na ostvarivanje tih prava ne primjenjuje pravo Unije. Upravo suprotno, time što se u njoj upućuje na temeljna prava priznata na razini Unije, ona podrazumijeva da ostvarivanje prava radnika na poduzimanje kolektivnih mjera u kontekstu upućivanja radnika na koje se primjenjuju odredbe izmijenjene Direktive 96/71 treba ocijeniti s obzirom na pravo Unije, kako ga je tumačio Sud.

169 Slijedom navedenog, četvrti tužbeni razlog valja odbiti.

Peti tužbeni razlog, koji se temelji na povredi Uredbe „Rim I” te povredi načela pravne sigurnosti i normativne jasnoće

Argumentacija stranaka

170 Mađarska tvrdi da članak 3. stavak 1.a izmijenjene Direktive 96/71 nije usklađen s Uredbom „Rim I”, čiji je cilj jamstvo slobode ugovornih strana u pogledu izbora prava koje se primjenjuje na njihov odnos, jer taj članak predviđa da se u slučaju dugotrajnog upućivanja obveze koje proizlaze iz prava države članice domaćina obvezno primjenjuju na upućene radnike, neovisno o tome koje se pravo primjenjuje na radni odnos.

171 Prema njezinu mišljenju, Uredba „Rim I” ne uzima u obzir trajanje rada obavljenog u inozemstvu radi određivanja mjerodavnog prava, nego se oslanja samo na to mora li radnik nakon što je izvršio rad u inozemstvu nastaviti svoj rad u zemlji podrijetla.

172 Osim toga, Mađarska smatra da članak 3. stavak 1.a izmijenjene Direktive 96/71 nije kolizijsko pravilo jer je u njemu naznačeno da se on primjenjuje neovisno o tome koje se pravo primjenjuje na radni odnos.

173 Ona također tvrdi da pravilo u skladu s kojim se, radi primjene članka 3. stavka 1.a izmijenjene Direktive 96/71, razdoblja upućivanja svakog od upućenih radnika kumuliraju, kako je predviđeno u četvrtom podstavku te odredbe, nije usklađeno s Uredbom „Rim I”, koja definira mjerodavno pravo i pojedinačna prava za svaki pojedinačni ugovor o radu.

174 Naposljetku, ona smatra da pojam „primici od rada” u pobijanoj direktivi povređuje načela normativne jasnoće i pravne sigurnosti jer upućuje na nacionalno pravo i/ili praksu države članice domaćina.

175 Parlament i Vijeće, koje podupiru Savezna Republika Njemačka, Kraljevina Nizozemska, Kraljevina Švedska i Komisija, osporavaju argumentaciju Mađarske.

Ocjena Suda

176 U okviru prvog dijela Mađarska tvrdi, s jedne strane, da članak 3. stavak 1.a izmijenjene Direktive 96/71 povređuje članak 8. Uredbe „Rim I”, koji utvrđuje autonomiju strana za određivanja prava koje se primjenjuje na ugovor o radu, i, s druge strane, da pravilo u skladu kojim se razdoblja upućivanja svakog pojedinog radnika kumuliraju nije usklađeno s tom uredbom. U okviru drugog dijela ona smatra da pojam „primici od rada”, uveden pobijanom direktivom, povređuje načela pravne sigurnosti i normativne jasnoće.

177 Kao prvo, valja podsjetiti na to da članak 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.

178 Ipak, Uredba „Rim I” u članku 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.

179 Po svojoj prirodi i sadržaju i članak 3. stavak 1. izmijenjene Direktive 96/71, kad je riječ o upućenim radnicima, i njezin članak 3. stavak 1.a, kad je riječ o radnicima upućenima na razdoblje koje je u pravilu dulje od dvanaest mjeseci, predstavljaju posebna kolizijska pravila u smislu članka 23. Uredbe „Rim I”.

180 Usto, kao što je to istaknuo nezavisni odvjetnik u točki 196. svojeg mišljenja, postupak izrade Uredbe „Rim I” dokazuje da njezin članak 23. obuhvaća posebno kolizijsko pravilo koje je već bilo predviđeno člankom 3. stavkom 1. Direktive 96/71, s obzirom na to da je u Prijedlogu Uredbe Europskog parlamenta i Vijeća o pravu koje se primjenjuje na ugovorne obveze (Rim I) [COM(2005) 650 *final*] od 15. prosinca 2005. Komisija priložila popis posebnih kolizijskih pravila utvrđenih drugim odredbama prava Unije, među kojima je bila ta direktiva.

181 Naposljetku, postojanje pravila čiji je cilj spriječiti prijevaru u slučaju zamjene upućenog radnika drugim upućenim radnikom koji obavlja istu zadaću na istome mjestu, sadržanog u članku 3. stavku 1.a izmijenjene Direktive 96/71, ne može dovesti u pitanje zaključak sadržan u točki 179. ove presude, s obzirom na to da je u okviru kolizijskog pravila koje čini tu odredbu zakonodavac Unije mogao predvidjeti pravilo namijenjeno izbjegavanju zaobilaženja njime utvrđene obveze.

182 Slijedom toga, prvi dio petog tužbenog razloga treba odbiti.

183 Kao drugo, iz teksta i strukture izmijenjene Direktive 96/71 jasno proizlazi da pojam „primici od rada”, koji je upotrijebljen u njezinu članku 3. stavku 1. prvom podstavku točki (c), upućuje na pravo ili praksu država članica koji su utvrđeni kao obvezni u tom području i da, uz pridržaj pojašnjenja iz članka 3. stavka 7. drugog podstavka te direktive, navedeni članak 3. stavak 1. prvi podstavak točka (c) ne definira što obuhvaća taj pojam.

184 S tim u vezi, člankom 3. stavkom 1. trećim podstavkom izmijenjene Direktive 96/71 samo je istaknuto da se taj pojam utvrđuje 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. tog članka.

185 Kao što to u biti proizlazi iz uvodne izjave 17. pobijane direktive, utvrđivanje pravila o primicima od rada u načelu je u nadležnosti država članica, pri čemu su one ipak obvezne u tom okviru djelovati poštujući pravo Unije.

186 U tim okolnostima i isto tako uzimajući u obzir široku diskrecijsku ovlast navedenu u točkama 112. i 113. ove presude, zakonodavcu Unije ne može se prigovoriti da je povrijedio načela pravne sigurnosti i normativne jasnoće time što je u direktivi o usklađivanju propisa i praksi država članica u području uvjeta zaposlenja uputio na pojam „primici od rada”, kako je određen nacionalnim pravom ili praksom država članica.

187 Slijedom toga, potrebno je odbiti drugi dio petog tužbenog razloga, a stoga i cijeli taj tužbeni razlog.

188 S obzirom na sva prethodna razmatranja, tužbu treba u cijelosti odbiti a da pritom nije potrebno odlučivati o podredno istaknutim zahtjevima koji se odnose na poništenje određenih odredaba pobijane direktive i koji se temelje na istim razlozima kao što su oni istaknuti u potporu kao glavno istaknutom zahtjevu.

Troškovi

189 Na temelju članka 138. stavka 1. Poslovnika, stranka koja ne uspije u postupku dužna je, na zahtjev protivne stranke, snositi troškove. Budući da su Parlament i Vijeće postavili zahtjev da se Mađarskoj naloži snošenje troškova i da ona nije uspjela u postupku, nalaže joj se snošenje troškova.

190 U skladu s člankom 140. stavkom 1. navedenog Poslovnika, Savezna Republika Njemačka, Francuska Republika, Kraljevina Nizozemska, Kraljevina Švedska i Komisija kao intervenijenti u postupku snosit će vlastite troškove.

Slijedom navedenog, Sud (veliko vijeće) proglašava i presuđuje:

1. **Tužba se odbija.**
2. **Mađarskoj se, osim vlastitih, nalaže i snošenje troškova Europskog parlamenta i Vijeća Europske unije.**
3. **Savezna Republika Njemačka, Francuska Republika, Kraljevina Nizozemska, Kraljevina Švedska i Europska komisija snosit će vlastite troškove.**

Potpisi

* Jezik postupka: mađarski