



Mediji i informiranje

Sud Europske unije
PRIOPĆENJE ZA MEDIJE br. 155/20
U Luxembourg 8. prosinca 2020.

Presude u predmetima C-620/18 i C-626/18
Mađarska i Poljska/Parlament i Vijeće

Sud odbija tužbe za poništenje koje su Mađarska i Poljska podnijele protiv direktive kojom se jačaju prava upućenih radnika

Uzimajući u obzir izmjenu unutarnjeg tržišta koja je uslijedila nakon uzastopnih proširenja Unije, zakonodavac Unije mogao je preispitati interese poduzeća koja imaju pravo slobodno pružati usluge i interese njihovih radnika upućenih u državu članicu domaćina kako bi osigurao da se to slobodno pružanje odvija u jednakim uvjetima za poslovanje za ta poduzeća i ona s poslovnim nastanom u toj državi članici

Direktiva 96/71 o upućivanju radnika u okviru pružanja usluga¹ djelomično je izmijenjena Direktivom 2018/957². Donošenjem potonje direktive zakonodavac Unije nastojao je osigurati slobodno pružanje usluga na pravednoj osnovi jamčeći 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. U tu se svrhu Direktivom 2018/957 uvjete zaposlenja upućenih radnika nastoji što je moguće više izjednačiti s onima radnika koje zapošljavaju poduzeća s poslovnim nastanom u državi članici domaćinu.

Prema tome, Direktivom 2018/957 izmijenjen je, među ostalim, članak 3. stavak 1. Direktive 96/71, koji se odnosi na uvjete zaposlenja upućenih radnika. Te izmjene, koje počivaju na načelu jednakog postupanja, podrazumijevaju osobito da se na te radnike više ne primjenjuje „minimalna plaća” određena pravom države članice domaćina, nego „primici od rada” predviđeni tim pravom, što je pojam širi od pojma minimalne plaće. Usto, ako upućivanje stvarno traje dulje od dvanaest mjeseci ili, iznimno, osamnaest mjeseci, Direktiva 2018/957 umetanjem članka 3. stavka 1.a u Direktivu 96/71 nametnula je primjenu gotovo svih uvjeta zaposlenja države članice domaćina.

Mađarska (predmet C-620/18) i Republika Poljska (predmet C-626/18) podnijele su zasebne tužbe za poništenje Direktive 2018/957. Te su države članice istaknule tužbene razloge koji se temelje na izboru pogrešne pravne osnove za donošenje te direktive, povredi članka 56. UFEU-a, koji jamči slobodno pružanje usluga, te povredi Uredbe „Rim I”³. Svojim presudama **Sud u cijelosti odbija obje tužbe.**

Ocjena Suda

Kao prvo, Sud ističe da se **zakonodavac Unije prilikom donošenja Direktive 2018/957 mogao osloniti na istu pravnu osnovu kao što je ona upotrijebljena za donošenje Direktive 96/71**, odnosno na članak 53. stavak 1. i članak 62. UFEU-a⁴, koji, među ostalim, omogućuju donošenje direktiva koje olakšavaju ostvarivanje slobodnog pružanja usluga.

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

² Direktiva (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.)

³ Uredba (EZ) br. 593/2008 Europskog parlamenta i Vijeća od 17. lipnja 2008. o pravu koje se primjenjuje na ugovorne obveze (Rim I) (SL 2008., L 177, str. 6.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 19., svezak 6., str. 109. i ispravci SL 2015., L 66, str. 22. i SL 2019., L 149, str. 85.) (u daljnjem tekstu: Uredba „Rim I”)

⁴ Direktiva 96/71 donesena je na temelju članka 57. stavka 2. i članka 66. UEZ-a, koji su zamijenjeni prethodno navedenim člancima UFEU-a.

Naime, kad je riječ o propisu koji, poput Direktive 2018/957, mijenja postojeći propis, radi utvrđivanja odgovarajuće pravne osnove u obzir valja uzeti postojeći propis koji se njime mijenja, a osobito njegov cilj i sadržaj. 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**. Sud u tom pogledu upućuje na uzastopna proširenja Unije do kojih je došlo nakon stupanja na snagu Direktive 96/71 i na Procjenu učinaka, izrađenu u kontekstu izmjene te direktive. U toj je procjeni utvrđeno 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 radnike⁵.

Sud ističe da činjenica da članak 53. stavak 1. i članak 62. UFEU-a zakonodavca Unije ovlašćuju da usklađuje nacionalne propise koji, zbog same svoje različitosti, mogu narušiti slobodno pružanje usluga među državama članicama **ne može podrazumijevati da taj zakonodavac ne mora isto tako osigurati poštovanje**, među ostalim, **međusektorskih ciljeva** navedenih u članku 9. UFEU-a. **Među tim su ciljevima zahtjevi povezani s promicanjem visoke razine zapošljavanja i osiguranjem dostatne socijalne zaštite**.

Tako je, radi najboljeg postizanja cilja zadanog Direktivom 96/71 u promijenjenom kontekstu, **zakonodavac Unije mogao prilagoditi ravnotežu na kojoj počiva ta direktiva 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**.

Sud je u tom kontekstu isto tako pojasnio da članak 153. UFEU-a, koji se odnosi samo na zaštitu radnika, a ne na slobodno pružanje usluga unutar Unije, nije mogao biti pravna osnova Direktive 2018/957. Budući da ta direktiva ne sadržava nijednu mjeru harmonizacije, nego samo usklađuje propise država članica u slučaju upućivanja radnika time što nameće primjenu određenih uvjeta zaposlenja predviđenih obveznim pravilima države članice domaćina, ona ne može povrijediti iznimku koju utvrđuje članak 153. stavak 5. UFEU-a u pogledu nadležnosti Unije koje proizlaze iz prvih stavaka tog članka.

Kao drugo, Sud je ispitao tužbeni razlog koji se temelji na povredi članka 56. UFEU-a i konkretnije na činjenici da je Direktiva 2018/957 ukinula konkurentsku prednost u pogledu troškova koju su imali pružatelji usluga s poslovnim nastanom u određenim državama članicama. Sud je istaknuo da Direktiva 2018/957, radi postizanja svojeg cilja, iznova uravnotežuje čimbenike u pogledu kojih se poduzeća s poslovnim nastanom u različitim državama članicama mogu natjecati. Ipak, ta direktiva **ne ukida eventualnu konkurentsku prednost koju bi imali pružatelji usluga iz određenih država članica**, s obzirom na to da njezin učinak 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.

Kao treće, što se tiče ispitivanja zakonitosti pravila koja se odnose na pojam „primici od rada” i onih koja se odnose na dugotrajno upućivanje, predviđenih u članku 3. stavku 1. prvom podstavku točki (c) odnosno članku 3. stavku 1.a izmijenjene Direktive 96/71, Sud podsjeća na to da sud Unije kojem je podnesena tužba za poništenje zakonodavnog akta koji usklađuje zakonodavstva država članica u području uvjeta zaposlenja, kao što je to Direktiva 2018/957, mora, s točke gledišta unutarnje zakonitosti tog akta, samo provjeriti da se njime ne povređuju UEU i UFEU ili opća načela prava Unije te da nije zahvaćen zlouporabom ovlasti. Kad je riječ o sudskom nadzoru poštovanja tih uvjeta, zakonodavac Unije ima široku diskrecijsku ovlast u područjima poput propisa o upućivanju radnika, u kojima njegovo djelovanje podrazumijeva izbore političke i gospodarske ili

⁵ Radni dokument SWD (2016) 52 *final* od 8. ožujka 2016., naslovljen „Procjena učinaka priložena Prijedlogu Direktive Parlamenta i Vijeća o izmjeni Direktive 96/71”

socijalne prirode i u kojima on mora izvršiti složene ocjene i procjene. S obzirom na tu široku diskrecijsku ovlast, Sud je presudio da je, kad je riječ o pravilu koje se odnosi na dugotrajno upućivanje, taj zakonodavac ne počinivši pritom očitu pogrešku mogao smatrati da **upućivanje dulje od dvanaest mjeseci mora dovesti do znatnog približavanja osobne situacije dotičnih upućenih radnika onoj radnika koje zapošljavaju poduzeća s poslovnim nastanom u državi članici domaćinu.**

Kao četvrto, Sud ističe da je Procjena učinaka, koju je zakonodavac Unije uzeo u obzir kako bi zaključio da zaštita upućenih radnika predviđena Direktivom 96/71 više nije prikladna, osobito istaknula dvije okolnosti koje su razumno mogle navesti tog zakonodavca da smatra da pojam „minimalna plaća” države članice domaćina više ne može osigurati zaštitu tih radnika. S jedne strane, Sud je u presudi Sähköalojen ammattiliitto⁶ taj pojam široko tumačio, time što je u njega, osim minimalne plaće predviđene zakonodavstvom države članice domaćina, uključio određen broj elemenata. Tako 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, a koja se sastojala od isplate tim radnicima samo minimalne plaće. 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.

Kao peto, Sud je ispitao navodnu povredu Uredbe „Rim I” člankom 3. stavkom 1.a izmijenjene Direktive 96/71, koji predviđa da se u slučaju upućivanja radnika duljeg od dvanaest mjeseci na upućene radnike obvezno primjenjuju gotovo sve obveze koje proizlaze iz zakonodavstva države članice domaćina, neovisno o tome koje se pravo primjenjuje na radni odnos. S tim u vezi Sud primjećuje da članak 8. Uredbe „Rim I” u stavku 2. utvrđuje da se, ako ugovorne strane nisu odabrale mjerodavno pravo, na pojedinačni ugovor primjenjuje pravo države u kojoj odnosno iz koje zaposlenik uobičajeno izvršava svoj posao, pri čemu se ne smatra da je država u kojoj se posao uobičajeno izvršava promijenjena ako je zaposlenik privremeno zaposlen u drugoj državi. Ipak, Uredba „Rim I” u članku 23. predviđa da se može odstupiti od njome utvrđenih kolizijskih pravila ako odredbe prava Unije utvrđuju pravila o pravu koje se primjenjuje na ugovorne obveze u određenim područjima. Dakle, po svojoj prirodi i svojem sadržaju članak 3. stavak 1.a izmijenjene Direktive 96/71 jest posebno kolizijsko pravilo u smislu članka 23. Uredbe „Rim I”.

NAPOMENA: Tužba za poništenje služi za poništenje akata institucija Unije koji su protivni pravu Unije. Pod određenim uvjetima države članice, europske institucije i pojedinci mogu podnijeti tužbu za poništenje Sudu ili Općem sudu. Ako je tužba osnovana, akt se poništava. Dotična institucija mora popuniti eventualnu pravnu prazninu nastalu poništenjem akta.

Neslužbeni dokument za medije koji ne obvezuje Sud.

Cjelovit tekst presuda ([C-620/18](#) i [C-626/18](#)) objavljuje se na stranici CURIA na dan objave.

Osoba za kontakt: Corina-Gabriela Socoliuc ☎ (+352) 4303 5536

Snimke s objave presude nalaze se na „[Europe by Satellite](#)” ☎ (+32) 2 2964106

⁶ Presuda Suda od 12. veljače 2015., Sähköalojen ammattiliitto, [C-396/13](#), (EU:C:2015:86, t. 38. do 70.) vidjeti također [PM br. 17/15](#).