Zbiór Orzeczeń

OPINIA RZECZNIKA GENERALNEGO
MANUELA CAMPOSA SÁNCHEZA-BORDONY
przedstawiona w dniu 28 maja 2020 r.[1]

Sprawa C-620/18

Węgry
przeciwko
Parlamentowi Europejskiemu

Radzie Unii Europejskiej

Skarga o stwierdzenie nieważności – Dyrektywa (UE) 2018/957 – Dyrektywa 96/71/WE – Delegowanie pracowników w ramach świadczenia usług – Przepisy dotyczące warunków pracy oraz ochrony zdrowia i bezpieczeństwa pracowników – Niewłaściwa podstawa prawna – Nadużycie władzy – Dyskryminujące, niepotrzebne i nieproporcjonalne ograniczenia – Naruszenie zasady swobody świadczenia usług – Wynagrodzenie pracowników delegowanych – Pracownicy delegowani długoterminowo – Naruszenie rozporządzenia (WE) nr 593/2008 w sprawie prawa właściwego dla zobowiązań umownych – Naruszenie zasad pewności prawa i jasności przepisów – Działania zbiorowe pracowników – Transport drogowy

1. Węgry wnoszą do Trybunału, tytułem żądania głównego, o stwierdzenie nieważności dyrektywy (UE) 2018/957[2] zmieniającej dyrektywę 96/71/WE[3] dotyczącą delegowania pracowników w ramach świadczenia usług. Tytułem żądania ewentualnego, wnoszą o stwierdzenie nieważności szeregu przepisów dyrektywy 2018/957.

I. Ramy prawne

A. Dyrektywa 96/71

2. Dyrektywa 96/71 została wydana na podstawie art. 57 ust. 2 i art. 66 traktatu WE (obecnie art. 53 ust. 1 i art. 62 TFUE).

3. Zgodnie z art. 3 ust. 1 dyrektywy 96/71, celem tej dyrektywy jest zagwarantowanie pracownikom delegowanym na terytorium państw członkowskich warunków pracy i zatrudnienia, obejmujących określone w niej zagadnienia, które w państwie członkowskim, gdzie wykonywana jest praca, będą ustalane przez przepisy prawne, rozporządzenia lub przepisy administracyjne lub przez umowy zbiorowe lub orzeczenia arbitrażowe uznane za powszechnie stosowane.

1 Język oryginału: hiszpański.

2 Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 28 czerwca 2018 r. zmieniająca dyrektywę 96/71/WE dotyczącą delegowania pracowników w ramach świadczenia usług (Dz.U. 2018, L 173, s. 16; zwana dalej „dyrektywą 2018/957").

3 Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 16 grudnia 1996 r. dotycząca delegowania pracowników w ramach świadczenia usług (Dz.U. 1997, L 18, s. 1; zwana dalej „dyrektywą 96/71").

4. Wśród zagadnień objętych dyrektywą 96/71 znalazły się, w jej art. 3 ust. 1 lit. c), minimalne stawki płacy, wraz ze stawką za nadgodziny.

B. Dyrektywa 2018/957

5. Podstawę prawną dyrektywy 2018/957 stanowi art. 53 ust. 1 i art. 62 TFUE.

6. Artykuł 1 pkt 1 lit. b) dyrektywy 2018/957 wprowadza następujące ustępy w art. 1 dyrektywy 96/71:

„1. Niniejsza dyrektywa zapewnia ochronę pracownikom delegowanym w czasie trwania delegowania w związku ze swobodą świadczenia usług, poprzez ustanowienie bezwzględnie obowiązujących przepisów dotyczących warunków pracy oraz ochrony zdrowia i bezpieczeństwa pracowników, które muszą być przestrzegane.

1a. Niniejsza dyrektywa nie wpływa w jakikolwiek sposób na korzystanie z praw podstawowych uznanych w państwach członkowskich i na poziomie Unii, w tym z prawa do strajku czy swobody podejmowania strajku lub innych działań objętych szczególnymi systemami stosunków pracy w państwach członkowskich, zgodnie z krajowym ustawodawstwem […]lub praktyką. Niniejsza dyrektywa nie narusza również prawa do negocjowania, zawierania i egzekwowania umów zbiorowych ani podejmowania działań zbiorowych zgodnie z krajowym ustawodawstwem […]lub praktyką".

7. Artykuł 1 pkt 2 lit. a) dyrektywy 2018/957 wprowadza zmiany w art. 3 ust. 1 dyrektywy 96/71, nadając mu następujące brzmienie:

„1. Państwa członkowskie zapewniają, bez względu na to, jakie prawo ma zastosowanie do danego stosunku pracy, by przedsiębiorstwa, o których mowa w art. 1 ust. 1, gwarantowały, w oparciu o zasadę równego traktowania, pracownikom, którzy zostali delegowani na ich terytorium, stosowanie warunków zatrudnienia obejmujących następujące zagadnienia, które w państwie członkowskim, gdzie wykonywana jest praca, określane są przez:

– przepisy ustawowe, wykonawcze lub administracyjne, […]lub,

– umowy zbiorowe lub orzeczenia arbitrażowe uznane za powszechnie stosowane lub które w innym przypadku mają zastosowanie zgodnie z ust. 8:

  a) maksymalne okresy pracy i minimalne okresy wypoczynku;

  b) minimalny wymiar płatnego corocznego urlopu wypoczynkowego;

  c) wynagrodzenie wraz ze stawką za godziny nadliczbowe; niniejsza litera nie ma zastosowania do uzupełniających pracowniczych programów emerytalnych;

  d) warunki wynajmu pracowników, w szczególności przez przedsiębiorstwa pracy tymczasowej;

  e) zdrowie, bezpieczeństwo i higiena w miejscu pracy;

  f) środki ochronne w zakresie warunków zatrudnienia kobiet ciężarnych lub kobiet bezpośrednio po urodzeniu dziecka, dzieci i młodzieży;

  g) równe traktowanie kobiet i mężczyzn, a także inne przepisy w zakresie niedyskryminacji;

  h) warunki zakwaterowania pracowników, w przypadku gdy jest ono zapewniane przez pracodawcę pracownikom znajdującym się daleko od ich normalnego miejsca pracy;

i) stawki dodatków lub zwrot wydatków na pokrycie kosztów podróży, wyżywienia i zakwaterowania dla pracowników znajdujących się daleko od domu z powodów zawodowych.

Lit. i) ma zastosowanie wyłącznie do wydatków na pokrycie kosztów podróży, wyżywienia i zakwaterowania ponoszonych przez pracowników delegowanych, jeżeli wymaga się od nich podróży do i z ich normalnego miejsca pracy w państwie członkowskim, na terytorium którego zostali delegowani, lub jeżeli zostali czasowo wysłani przez swojego pracodawcę z tego normalnego miejsca pracy do innego miejsca pracy.

Do celów niniejszej dyrektywy pojęcie wynagrodzenia jest określane zgodnie z krajowym ustawodawstwem […]lub praktyką państwa członkowskiego, na którego terytorium pracownik jest delegowany, i oznacza wszystkie elementy składowe wynagrodzenia obowiązkowe na mocy krajowych przepisów ustawowych, wykonawczych lub administracyjnych, lub na mocy umów zbiorowych lub orzeczeń arbitrażowych, które zostały uznane w tym państwie członkowskim za powszechnie stosowane lub które w innym przypadku mają zastosowanie zgodnie z ust. 8.

[…]".

8. Artykuł 1 pkt 2 lit. b) dyrektywy 2018/957 wprowadza do art. 3 dyrektywy 96/71 ust. 1a w następującym brzmieniu:

1a. W przypadku gdy rzeczywisty okres delegowania przekracza 12 miesięcy, państwa członkowskie zapewniają, bez względu na to, jakie prawo ma zastosowanie do danego stosunku pracy, aby przedsiębiorstwa, o których mowa w art. 1 ust. 1, gwarantowały, w oparciu o zasadę równego traktowania, pracownikom, którzy zostali delegowani na ich terytorium, poza warunkami zatrudnienia, o których mowa w ust. 1 niniejszego artykułu, także stosowanie wszelkich mających zastosowanie warunków zatrudnienia, które w państwie członkowskim, gdzie wykonywana jest praca, określane są przez:

– przepisy ustawowe, wykonawcze lub administracyjne, […]lub

– umowy zbiorowe lub orzeczenia arbitrażowe uznane za powszechnie stosowane lub które w innym przypadku mają zastosowanie zgodnie z ust. 8.

Akapit pierwszy niniejszego ustępu nie ma zastosowania do następujących kwestii:

a) procedur, formalności i warunków zawierania i rozwiązywania umów o pracę, w tym klauzul o zakazie konkurencji;

b) uzupełniających pracowniczych programów emerytalnych.

W przypadku złożenia przez usługodawcę umotywowanego powiadomienia, państwo członkowskie, w którym świadczona jest usługa, przedłuża do 18 miesięcy okres, o którym mowa w akapicie pierwszym.

W przypadku gdy przedsiębiorstwo, o którym mowa w art. 1 ust. 1, zastępuje pracownika delegowanego innym pracownikiem delegowanym wykonującym to samo zadanie w tym samym miejscu, okresem delegowania do celów niniejszego ustępu jest łączny czas trwania okresów delegowania poszczególnych pracowników delegowanych.

Wyrażenie »to samo zadanie w tym samym miejscu« w akapicie czwartym niniejszego ustępu interpretuje się uwzględniając między innymi charakter usługi, która ma być świadczona, pracę, która ma zostać wykonana, oraz adres(y) miejsca pracy".

9. Zgodnie z art. 1 pkt 2 lit. c) dyrektywy 2018/957, art. 3 ust. 7 dyrektywy 96/71 ma obecnie następujące brzmienie:

„7. Ustępy 1–6 nie stanowią przeszkody dla stosowania warunków zatrudnienia korzystniejszych dla pracowników.

Dodatki z tytułu delegowania uznaje się za część wynagrodzenia, chyba że są wypłacane jako zwrot wydatków faktycznie poniesionych w związku z delegowaniem, takich jak koszty podróży, wyżywienia i zakwaterowania. Pracodawca, bez uszczerbku dla ust. 1 akapit pierwszy lit. i), dokonuje zwrotu takich wydatków pracownikowi delegowanemu zgodnie z krajowym ustawodawstwem […]lub praktyką mającymi zastosowanie do danego stosunku pracy.

W przypadku gdy warunki zatrudnienia mające zastosowanie do stosunku pracy nie określają, czy i które składniki dodatku z tytułu delegowania są wypłacane w formie zwrotu wydatków faktycznie poniesionych w związku z delegowaniem, a które są częścią wynagrodzenia, uznaje się, że cały dodatek jest wypłacany w formie zwrotu wydatków”.

10. Zgodnie z art. 3 ust. 3 dyrektywy 2018/957:

„Niniejsza dyrektywa ma zastosowanie do sektora transportu drogowego od daty rozpoczęcia stosowania aktu ustawodawczego zmieniającego dyrektywę 2006/22/WE w odniesieniu do wymogów dotyczących egzekwowania prawa oraz ustanawiającego szczegółowe zasady w odniesieniu do dyrektywy 96/71/WE i dyrektywy 2014/67/UE dotyczące delegowania kierowców w sektorze transportu drogowego”.

II. Postępowanie przed Trybunałem i żądania stron

11. Rząd węgierski wnosi do Trybunału o stwierdzenie nieważności dyrektywy 2018/957 w całości. Ewentualnie, ogranicza swoje żądania do stwierdzenia nieważności:

– przepisów art. 1 pkt 2 lit. a) dyrektywy 2018/957 wprowadzających lit. c) i akapit trzeci do art. 3 ust. 1 dyrektywy 96/71 w nowym brzmieniu,

– przepisów art. 1 pkt 2 lit. b) dyrektywy 2018/957 wprowadzających ust. 1a do art. 3 dyrektywy 96/71,

– art. 1 pkt 2 lit. c) dyrektywy 2018/957,

– art. 3 ust. 3 dyrektywy 2018/957.

12. Rząd węgierski wnosi również o obciążenie Parlamentu Europejskiego i Rady Unii Europejskiej kosztami postępowania.

13. Parlament Europejski i Rada wnoszą do Trybunału o oddalenie skargi i obciążenie Węgier kosztami postępowania.

14. Niemcy, Francja, Niderlandy i Komisja zostały dopuszczone do sprawy w charakterze interwenientów popierających żądania Parlamentu i Rady. Wszyscy interwenci przedstawili uwagi na piśmie, chociaż Niderlandy ograniczyły się do poparcia argumentów Rady i Parlamentu Europejskiego.

15. Rząd węgierski wniósł, na podstawie art. 16 akapit trzeci statutu Trybunału, o przydzielenie sprawy wielkiej izbie.

16. W rozprawie, która odbyła się w dniu 3 marca 2020 r., uczestniczyły Rada, Parlament, Komisja, oraz rządy: węgierski, niemiecki, francuski i niderlandzki.

III. Uwagi wstępne

17. Delegowanie pracowników[4] w ramach transnarodowego świadczenia usług między państwami członkowskimi zawsze stanowiło wrażliwą kwestię w ramach Unii Europejskiej. Pomimo jego bardzo ograniczonego znaczenia gospodarczego w wartościach względnych[5], jego regulacja prawna wywoływała spory, ponieważ zbiegają się w niej dwie sprzeczne ze sobą logiki:

– z jednej strony logika swobody świadczenia usług na rynku wewnętrznym. Zgodnie z tą logiką wyeliminowane powinny zostać ograniczenia, które utrudniałyby przedsiębiorstwu z państwa członkowskiego o niskich kosztach pracy delegowanie swych pracowników w celu świadczenia usług w innym państwie członkowskim o wyższych kosztach pracy. Państwa, w których mają siedzibę te przedsiębiorstwa, kładą nacisk na potrzebę ułatwienia swobody świadczenia usług. Z tego względu opowiadają się za tym, aby pracownicy delegowani tymczasowo podlegali ustawodawstwu państwa, z którego są delegowani, i aby miała do nich zastosowanie najmniejsza możliwa liczba przepisów państwa, do którego są delegowani.

– z drugiej strony logika ochrony warunków pracy i warunków socjalnych pracowników tymczasowo delegowanych. Państwa, do których pracownicy są delegowani, żądają, by pracownicy ci podlegali tym samym przepisom prawa pracy, co pozostali pracownicy pracujący na ich terytorium (otrzymując taką samą płacę za tę samą pracę w tym państwie). W ten sposób przedsiębiorstwa delegujące pracowników nie mogłyby dopuszczać się nieuczciwej konkurencji wobec przedsiębiorstw mających siedzibę na ich terytorium i uniknie się tzw. *dumpingu socjalnego*, gwarantując jednocześnie lepszą ochronę pracownikom delegowanym.

18. Trudności w uregulowaniu transnarodowego delegowania pracowników wynikają zasadniczo z faktu, że Unia nie ma kompetencji do harmonizacji warunków pracy. To państwom członkowskim przysługuje ta kompetencja, co przekłada się na zauważalne różnice między warunkami pracy i płacy w każdym z nich[6].

4 Zgodnie z brzmieniem art. 2 dyrektywy 96/71, „określenie »pracownik delegowany« oznacza pracownika, który przez ograniczony okres wykonuje swoją pracę na terytorium innego państwa członkowskiego niż państwa, w którym zwyczajowo pracuje".
Zgodnie z orzecznictwem Trybunału „do delegowania pracowników poprzez wynajęcie ich w rozumieniu art. 1 ust. 3 lit. c) dyrektywy 96/71 dochodzi wówczas, gdy spełnione są trzy przesłanki. Po pierwsze, wynajem pracowników stanowi odpłatne świadczenie usług, w ramach którego delegowany pracownik pozostaje zatrudniony przez przedsiębiorstwo świadczące usługi, bez zawarcia umowy o pracę z przedsiębiorstwem korzystającym z usług. Po drugie, wynajem pracowników charakteryzuje się tym, że delegowanie pracownika do przyjmującego państwa członkowskiego stanowi samo w sobie przedmiot usługi świadczonej przez przedsiębiorstwo świadczące usługi. Po trzecie, w ramach takiego wynajmu pracowników pracownik wykonuje swoje zadania pod kontrolą i kierownictwem przedsiębiorstwa użytkownika" (wyroki: z dnia 14 listopada 2018 r., Danieli & C. Officine Meccaniche i in., C-18/17, EU:C:2018:904, pkt 27; z dnia 18 czerwca 2015 r., Martin Meat, C-586/13, EU:C:2015:405, pkt 33 i przytoczone tam orzecznictwo).

5 Zgodnie z najnowszymi dostępnymi danymi statystycznymi w roku 2017 miało miejsce 2,8 mln przypadków transnarodowego delegowania pracowników, przy średnim okresie delegowania wynoszącym mniej niż 4 miesiące na delegowanie, co w sumie stanowi jedynie 0,2% całego zatrudnienia w Unii. Zobacz De Wispelaere, F. i Pacolet, J., *Posting of workers Report on A1 Portable Documents issued in 2017*, HIVA-KU Leuven, październik 2018 r., s. 9, https://www.etk.fi/wp-content/uploads/Komissio-tilastoraportti-Posting-of-workers-2017.pdf. Statystyki pokazują jednak, że w latach 2010–2017 liczba delegowanych pracowników wzrosła o 83%. Rozkład pracowników na poszczególne sektory gospodarki jest następujący: budownictwo (46,5%), inne usługi (26,7%), przemysł (25,9%) i rolnictwo (0,9%).

6 Ogólna tendencja jest taka, że państwa o niższych kosztach pracy *eksportują* pracowników delegowanych, podczas gdy państwa o lepszych warunkach pracy ich przyjmują. Zobacz dane Bradleya, H., Tugrana, T., Markowskiej, A. i Fries-Tersch E., *2018 Annual Report on intra-EU Labor Mobility*, 2019,
https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/2c170ce2–4c55–11e9-a8ed-01aa75ed71a1/language-en/format-PDF. Z tego raportu wynika, że państwami *eksportującymi* są Polska, Węgry lub Litwa, a państwami *przymującymi* Niemcy, Francja lub Niderlandy.

19. Transnarodowe delegowanie pracowników, poza przepisami prawa pracy zainteresowanych państw oraz przepisami dotyczącymi swobody świadczenia usług w Unii, podlega zasadom prawa międzynarodowego prywatnego Unii (dotyczącym prawa właściwego dla zobowiązań umownych), przepisom Unii i zainteresowanych państw członkowskich o ubezpieczeniu społecznym oraz przepisom o charakterze podatkowym. Ta wielokrotna podległość zwiększa trudności w jego uregulowaniu.

A. Orzecznictwo Trybunału dotyczące pracowników delegowanych w zakresie transnarodowego świadczenia usług

20. Przed harmonizacją ustawodawstw w tym zakresie Trybunał orzekał już co do tego, jakie prawo należało zastosować do pracowników delegowanych [7]. Proste wprowadzenie przez państwo, do którego pracownicy są delegowani obowiązku przestrzegania jego przepisów prawa pracy, utrudniałoby świadczenie usług przez przedsiębiorstwa z innych państw, które chciałyby korzystać z tego rodzaju pracowników.

21. Podejście przyjęte przez Trybunał w związku ze środkami krajowymi w tym zakresie było takie, jak zazwyczaj stosowane w zakresie swobody świadczenia usług. Po pierwsze, ustala, czy przepis krajowy utrudnia transnarodowe świadczenie usług za pomocą delegowania pracowników, a jeśli tak jest, stosuje test proporcjonalności w celu oceny, czy jest to uzasadnione nadrzędnym celem, to znaczy podlegającym ochronie względem interesu ogólnego.

22. Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem art. 56 TFUE wymaga nie tylko wyeliminowania wszelkiej dyskryminacji usługodawców mających siedzibę w innym państwie członkowskim ze względu na ich przynależność państwową, lecz również zniesienia jakichkolwiek ograniczeń, nawet gdy mają one zastosowanie bez różnicy zarówno do krajowych usługodawców, jak i usługodawców z innych państw członkowskich, jeżeli są one w stanie zakazać działalności usługodawcy mającego siedzibę w innym państwie członkowskim, utrudnić ją lub uczynić mniej atrakcyjną [8].

23. Za ograniczające Trybunał uznał środki krajowe nakładające na przedsiębiorstwa obowiązek zapłaty w państwie przyjmującym części składki na ubezpieczenie społeczne obciążającej pracodawcę w odniesieniu do pracowników, których delegowały [9], czy też zapłaty składek z tytułu „lojalności" lub „złej pogody", podczas gdy podobne składki uiszczały w państwie, z którego pracownicy są delegowani [10].

24. Uznał również, że uregulowanie krajowe przewidujące, w ramach oddelegowania pracowników, obowiązek sporządzenia i przechowywania dokumentów zabezpieczenia społecznego lub pracowniczych w przyjmującym państwie członkowskim może pociągać za sobą dodatkowe opłaty oraz koszty administracyjne i ekonomiczne dla przedsiębiorstw mających siedzibę w innym państwie członkowskim i, w konsekwencji, stanowić ograniczenie swobodnego świadczenia usług [11].

7 Zobacz na przykład wyroki: z dnia 17 grudnia 1981 r., Webb (279/80, EU:C:1981:314); z dnia 3 lutego 1982 r., Seco i Desquenne & Giral (62/81 i 63/81, EU:C:1982:34; zwany dalej „wyrokiem Seco i Desquenne & Giral"), oraz z dnia 27 marca 1990 r., Rush Portuguesa (C-113/89, EU:C:1990:142).

8 Wyroki: z dnia 28 marca 1996 r., Guiot (C-272/94, EU:C:1996:147; zwany dalej „wyrokiem Guiot", pkt 10); z dnia 23 listopada 1999 r., Arblade i in. (C-369/96 i C-376/96, EU:C:1999:575; zwany dalej „wyrokiem Arblade i in.", pkt 33); z dnia 15 marca 2001 r., Mazzoleni i ISA (C-165/98, EU:C:2001:162; zwany dalej „wyrokiem Mazzoleni i ISA", pkt 22). Ostatnio zob. wyroki; z dnia 12 września 2019 r., Maksimovic i in. (C-64/18, C-140/18, C-146/18 i C-148/18, EU:C:2019:723; zwany dalej „wyrokiem Maksimovic i in.", pkt 30, 31); z dnia 13 listopada 2018 r., Čepelnik (C-33/17, EU:C:2018:896; zwany dalej „wyrokiem Čepelnik", pkt 37, 38).

9 Wyrok Seco i Desquenne & Giral.

10 Wyrok Guiot.

11 Wyrok Arblade i in., pkt 58, 59; i Maksimovic i in., pkt 31.

25. Środki krajowe mogą być jednak uzasadnione, o ile czynią one zadość nadrzędnym względom interesu ogólnego, pod warunkiem, że: a) wspomniany interes nie jest chroniony poprzez przepisy, którym usługodawca podlega w państwie członkowskim, gdzie ma siedzibę; i b) przepisy te są odpowiednie, aby zagwarantować osiągnięcie celu, do którego zmierzają, oraz nie wykraczają poza to, co jest konieczne do jego osiągnięcia (czyli są proporcjonalne) [12].

26. Pośród nadrzędnych względów interesu ogólnego przyjętych przez Trybunał na poparcie stosowania środków prawa pracy państwa, do którego pracownicy są delegowani wobec pracowników delegowanych znajdują się: a) ochrona pracowników [13]; b) „ochrona socjalna pracowników" [14]; c) „ochrona socjalna pracowników w sektorze budowlanym" [15]; d) zapobieganie nieuczciwej konkurencji ze strony przedsiębiorstw wynagradzających swoich pracowników na poziomie niższym od wynagrodzenia minimalnego, o ile cel ten obejmuje cel ochrony pracowników za pomocą zwalczania „dumpingu" socjalnego [16], i e) zwalczanie oszustw.

27. W wyroku Seco i Desquenne & Giral [17] Trybunał stwierdził, że wobec braku harmonizacji, państwa członkowskie mogą na przykład zobowiązać zatrudniających pracowników delegowanych w celu świadczenia usług do wypłacania takim pracownikom minimalnego wynagrodzenia obowiązującego w przyjmującym państwie członkowskim, nawet jeśli pracownicy ci wykonują swoją działalność jedynie tymczasowo na terytorium przyjmującego państwa członkowskiego, i to niezależnie od kraju, w którym pracodawca ma siedzibę. Państwa członkowskie mogą również egzekwować takie przepisy prawa pracy [18].

28. Przyjęcie dyrektywy 96/71 zmniejszyło liczbę spraw, w których Trybunał oceniał zgodność środków krajowych ograniczających delegowanie pracowników z art. 56 TFUE, ale nie wyeliminowało tych spraw całkowicie.

29. Ponieważ w dyrektywie 96/71 brakowało przepisów umożliwiających dochodzenie przestrzegania jej przepisów materialnoprawnych, Trybunał nadal wykorzystywał art. 56 TFUE do oceny krajowych ograniczeń nakładanych w tej dziedzinie. Sytuacja ta ulega zmianie wraz z wejściem w życie dyrektywy 2014/67.

30. W szczególności kontrola dodatkowych krajowych przepisów administracyjnych mających na celu umożliwienie weryfikacji, czy przestrzegane są warunki pracy mające zastosowanie do pracowników delegowanych, była kontynuowana poprzez zastosowanie art. 56 TFUE [19]:

– zgodnie z wyrokiem Čepelnik, art. 56 TFUE stoi na przeszkodzie temu, aby właściwe organy państwa przyjmującego mogły zobowiązać zleceniodawcę mającego siedzibę w tym państwie członkowskim do wstrzymania wypłaty na rzecz zleceniobiorcy mającego siedzibę w innym państwie członkowskim (, z którego pracownicy są delegowani) wynagrodzenia za wykonane przez niego usługi, a nawet wskutek wniesienia przez owego zleceniodawcę zabezpieczenia w wysokości

12 Wyrok Arblade i in., pkt 34 i 35; z dnia 24 stycznia 2002 r., Portugaia Construções (C-164/99, EU:C:2002:40; zwany dalej „wyrokiem Portugaia Construções", pkt 19); z dnia 21 września 2006 r., Komisja/Austria (C-168/04, EU:C:2006:595, pkt 37).

13 Wyrok Arblade i in., pkt 80. Zobacz tytułem przykładu wyroki: Mazzoleni i ISA, pkt 27; z dnia 25 października 2001 r., Finalarte i in. (C-49/98, C-50/98, od C-52/98 do C-54/98 i C-68/98 do C-71/98, EU:C:2001:564, pkt 33); Portugaia Construções, pkt 20; z dnia 12 października 2004 r., Wolff & Müller (C-60/03, EU:C:2004:610; zwany dalej „wyrokiem Wolff & Muller", pkt 35).

14 Zobacz wyrok Seco i Desquenne & Giral, pkt 10.

15 Zobacz wyroki Guiot, pkt 15; i Arblade i in., pkt 51.

16 Wyrok Wolff & Müller, pkt 35, 36, 41.

17 Punkt 14.

18 Wyrok z dnia 3 grudnia 2014 r., De Clercq i in. (C-315/13, EU:C:2014:2408; zwany dalej „wyrokiem De Clerq i in.", pkt 66 i przytoczone tam orzecznictwo).

19 Wyroki: Maksimovic i in., pkt 26; i De Clercq i in., pkt 47.

pozostałego do zapłaty wynagrodzenia, mającego na celu zagwarantowanie zapłaty kary pieniężnej, która ewentualnie mogłaby zostać nałożona na tego zleceniobiorcę w przypadku stwierdzenia, że naruszył on przepisy prawa pracy państwa przyjmującego [20].

– Trybunał wypowiedział się w ten sam sposób w wyroku Maksimovic i in. [21].

– Jeśli chodzi o delegowanie pracowników z państwa trzeciego przez przedsiębiorstwo świadczące usługi, które ma siedzibę w jednym z państw członkowskich, Trybunał orzekł, że uzależnienie świadczenia usług na terytorium tego kraju przez przedsiębiorstwo mające siedzibę w innym państwie członkowskim od udzielenia zezwolenia administracyjnego, stanowi ograniczenie swobody świadczenia usług w znaczeniu art. 56 TFUE [22]. Tak samo jest w przypadku nałożenia na te przedsiębiorstwa obowiązku uzyskania zezwolenia na pracę w celu oddelegowania ich pracowników będących obywatelami państw trzecich, którzy zgodnie z prawem zamieszkiwali i pracowali w tym innym państwie członkowskim [23].

B. Harmonizacja ustawodawstw w drodze dyrektyw

1. Dyrektywa 96/71 i jej zmiany wprowadzone przed rokiem 2018

31. Wobec wątpliwości dotyczących tego, które przepisy krajowego prawa pracy powinny być przestrzegane przez przedsiębiorstwa delegujące pracowników, państwa członkowskie nalegały, aby ustawodawca Unii dokonał harmonizacji tych ustawodawstw.

32. Dyrektywa 96/71 określa trzy rodzaje delegowania: a) bezpośrednie świadczenie usług przez przedsiębiorstwo w ramach umowy o świadczenie usług [24]; b) delegowanie w ramach zakładu albo przedsiębiorstwa należącego do tej samej grupy („delegowanie wewnątrzgrupowe”), i c) delegowanie w ramach wynajmowania pracownika przez przedsiębiorstwo pracy tymczasowej mające siedzibę w innym państwie członkowskim.

33. Dyrektywa 96/71 miała wspierać transnarodowe świadczenie usług poprzez stworzenie klimatu uczciwej konkurencji i poprzez środki gwarantujące poszanowanie praw pracowników delegowanych.

34. Jej celem było zatem uwzględnienie warunków pracy i zatrudnienia mających zastosowanie do stosunku pracy powstałego w kontekście transnarodowym. W tym celu dążyła do skoordynowania regulacji państw członkowskich „w taki sposób, aby określały jądro *przepisów bezwzględnie obowiązujących dla ochrony minimalnej*, które w kraju przyjmującym powinny być przestrzegane przez pracodawców delegujących tymczasowo pracowników do pracy na terytorium państwa członkowskiego, w którym świadczone są usługi” [25].

20 Punkt 50.

21 Punkt 50.

22 Wyrok z dnia 14 listopada 2018 r., Danieli & C. Officine Meccaniche i in. (C-18/17, EU:C:2018:904, pkt 44 i przytoczone tam orzecznictwo).

23 Wyrok z dnia 21 października 2004 r., Komisja/Luksemburg (C-445/03, EU:C:2004:655, pkt 24).

24 Jest to najczęstszy przypadek: przedsiębiorstwo mające siedzibę w jednym państwie członkowskim deleguje pracowników, na własny rachunek i pod własnym kierownictwem, na terytorium innego państwa członkowskiego w celu świadczenia usług transnarodowych. Przedsiębiorstwo delegujące zawiera umowę z odbiorcą usług działającym w innym państwie członkowskim, o ile istnieje stosunek pracy pomiędzy tym przedsiębiorstwem a pracownikiem w ciągu okresu delegowania. Zobacz wyroki: z dnia 3 kwietnia 2008 r., Rüffert (C-346/06, EU:C:2008:189; zwany dalej „wyrokiem Rüffert”, pkt 19); z dnia 19 grudnia 2019 r., Dobersberger (C-16/18, EU:C:2019:1110; zwany dalej „wyrokiem Dobersberger”, pkt 29).

25 Motyw 13. Podkreślenie moje.

35. Cele te znajdują odzwierciedlenie w art. 3 ust. 1 akapit pierwszy dyrektywy 96/71:

– z jednej strony dyrektywa zmierza do zapewnienia uczciwej konkurencji między przedsiębiorstwami krajowymi a przedsiębiorstwami wykonującymi transnarodowe świadczenie usług: te ostatnie muszą zapewnić swoim pracownikom, w odniesieniu do ograniczonej listy zagadnień, warunki pracy i zatrudnienia ustalone w przyjmującym państwie członkowskim;

– z drugiej strony, dąży do zapewnienia pracownikom delegowanym stosowania względem nich norm ochrony minimalnej przyjmującego państwa członkowskiego, jeśli chodzi o warunki pracy i zatrudnienia dotyczące tych zagadnień, podczas tymczasowego wykonywania pracy na jego terytorium [26].

36. Wdrożenie dyrektywy 96/71 od początku było trudne z powodu braku jasności i precyzji niektórych jej pojęć i warunków stosowania [27].

37. Trybunał próbował wyjaśnić niektóre z najistotniejszych pojęć w tej dziedzinie:

– jeśli chodzi o „minimalne stawki płacy", definicja składających się na to pojęcie elementów zależy od prawa zainteresowanego państwa członkowskiego, pod jednym warunkiem, że definicja ta (co może wynikać z przepisów ustawowych lub z mających zastosowanie krajowych układów zbiorowych, lub też z ich wykładni dokonanej przez sądy krajowe) nie utrudnia swobody świadczenia usług między państwami członkowskimi;

– w sposób kazuistyczny Trybunał doprecyzował, jakie elementy powinny zostać włączone (lub nie) do wspomnianych minimalnych stawek płacy, szczególnie w wyrokach Komisja/Niemcy, Isbir i Sähköalojen ammattiliitto [28].

38. Szczególne znaczenie miał wyrok Laval un Partneri ponieważ: a) z jednej strony Trybunał potwierdzał w nim, że państwa członkowskie są zobowiązane do przyznania pracownikom delegowanym minimalnego poziomu ochrony przyjętego w ich ustawodawstwie krajowym; i b) z drugiej strony, stwierdzał, że, z zastrzeżeniem prawa przedsiębiorstw mających siedzibę w innych państwach członkowskich do przystąpienia z własnej woli w przyjmującym państwie członkowskim, w szczególności w ramach zobowiązania podjętego wobec własnego personelu delegowanego, do potencjalnie korzystniejszego układu zbiorowego pracy, poziom ochrony, jaki powinien być gwarantowany pracownikom delegowanym na terytorium przyjmującego państwa członkowskiego, jest ograniczony co do zasady do poziomu określonego w art. 3 ust. 1 akapit pierwszy lit. a)–g) dyrektywy 96/71 [29].

39. Ponadto Trybunał stwierdził w tym wyroku, że wykładni art. 3 dyrektywy 96/71 (w związku z art. 56 TFUE) należy dokonywać w ten sposób, że sprzeciwiają się one temu, by organizacja związkowa mogła próbować zmusić, w drodze akcji protestacyjnej przyjmującej formę blokady budowy, usługodawcę mającego siedzibę w innym państwie członkowskim do podjęcia z nią negocjacji

26 Wyroki: z dnia 12 lutego 2015 r., Sähköalojen ammattiliitto (C-396/13, EU:C:2015:86; zwany dalej „wyrokiem Sähköalojen ammattiliitto", pkt 28); i z dnia 8 grudnia 2007 r., Laval un Partneri (C-341/05, EU:C:2007:809; zwany dalej „wyrokiem Laval un Partneri", pkt 74, 76).

27 Odsyłam w tym zakresie do Eckhard Voss, Michele Faioli, Jean-Philippe Lhernould, Feliciano Iudicone, Fondazione Giacomo, Posting of Workers Directive – current situation and challenges, European Parliament, 2016, http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2016/579001/IPOL_STU(2016)579001_EN.pdf; i Fotonopoulou Basurko,O., „Rozważania wokół pojęcia stałego a czasowego charakteru w europejskich przepisach międzynarodowego prywatnego prawa pracy", w: Fotonopoulou Basurko, O., (red.), Delegowanie pracowników w ramach Unii Europejskiej: teraźniejszość i przyszłość, Atelier, Barcelona, 2018, s. 258–262.

28 Wyroki z dnia 14 kwietnia 2005 r., Komisja/Niemcy (C-341/02, EU:C:2005:220, pkt 25–43); z dnia 7 listopada 2013 r., Isbir (C-522/12, EU:C:2013:711; zwany dalej „wyrokiem Isbir", pkt 39–45); i Sähköalojen ammattiliitto, pkt 38–70.

29 Wyrok Laval un Partneri, w szczególności pkt 80, 81.

w sprawie stawki płac, jaka powinna być wypłacana pracownikom delegowanym, jak również do przystąpienia do układu zbiorowego, którego postanowienia ustalają w zakresie pewnych omawianych kwestii korzystniejsze warunki niż warunki wynikające z odpowiednich przepisów ustawowych, podczas gdy inne postanowienia dotyczą kwestii niewymienionych w art. 3 tej dyrektywy [30].

40. Wyrok Laval un Partneri poprzedzony był wyrokiem International Transport Workers' Federation i Finnish Seamen's Union [31], a po nim wydane zostały wyroki Rüffert i Komisja/Luksemburg [32], w których za nieuzasadnione zostały uznane określone środki ochrony pracowników naruszające swobodę świadczenia usług czy swobodę przedsiębiorczości.

41. Orzecznictwo to zostało uznane przez związki zawodowe za niekorzystne dla interesów pracowników delegowanych [33] i poddane krytyce ze względu na to, że zdawało się czynić z dyrektywy 96/71 maksymalny próg praw, które przyjmujące państwo członkowskie mogło przyznać pracownikom delegowanym i nałożyć obowiązek ich przestrzegania na przedsiębiorstwa ich wysyłające [34]. Nic dziwnego zatem, że doprowadziło to do żądań zmiany dyrektywy 96/71 [35].

42. Do powyższego doszły rozszerzenia Unii w latach 2004 i 2007, czyli przystąpienie nowych państw członkowskich o znacznym potencjale eksportowania pracowników delegowanych. Kryzys gospodarczy z roku 2008 również wpłynął na stosowanie dyrektywy 96/71, sprzyjając transnarodowemu delegowaniu pracowników i przyczyniając się do rozwoju oszukańczych praktyk (fikcyjne przedsiębiorstwa lub *letter box companies*, osób pozornie prowadzących działalność na własny rachunek) [36] w celu obejścia „minimalnej" ochrony, którą dyrektywa dawała pracownikom delegowanym.

43. Pierwszym krokiem w procesie reformy było przyjęcie dyrektywy 2014/67 służącej zapewnieniu przestrzegania dyrektywy 96/71 poprzez wprowadzenie nowych i wzmocnionych instrumentów w celu zwalczania wszelkiego nadużywania i obchodzenia przepisów oraz zapobiegania oszustwom w przypadkach transnarodowego delegowania pracowników a także karania tego typu postępowania [37].

44. Dyrektywa 2014/67 zawiera jednocześnie przepisy służące poprawie współpracy administracyjnej między organami krajowymi właściwymi w zakresie delegowania. Reguluje środki kontrolne stosowane przez państwa członkowskie w ramach monitorowania przestrzegania warunków pracy pracowników delegowanych. Wymaga również wdrożenia kontroli oraz odpowiednich i skutecznych mechanizmów monitorowania, a także kontroli przeprowadzanych przez organy krajowe w celu monitorowania przestrzegania dyrektywy 96/71.

30 Ibidem, pkt 111.

31 Wyrok z dnia 11 grudnia 2007 r. (C-438/05, EU:C:2007:772).

32 Wyrok z dnia 19 czerwca 2008 r. (C-319/06, EU:C:2008:350).

33 Wyrok z dnia 17 listopada 2015 r., RegioPost (C-115/14, EU:C:2015:760, pkt 66), przyniósł pewną zmianę kierunku, ponieważ stwierdzono w nim, że „art. 26 dyrektywy 2004/18 w związku z dyrektywą 96/71 zezwala na to, by przyjmujące państwo członkowskie ustanowiło w ramach udzielania zamówienia publicznego bezwzględnie wiążącą normę minimalnej ochrony, o której mowa w art. 3 ust. 1 akapit pierwszy lit. c) tej dyrektywy, taką jak ta będąca przedmiotem sporu w postępowaniu głównym, wymagającą od przedsiębiorstw mających siedzibę w innych państwach członkowskich stosowania minimalnej stawki wynagrodzenia wobec pracowników oddelegowanych na terytorium przyjmującego państwa członkowskiego w celu realizacji tego zamówienia publicznego. Tego rodzaju norma jest bowiem elementem składowym poziomu ochrony, który należy zapewnić omawianym pracownikom".

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

35 Zobacz omówienie powyższych zagadnień w Van Nuffel, P. i Afanasjeva, S., The Posting Workers Directive revised: enhancing the protection of workers in the cross-border provision of services, *European Papers*, 2018, nr 3, s. 1411–1413.

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

37 W dyrektywie 2014/67 zajęto się kwestią problemów wynikających z tzw. przedsiębiorstw typu „słup" i wzmocniono możliwości państw członkowskich w zakresie monitorowania i zapewnienia przestrzegania mających zastosowanie przepisów. Wymieniono w niej między innymi kryteria potwierdzające istnienie rzeczywistego związku pomiędzy pracodawcą a państwem członkowskim prowadzenia działalności, mające zastosowanie również w celu ustalenia, czy dana osoba spełnia przesłanki definicji pracownika delegowanego.

2. Dyrektywa 2018/957

45. Państwa członkowskie miały obowiązek wdrożenia dyrektywy 2014/67 do ustawodawstwa krajowego do dnia 8 czerwca 2016 r.[38]. Przed upływem tego terminu Komisja przedstawiła w dniu 18 marca 2016 r. wniosek zmiany dyrektywy 96/71[39].

46. Złożenie tego wniosku uwydatniło konfrontację między państwami członkowskimi *eksportującymi* a *przyjmującymi* pracowników delegowanych:

– Niemcy, Austria, Belgia, Francja, Luksemburg, Niderlandy i Szwecja we wspólnym piśmie wyraziły swoje poparcie dla nowelizacji dyrektywy 96/71 w celu ustanowienia zasady „równego wynagrodzenia za tę samą pracę w tym samym miejscu pracy". Zasugerowały one zmianę przepisów tej dyrektywy dotyczących warunków pracy i warunków socjalnych mających zastosowanie do pracowników delegowanych, głównie w zakresie płacy; ustanowienie maksymalnego okresu delegowania, w szczególności w celu harmonizacji przepisów z rozporządzeniem w sprawie koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego, a także wyjaśnienie warunków mających zastosowanie do sektora transportu drogowego.

– Z kolei Bułgaria, Republika Czeska, Słowacja, Estonia, Węgry, Łotwa, Litwa, Polska i Rumunia w innym wspólnym piśmie stały na stanowisku, że zmiana dyrektywy 96/71 byłaby przedwczesna i powinna zostać odłożona do momentu, gdy upłynie termin transpozycji dyrektywy 2014/67 a jej skutki zostaną dokładnie przeanalizowane i ocenione. Te państwa członkowskie wyraziły obawę, że zasada „równego wynagrodzenia za tę samą pracę w tym samym miejscu pracy" może stwarzać przeszkody na jednolitym rynku, ponieważ różnice w stawce wynagrodzenia stanowią uzasadniony składnik przewagi konkurencyjnej dla usługodawców. Uważały ponadto, że pracownicy delegowani powinni nadal podlegać ustawodawstwu państwa członkowskiego, z którego są delegowani, do celów ubezpieczenia społecznego i że powiązania pomiędzy delegowaniem pracowników a koordynacją systemów zabezpieczenia społecznego nie powinny być poddawane rewizji.

47. W terminie wyznaczonym w art. 6 protokołu nr 2 czternaście parlamentów krajowych przekazało Komisji uzasadnione opinie, w których stwierdzały, że projekt z dnia 8 marca 2016 r. jest niezgodny z zasadą pomocniczości. Rozpoczęły w ten sposób procedurę z art. 7 ust. 2 Protokołu nr 2 w sprawie stosowania zasad pomocniczości i proporcjonalności.

48. Podstawę prawną wniosku Komisji stanowiły przepisy dotyczące rynku wewnętrznego, w szczególności art. 53 ust. 1 i art. 62 TFUE. Komisja, po przeprowadzeniu analizy jego treści, uznała, że przegląd dyrektywy 96/71 jest zgodny z zasadą pomocniczości zapisaną w art. 5 ust. 3 TUE oraz, że nie wymaga on zmian ani wycofania[40].

49. Po skomplikowanych negocjacjach w Radzie i w Parlamencie Europejskim[41] przegląd dyrektywy 96/71 został zatwierdzony w dniu 28 czerwca 2018 r. poprzez przyjęcie dyrektywy 2018/957, której art. 3 przewidywał termin transpozycji do dnia 30 lipca 2020 r. i której zastosowanie do usług w zakresie transportu drogowego zależy od przyjęcia szczególnego aktu prawnego.

50. Dyrektywa 2018/957 została przyjęta przy głosach przeciwnych Polski i Węgier oraz głosach wstrzymujących się Chorwacji, Litwy, Łotwy i Zjednoczonego Królestwa.

38 Zobacz Marchal Escalona, N., „El desplazamiento de trabajadores en el marco de una prestación transnacional de servicios: hacia un marco normativo europeo más seguro, justo y especializado", [w:] *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, 2019, nr 1, s. 91–95.

39 COM(2016) 128 final z dnia 18 marca 2016 r. wniosek dotyczący dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającej dyrektywę 96/71.

40 COM(2016) 505 final z dnia 20 lipca 2016 r. Komunikat Komisji [do] Parlamentu Europejskiego, Rady i parlamentów krajowych w sprawie wniosku dotyczącego dyrektywy zmieniającej dyrektywę o delegowaniu pracowników, w odniesieniu do zasady pomocniczości, zgodnie z protokołem nr 2.

41 Zobacz omówienie powyższych zagadnień w Van Nuffel, P. i Afanasjeva, S., The Posting Workers Directive revised: enhancing the protection of workers in the cross-border provision of services, *European Papers*, 2018, nr 3, s. 1414–1416.

51. Podsumowując, należy zaznaczyć, że zmianie dyrektywy 96/71 poprzez przyjęcie dyrektywy 2018/957 towarzyszył wniosek dotyczący reformy rozporządzenia (WE) nr 883/2004[42] i utworzenia Europejskiego Urzędu ds. Pracy[43], którego celem jest pomoc państwom członkowskim i Komisji w skutecznym stosowaniu i egzekwowaniu prawa Unii w zakresie mobilności pracowników (w tym dyrektywy 96/71), a także koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego na terenie Unii.

IV. Zarzut pierwszy: błąd w wyborze podstawy prawnej dyrektywy 2018/957

A. Argumentacja

52. Zdaniem rządu węgierskiego art. 53 ust. 1 i art. 62 TFUE, przewidujące zbliżenie ustawodawstw w zakresie swobody świadczenia usług, nie stanowią właściwej podstawy prawnej dla dyrektywy 2018/957. Ze względu na jej cel i treść dyrektywa ta ma wyłącznie, lub w głównej mierze na celu ochronę pracowników, w związku z czym prawodawca Unii powinien ją przyjąć na podstawie art. 153 TFUE, a przynajmniej w oparciu głównie o tę ostatnią podstawę prawną w dziedzinie polityki społecznej.

53. W opinii tego rządu dyrektywa 2018/957 nie usuwa ograniczeń swobody świadczenia usług, lecz tworzy utrudnienia dla przedsiębiorstw świadczących usługi transnarodowe z wykorzystaniem delegowania pracowników, gdyż wdraża środki ochrony pracowników delegowanych. Jej głównym celem jest równe traktowanie pracowników, w szczególności rozszerzenie równości płacy (równa płaca za taką samą pracę w tym samym miejscu pracy).

54. W przypadku delegowania pracowników w ramach transnarodowego świadczenia usług na okres przekraczający 12 miesięcy (lub wyjątkowo 18 miesięcy), dyrektywa nakazuje stosowanie do tych pracowników takich samych warunków pracy i zatrudnienia, jakie mają zastosowanie do pracowników w państwie przyjmującym. W przypadku krótszych okresów, rząd węgierski uważa, że dyrektywa wzmacnia „twarde jądro" bezwzględnie obowiązujących przepisów zapewniających tym pracownikom minimalną ochronę w okresie ich delegowania w państwie przyjmującym.

55. Rząd węgierski uważa, że dyrektywa 2018/957 nie powinna mieć tej samej podstawy prawnej co dyrektywa 96/71: treść dyrektywy z 2018 r. ogranicza się do ochrony pracowników delegowanych, nie zawierając przepisów ukierunkowanych na liberalizację świadczenia usług.

56. Rząd węgierski powołuje się również na orzecznictwo dotyczące pierwszeństwa bardziej szczegółowej podstawy prawnej. W momencie przyjęcia dyrektywy 96/71 powołano się na ogólną podstawę zbliżenia ustawodawstw w dziedzinie swobody świadczenia usług, gdyż bardziej szczegółowej nie było. Gdy przyjmowano dyrektywę 2018/957 istniała już owa bardziej szczegółowa podstawa (art. 153 TFUE), na którą ustawodawca powinien się powołać.

57. W ocenie Komisji, Rady, Parlamentu Europejskiego i rządów państw członkowskich biorących udział w postępowaniu podstawa prawna dyrektywy 2018/957 (art. 53 ust. 1 i art. 62 TFUE) jest prawidłowa.

42 COM(2016) 815 final z dnia 13 grudnia 2016 r. wniosek Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniające rozporządzenie (WE) nr 883/2004 w sprawie koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego oraz rozporządzenie (WE) nr 987/2009 dotyczące wykonywania rozporządzenia (WE) nr 883/2004.

43 Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/1149 z dnia 20 czerwca 2019 r. ustanawiające Europejski Urząd ds. Pracy, zmieniające rozporządzenia (WE) nr 883/2004, (UE) nr 492/2011 i (UE) 2016/589 oraz uchylające decyzję (UE) 2016/344 (Dz.U. 2019, L 186, s. 21).

B. Ocena

58. Orzecznictwo Trybunału dotyczące wyboru podstawy prawnej zostało całościowo ujęte w wyroku Republika Czeska/Parlament i Rada [44] w sposób, który przedstawiam poniżej.

– „Wybór podstawy prawnej aktu Unii musi opierać się na obiektywnych czynnikach, które mogą zostać poddane kontroli sądowej, a do których należą cel i treść aktu. Jeżeli analiza danego aktu wykaże, że wyznaczono mu dwa cele lub ma on dwa elementy składowe i jeden z tych celów lub elementów składowych można zidentyfikować jako główny lub dominujący, podczas gdy drugi jest jedynie pomocniczy, wówczas akt ten należy wydać na jednej podstawie prawnej, to jest na tej podstawie, która wymagana jest z racji głównego lub dominującego celu lub elementu składowego” [45].

– „Ponadto […] przy ustalaniu właściwej podstawy prawnej można uwzględnić kontekst prawny nowego uregulowania, w szczególności w zakresie, w jakim taki kontekst może rzucić światło na cel tego uregulowania” [46].

– „W przypadku uregulowania zmieniającego istniejące przepisy należy również uwzględnić, w celu określenia jego podstawy prawnej, istniejące przepisy, które ono zmienia, a w szczególności ich cel i treść” [47].

– Z utrwalonego orzecznictwa wynika również, że po przyjęciu przepisu harmonizującego „prawodawca Unii nie może zostać pozbawiony możliwości dostosowania tego aktu do wszelkich zmian okoliczności lub do rozwoju wiedzy, z uwagi na ciążące na nim zadanie dbałości o ochronę zapisanych w traktacie interesów ogólnych” [48].

59. Zgodnie z tym orzecznictwem zbadam zatem, czy zmiana dyrektywy 96/71 mieści się w zakresie uznania instytucji Unii, co wymaga: i) identyfikacji głównego celu dyrektywy 2018/957; ii) zbadania jej treści [49]; i iii) analizy kontekstu, w jakim została przyjęta.

1. Cel dyrektywy 2018/957

60. Aby zidentyfikować *główny cel* tej dyrektywy należy mieć na uwadze jej uzasadnienie i ogół przepisów w niej zawartych [50].

44 Wyrok z dnia 3 grudnia 2019 r. (C-482/17, EU:C:2019:1035; zwany dalej „wyrokiem Republika Czeska/Parlament i Rada”).

45 Ibidem, pkt 31.

46 Ibidem, pkt 32.

47 Ibidem, pkt 42.

48 Ibidem, pkt 38.

49 Wyrok z dnia 21 czerwca 2018 r., Polska/Parlament i Rada (C-5/16, EU:C:2018:483, pkt 49).

50 Wyrok z dnia 27 stycznia 2000 r., DIR International Film i in./Komisja (C-164/98 P, EU:C:2000:48, pkt 26).

61. Motywy dyrektywy 2018/957 uwypuklają nie zawsze łatwe dążenie do uzyskania równowagi między dwoma niekoniecznie zbieżnymi interesami [51]:

– z jednej strony zapewnienie przedsiębiorstwom z państw członkowskich możliwości transnarodowego świadczenia usług [52] z wykorzystaniem, bez nieuzasadnionych ograniczeń, pracowników z państwa, w którym mają siedzibę, w sposób umożliwiający skorzystanie swojej przewagi konkurencyjnej w przypadku posiadania niższych kosztów płacy,

– z drugiej strony ochrona praw pracowników delegowanych [53], których sytuacja pracownicza w państwie, do którego pracownicy są delegowani, powinna być podobna do sytuacji pracowników z tego państwa.

62. Do tej równowagi (pomiędzy interesem przedsiębiorstw świadczących usługi a ochroną socjalną pracowników delegowanych) stale nawiązuje uzasadnienie dyrektywy 2018/957 [54]. Na przykład jej motyw 10 po wskazaniu, że „zapewnienie pracownikom lepszej ochrony jest niezbędne dla zagwarantowania swobody świadczenia usług na sprawiedliwych zasadach zarówno w perspektywie krótko-, jak i długoterminowej, w szczególności poprzez zapobieganie nadużywaniu praw gwarantowanych w Traktatach" dodaje, tytułem przeciwwagi, że „przepisy zapewniające taką ochronę pracowników nie mogą jednak wpływać na prawo przedsiębiorstw delegujących pracowników na terytorium innego państwa członkowskiego do powoływania się na swobodę świadczenia usług".

63. Właściwa równowaga między tymi dwoma interesami musi również zapewniać uczciwą konkurencję między przedsiębiorstwami, które delegują pracowników a przedsiębiorstwami mającymi siedzibę w państwie, do którego pracownicy są delegowani.

64. Prawdą jest, że znaczna część motywów dyrektywy 2018/957 dotyczy w szczególności ochrony pracowników delegowanych. Powtórzenie to jest uzasadnione tym, że w roku 2018 intencją była nowelizacja dyrektywy 96/71 właśnie w celu zmiany równowagi ustanowionej w tej ostatniej i zapewnienia większej ochrony pracownikom delegowanym. Prawodawca Unii uznał tę zmianę za niezbędną wobec ewolucji rynków pracy Unii po kolejnych rozszerzeniach oraz jako konsekwencję kryzysu gospodarczego z roku 2008.

2. Treść dyrektywy 2018/957

65. Treść niniejszej dyrektywy jest zgodna z celami określonymi w jej motywach. Nowa wersja art. 1 ust. 1 dyrektywy 96/71 kładzie większy nacisk na ochronę praw pracowników delegowanych, podczas gdy poprzednia czyniła to wobec przedsiębiorstw ich zatrudniających.

51 I tak, w motywie 1: „[…] zagwarantować przedsiębiorstwom równe warunki działania, a także zapewnić poszanowanie praw pracowniczych". Do tej dwoistości nawiązuje również motyw 4: dyrektywa 2018/957 zmierza do weryfikacji, czy dyrektywa 96/71 „nadal zapewnia właściwą równowagę między koniecznością wspierania swobody świadczenia usług i zapewnienia równych warunków działania z jednej strony, a koniecznością ochrony praw pracowników delegowanych z drugiej".

52 Motyw 2 brzmi: „Swoboda świadczenia usług obejmuje prawo przedsiębiorstw do świadczenia usług na terytorium innego państwa członkowskiego i do tymczasowego delegowania w tym celu swoich pracowników na terytorium tego państwa członkowskiego".

53 Motyw 3 potwierdza cel w postaci wspierania sprawiedliwości społecznej i ochrony socjalnej, co ma służyć ochronie pracowników delegowanych. Na ochronę pracowników delegowanych wpływają także motywy od 5 do 9.

54 Zostało to powtórzone w motywie 24: „Niniejsza dyrektywa określa – przy jednoczesnym poszanowaniu różnorodności krajowych stosunków pracy – zrównoważone ramy dotyczące swobody świadczenia usług i ochrony pracowników delegowanych, które są niedyskryminujące, przejrzyste i proporcjonalne. Niniejsza dyrektywa nie stanowi przeszkody dla stosowania warunków zatrudnienia korzystniejszych dla pracowników delegowanych".

66. Dyrektywa 2018/957 wprowadza w dyrektywie 96/71 zmiany mające na celu, powtarzam, poprawę warunków pracy pracowników delegowanych, zbliżając je do warunków pracy pracowników z państwa przyjmującego. I tak:

– Maksymalny okres delegowania został określony na rok (lub wyjątkowo na 18 miesięcy). Po przekroczeniu tego terminu pracownik staje się *pracownikiem długoterminowym* [55], do którego, co do zasady, stosuje się te same warunki pracy, co do pracowników z państwa przyjmującego.

– W przypadku pracowników delegowanych na okres poniżej roku (lub wyjątkowo 18 miesięcy), zwiększa się liczba zagadnień, na które rozciąga się obowiązek traktowania równego z obywatelami [56]. W szczególności wyrażenie „minimalne stawki płacy" zastępuje się wyrażeniem „wynagrodzenie".

– Poprawie ulegają warunki pracy pracowników delegowanych przez agencje pośrednictwa pracy lub przedsiębiorstwa pracy tymczasowej. Obecnie państwa członkowskie muszą zapewnić (co wcześniej było opcjonalne), aby podmioty te gwarantowały warunki pracy mające zastosowanie, zgodnie z art. 5 dyrektywy 2008/104 [57], do pracowników tymczasowych w państwie przyjmującym, w którym przedsiębiorstwo pracy tymczasowej ma siedzibę.

67. Oprócz tych zmian dyrektywa 2018/957 zawiera inne zmiany związane z monitorowaniem, kontrolowaniem i egzekwowaniem stosowania dyrektywy 96/71, wynikające z przyjęcia dyrektywy 2014/67.

68. Ogólnie rzecz biorąc treść dyrektywy 2018/957 ma zatem na celu zwiększenie ochrony praw pracowników delegowanych, zawsze jednak w kontekście wykonywanego przez przedsiębiorstwo transnarodowego świadczenia usług.

3. Kontekst, w jakim przyjęto dyrektywę 2018/957

69. Jak już wyjaśniłem, dyrektywa 96/71 powstała w wyniku złożonego procesu. Miała ona na celu promowanie i ułatwienie transgranicznego świadczenia usług, ochronę pracowników delegowanych i zapewnienie uczciwej konkurencji między przedsiębiorstwami z państwa, z którego pracownicy są delegowani i przedsiębiorstwami z państw członkowskich, do którego pracownicy są delegowani.

70. Osiągnięty w 1996 r. status quo został, w sposób wyżej opisany [58], zmieniony wraz z rozszerzeniami Unii w latach 2004 i 2007. W ich wyniku nastąpił wzrost transnarodowego delegowania pracowników, do czego dołączył kryzys gospodarczy z roku 2008.

71. W tej sytuacji, a także z powodu braku jasności niektórych pojęć dyrektywy 96/71, instytucje polityczne Unii uznały za konieczne dokonanie zmian w tej dyrektywie, co zostało przeprowadzone w dwóch etapach: a) dyrektywa 2014/67, w obliczu licznych przypadków oszustw w zakresie transnarodowego delegowania pracowników, nie zmieniając dyrektywy 96/71, wprowadziła mechanizmy usprawniające jej stosowanie: i b) przyjęcie dyrektywy 2018/957, która wprowadza wyżej opisane zmiany.

55 Nazwa stosowana przez Marchala Escalona, N., El desplazamiento de trabajadores en el marco de una prestación transnacional de servicios: hacia un marco normativo europeo más seguro, justo y especializado, *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, 2019, nr 1, s. 96–98.

56 Zawarte w jej lit. h) „warunki zakwaterowania pracowników, w przypadku gdy jest ono zapewniane przez pracodawcę pracownikom znajdującym się daleko od ich normalnego miejsca pracy"; i w jej lit. i) „stawki dodatków lub zwrot wydatków na pokrycie kosztów podróży, wyżywienia i zakwaterowania dla pracowników znajdujących się daleko od domu z powodów zawodowych".

57 Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 19 listopada 2008 r. w sprawie pracy tymczasowej (Dz.U. 2008, L 327, s. 9).

58 Punkty 41–44 niniejszej opinii.

72. Wspomniane już trudności, jakich doświadczyły Komisja, Rada i Parlament Europejski w związku z tą nowelizacją uwidoczniły wyraźne różnice interesów między państwami, w których mają siedzibę przedsiębiorstwa, a państwami przyjmującymi. Niniejsza skarga o stwierdzenie nieważności i skarga złożona przez Polskę (sprawa C-626/18) na dyrektywę 2018/957 ukazują skalę rozbieżności między państwami członkowskimi.

4. Moje stanowisko w przedmiocie podstawy prawnej

73. Po przeanalizowaniu celu, treści i kontekstu dyrektywy 2018/957 należy rozstrzygnąć, czy zastosowana w celu jej przyjęcia podstawa prawna (art. 53 ust. 1 i art. 62 TFUE) jest prawidłowa, jak twierdzą Parlament Europejski, Rada, Komisja i rządy: niemiecki, francuski i niderlandzki, czy też przeciwnie, dyrektywa ta powinna była zostać przyjęta na podstawie art. 153 TFUE, jak utrzymują Węgry.

74. Zgadzam się z Węgrami, że cele i treść dyrektywy 2018/957 mają na celu głównie ochronę praw pracowników delegowanych. Okoliczność ta nie pozwala jednak na wyciągnięcie wniosku, że jej korzeni należy nieuchronnie szukać w art. 153 TFUE.

75. Przede wszystkim przypomnę, że w dyrektywie 2018/957 dokonano ważnej, choć ograniczonej, zmiany dyrektywy 96/71. Zgodnie z orzecznictwem Trybunału akt zmieniający wcześniej istniejący akt zazwyczaj ma tę samą podstawę prawną [59], co wydaje mi się logiczne. Artykuł 53 ust. 1 i art. 62 TFUE mogą zatem stanowić właściwą podstawę prawną dla dyrektywy 2018/957, tak jak kiedyś stanowiły podstawę prawną dla dyrektywy 96/71, którą dyrektywa 2018/957 zmienia.

76. Dyrektywa 2018/957 dostosowuje rozwiązanie legislacyjne wprowadzone w dyrektywie 96/71 do (coraz bardziej rozpowszechnionego) zjawiska transnarodowego delegowania pracowników w celu ułatwienia swobody świadczenia usług przez przedsiębiorstwa stosujące ten sposób wykorzystania czynnika pracy.

77. Powtarzam, że dostosowanie to było konieczne ze względu na rozwój rynków pracy Unii i miało na celu większą ochronę warunków pracy pracowników delegowanych. Możliwe jest, że w niektórych przypadkach istnieje związane z tym ograniczenie konkurencyjności przedsiębiorstw w zakresie świadczenia w ten sposób usług w innych państwach członkowskich, ale jest to zamierzony (zgodny z prawem) wybór prawodawcy europejskiego.

78. Jak wspomniałem analizując orzecznictwo Trybunału w tej dziedzinie, przyjmując przepisy harmonizujące, prawodawca Unii nie może zostać pozbawiony możliwości dostosowania tego aktu do wszelkich zmian okoliczności lub do rozwoju wiedzy, z uwagi na ciążące na nim zadanie dbałości o ochronę zapisanych w traktacie interesów ogólnych [60].

79. Dokładnie tak właśnie stało się w przypadku przyjęcia dyrektywy 2018/957. Prawodawca Unii dokonał zmian w dyrektywie 96/17 w celu dostosowania odzwierciedlonej w niej równowagi interesów do nowej sytuacji spowodowanej transnarodowym przepływem pracowników. Konkurencyjne interesy pozostają takie same, ale punkt ciężkości i punkt równowagi między nimi przesunęły się w kierunku większej ochrony praw pracowniczych tych pracowników. Takie zrównoważenie nie uzasadnia zmiany podstawy prawnej w porównaniu z dyrektywą 96/71.

59 Wyrok Republika Czeska/Parlament i Rada, pkt 42.

60 Ibidem, pkt 38 i 39.

80. Węgry powołują orzecznictwo Trybunału w sprawie wyboru bardziej szczegółowej podstawy prawnej w przypadku zbiegu kilku podstaw prawnych do przyjęcia aktu normatywnego Unii [61]. Ich zdaniem przepisem szczególnym właściwym do przyjęcia dyrektywy 2018/957 jest bardziej art. 153 TFUE niż art. 53 ust. 1 i art. 62 TFUE, ponieważ ma on na celu ochronę praw pracowników, a nie eliminację przeszkód w swobodnym przepływie usług.

81. Nie podzielam tej argumentacji. Artykuł 153 TFUE ust. 2 zawiera dwie różne podstawy prawne:

– W lit. a) przewiduje przyjęcie środków w celu zachęcania do współpracy między państwami członkowskimi w kwestiach społecznych, z wyłączeniem jakiejkolwiek harmonizacji.

– W lit. b) przewiduje możliwość przyjęcia, w określonych kwestiach społecznych, „minimalnych wymagań stopniowo wprowadzanych w życie", z uwzględnieniem warunków istniejących w każdym z państw członkowskich.

82. Żadna z tych podstaw prawnych nie stanowi właściwej podstawy dla dyrektywy 2018/957. Jeśli chodzi o pracowników delegowanych w ramach transnarodowego świadczenia usług, to kwestią to rozstrzygnięcia, i tym właśnie zajmuje się niniejsza dyrektywa, są przepisy prawa pracy, które będą miały do nich zastosowanie w okresie ich delegowania w państwie przyjmującym. W tym celu przewidziana w art. 153 ust. 2 TFUE współpraca między państwami członkowskimi jest niewystarczająca, zwłaszcza biorąc pod uwagę, że interesy państw członkowskich, z których pracownicy są delegowani i państw, do których pracownicy są delegowani, mogą nie być zbieżne, co pokazuje niniejsza sprawa.

83. Określenie, które ustawodawstwo będzie miało zastosowanie do stosunków pracy (w określonych ich aspektach) w okresie delegowania w państwie przyjmującym również nie wymaga wydania przepisów europejskich wprowadzających minimalną harmonizację, do których odnosi się art. 153 ust. 2 lit. b) TFUE. Ponieważ wyczerpująca harmonizacja wszystkich warunków pracy w Unii nie jest możliwa, nadal będą istnieć różnice między przepisami prawa pracy państwa z którego pracownicy są delegowani i państwa przyjmującego.

84. Wychodząc z tego założenia dyrektywa 2018/957 ogranicza się do określenia, które przepisy państwa przyjmującego mają zastosowanie do pracownika delegowanego w okresie transnarodowego świadczenia usług przez jego przedsiębiorstwo. Rozumiana w ten sposób przypomina *normę kolizyjną*, zgodnie z którą określa się przepisy mające zastosowanie w celu ułatwienia swobodnego świadczenia usług, a jednocześnie zapewnienia pracownikom delegowanym odpowiedniej ochrony socjalnej. Podstawy prawne z art. 153 ust. 2 TFUE nie są do takich przypadków przewidziane.

85. Z tego względu, art. 153 TFUE, w interesującym nas zakresie, nie stanowi *bardziej szczegółowej* podstawy prawnej niż art. 53 ust. 1 i art. 62 TFUE. Te dwa ostatnie artykuły stanowiły podstawę prawną przyjęcia dyrektywy 96/71 powinny pełnić tę samą funkcję w przypadku jej zmiany, której dokonuje dyrektywa 2018/957. Zważywszy, że stanowi ona dostosowanie równowagi interesów osiągniętej przez prawodawcę Unii w 1996 r., jej podstawa jest taka sama, jak dyrektywy 96/71, chociaż uwzględnia zmiany, które od tego momentu nastąpiły w transnarodowych przepływach pracowników.

61 Wyrok z dnia 12 lutego 2015 r., Parlament/Rada (C-48/14, EU:C:2015:91, pkt 36 i przytoczone tam orzecznictwo).

V. Zarzut drugi: naruszenie art. 153 ust. 5 TFUE

A. Argumentacja

86. Rząd węgierski uważa, że dyrektywa 2018/957 jest niezgodna z art. 153 ust. 5 TFUE ponieważ przepis ten wyłącza uprawnienie prawodawcze Unii w odniesieniu wynagrodzeń w dziedzinie stosunków pracy.

87. Jego zdaniem prawodawca Unii, stanowiąc, że wynagrodzenie pracowników powinno odpowiadać przepisom obowiązującym w przyjmującym państwie członkowskim, przyjął dyrektywę, która odnosi się zasadniczo do wynagrodzenia w ramach stosunku pracy. Jako podstawy prawne wybrał te wskazane w dyrektywie 2018/957, ponieważ dostrzegł, w braku kompetencji Unii, że była to jedyna możliwość uregulowania wynagrodzeń pracowniczych, które stanowią jeden z zasadniczych elementów tej dyrektywy. Działając w ten sposób dopuścił się, zdaniem rządu węgierskiego, nadużycia władzy.

88. Komisja, Rada, Parlament Europejski i rządy państw członkowskich występujących w charakterze interwenientów uważają ten zarzut za nieuzasadniony.

B. Ocena

89. Moja opinia w przedmiocie pierwszego zarzutu uczyniłaby zbędnym wypowiadanie się co do drugiego. Zatem zajmę się nim tylko w sposób pomocniczy.

90. Zdaniem Trybunału, ponieważ art. 153 ust. 5 TFUE (art. 137 ust. 5 WE) stanowi wyjątek od przepisów ust. 1–4 tego samego artykułu, powinien on podlegać ścisłej wykładni, aby nie ograniczać bezzasadnie skutków wymienionych ust. 1–4 ani nie naruszać celów realizowanych przez art. 151 TFUE.

91. Wyjątek związany z „wynagrodzeniami” (pojęcie używane w art. 153 ust. 5 TFUE) wynika stąd, że ustalanie wysokości wynagrodzeń wchodzi w zakres swobody układowej partnerów społecznych i, na szczeblu krajowym należy do kompetencji państw członkowskich w tej dziedzinie. Na obecnym etapie rozwoju prawa wspólnotowego wynagrodzenia zostały wyłączone z harmonizacji (zgodnie z art. 151 i nast. TFUE dotyczących polityki społecznej Unii)[62].

92. Ten wyjątek dotyczy środków, które zakładałyby bezpośrednią ingerencję prawodawcy Unii w ustalanie wynagrodzenia za pracę. Miałoby to miejsce w przypadku ujednolicenia niektórych lub wszystkich elementów wynagrodzeń lub ich poziomu w państwach członkowskich.

93. Wyjątek ten nie może być rozciągnięty na każdą kwestię *w jakikolwiek sposób związaną* z wynagrodzeniem. Wykładnia taka pozbawiałaby znaczenia innych dziedzin, o których mowa w art. 153 ust. 1 TFUE[63].

94. Dyrektywa 2018/957 ogranicza się do koordynacji stosowania i określenia, które przepisy prawa pracy (państwa przyjmującego czy państwa, z którego pracownicy są delegowani) stosuje się do pracowników delegowanych. W żadnym przypadku nie określa wysokości należnej płacy, co, powtarzam, należy do kompetencji państwa przyjmującego i państwa, z którego pracownicy są delegowani, którą każde z nich wykonuje na swoim terytorium.

62 Wyroki z dnia 15 kwietnia 2008 r., Impact (C-268/06, EU:C:2008:223, pkt 123, 124); i z dnia 13 września 2007 r., Del Cerro Alonso (C-307/05, EU:C:2007:509, pkt 39, 40).

63 Wyroki: z dnia 19 czerwca 2014 r., Specht i in. (C-501/12 do C-506/12, C-540/12 i C-541/12, EU:C:2014:2005, pkt 33); z dnia 15 kwietnia 2008 r., Impact (C-268/06, EU:C:2008:223, pkt 125); z dnia 13 września 2007 r., Del Cerro Alonso (C-307/05, EU:C:2007:509, pkt 41).

95. Wyjątek z art. 153 ust. 5 TFUE nie sprzeciwia się ani nie może stanąć na przeszkodzie dyrektywy będącej przedmiotem sporu. Potwierdza to motyw 17 dyrektywy 2018/957 [64], potwierdzając wyłączną kompetencję państw członkowskich w zakresie wynagrodzeń pracowniczych.

96. Podobnie, *nowy* art. 3 ust. 1 akapit trzeci dyrektywy 96/71 wyraźnie stwierdza, że „[…] pojęcie wynagrodzenia jest określane zgodnie z krajowym ustawodawstwem […]lub praktyką Państwa Członkowskiego, na którego terytorium pracownik jest delegowany […]".

97. Dyrektywa 2018/957 łagodzi poprzednie brzmienie 96/71, w którym była mowa o „minimalnych stawkach płacy", nadając mu większą precyzję. Trybunał ustalił już, że art. 3 ust. 1 akapit drugi dyrektywy 96/71:

„– […] odsyła wyraźnie dla celów tej dyrektywy na potrzeby określenia minimalnej stawki płacy, o której mowa w art. 3 ust. 1 akapit pierwszy, do prawa krajowego lub praktyki państwa członkowskiego, na którego terytorium pracownik jest delegowany.

– W tym kontekście należy stwierdzić, że sama dyrektywa 96/71 nie dostarcza żadnego elementu materialnej definicji minimalnej płacy. Obowiązek zdefiniowania konstytutywnych elementów tej płacy, umożliwiającego zastosowanie tejże dyrektywy, spoczywa zatem na prawie odnośnego państwa członkowskiego, jednak tylko w zakresie, w jakim definicja ta, wynikająca z odnośnych krajowych przepisów prawnych lub zbiorowych układów pracy lub wykładni nadawanej im przez sądy krajowe, nie powoduje powstania przeszkody w swobodnym świadczeniu usług pomiędzy państwami członkowskimi" [65].

98. Twierdzenia te można przenieść na grunt reformy dyrektywy 96/71. W konsekwencji odrzucić można [zarzut], że dyrektywa 2018/957 harmonizuje, z materialnego punktu widzenia, wynagrodzenia pracowników delegowanych, a więc nie narusza art. 153 ust. 5 TFUE.

99. W opinii rządu węgierskiego, której, jak wyżej stwierdziłem, nie podzielam, prawodawca Unii dopuścił się nadużycia władzy wybierając podstawy prawne dyrektywy 2018/957. Ponadto rząd węgierski nie przedstawia tej okoliczności jako szczególnej przyczyny nieważności, stwierdzając, że prawodawca Unii naruszył art. 153 ust. 5 TFUE, bez określenia czy jego działanie godzi w specjalną procedurę ustawodawczą z art. 153 ust. 2 akapit trzeci TFUE [66].

100. Drugi zarzut nieważności należy zatem odrzucić.

VI. Zarzut trzeci: naruszenie art. 56 TFUE

101. Zdaniem rządu węgierskiego dyrektywa 2018/957 jest niezgodna z art. 56 TFUE, gwarantującym swobodę świadczenia usług. Według niego obowiązki i ograniczenia nałożone przez tę dyrektywę na przedsiębiorstwa mające siedzibę w państwie członkowskim, delegujące pracowników do innego państwa członkowskiego w ramach świadczenia usług, są dyskryminujące, zbędne i nieproporcjonalne w stosunku do zamierzonego przez nie celu. Ponadto przepisy w zakresie transportu naruszają art. 58 ust. 1.

64 „Do kompetencji państw członkowskich należy ustanowienie przepisów dotyczących wynagrodzenia w oparciu o ich krajowe ustawodawstwo i/lub praktykę. Kształtowanie wynagrodzeń leży wyłącznie w gestii państw członkowskich i partnerów społecznych. Należy dołożyć szczególnych starań, by nie podważać krajowych systemów kształtowania płac ani swobody zaangażowanych stron".

65 Wyrok Isbir, pkt 36, 37.

66 Akt jest dotknięty wadą nadużycia władzy, jeżeli z obiektywnych, właściwych dla danej sprawy i spójnych przesłanek wynika, że został przyjęty wyłącznie lub w znacznej mierze w celu innym niż ten, dla którego ustanowione zostało dane uprawnienie, albo w celu obejścia procedury specjalnie przewidzianej w TFUE dla okoliczności danej sprawy (wyroki z dnia 5 maja 2015 r., Hiszpania/Parlament i Rada, C-146/13, EU:C:2015:298, pkt 56; i z dnia 16 kwietnia 2013 r., Hiszpania i Włochy/Rada, C-274/11 i C-295/11, EU:C:2013:240, pkt 33).

102. Zastrzeżenia rządu węgierskiego koncentrują się na trzech elementach dyrektywy 2018/957, to znaczy:

– art. 1 pkt 2 lit. a), który zastępuje pojęcie „minimalne stawki płacy" pojęciem „wynagrodzenie" w art. 3 ust. 1 akapit pierwszy lit. c) dyrektywy 96/71;

– art. 1 pkt 2 lit. b), który dodaje ust. 1a w art. 3 dyrektywy 96/71 przewidujący prawie pełne zastosowanie warunków pracy i zatrudnienia państwa przyjmującego do pracowników delegowanych na dłużej niż 12 miesięcy, i

– art. 3 ust. 3, który odnosi się do sektora transportu drogowego.

103. Komisja, Rada, Parlament Europejski i rządy państw członkowskich występujących w charakterze interwenientów uważają ten zarzut za bezzasadny.

A. Uwaga wstępna: art. 56 TFUE dyrektywy harmonizujące w zakresie pracowników delegowanych

104. Zanim przejdę do analizy tego zarzutu, dokonam wstępnej analizy zastosowania art. 56 TFUE do dyrektywy 2018/957.

105. Jak podkreśla Parlament Europejski, zastosowanie art. 56 TFUE do unijnego przepisu harmonizującego odbywa się w inny sposób, niż do kontroli środków krajowych ograniczających tę podstawową swobodę.

106. Prawdą jest, że zakaz ograniczeń swobody świadczenia usług odnosi się nie tylko do środków krajowych, lecz również do środków pochodzących od instytucji Unii[67]. Nie można jednak zapominać, że prawodawca Unii przyjmuje przepisy harmonizujące właśnie w celu ułatwienia swobodnego świadczenia usług, jednocześnie zapewniając ochronę podstawowych interesów społecznych, na które ono może mieć wpływ[68].

107. Orzecznictwo Trybunału w przedmiocie *przepisów krajowych* ograniczających przepływ pracowników delegowanych w ramach transnarodowego świadczenia usług nie może być tak po prostu przenoszone na *przepisy Unii* mających na celu harmonizację tego zjawiska, takie jak dyrektywa 2018/957.

108. Jak już wyjaśniłem, w dyrektywie 96/71 prawodawca Unii połączył, w sposób niekwestionowany, trzy trudne do pogodzenia cele: wspieranie i ułatwianie transgranicznego świadczenia usług, ochronę pracowników delegowanych i gwarancję uczciwej konkurencji między zagranicznymi a lokalnymi konkurentami. Aby dostosować ją do zachodzących zmian, prawodawca Unii musiał skorygować tę równowagę za pomocą dyrektywy 2018/957, która koncentruje się na jednym z tych celów (poprawie ochrony praw pracowników delegowanych).

67 Wyroki z dnia 2 września 2015 r., Groupe Steria (C-386/14, EU:C:2015:524, pkt 39); z dnia 26 października 2010 r., Schmelz (C-97/09, EU:C:2010:632, pkt 50); i z dnia 18 września 2003 r., Bosal (C-168/01, EU:C:2003:479, pkt 25 i 26). Zobacz analogicznie, w odniesieniu do swobodnego przepływu towarów, wyroki z dnia 25 czerwca 1997 r., Kieffer i Thill (C-114/96, EU:C:1997:316, pkt 27); i z dnia 12 lipca 2012 r., Association Kokopelli (C-59/11, EU:C:2012:447, pkt 80).

68 Wyrok z dnia 13 maja 1997 r., Niemcy/Parlament i Rada (C-233/94, EU:C:1997:231, pkt 17): „[…] państwa członkowskie mogą, w określonych sytuacjach, przyjąć lub utrzymać środki, które utrudniają swobodny przepływ. Właśnie do ich eliminacji upoważnia Wspólnotę art. 57 ust. 2 traktatu poprzez koordynację przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych państw członkowskich odnoszących się do podejmowania i prowadzenia działalności na własny rachunek. Ponieważ są to środki koordynacji, Wspólnota bierze pod uwagę interes generalny realizowany przez różne państwa członkowskie i przyjmuje poziom ochrony tego interesu, który uznaje za akceptowalny we Wspólnocie".

109. Kontrola, jaką Trybunał może przeprowadzić w sprawie ważności dyrektywy dotyczącej harmonizacji w ramach skargi o stwierdzenie nieważności, polega na ocenie, czy jest ona zgodna z zasadą proporcjonalności, ale nie pozwala na zastąpienie leżących u jej podstaw wyborów politycznych. Jako podstawowa zasada prawa Unii, zasada proporcjonalności „wymaga, by środki prawne wynikające z zastosowania przepisów Unii były odpowiednie do realizacji zgodnego z prawem celu zamierzonego przez dane regulacje i nie wykraczały poza to, co jest konieczne do jego osiągnięcia”[69].

110. Przypomnę, że jeśli chodzi o sądową kontrolę poszanowania wskazanych warunków, Trybunał Sprawiedliwości ustanowił następujące kryteria:

– „[…] uznał, że prawodawcy Unii przysługuje w ramach wykonywania przyznanych mu kompetencji szeroki zakres swobodnego uznania w dziedzinach wymagających od niego dokonywania rozstrzygnięć natury politycznej, gospodarczej lub społecznej oraz złożonych ocen i analiz. Tym samym nie chodzi tu o ustalenie, czy środek przyjęty w danej dziedzinie był jedynym możliwym środkiem lub środkiem najlepszym z możliwych, gdyż jedynie jego oczywiście niewłaściwy charakter w stosunku do zamierzonego przez właściwe instytucje celu może mieć wpływ na zgodność z prawem tego środka”[70].

– „[…] szeroki zakres uznania przysługujący prawodawcy Unii, który oznacza ograniczoną kontrolę sądową nad korzystaniem z niego, znajduje zastosowanie nie tylko do charakteru i zakresu przyjmowanych przepisów, ale również w pewnej mierze do ustalenia podstawowych danych”[71].

– „Prawodawca Unii jest zobowiązany do oparcia swojego rozstrzygnięcia na obiektywnych kryteriach i do zbadania, czy cele, do których zmierza przyjęty środek, mogą usprawiedliwiać jego negatywne konsekwencje gospodarcze, nawet znaczne, dla niektórych podmiotów gospodarczych”[72].

– „Co więcej, nawet kontrola sądowa o ograniczonym zakresie wymaga, by instytucje Unii, które wydały rozpatrywany akt prawny, były w stanie wykazać przed Trybunałem, iż akt został wydany w ramach faktycznego wykonywania ich uprawnień dyskrecjonalnych, co wymaga uwzględnienia wszelkich istotnych elementów i okoliczności sytuacji, którą akt ten ma uregulować. Wynika stąd, że instytucje te winny móc przynajmniej przedstawić i wykazać w sposób jasny i jednoznaczny podstawowe dane, które należało uwzględnić celem uzasadnienia kwestionowanych przepisów rozpatrywanego aktu i na których opierało się wykonanie ich uprawnień dyskrecjonalnych”[73].

111. W świetle tych kryteriów prawodawca Unii dysponował szerokim zakresem uznania w dziedzinie tak złożonej, jak regulacja transnarodowego delegowania pracowników. Do rozstrzygnięcia pozostaje, czy uprawnienie to wykorzystał w sposób *oczywiście* niewłaściwy, zmieniając równowagę interesów, którą osiągnął w dyrektywie 96/71, poprzez wprowadzenie zmian dokonane dyrektywą 2018/957.

69 Wyrok Republika Czeska/Parlament i Rada, pkt 76.

70 Ibidem, pkt 77 i przytoczone tam orzecznictwo.

71 Ibidem, pkt 78 i przytoczone tam orzecznictwo.

72 Ibidem, pkt 79 i przytoczone tam orzecznictwo. Na mocy art. 5 Protokołu (nr 2) w sprawie stosowania zasad pomocniczości i proporcjonalności, stanowiącego załącznik do TUE i do TFUE, projekty aktów ustawodawczych biorą pod uwagę konieczność zminimalizowania wszelkich obciążeń nakładanych na podmioty gospodarcze oraz to, by takie obciążenia były współmierne do zamierzonego celu.

73 Ibidem, pkt 81 i przytoczone tam orzecznictwo.

B. Część pierwsza trzeciego zarzutu: wystarczająca ochrona pracowników delegowanych przez przepisy państwa, w którym ma siedzibę przedsiębiorstwo świadczące usługi

1. Argumentacja

112. Według rządu węgierskiego dyrektywa 2018/957 narusza art. 56 TFUE, ponieważ przewidując zastosowanie warunków pracy państwa przyjmującego do pracowników delegowanych, ignoruje stosowanie zasady wzajemnego uznawania. Jego zdaniem ochrona praw tych pracowników jest wystarczająco zapewniona przez ustawodawstwo państwa, z którego pracownicy są delegowani. Poddanie ich ustawodawstwu państwa przyjmującego jest sprzeczne z zasadą wzajemnego uznawania i stwarza przeszkodę dla swobody świadczenia usług[74]. Dyrektywa 2006/123[75] nakładałaby także obowiązek uznania warunków pracy ustanowionych przez inne państwo członkowskie zgodnie z prawem Unii.

113. W szczególności, dla rządu węgierskiego, wyrównanie wynagrodzeń pracowników delegowanych i pracowników miejscowych w państwie przyjmującym, a także prawie całkowite wyrównanie tych ostatnich z pracownikami delegowanymi długoterminowo, podważają zdolność płacy minimalnej państwa przyjmującego do zapewnienia odpowiedniego utrzymania pracowników delegowanych i ograniczają przewagę konkurencyjną niektórych „nowych państw członkowskich" o niższych kosztach wynagrodzeń. Ponadto Komisja nie dostarczyła w swojej analizie skutków regulacji danych uzasadniających potrzebę zmian wprowadzonych dyrektywą 2018/957.

114. Rząd węgierski podkreśla wreszcie rozbieżność między obowiązkiem stosowania przepisów pracy państwa przyjmującego, nałożonym dyrektywą 2018/957, a systemem zabezpieczenia społecznego obowiązującym pracowników delegowanych, regulowanym przez rozporządzenie (WE) nr 883/2004[76]. To ostatnie przewiduje podleganie przepisom z dziedziny zabezpieczenia społecznego państwa, z którego pracownicy są delegowani i stosowanie tych przepisów wobec pracowników delegowanych, ponieważ są one bardziej odpowiednie do zapewnienia ochrony ich praw.

115. Komisja, Rada, Parlament Europejski i rządy państw członkowskich występujących w charakterze interwenientów uważają, że ta część zarzutu trzeciego jest nieuzasadniona.

2. Ocena

116. Istnieje kilka powodów, które moim zdaniem przemawiają przeciwko argumentom rządu węgierskiego.

74 Wyrok z dnia 9 sierpnia 1994 r., Vander Elst (C-43/93, EU:C:1994:310, pkt 16) stwierdza, że „[…] swoboda świadczenia usług, jako podstawowa zasada traktatu, może być ograniczana jedynie na mocy uregulowań uzasadnionych względami interesu ogólnego, znajdujących zastosowanie do każdej osoby lub każdego przedsiębiorstwa prowadzących działalność na terytorium państwa, w którym usługi są świadczone w zakresie, w jakim interes ten nie jest chroniony przepisami, którym usługodawca podlega w państwie członkowskim, w którym ma siedzibę […]".

75 Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 12 grudnia 2006 r. dotycząca usług na rynku wewnętrznym (Dz.U. 2006, L 376, s. 36).

76 Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawie koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego (Dz.U. 2004, L 166, s. 1), zmienione przez rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 987/2009 z dnia 16 września 2009 r. dotyczące wykonywania rozporządzenia (WE) nr 883/2004 w sprawie koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego (Dz.U. 2009, L 284, s. 1), i przez rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 465/2012 z dnia 22 maja 2012 r. (Dz.U. 2012, L 149, s. 4).

117. Po pierwsze, nie można powoływać się na dyrektywę 2006/123 w celu stosowania do pracowników delegowanych przepisów państwa, z którego pracownicy są delegowani. Dyrektywa ta nie ma wpływu na prawo pracy [77] ani na przepisy państw członkowskich dotyczące zabezpieczenia społecznego [78]. Ponadto art. 3 ust. 1 lit. a) stanowi, że dyrektywa 96/71 ma pierwszeństwo przed dyrektywą 2006/123 w przypadku kolizji „[dotyczącej] specyficzn[ych] aspekt[ów] podejmowania i prowadzenia działalności usługowej w określonych dziedzinach lub w ramach określonych zawodów" [79].

118. Po drugie, wcześniejsze orzecznictwo Trybunału dotyczące zgodności krajowych środków ograniczających delegowanie pracowników z art. 56 TFUE uwzględniało warunki ochrony tych pracowników w państwie, w którym ma siedzibę ich przedsiębiorstwo [80]. To samo podejście zostało utrzymane w orzecznictwie wydanym po przyjęciu dyrektywy 96/71, w odniesieniu do ograniczeń, które nie wchodziły w jej zakres [81]. Trybunał nie bierze jednak pod uwagę przepisów państwa, z którego pracownicy są delegowani w ramach stosowania art. 3 dyrektywy 96/71 do warunków pracy pracowników, gdyż sprowadzałoby się to do pozbawienia skuteczności tego przepisu [82].

119. Po trzecie, sporządzona przez Komisję ocena skutków regulacji [83] zawierała dane i elementy wystarczające do poparcia propozycji normatywnej, która doprowadziła do przyjęcia dyrektywy 2018/957. Prawdą jest, jak przyznaje sama Komisja, że dane dotyczące międzynarodowego przepływu pracowników nie były całkowicie dokładne, ponieważ pochodziły z informacji dostarczonych przez krajowe instytucje zabezpieczenia społecznego po przekazaniu formularzy A1. Różnice w wynagrodzeniach między jednymi a drugimi państwami zostały również oszacowane przez Komisję za pomocą przybliżonych danych.

120. Orzecznictwo Trybunału przyznaje jednak prawodawcy Unii szeroki zakres swobodnego uznania w zakresie ustalenia podstawowych danych, koniecznych do przyjęcia aktu normatywnego. Sądowa kontrola tej oceny musi być ograniczona [84]. Ocena skutków regulacji zawierała zatem wystarczające dane, aby uzasadnić przyjęcie dyrektywy 2018/957. W toku procesu legislacyjnego dane te nie były kwestionowane i służyły jako wsparcie dla Komisji w ocenie różnych alternatyw i, zasadniczo, wyboru tej, która stanowiła wzmocnienie ochrony pracowników.

121. Po czwarte, nie uważam za właściwe przenoszenia systemu ubezpieczenia społecznego pracowników delegowanych (rozporządzenie nr 883/2004) na ich warunki pracy.

122. Logika unijnych zasad koordynujących krajowe systemy zabezpieczenia społecznego została zaprojektowana, jak argumentuje Rada, dla stosunku między osobą posiadającą prawa i obowiązki a państwem opiekuńczym. Z tego względu art. 11 ust. 1 rozporządzenia nr 883/2004 jako zasadę przewodnią przyjmuje podleganie osób ustawodawstwu tylko jednego państwa członkowskiego, którym zazwyczaj będzie państwo miejsca wykonywania pracy, zgodnie z zasadą lex loci laboris.

77 Jej art. 1 ust. 6 za prawo pracy uznaje „jakiekolwiek przepisy prawne [ustawowe] lub postanowienia umowne dotyczące warunków zatrudnienia, warunków pracy, w tym bezpieczeństwa i higieny pracy oraz stosunków między pracodawcą a pracownikiem, które państwa członkowskie stosują zgodnie z prawem krajowym, które nie narusza prawa Unii".

78 Wyrok Čepelnik, pkt 29–36.

79 Motyw 86 dyrektywy 2006/123 potwierdza również, że ta norma generalna harmonizacji w dziedzinie sprzedaży usług na rynku wewnętrznym nie obejmuje warunków zatrudnienia, które na podstawie dyrektywy 96/71 mają zastosowanie do pracowników delegowanych w celu świadczenia usług na terytorium innego państwa członkowskiego.

80 Wyrok Arblade i in., pkt 34.

81 Wyroki De Clercq i in., pkt 45–47; i z dnia 7 października 2010 r., Santos Palhota i in. (C-515/08, EU:C:2010:589, pkt 25–27, 45).

82 Wyrok Laval un Partneri, pkt 80.

83 SWD(2016) 52 final, 8.3.2016, Commission Staff Working Document. Impact Assessment accompanying the document Proposal for a Directive of the European Parliament and the Council amending Directive 96/71/EC concerning the posting of workers in the framework of the provision of services [dokument roboczy służb Komisji „Ocena skutków załączona do wniosku dotyczącego dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającej dyrektywę 96/71/WE dotyczącą delegowania pracowników w ramach świadczenia usług] [tłumaczenie nieoficjalne].

84 Wyrok Republika Czeska/Parlament i Rada, pkt 77.

123. Od tej ogólnej zasady istnieją jednak wyjątki. Wśród nich wskazać należy utrzymanie wyłącznego związku pracownika z systemem zabezpieczenia społecznego państwa, z którego jest on delegowany (to znaczy tego, w którym normalnie prowadzi działalność przedsiębiorstwo zatrudniające pracownika), podczas gdy pracownik ten pozostaje delegowany przez przedsiębiorcę do innego państwa członkowskiego na czas określony, nieprzekraczający 24 miesięcy, pod warunkiem spełnienia wymogów z art. 12 rozporządzenia nr 883/2004 [85].

124. Wyjątek ten nie może zostać rozszerzony na warunki pracy pracowników delegowanych, ponieważ obejmuje on stosunki prawne między stroną słabszą (osoba zatrudniona) a drugą stroną o większej sile (przedsiębiorstwo zatrudniające). W celu lepszej ochrony tej pierwszej konieczne jest połączenie stosowania prawa pracy państwa, z którego pracownicy są delegowani, z prawem państwa przyjmującego.

125. Dyrektywa 96/71 wynika z tych samych powodów, ponieważ gwarantuje pracownikom delegowanym stosowanie zasadniczego rdzenia warunków pracy państwa przyjmującego (rozszerzonego o dyrektywę 2018/957), a jednocześnie dopuszcza podleganie innych elementów stosunku pracy przepisom państwa, z którego pracownicy są delegowani. W tym zakresie przestrzega rozporządzenia Rzym I [86], do którego odniosę się w dalszej kolejności.

126. Podsumowując, rozwiązania z rozporządzenia nr 883/2004 dotyczącego zabezpieczenia społecznego pracowników delegowanych (podległość przepisom państwa, z którego pracownicy są delegowani) nie można przenosić na ich warunki pracy, do których należy stosować częściowo ustawodawstwo państwa przyjmującego, wraz z przepisami państwa, z którego pracownicy są delegowani [87].

127. Nie jest wreszcie rolą Trybunału zastępowanie oceny prawodawcy Unii swoją własną oceną. Należy do niego jedynie, jak już wspomniałem, sprawdzenie, czy prawodawca Unii w sposób oczywisty nie wykroczył poza szeroki zakres uznania, którym dysponuje w odniesieniu do kompleksowych ocen i analiz, które musiał przeprowadzić.

128. W niniejszej sprawie nie uważam, że prawodawca Unii wybrał środki mające „oczywiście niewłaściwy charakter" w stosunku do zamierzonego celu [88]. Z tego samego powodu nie przekroczył szerokiego zakresu swobodnego uznania, jakim dysponował przy modyfikowaniu poprzedniego systemu, w dziedzinie tak złożonej, jak transnarodowe delegowanie pracowników.

85 Wyjątek ten powodowany jest chęcią promowania w jak największym stopniu swobody świadczenia usług oraz unikania niepotrzebnych i kosztownych komplikacji administracyjnych i innego rodzaju, które nie leżałyby w interesie pracowników, ani przedsiębiorstw ani też organów zabezpieczenia socjalnego.

86 Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 593/2008 z dnia 17 czerwca 2008 r. w sprawie prawa właściwego dla zobowiązań umownych (Rzym I) (Dz.U. 2008, L 177, s. 6).

87 Jedyny wyjątek od tej zasady znajduje się w art. 3 ust. 7 dyrektywy 96/71, który przewiduje, że zastosowanie przepisów prawa pracy państwa przyjmującego nie będzie stanowić przeszkody dla stosowania korzystniejszych dla pracowników warunków zatrudnienia. Oznacza to, że pracownik delegowany może nadal korzystać z ochrony przepisów prawa pracy i warunków pracy kraju, z którego jest delegowany, jeśli są one korzystniejsze, niż państwa przyjmującego. W takich okolicznościach państwo przyjmujące musi uznać stosowanie ustawodawstwa państwa, z którego jest delegowany i nie utrudniać dodatkowo delegowania pracowników w celu transnarodowego świadczenia usług.

88 Wyrok Republika Czeska/Parlament i Rada, pkt 77.

C. Część druga trzeciego zarzutu: naruszenie zasady niedyskryminacji

1. Argumentacja

129. Zdaniem rządu węgierskiego dyrektywa 2018/957 narusza zasadę niedyskryminacji, która zakazuje stosowania różnych zasad do porównywalnych sytuacji lub też stosowania tej samej zasady do różnych sytuacji [89].

130. Po pierwsze, zastąpienie obowiązku płacenia pracownikom delegowanym płacy minimalnej, w celu zapewnienia im takiego samego wynagrodzenia jak pracownikom miejscowym, powoduje dyskryminację wobec usługodawców delegujących swoich pracowników, w odniesieniu do przedsiębiorstw miejscowych. Dyskryminacja polega na tym, że przedsiębiorstwa państwa przyjmującego są zobowiązane jedynie do wypłacania swoim pracownikom minimalnych stawek płacy ustalanych przez prawo krajowe, podczas gdy firmy z innych państw członkowskich, które delegują pracowników, muszą wypłacać im wynagrodzenie ustalone przez krajowe praktyki i które, zdaniem rządu węgierskiego, będzie nieuchronnie wyższe niż minimalna stawka płacy.

131. Po drugie, rząd węgierski twierdzi, że stosowanie tych samych zasad do pracowników delegowanych długoterminowo i pracowników miejscowych, zgodnie z art. 3 ust. 1a dyrektywy 96/71, jest niezgodne z zasadą niedyskryminacji, ponieważ obie kategorie nie znajdują się w porównywalnych sytuacjach.

132. Zasadę niedyskryminacji naruszałby również obowiązek przedsiębiorstw delegujących pracowników do pokrycia kosztów podróży, zakwaterowania i wyżywienia (nowy art. 3 ust. 7 dyrektywy 96/71).

133. Komisja, Rada, Parlament Europejski i rządy państw członkowskich występujących w charakterze interwenientów uważają, że ta część zarzutu trzeciego jest bezzasadna.

2. Ocena

134. Dyrektywa 96/71 zmieniona dyrektywą 2018/957 nie uznaje sytuacji pracowników delegowanych i pracowników miejscowych z państwa przyjmującego za w całości identyczne.

135. Z tego powodu art. 3 ust. 1 wymienia w sposób wyczerpujący zagadnienia, w których do pracowników delegowanych stosuje się ustawodawstwa państwa przyjmującego, w celu zagwarantowania równego traktowania z pracownikami miejscowymi [90]. W pozostałych obszarach nie wprowadza równego traktowania jednych i drugich.

136. Zastąpienie pojęcia „minimalnych stawek płacy" pojęciem „wynagrodzenia", do czego odniosę się poniżej, nie powoduje zarzucanej przez Węgry dyskryminacji wobec przedsiębiorstw delegujących pracowników.

89 Wyroki z dnia 22 marca 2007 r., Talotta (C-383/05, EU:C:2007:181, pkt 18); Laval un Partneri, pkt 115.

90 Chodzi o rdzeń bezwzględnie wiążących norm prawa materialnego dotyczących ochrony minimalnej mających zastosowanie w dziedzinach, w których państwo przyjmujące może wymagać przestrzegania jego prawa wewnętrznego (wyroki Laval un Partneri, pkt 59; i z dnia 19 czerwca 2008 r., Komisja/Luksemburg, C-319/06, EU:C:2008:350, pkt 26).

137. W istocie, zgodnie z nowym art. 3 ust. 1 akapit, „pojęcie wynagrodzenia jest określane zgodnie z krajowym ustawodawstwem […] lub praktyką państwa członkowskiego, na którego terytorium pracownik jest delegowany, i oznacza wszystkie elementy składowe wynagrodzenia *obowiązkowe*[91] na mocy krajowych przepisów ustawowych, wykonawczych lub administracyjnych, lub na mocy umów zbiorowych lub orzeczeń arbitrażowych, które zostały uznane w tym państwie członkowskim za powszechnie stosowane lub które w innym przypadku mają zastosowanie zgodnie z ust. 8".

138. Przedsiębiorstwo, które deleguje pracowników, musi więc zapłacić im jedynie wynagrodzenie w postaci płacy minimalnej wraz z każdym innym obowiązkowym elementem składowym wynagrodzenia w państwie przyjmującym. W ten sposób określone elementy składowe wynagrodzenia, wobec ich obligatoryjności na podstawie prawa krajowego państwa przyjmującego, mają zastosowanie także do pracowników miejscowych i muszą być wypłacane przez przedsiębiorstwa posiadające siedzibę w państwie przyjmującym, bez żadnej różnicy w traktowaniu. Oczywiście dyrektywa 2018/957 nie wskazuje, które elementy wynagrodzenia są obowiązkowe, jest to kwestia do rozstrzygnięcia przez prawo krajowe.

139. Jak wynika z oceny skutków regulacji Komisji, dyrektywa 2018/957 wykluczyła *całkowite zrównanie* wynagrodzeń pracowników delegowanych i miejscowych[92].

140. W odniesieniu do zarzucanej dyskryminacji poprzez zastosowanie tych samych przepisów do pracowników delegowanych długoterminowo i do pracowników miejscowych, ograniczę się do zaznaczenia, że art. 3 ust. 1a dyrektywy 96/71 nie wprowadza tego samego traktowania obu rodzajów pracowników. Przepis ten *zbliża* sytuację prawną pracowników delegowanych długoterminowo do sytuacji pracowników miejscowych, ale ich nie *zrównuje*, właśnie dlatego, że ich sytuacja jest różna.

141. Nie widzę również dyskryminacji w obowiązku pokrycia kosztów podróży, zakwaterowania i wyżywienia pracowników przez przedsiębiorstwa, które ich delegują. Mamy tu do czynienia z kosztami wynikającymi z samego delegowania, które pracodawca musi pokryć pracownikowi zgodnie z mającymi zastosowanie do stosunku pracy ustawodawstwem lub praktykami krajowymi, którymi będą ustawodawstwo lub praktyki państwa, z którego pracownicy są delegowani,. Równoległy przepis dyrektywy wskazuje prawo krajowe, zgodnie z którym powinny zostać opłacone wydatki wynikające z delegowania, pozostawiając państwom członkowskim swobodę uregulowania kwestii tych wydatków w ich prawie krajowym[93]. Nie wiem, jaki rodzaj dyskryminacji mogłaby spowodować ta zasada.

D. Część trzecia zarzutu trzeciego: naruszenie zasady proporcjonalności

1. Argumentacja

142. Zdaniem rządu węgierskiego dyrektywa 2018/957 utrudnia transnarodowe świadczenie usług poprzez delegowanie pracowników na rynku wewnętrznym, ponieważ ogranicza się do zwiększenia ochrony pracowników delegowanych. Z tego względu nie jest właściwa dla osiągnięcia zamierzonych celów i narusza zasadę proporcjonalności.

143. Komisja, Rada, Parlament Europejski i rządy państw członkowskich występujących w charakterze interwenientów uważają, że ta część zarzutu trzeciego jest bezzasadna.

91 Wyróżnienie moje.

92 Punkt 4.5.2 dokumentu SWD(2016) 52 final, z dnia 8 marca 2016 r.

93 Zobacz motyw 19 dyrektywy 2018/957.

2. Ocena

144. Zasada proporcjonalności wymaga, aby akty prawne instytucji Unii były odpowiednie do realizacji zgodnych z prawem celów zamierzonych przez dane uregulowanie i nie wykraczały poza to, co jest konieczne do ich osiągnięcia [94].

145. W przypadku, gdy instytucje Unii muszą dokonać rozstrzygnięć natury technicznej oraz złożonych ocen i analiz, dysponują one szerokim zakresem uznania. Trybunał ogranicza się do ustalenia, czy prawodawca Unii w *sposób oczywisty* przekroczył szeroki zakres uznania i obrał środki oczywiście niewłaściwe lub nieproporcjonalne w stosunku do zamierzonego celu [95].

146. Zgadzam się z Radą i Parlamentem, że przyjmując dyrektywę 2018/957, prawodawca Unii dochował wymogów płynących z zasady proporcjonalności.

147. Aby uniknąć powtórzeń, zbadam argumenty rządu węgierskiego dotyczące nieproporcjonalnego charakteru przepisów dotyczących pracowników delegowanych długoterminowo w czwartej części tego trzeciego zarzutu.

148. Jeśli chodzi o wynagrodzenie pracowników delegowanych, dokonane przez dyrektywę zastąpienie pojęcia „minimalnych stawek płacy" pojęciem „wynagrodzenia" w opublikowanej przez Komisję ocenie skutków regulacji zostało uzasadnione trudnościami w używaniu tego pierwszego pojęcia przy stosowaniu dyrektywy 96/71.

149. Aby zaradzić tej sytuacji, Komisja zbadała możliwe rozwiązania i ich konsekwencje gospodarcze. Opowiedziała się za tym rozwiązaniem, które uznała za najwłaściwsze, a mianowicie za przeprowadzeniem ograniczonej reformy dyrektywy 96/71, dokonanej poprzez przyjęcie dyrektywy 2018/957, odrzucając wydanie komunikatu wyjaśniającego lub rezygnację ze zmiany dyrektywy 96/71 [96].

150. Moim zdaniem to rozwiązanie nie jest sprzeczne z zasadą proporcjonalności i nie wprowadza ograniczenia niezgodnego z art. 56 TFUE. Stanowisko to opiera się na szeregu argumentów.

151. W pierwszej kolejności pojęcie „minimalnych stawek płacy" powodowało trudności praktyczne [97], jak to ukazywało orzecznictwo Trybunału, a w szczególności jego wyrok Sähköalojen ammattiliitto [98]. Została w nim przyjęta szeroka interpretacja obejmująca:

– Możliwość obliczania płacy minimalnej na podstawie stawki godzinowej lub za pracę na akord w oparciu o zaszeregowanie pracowników do kategorii wynagrodzenia przewidziane w odpowiednich układach zbiorowych obowiązujących w przyjmującym państwie członkowskim, pod warunkiem że to obliczenie i zaszeregowanie są dokonywane na podstawie wiążących i przejrzystych przepisów, czego zweryfikowanie należy do sądu krajowego.

– Stałą dietę na warunkach identycznych jak te, jakim podlega włączenie tej diety do płacy minimalnej wypłacanej pracownikom w przypadku ich delegowania wewnątrz przyjmującego państwa członkowskiego.

94 Wyroki: z dnia 8 czerwca 2010 r., Vodafone i in. (C-58/08, EU:C:2010:321, pkt 51); z dnia 12 lipca 2012 r., Association Kokopelli (C-59/11, EU:C:2012:447, pkt 38); z dnia 16 czerwca 2015 r., Gauweiler i in. (C-62/14, EU:C:2015:400, pkt 67).

95 Wyroki: Republika Czeska/Parlament i Rada, pkt 78; z dnia 8 lipca 2010 r., Afton Chemical (C-343/09, EU:C:2010:419, pkt 46).

96 Dokument SWD(2016) 52 final, z dnia 8 marca 2016 r., s. 23 i nast.

97 Podczas rozprawy nacisk na te praktyczne trudności położył rząd francuski, wskazując, że we Francji istnieje rozróżnienie pomiędzy płacą minimalną (SMIC) a „minimalnymi stawkami płacy", o których mowa w dyrektywie 96/71. Te ostatnie obejmują, poza płacą minimalną, dodatki za pracę nocną czy też dodatki za pracę w warunkach niebezpiecznych, które powinny być wypłacane również pracownikom delegowanym.

98 Punkty 38–70.

– Odszkodowanie za czas potrzebny na dotarcie do pracy wypłacane pracownikom, w przypadku gdy codzienny dojazd do miejsca pracy zajmuje ponad godzinę.

– Dodatek wakacyjny, jaki musi być przyznany za minimalny wymiar płatnych urlopów wypoczynkowych.

152. Przyjmując dyrektywę 2018/957 i wprowadzając pojęcie wynagrodzenia do art. 3 ust. 1 i 7 dyrektywy 91/76, prawodawca Unii brał pod uwagę te trudności interpretacyjne, jak też szeroką wykładnię przyjętą przez Trybunał.

153. Zmiana ta pozwala również ograniczyć praktykę firm, które delegując swoich pracowników, mogłyby dążyć do płacenia im minimalnego wynagrodzenia, niezależnie od ich kategorii, funkcji, kwalifikacji zawodowych i stażu pracy, co prowadziłoby do różnicy w wynagrodzeniu w porównaniu z pracownikami miejscowymi znajdującymi się w podobnej sytuacji [99].

154. Na rozprawie Komisja powtórzyła to, co już stwierdziła w swojej ocenie skutków regulacji: że utożsamianie „minimalnych stawek płacy" wskazanych w dyrektywie 96/71 z płacą minimalną ustaloną zgodnie z ustawodawstwem państwa przyjmującego doprowadziło w praktyce do różnic w wynagrodzeniach między pracownikami miejscowymi a delegowanymi, zwłaszcza w sektorach takich jak budownictwo.

155. W drugiej kolejności ustalenie minimalnych stawek płacy na podstawie art. 3 ust. 1 akapit drugi dyrektywy 96/71 odpowiada ustawodawstwu lub praktyce krajowej przyjmującego państwa członkowskiego [100]. Obliczenie wspomnianej stawki oraz określenie kryteriów tego obliczenia także należą do kompetencji tego państwa członkowskiego [101]. Przepisy ustawowe i praktyki krajowe dotyczące obliczenia płacy minimalnej są bardzo niejednorodne (i nie zawsze przejrzyste) w państwach członkowskich Unii, co utrudnia delegowanie pracowników na warunkach pracy sprawiedliwych i porównywalnych z warunkami pracy pracowników miejscowych [102].

156. Komisja w swojej ocenie skutków regulacji uzasadniała, że pojęcie *wynagrodzenia* pozwoliłoby na usunięcie tych rozbieżności i umożliwiłoby lepszą ochronę pracowników delegowanych tworząc bardziej sprawiedliwe warunki konkurencji między przedsiębiorstwami miejscowymi a tymi, które delegują pracowników, w szczególności w sektorach o dużej pracochłonności [103].

157. Z powyższego wynika, że prawodawca Unii przestrzegał wymogów zasady proporcjonalności, nie wykraczając w sposób *oczywisty* poza szeroki zakres uznania w kwestii technicznej i złożonej, jak niniejsza, sięgając po środek (wprowadzenie pojęcia wynagrodzenia) odpowiedni do osiągnięcia zamierzonych celów. Środek ten sam w sobie ułatwia najlepszą ochronę pracowników delegowanych i gwarantuje sprawiedliwe warunki konkurencji między przedsiębiorstwami miejscowymi a tymi, które delegują pracowników.

99 Dokument SWD(2016) 52 final, z dnia 8 marca 2016 r., s. 10 i 11.

100 „Obowiązek zdefiniowania konstytutywnych elementów pojęcia płacy minimalnej, umożliwiającego zastosowanie tejże dyrektywy, spoczywa na prawie państwa członkowskiego oddelegowania, jednak tylko w zakresie, w jakim definicja ta, wynikająca z odnośnych krajowych przepisów ustawowych lub układów zbiorowych lub wykładni nadawanej im przez sądy krajowe, nie powoduje powstania przeszkody w swobodnym świadczeniu usług pomiędzy państwami członkowskimi". Wyroki Sähköalojen ammattiliitto, pkt 34; i Isbir, pkt 37.

101 Wyrok Sähköalojen ammattiliitto, pkt 39.

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

103 Documento SWD(2016) 52 final, z dnia 8 marca 2016 r., s. 11–14.

E. Część czwarta zarzutu trzeciego: naruszenie swobody świadczenia usług przez przepisy dotyczące pracowników delegowanych długoterminowo

1. Argumentacja

158. Rząd węgierski twierdzi, że uregulowania dotyczące pracowników delegowanych długoterminowo (nowy art. 3 ust. 1a dyrektywy 96/71) są niezgodne z art. 56 TFUE.

159. Uregulowania te, poprzez zmianę prawa właściwego mającego zastosowanie do pracownika delegowanego długoterminowo i stosowanie do niego wszystkich warunków pracy państwa przyjmującego, ograniczyłyby działalność przedsiębiorstw delegujących pracowników w ramach transnarodowego świadczenia usług w sposób nieproporcjonalny i nieuzasadniony. W ten sposób zacierają się również granice między swobodą świadczenia usług, a swobodnym przepływem pracowników.

160. Instytucje Unii i rządy państw członkowskich występujących w charakterze interwenientów uważają, że nowe regulacje dotyczące pracowników delegowanych długoterminowo są uzasadnione, przestrzegają zasady proporcjonalności i nie są sprzeczne z art. 56 TFUE.

2. Ocena

161. Nowa kategoria pracowników delegowanych długoterminowo różni się od „zwykłych" pracowników delegowanych. Kryterium różnicującym jest faktyczny czas delegowania: jeśli przekroczy 12 (wyjątkowo 18) miesięcy, *zwykły* pracownik delegowany stanie się pracownikiem delegowanym *długoterminowo*.

162. Po upływie tego terminu pracownik delegowany (obecnie długoterminowo) jest objęty innym reżimem prawnym: poza warunkami pracy określonymi w art. 3 ust. 1, będą do niego miały zastosowanie warunki pracy państwa członkowskiego, w który wykonywana jest praca.

163. Jak wynika z motywu 9 [104], dyrektywa 2018/957 nie prowadzi jednak do całkowitego zrównania pracowników delegowanych długoterminowo z pracownikami miejscowymi (obywatelami państwa przyjmującego lub innych państw członkowskich, którzy skorzystali ze swobody przemieszczania się).

164. Jak wskazuje moty dziesiąty dyrektywy 2018/957 [105], sytuacja prawna pracowników delegowanych długoterminowo nadal pozostaje zakotwiczona (objęta) w swobodzie świadczenia usług.

104 „Delegowanie ma charakter tymczasowy. Pracownicy delegowani zazwyczaj wracają do państwa członkowskiego, z którego zostali delegowani, po zakończeniu pracy, na potrzeby której zostali delegowani. Jednak z uwagi na długotrwały charakter niektórych przypadków delegowania oraz ze względu na związek między rynkiem pracy przyjmującego państwa członkowskiego a pracownikami delegowanymi na takie długie okresy, w przypadku gdy delegowanie trwa przez okres dłuższy niż 12 miesięcy przyjmujące państwa członkowskie powinny zapewnić, by przedsiębiorstwa delegujące pracowników na ich terytorium gwarantowały stosowanie wobec tych pracowników dodatkowych warunków zatrudnienia, których stosowanie do pracowników w państwie członkowskim, w którym wykonywana jest praca, jest obowiązkowe. Okres ten powinien zostać przedłużony w przypadku złożenia przez usługodawcę umotywowanego powiadomienia".

105 „Zapewnienie pracownikom lepszej ochrony jest niezbędne dla zagwarantowania swobody świadczenia usług na sprawiedliwych zasadach zarówno w perspektywie krótko-, jak i długoterminowej, w szczególności poprzez zapobieganie nadużywaniu praw gwarantowanych w Traktatach. Przepisy zapewniające taką ochronę pracowników nie mogą jednak wpływać na prawo przedsiębiorstw delegujących pracowników na terytorium innego państwa członkowskiego do powoływania się na swobodę świadczenia usług w tym w sytuacjach, gdy okres delegowania przekracza 12 lub, w stosownych przypadkach, 18 miesięcy. Wszelkie przepisy mające zastosowanie do pracowników delegowanych w związku z delegowaniem na okres przekraczający 12 lub, w stosownych przypadkach, 18 miesięcy muszą zatem być do pogodzenia z tą swobodą. Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem ograniczenie swobody świadczenia usług dopuszcza się wyłącznie wtedy, gdy uzasadniają je nadrzędne względy interesu publicznego, i pod warunkiem że ograniczenia te są proporcjonalne i konieczne".

165. W przeciwieństwie do tego, co twierdzi rząd węgierski, nowy art. 3 ust. 1a dyrektywy 2018/957 nie zrównuje całkowicie pracowników delegowanych długoterminowo z pracownikami miejscowymi, ponieważ:

– Zgodnie z tym przepisem „akapit pierwszy niniejszego ustępu nie ma zastosowania do następujących kwestii: a) procedur, formalności i warunków zawierania i rozwiązywania umów o pracę, w tym klauzul o zakazie konkurencji; b) uzupełniających pracowniczych programów emerytalnych".

– Zgodnie z brzmieniem art. 3 ust. 1a „wszelkie warunki zatrudnienia państwa członkowskiego, gdzie wykonywana jest praca" mają zastosowanie do pracowników delegowanych długoterminowo „bez względu na to, jakie prawo ma zastosowanie do danego stosunku pracy". Oznacza to, jak zauważa w swoich uwagach Parlament Europejski, że w stosunku do tej kategorii pracowników nie ulega zmianie prawo międzynarodowe prywatne leżące u podstaw ich stosunku prawnego [106].

– Zrównanie pracowników delegowanych długoterminowo z miejscowymi ma miejsce w odniesieniu do „wszelkich warunków zatrudnienia państwa członkowskiego, gdzie wykonywana jest praca". Zgodnie z nowym art. 1 ust. 1 dyrektywy 96/71 należy przez nie rozumieć „warunków pracy oraz ochrony bezpieczeństwa i zdrowia pracowników", które są normowane przez tę dyrektywę. Utrzymują się zatem różnice w kwestiach takich jak zabezpieczenie społeczne i podatki.

166. Moim zdaniem uregulowanie tej nowej kategorii pracowników jest uzasadnione i pociąga za sobą ograniczenia proporcjonalne do swobody świadczenia usług, które są zgodne z art. 56 TFUE.

167. Ustanowienie 12-miesięcznego (wyjątkowo 18-miesięcznego) okresu eliminuje niepewność istniejącą w pierwotnej wersji dyrektywy 96/71, która w art. 2 ust. 1 za pracownika delegowanego uznawała pracownika, który „przez ograniczony okres" wykonywał swą pracę w innym państwie członkowskim, niż państwo, z którego jest delegowany. Uważam, że nowa reguła rozwiewa tę niepewność, rozstrzygając, iż za pracownika delegowanego długoterminowo należy uznać tego, który kontynuuje delegowanie w ponad 12 (lub 18) miesięcy.

168. Status pracownika delegowanego długoterminowo wydaje mi się również rozsądny, ponieważ dostosowuje się do sytuacji pracowników, którzy będą przebywać w państwie przyjmującym przez dłuższy czas, a tym samym ich udział w rynku pracy tego państwa jest większy. Logiczne (i proporcjonalne) jest, że w tej sytuacji stosuje się do nich większą liczbę przepisów prawa pracy państwa, do którego pracownicy są delegowani, zachowując jednocześnie związek z państwem, w którym ma siedzibę przedsiębiorstwo, dla którego pracują.

169. Zmianie tej towarzyszy nowy art. 3 ust. 1a akapit trzeci o następującym brzmieniu: „W przypadku gdy przedsiębiorstwo, o którym mowa w art. 1 ust. 1, zastępuje pracownika delegowanego innym pracownikiem delegowanym wykonującym to samo zadanie w tym samym miejscu, okresem delegowania do celów niniejszego ustępu jest łączny czas trwania okresów delegowania poszczególnych pracowników delegowanych". Z zastrzeżeniem, że w praktyce przepis ten może powodować pewne trudności, ogólnie uważam go za odpowiedni, aby uniknąć obchodzenia i nadużywania dyrektywy w drodze zastępowania jednych pracowników delegowanych innymi na tym samym stanowisku pracy.

106 Komisja wspierała zmianę prawa właściwego dla indywidualnej umowy o pracę w przypadku pracowników delegowanych długoterminowo, rekomendując stosowanie do nich prawa pracy państwa przyjmującego. Zobacz art. 2a wniosku Komisji COM(2016) 128 i Ocenę skutków regulacji SWD(2016) 52 final, s. 25.

F. Część piąta trzeciego zarzutu: naruszenie art. 58 ust. 1 TFUE

1. Argumentacja

170. Rząd węgierski twierdzi, że nowy art. 3 ust. 3 dyrektywy 2018/957, narusza art. 58 ust. 1 TFUE, w zakresie, w jakim rozciąga na sektor transportu zastosowanie przepisów tej dyrektywy dotyczących delegowania pracowników.

171. Komisja, Rada, Parlament Europejski i rządy państw członkowskich występujących w charakterze interwenientów uważają, że ta część zarzutu trzeciego jest bezskuteczna lub nieuzasadniona.

2. Ocena

172. Swobodny przepływ usług w dziedzinie transportu nie jest regulowany w art. 56 TFUE, który ogólnie dotyczy swobodnego świadczenia usług, lecz w szczególności przez art. 58 ust. 1. Zgodnie z nim „swobodę przepływu usług w dziedzinie transportu regulują postanowienia tytułu dotyczącego transportu” [107], czyli art. 90–100 TFUE.

173. Chociaż podstawę prawną dyrektywy 96/71 stanowią wyłącznie przepisy dotyczące swobody świadczenia usług (art. 53 ust. 1 i art. 62 TFUE) i niezwiązane ze wspólną polityką transportową (art. 91 TFUE), można utrzymywać, że dyrektywa ta ma zastosowanie do usług transportowych [108].

174. Dyrektywa 96/71 wyłącza ze swojego zakresu stosowania „przedsiębiorstw[a] marynarki handlowej w odniesieniu do personelu pływającego” [109], z czego należy wnioskować, że zamiarem prawodawcy było stosowanie jej do innych usług w dziedzinie transportu. Potwierdziłoby to odniesienie w dyrektywie 2014/67 do „pracowników mobilnych w sektorze transportu” [110] oraz odniesienia do stosowania dyrektywy 96/71 do transportu kabotażowego w innych aktach normatywnych Unii [111].

175. Zgodnie z art. 3 ust. 3 dyrektywy 2018/957 obejmie ona „sektor transportu drogowego od daty rozpoczęcia stosowania aktu ustawodawczego zmieniającego dyrektywę 2006/22/WE w odniesieniu do wymogów dotyczących egzekwowania prawa oraz ustanawiającego szczegółowe zasady w odniesieniu do dyrektywy 96/71/WE i dyrektywy 2014/67/UE dotyczące delegowania kierowców w sektorze transportu drogowego”.

176. Tak więc, jak potwierdzono w motywie 15 [112] dyrektywy 2018/957, zmiany, które wprowadza ona do dyrektywy 96/71, będą miały zastosowanie tylko do transportu drogowego w przyszłości i nie w sposób bezwarunkowy, lecz wówczas, gdy zostanie przyjęty akt ustawodawczy zmieniający dyrektywę 2006/22/WE oraz zawierający szczegółowe zasady w odniesieniu do dyrektyw 96/71 i 2014/67.

107 Wyroki Dobersberger, pkt 24; i z dnia 22 grudnia 2010 r., Yellow Cab Verkehrsbetrieb (C-338/09, EU:C:2010:814, pkt 29).

108 Opinia rzecznika generalnego Macieja Szpunara z dnia 29 lipca 2019 r. w sprawie Dobersberger (C-16/18, EU:C:2019:638, pkt 36).

109 Zobacz art. 1 ust. 2 dyrektywy 96/71.

110 Zobacz art. 9 ust. 1 lit. b) dyrektywy 2014/67. Wspólna deklaracja dołączona do protokołu z posiedzenia Rady „Praca i sprawy społeczne” z dnia 24 września 1996 r. (dokument 10048/96 add. 1, z dnia 20 września 1996 r., załącznik C.1) wskazuje, że z zakresu stosowania dyrektywy 96/71 wykluczeni są pracownicy mobilni transportu kolejowego, lądowego, powietrznego lub rzecznego jedynie w przypadku, gdy przy delegowaniu pracownika nie dochodzi do transnarodowego świadczenia usług.

111 Motyw 11 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 1072/2009 z dnia 21 października 2009 r. dotyczącego wspólnych zasad dostępu do rynku międzynarodowych przewozów drogowych (Dz.U. 2009, L 300, s. 72), i motyw 17 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 1073/2009 z dnia 21 października 2009 r. w sprawie wspólnych zasad dostępu do międzynarodowego rynku usług autokarowych i autobusowych i zmieniające rozporządzenie (WE) nr 561/2006 (Dz.U. 2009, L 300, s. 88).

112 „Z uwagi na wysoce mobilny charakter pracy w międzynarodowym transporcie drogowym wdrożenie niniejszej dyrektywy w tym sektorze budzi szczególne wątpliwości i trudności prawne, które mają zostać rozwiązane w przepisach szczegółowych dotyczących transportu drogowego, w ramach pakietu o mobilności, wzmacniających również zwalczanie oszustw i nadużyć”.

177. W takim wypadku art. 3 ust. 3 dyrektywy 2018/957 nie zawiera w istocie żadnej normy materialnej dotyczącej delegowania pracowników w sektorze transportu, ani nie zmienia zasad stosowania dyrektywy 96/71 do tego sektora [113].

178. Przepisy te będzie zawierał nowy akt ustawodawczy już zaproponowany przez Komisję [114]. Nic nie stoi na przeszkodzie, aby ten akt miał również jako postawę prawną art. 91 TFUE.

179. Podsumowując, uważam, że art. 3 ust. 3 dyrektywy 2018/957, nie narusza art. 58 ust. 1.

180. Zgodnie z powyższymi rozważaniami proponuję oddalić w całości trzeci zarzut nieważności.

VII. Zarzut czwarty: naruszenie art. 56 TFUE przez wyłączenie z zakresu stosowania dyrektywy 96/71 działań zbiorowych pracowników

A. Argumentacja

181. Zdaniem rządu węgierskiego art. 1 ust. 1a wprowadzony do dyrektywy 96/71 przez dyrektywę 2018/957 narusza art. 56 TFUE, ponieważ wyłącza z jej zakresu stosowania korzystanie z prawa do strajku czy podejmowania innych działań objętych systemami stosunków pracy w państwach członkowskich, jak również z prawa do negocjowania, zawierania i egzekwowania umów zbiorowych i podejmowania działań zbiorowych.

182. Wyłączenie to byłoby sprzeczne z wyrokiem Laval un Partneri i umożliwiałoby korzystanie z prawa do strajku i rokowań zbiorowych zgodnie z prawami krajowymi i niezależnie od wymogów prawa Unii. W tym zakresie ułatwiłoby to ograniczenie swobody świadczenia usług w drodze delegowania pracowników przez firmy z innych państw.

183. Komisja, Rada, Parlament Europejski i rządy państw członkowskich występujących w charakterze interwenientów uważają, że ten czwarty zarzut jest nieuzasadniony.

B. Ocena

184. Nowy art. 1 ust. 1 wyjaśnia zakres stosowania dyrektywy 96/71. Jeśli zasadniczo dyrektywa ta ustanawia „przepis[y] dotycząc[e] warunków pracy oraz ochrony zdrowia i bezpieczeństwa pracowników" delegowanych, ust. 1a wyłącza z jej zakresu m.in. „praw[o] do strajku czy swobody podejmowania strajku lub innych działań objętych szczególnymi systemami stosunków pracy w państwach członkowskich, zgodnie z krajowym ustawodawstwem […]lub praktyką. Niniejsza dyrektywa nie narusza również prawa do negocjowania, zawierania i egzekwowania umów zbiorowych […] podejmowania działań zbiorowych zgodnie z krajowym ustawodawstwem […]lub praktyką".

185. W odniesieniu do działań zbiorowych dyrektywa 2018/957 nie wprowadza niczego nowego do dyrektywy 96/71. Motyw 22 wyraźnie wskazuje, że dyrektywa ta „nie ma wpływu na stosowanie prawa państw członkowskich dotyczącego zbiorowych działań na rzecz obrony interesów zawodowych".

113 Zastosowanie dyrektywy 96/71 do pracowników delegowanych w sektorze transportu drogowego jest przedmiotem oceny w sprawie C-815/18, Federatie Nederlandse Vakbeweging, toczącej się przed wielką izbą.

114 COM(2017) 278 final, z dnia 31 maja 2017 r. Wniosek Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniająca dyrektywę 2006/22/WE w odniesieniu do wymogów w zakresie egzekwowania prawa oraz ustanawiająca szczegółowe zasady w odniesieniu do dyrektywy 96/71/WE i dyrektywy 2014/67/UE dotyczące delegowania kierowców w sektorze transportu drogowego.

186. Interpretacja tego przepisu, jakiej dokonuje rząd węgierski, jest, moim zdaniem, obarczona błędem. Brak stosowania dyrektywy 96/71 do praw do działań zbiorowych pracowników nie oznacza, że korzystanie z nich nie podlega pozostałym przepisom prawa krajowego i prawa Unii. Przywołany art. 1 ust. 1a rozpoczyna się sformułowaniem „niniejsza dyrektywa nie wpływa w jakikolwiek sposób na korzystanie z praw podstawowych uznanych w państwach członkowskich i na poziomie Unii, w tym […]".

187. W związku z powyższym przepis ten nie stoi na przeszkodzie stosowaniu art. 28 karty lub wcześniejszego orzecznictwa Trybunału dotyczącego korzystania ze zbiorowych praw pracowników i jego wpływowi na swobodę świadczenia usług w przypadku delegowania pracowników.

188. Nie uważam zatem, aby nowy art. 1 ust. 1a dyrektywy 96/71 ograniczał swobodę świadczenia usług i proponuję oddalenie tego zarzutu nieważności.

VIII. Zarzut piąty: naruszenie zasady pewności prawa jako konsekwencja niezgodności dyrektywy 2018/957 z rozporządzeniem nr 593/2008 (Rzym I)

A. Argumentacja

189. Zarzut piąty składa się w istocie z dwóch różnych części niemających ze sobą większego związku.

– Z jednej strony rząd węgierski twierdzi, że dyrektywa 2018/957 jest niezgodna z rozporządzeniem nr 593/2008, a także z zasadami pewności prawa i jasności norm prawnych, gdyż zmienia stosowanie rozporządzenia nr 593/2008 bez zmiany treści jego przepisów, powodując w ten sposób istotny brak pewności prawnej co do jego prawidłowego stosowania.

– Z drugiej strony twierdzi, że brak precyzji pojęcia „wynagrodzenia" powoduje niepewność naruszając w ten sposób zasady jasności norm prawnych, i w rezultacie pewności prawa.

190. Komisja, Rada, Parlament Europejski i rządy państw członkowskich występujących w charakterze interwenientów uważają, że ten zarzut piąty jest bezzasadny.

B. Ocena części pierwszej piątego zarzutu: związek pomiędzy dyrektywą 2018/957 a rozporządzeniem nr 593/2008 (Rzym I)

191. Artykuł 8 ust. 1 rozporządzenia Rzym I określa zasadniczo normę kolizyjną mającą zastosowanie do indywidualnych umów o pracę, którą jest prawo wybrane przez strony (na warunkach, które on sam wskazuje). W zakresie, w jakim nie dokonano takiego wyboru, „umowa podlega prawu państwa, w którym lub – gdy takiego brak – z którego pracownik zazwyczaj świadczy pracę w wykonaniu umowy. Za zmianę państwa, w którym zazwyczaj świadczona jest praca, nie uważa się tymczasowego zatrudnienia w innym państwie" (ust. 2).

192. Artykuł 23 rozporządzenia Rzym I zawiera wyjątek od stosowania jego przepisów kolizyjnych: zezwala na to, że jeżeli przepisy prawa Unii ustanawiają reguły określania prawa właściwego dla zobowiązań umownych w określonych sprawach, reguły te wówczas mają pierwszeństwo [115].

115 Zgodnie z art. 23 rozporządzenia Rzym I, „[…] niniejsze rozporządzenie nie uchybia stosowaniu przepisów prawa wspólnotowego, które w odniesieniu do kwestii szczególnych ustanawiają normy kolizyjne odnoszące się do zobowiązań umownych".

193. Wobec tego reguły ogólne rozporządzenia Rzym I dotyczące wyboru prawa ustępują miejsca regułom szczególnym zawartych, w tym zakresie, w szczególnych przepisach prawa Unii [116].

194. W przeciwieństwie do tego, co twierdzi rząd węgierski, uważam, że art. 3 ust. 1 dyrektywy 96/71 (dla zwykłych pracowników delegowanych) i nowy art. 3 ust. 1a (dla pracowników delegowanych długoterminowo), stanowią *przepisy szczególne* zawierające normy kolizyjne [117], których stosowanie musi być połączone z przepisami rozporządzenia Rzym I [118].

195. Te dwa przepisy dyrektywy 96/71 wraz z prawem, które ma zastosowanie zgodnie ze zwykłymi normami kolizyjnymi, nakazują stosowanie następujących przepisów porządku prawnego państwa przyjmującego:

– w stosunku do zwykłych pracowników delegowanych, przepisów związanych z warunkami (pracy i ochrony bezpieczeństwa i zdrowia pracowników) wymienionymi w sposób wyczerpujący w art. 3 ust. 1;

– w przypadku pracowników delegowanych długoterminowo, poza powyższymi warunkami, mają do nich zastosowanie, w określony wyżej sposób, pozostałe przepisy państwa przyjmującego (art. 3 ust. 1a).

196. Jak stwierdza Rada w swoich uwagach, proces przygotowywania rozporządzenia Rzym I dowodzi, że jego art. 23 obejmuje wyjątek przewidziany w dyrektywie 96/71, ponieważ wniosek Komisji zawierał załącznik do reguł szczególnych, które znajdowały się w innych przepisach prawa Unii, a m.in. znajdowały się przepisy dyrektywy 96/71 [119].

197. Motyw 11 dyrektywy 96/71 potwierdza to stwierdzenie deklarując, że Konwencja (zastąpiona przez rozporządzenie Rzym I) „nie wpływa na stosowanie przepisów, które w szczególnych przypadkach rozstrzygają konflikty prawne w zakresie umownych stosunków zobowiązaniowych, a które są lub będą zawarte w aktach wydawanych przez instytucje Wspólnot Europejskich lub w ustawach krajowych, zharmonizowanych w wyniku wykonania tych aktów”.

198. To samo wynika z motywu 40 rozporządzenia Rzym I, zgodnie z którym „[…] niniejsze rozporządzenie nie powinno wykluczać jednak możliwości włączenia norm kolizyjnych odnoszących się do zobowiązań umownych do przepisów prawa wspólnotowego w odniesieniu do kwestii szczególnych”.

199. Wbrew temu co twierdzi rząd węgierski, zasada pewności prawa nie wymaga aby zmianie dyrektywy 96/71 dokonanej przez dyrektywę 2018/957 towarzyszyła zmiana rozporządzenia Rzym I.

200. Artykuł 23 tego rozporządzenia w stosunku do umów pracowników delegowanych umożliwia współistnienie przepisów szczególnych dyrektywy 96/71 wraz z przepisami ogólnymi z art. 8 samego rozporządzenia. Istnieje wystarczająca jasność, przewidywalność i precyzja w relacji pomiędzy obydwoma rodzajami przepisów, a zatem zasada pewności prawa jest przestrzegana [120].

116 Zobacz omówienie powyższych zagadnień w: Van Hoek, A.,«Re-embedding the transnational employment relationship: a tale about the limitations of (EU) law?», *Common Market Law Review*, 2018, nr 3, s. 455–460.

117 Zobacz opinię rzecznika generalnego Nilsa Wahla w sprawie Sähköalojen ammattiliitto (C-396/13, EU:C:2014:2236, pkt 47–53).

118 W rzeczywistości dyrektywa 96/71 nie zastępuje rozporządzenia Rzym I, lecz wymaga powiązania obu dokumentów. Zgodnie z art. 3 ust. 1 i 1a, „państwa członkowskie zapewniają, bez względu na to, jakie prawo ma zastosowanie do danego stosunku pracy (…)” zastosowanie ma szereg warunków pracy państwa przyjmującego. Oznacza to, że prawo właściwe dla umowy o pracę określa się zgodnie z art. 8 Rzymu I, lecz skutki tego są ograniczone przez art. 3 ust. 1 i 1a dyrektywy 96/71, zgodnie z którym, w każdym przypadku do umowy o pracę mają zastosowanie określone warunki pracy regulowane przez przepisy państwa przyjmującego.

119 Zobacz dokument COM(2005) 650 final, z dnia 15 grudnia 2005 r., s. 24.

120 Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem zasada pewności prawa wymaga, aby przepisy prawne były jasne, precyzyjne i przewidywalne co do swych skutków, tak by zainteresowane podmioty były w stanie zorientować się w stanie prawnym i stosunkach prawnych wynikających z porządku prawnego Unii (wyrok z dnia 5 maja 2015 r., Hiszpania/Rada, C-147/13, EU:C:2015:299, pkt 79).

201. Twierdzenie to nie jest sprzeczne, jak uważają Węgry, ponieważ nowy art. 3 ust. 1a akapit trzeci dyrektywy 96/71 zawiera normę mającą na celu przeciwdziałanie oszustwom w przypadkach delegowania na zastępstwo, o których wcześniej wspomniałem [121]. W tym przypadku umowa każdego pracownika, który uczestniczy w zastępstwie, może podlegać ustawodawstwu innego państwa a przepis ten dodaje do relacji między dyrektywą 96/71, a rozporządzeniem Rzym I, dodatkowy warunek w celu uniknięcia oszustwa.

C. Ocena drugiej części zarzutu piątego: nieokreśloność pojęcia „wynagrodzenie" wprowadzonego przez dyrektywę 2018/957

202. Zdaniem rządu węgierskiego nieokreśloność i niejasność nowego pojęcia „wynagrodzenia", zastępującego poprzednie pojęcie „minimalnych stawek płacy", jest niezgodna z zasadą jasności norm prawnych wynikającą z zasady pewności prawa.

203. Ta część piątego zarzutu nieważności pokrywa się z zarzutem drugim, którego oddalenie już zaproponowałem.

204. Jest nieco paradoksalne, że rząd węgierski nie podnosi tego samego zarzutu (brak pewności prawa) wobec pojęcia pochodzącego z dyrektywy 96/71 [122], którego wykładnia powodowała pewne trudności, a czyni to natomiast wobec przepisu, którego celem jest przezwyciężenie tych trudności interpretacyjnych.

205. Równie paradoksalne jest to, że zarzuca się zagrożenie pewności prawa przez przepis prawa pochodnego, podczas gdy pojęcie, przeciwko któremu skierowany jest zarzut, występuje w art. 153 ust. 5 TFUE.

206. Pojęcie *wynagrodzenia* z nowego art. 3 ust. 1 akapit trzeci dyrektywy 96/71 jest powiązane z tym, co określa ustawodawstwo lub praktyki krajowe państwa członkowskiego, na którego terytorium pracownik jest delegowany. Jeśli chodzi o treść tego pojęcia, to obejmuje ono wszystkie elementy składowe wynagrodzenia, które uznano za obowiązkowe na mocy przepisów ustawowych, wykonawczych lub administracyjnych, umowy zbiorowe lub orzeczenia arbitrażowe, które w tym państwie członkowskim zostały uznane za powszechnie stosowane lub które w innym przypadku mają zastosowanie zgodnie z ust. 8.

207. W motywie 17 dyrektywy 2018/957 przypomniano, że ustanowienie przepisów dotyczących wynagrodzenia jest wyłączną kompetencją państw członkowskich. Także do nich lub do partnerów społecznych należy kształtowanie wynagrodzeń. Potwierdza to art. 153 ust. 5 TFUE wyłączając wynagrodzenia z kompetencji instytucji Unii harmonizacji w dziedzinie polityki społecznej.

208. Rozbieżności między przepisami mającymi zastosowanie do wynagrodzeń pracowników delegowanych są zatem nieuniknione, dopóki Unia nie będzie mieć nad nimi uprawnień harmonizacyjnych. Jak już wyjaśniłem to samo miało miejsce w odniesieniu do pojęcia „minimalnych stawek płacy" używanego w pierwotnej wersji dyrektywy 96/71, co wymagało wyjaśnień ze strony Trybunału.

121 „W przypadku gdy przedsiębiorstwo […] zastępuje pracownika delegowanego innym pracownikiem delegowanym wykonującym to samo zadanie w tym samym miejscu, okresem delegowania do celów niniejszego ustępu jest łączny czas trwania okresów delegowania poszczególnych pracowników delegowanych.

122 Tak stwierdził podczas rozprawy.

209. Prawdą jest, że podobnie jak większość pojęć używanych w tej dziedzinie, pojęcie „wynagrodzenia" wymaga prac interpretacyjnych nakreślających jego kontury. Ale cecha ta, wspólna dla wielu innych podobnych pojęć, nie wystarcza do stwierdzenia, jak uważa rząd węgierski, że pojęcie wprowadzone dyrektywą 2018/957 jest nieokreślone do tego stopnia, że narusza zasadę pewności prawa.

210. Przypomnę również, że w celu złagodzenia problemów, z jakimi mogą się zmagać pracownicy delegowani i ich przedsiębiorstwa, nowy art. 3 ust. 1 akapit czwarty i piąty nakładają na państwa członkowskie obowiązek przejrzystości, na podstawie którego muszą podawać na stronie internetowej istotne, dokładne i aktualne informacje o, m.in., „elementach składowych wynagrodzenia, o których mowa w akapicie trzecim niniejszego ustępu, oraz o wszystkich warunkach zatrudnienia zgodnie z ust. 1a niniejszego artykułu".

IX. Wnioski

211. W świetle powyższego proponuję, by Trybunał Sprawiedliwości:

1) oddalił w całości skargę wniesioną przez Węgry;

2) obciążył Węgry własnymi kosztami oraz kosztami Parlamentu Europejskiego i Rady Unii Europejskiej;

3) obciążył Komisję Europejską oraz rządy francuski, niemiecki i niderlandzki własnymi kosztami.