



Bruksela, dnia 20.7.2016 r.
COM(2016) 505 final

**KOMUNIKAT KOMISJI PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO, RADY I
PARLAMENTÓW NARODOWYCH**

w sprawie wniosku dotyczącego dyrektywy zmieniającej dyrektywę o delegowaniu pracowników, w odniesieniu do zasady pomocniczości, zgodnie z protokołem nr 2

1. WPROWADZENIE

W swoich wytycznych politycznych¹ Komisja zobowiązała się do wspierania pogłębionego i bardziej sprawiedliwego rynku wewnętrznego. Unia ustanowiła rynek wewnętrzny, który opiera się na społecznej gospodarce rynkowej o wysokiej konkurencyjności zmierzającej do pełnego zatrudnienia i postępu społecznego, zapewnia też funkcjonowanie tego rynku.

W związku z powyższym i zgodnie ze swoim programem prac na 2016 r. Komisja przyjęła w dniu 8 marca 2016 r. wniosek² w sprawie ukierunkowanego przeglądu dyrektywy 96/71/WE o delegowaniu pracowników³. Powody, dla których Komisja podjęła działanie, oraz uzasadnienie przyjętych wyborów politycznych zostały przedstawione w uzasadnieniu i motywach projektu dyrektywy oraz towarzyszącym mu sprawozdaniu z oceny skutków⁴.

Zasadniczym celem przedstawionego wniosku jest zapewnienie swobody świadczenia usług w Unii na warunkach gwarantujących przedsiębiorstwom równe szanse oraz zapewnienie poszanowania praw pracowników. Z uwagi na obecną sytuację gospodarczą i społeczną w państwach członkowskich Komisja stwierdziła, że 20 lat po przyjęciu dyrektywy 96/71/WE jej przepisy nie gwarantują już takich warunków. W związku z tym przedstawiła odpowiedni wniosek ustawodawczy, który ma na celu usunięcie konkretnych wykrytych problemów przez wprowadzenie ograniczonej liczby ukierunkowanych zmian do wspomnianej dyrektywy.

Protokół (nr 2) w sprawie stosowania zasad pomocniczości i proporcjonalności załączony do Traktatów przewiduje, że parlamenty narodowe mogą wydać uzasadnioną opinię, jeśli uznają dany wniosek ustawodawczy za niezgodny z zasadą pomocniczości⁵. W przypadku gdy takie uzasadnione opinie wydane przez parlamenty narodowe stanowią co najmniej jedną trzecią przyznanych parlamentom głosów⁶, Komisja musi poddać wniosek ponownej analizie. Na podstawie tej analizy może ona następnie postanowić o podtrzymaniu, zmianie lub wycofaniu projektu. Decyzja taka musi być uzasadniona.

W terminie wskazanym w art. 6 protokołu nr 2 czternaście izb parlamentarnych przesłało Komisji uzasadnione opinie stwierdzające niezgodność jej wniosku przedłożonego dnia 8 marca 2016 r. z zasadą pomocniczości, co spowodowało uruchomienie procedury przewidzianej w art. 7 ust. 2 wspomnianego protokołu. Celem niniejszego komunikatu jest udzielenie odpowiedzi na zgłoszone zastrzeżenia w zakresie, w jakim dotyczą one zasady pomocniczości.

¹ http://ec.europa.eu/priorities/sites/beta-political/files/pg_pl.pdf

² Dokument COM(2016) 128 final, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52016PC0128&qid=1459769597959&from=PL>.

³ Dyrektywa 96/71/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 16 grudnia 1996 r. dotycząca delegowania pracowników w ramach świadczenia usług, Dz.U. L 18 z 21.1.1997, s. 1.

⁴ Dokument SWD(2016) 52 final.

⁵ Parlamenty narodowe mają osiem tygodni na wydanie uzasadnionej opinii w odniesieniu do projektu aktu ustawodawczego, licząc od daty jego przekazania w językach urzędowych Unii.

⁶ Każdy z parlamentów dysponuje dwoma głosami. W przypadku parlamentów dwuizbowych każda z izb dysponuje jednym głosem.

W związku z powyższym Komisja pragnie przypomnieć, że zacieśnianie stosunków z parlamentami narodowymi oraz wypracowanie z nimi nowego partnerstwa stanowi jeden z jej priorytetów, umożliwi bowiem zbliżenie Unii do jej obywateli⁷. Komisja przykłada dużą wagę do pogłębiania wiedzy instytucji na temat poszczególnych krajów, a także budowania wzajemnego zrozumienia i zapewniania skutecznych kanałów komunikacji między szczeblem krajowym i europejskim⁸.

2. PROCEDURA

Procedura przewidziana w art. 7 ust. 2 protokołu nr 2 dotyczy wyłącznie zasady pomocniczości, określonej w art. 5 ust. 3 Traktatu o Unii Europejskiej (TUE)⁹. W związku z tym w uzasadnionych opiniach w rozumieniu art. 6 protokołu nr 2 parlamenty narodowe muszą wskazać powody, dla których uważają dany projekt aktu ustawodawczego za niezgodny z tą zasadą.

W terminie wskazanym w art. 6 protokołu nr 2 czternaście izb parlamentarnych przesłało Komisji uzasadnione opinie, co spowodowało uruchomienie procedury przewidzianej w art. 7 ust. 2 wspomnianego protokołu. Opinie przedstawione zostały przez następujące izby (w nawiasach podano przysługującą im liczbę głosów): Izba Deputowanych Rumunii (1), Senat Rumunii (1), Izba Poselska Republiki Czeskiej (1), Senat Republiki Czeskiej (1), Sejm RP (1), Senat RP (1), Sejm Republiki Litewskiej (2), parlament Danii (2), parlament Chorwacji (2), Sejm łotewski, (2) Zgromadzenie Narodowe Bułgarii (2), Zgromadzenie Narodowe Węgier (2), Zgromadzenie Państwowe Estonii (2) oraz Rada Narodowa Republiki Słowackiej (2). Przedstawionym uzasadnionym opiniom odpowiadają 22 głosy¹⁰.

Ponadto sześć parlamentów narodowych (hiszpańskie *Cortes Generales*, włoska *Camera dei Deputati*, portugalska *Assembleia da República*, *House of Commons* Zjednoczonego Królestwa, francuski *Sénat* oraz włoski *Senato della Repubblica*) przesłało opinie w ramach dialogu politycznego i zasadniczo uznało projekt za zgodny z zasadą pomocniczości.

⁷ Wytyczne polityczne przewodniczącego Komisji, pkt 10 „Unia demokratycznych zmian”, ostatni akapit: „Stosunki z parlamentami krajowymi mają dla mnie olbrzymie znaczenie, szczególnie jeśli chodzi o wdrażanie zasady pomocniczości. Przeanalizuję możliwości poprawienia kontaktów z parlamentami krajowymi z myślą o przybliżeniu Unii Europejskiej jej obywatelom”.

⁸ W pismach do komisarzy zawierających opis ich działań przewodniczący Komisji stwierdził: „[c]hcę, aby wszyscy komisarze zaangażowali się w nowe partnerstwo z parlamentami narodowymi, zasługują one bowiem na szczególną uwagę, i chcę, aby (...) członkowie Komisji przedstawiali i wyjaśniali ważne propozycje lub inicjatywy parlamentom narodowym. Powinno nam to również pozwolić na pogłębienie wiedzy w ramach instytucji na temat poszczególnych krajów, budowanie wzajemnego zrozumienia i zapewnienie skutecznych kanałów komunikacji między szczeblem krajowym i europejskim”.

⁹ Artykuł 5 ust. 3 TUE: „Zgodnie z zasadą pomocniczości, w dziedzinach, które nie należą do jej wyłącznej kompetencji, Unia podejmuje działania tylko wówczas i tylko w takim zakresie, w jakim cele zamierzonego działania nie mogą zostać osiągnięte w sposób wystarczający przez Państwa Członkowskie, zarówno na poziomie centralnym, jak i regionalnym oraz lokalnym, i jeśli ze względu na rozmiary lub skutki proponowanego działania możliwe jest lepsze ich osiągnięcie na poziomie Unii”.

¹⁰ Pułap wymagany do wszczęcia procedury przewidzianej w art. 7 ust. 2 protokołu nr 2 wynosi 19 głosów.

W dniu 11 maja 2016 r., tj. następnego dnia po upływie terminu wskazanego w art. 6 protokołu 2, Komisja publicznie potwierdziła uruchomienie procedury przewidzianej w art. 7 ust. 2 protokołu nr 2.

Zgodnie z przyjętym postanowieniem zapewnienia parlamentom narodowym silnej pozycji w europejskim procesie decyzyjnym Komisja dokładnie przeanalizowała przesłane uzasadnione opinie. Przed wyciągnięciem ostatecznych wniosków skonsultowała się w kwestiach podniesionych w opiniach bezpośrednio z parlamentami narodowymi na posiedzeniach Konferencji Komisji do Spraw Unijnych Parlamentów Unii Europejskiej (COSAC), które odbyły się w dniach 13 czerwca 2016 r., kiedy to doszło do wstępnej wymiany uwag na temat aspektów proceduralnych, oraz 11 lipca 2016 r., kiedy przeprowadzono merytoryczną dyskusję w kontekście szerszej debaty dotyczącej społecznego wymiaru UE.

3. WNIOSEK KOMISJI W SPRAWIE DYREKTYWY ZMIENIAJĄCEJ DYREKTYWĘ O DELEGOWANIU PRACOWNIKÓW

Podstawę prawną wniosku Komisji z dnia 8 marca 2016 r. w sprawie dyrektywy zmieniającej dyrektywę o delegowaniu pracowników z 1996 r. stanowią przepisy dotyczące rynku wewnętrznego, tzn. art. 53 ust. 1 oraz art. 62 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE). Delegowanie pracowników ma z definicji charakter transgraniczny. Każde działanie w tym zakresie ma skutki w co najmniej dwóch państwach członkowskich. Z zasad delegowania pracowników wynikają prawa i obowiązki dla osób w różnych państwach członkowskich, tj. prawa i obowiązki, które powstają w stosunkach pomiędzy pracodawcą w państwie członkowskim pochodzenia a pracownikiem tymczasowo przebywającym w innym państwie członkowskim. Co więcej, w szczególnych okolicznościach odbiorca usługi w tym drugim państwie członkowskim może ponosić wspólną odpowiedzialność.

Delegowanie pracowników odgrywa zasadniczą rolę na rynku wewnętrznym, w szczególności w kontekście transgranicznego świadczenia usług. Komisja zobowiązała się do wzmocnienia rynku wewnętrznego, co oznacza m.in. konieczność zapewnienia ogólnej swobody świadczenia usług, a w szczególności – swobody świadczenia usług przez przedsiębiorstwa delegujące pracowników. Jest to możliwe jedynie wówczas, gdy ramy legislacyjne dotyczące delegowania pracowników określają jasne, sprawiedliwe i wykonalne przepisy.

Wniosek Komisji przewiduje trzy zasadnicze zmiany w stosunku do dyrektywy z 1996 r.

- Po pierwsze wniosek stanowi, że wszelkie bezwzględnie wiążące przepisy dotyczące wynagrodzenia obowiązujące w przyjmującym państwie wiążącym stosują się do pracowników oddelegowanych na terytorium tego państwa. Przepisy określone w prawie lub układach zbiorowych stają się wiążące w stosunku do pracowników delegowanych we wszystkich sektorach gospodarki. W przypadku gdy państwa członkowskie, zgodnie z przepisami krajowymi i stosowanymi praktykami, wymagają od przedsiębiorstw, by zlecały podwykonawstwo jedynie przedsiębiorstwom, które gwarantują pracownikom takie same warunki wynagrodzenia jak warunki mające zastosowanie w przypadku wykonawcy, wniosek umożliwi państwom członkowskim stosowanie takich przepisów na równych zasadach do przedsiębiorstw delegujących pracowników na ich terytorium.

Po drugie, wniosek stanowi, że warunki mające zastosowanie do transgranicznych agencji wynajmujących pracowników muszą być takie same jak te, które, zgodnie z art. 5

dyrektywy 2008/104/WE, mają zastosowanie do krajowych agencji wynajmujących pracowników.

Po trzecie, wniosek stanowi, że – w przypadku gdy przewidywany lub faktyczny okres delegowania jest dłuższy niż 24 miesiące – za państwo, w którym normalnie świadczona jest praca, uważa się przyjmujące państwo członkowskie. Zgodnie z przepisami rozporządzenia Rzym I¹¹ prawo pracy przyjmującego państwa członkowskiego ma zatem zastosowanie do umowy o pracę takich pracowników delegowanych, o ile strony nie umówiły się co do wyboru prawa właściwego.

Wniosek nie porusza żadnych kwestii, których dotyczy dyrektywa z 2014 r. w sprawie egzekwowania dyrektywy o delegowaniu pracowników (dyrektywa o egzekwowaniu), ukierunkowana na wzmocnienie narzędzi zwalczania nadużyć i obchodzenia przepisów oraz karania za takie działania. Skupia się on raczej na kwestiach, które dotyczą ram prawnych Unii ustanowionych w pierwotnej dyrektywie z 1996 r. W związku z tym wniosek mający na celu ukierunkowany przegląd dyrektywy z 1996 r. i dyrektywa o egzekwowaniu uzupełniają się i wzajemnie się wzmacniają.

4. PRZEGLĄD DOTYCZĄCY POMOCNICZOŚCI

4.1. Zasada pomocniczości a protokół nr 2.

Zgodnie z orzecznictwem Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej¹² kontrola sądowa zgodności z zasadą pomocniczości wymaga zbadania, czy prawodawca Unii mógł na podstawie szczegółowych informacji stwierdzić, że cel zamierzonego działania mógł zostać lepiej osiągnięty na poziomie Unii. Trybunał uznaje zatem, że instytucje Unii Europejskiej mają pewien margines swobody przy ocenie zgodności z zasadą pomocniczości. Takie samo ustalenie prawne jest wymagane w przypadku ponownej analizy wniosków ustawodawczych Komisji na mocy protokołu nr 2.

W rozumieniu art. 6 protokołu nr 2 parlamenty narodowe muszą wskazać w swoich uzasadnionych opiniach powody, dla których uważają dany projekt aktu ustawodawczego za niezgodny z zasadą pomocniczości. Niniejsza ponowna analiza ogranicza się zatem do ustalenia, czy cel zaproponowanej dyrektywy zmieniającej może zostać lepiej osiągnięty na poziomie Unii.

Uznając, że wszystkie argumenty przedstawione przez parlamenty narodowe odegrają rolę w kontekście procesu legislacyjnego, Komisja stara się do nich odnieść w szczegółowy sposób w odrębnych pismach kierowanych do właściwych parlamentów w ramach „dialogu politycznego”.

4.2. Zastrzeżenia dotyczące pomocniczości przedstawione przez parlamenty narodowe

W swoich uzasadnionych opiniach parlamenty narodowe zgłosiły następujące argumenty odnośnie do pomocniczości:

- istniejące przepisy są wystarczające i adekwatne (pkt 4.2.1.),

¹¹ 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. L 177 z 4.7.2008, s. 6.

¹² Sprawa C-547/14, Philip Morris, EU:C:2016:325, pkt 218.

- poziom Unii nie jest odpowiednim poziomem działania (pkt 4.2.2.),
- we wniosku nie uznano wyraźnie kompetencji państw członkowskich w zakresie wynagrodzeń i warunków zatrudnienia (pkt 4.2.3.),
- uzasadnienie przedstawione we wniosku w odniesieniu do zasady pomocniczości jest zbyt zwięzłe (pkt 4.2.4.).

4.2.1. Istniejące przepisy są wystarczające i adekwatne

Kilka parlamentów narodowych stwierdziło, że obowiązujące przepisy są adekwatne, przynajmniej w zakresie, w jakim obowiązująca dyrektywa umożliwia państwom członkowskim wykraczanie poza ogólne zasady (rozszerzenie układów zbiorowych na sektory inne niż sektor budowlany, pracownicy tymczasowi). Zgromadzenie Państwowe Estonii przedstawiło podobny argument w odniesieniu do warunków pracy pracowników delegowanych.

Wniosek ma zapewnić równe warunki działania usługodawców krajowych i transgranicznych oraz zapewnić, by pracownikom wykonującym pracę w tym samym miejscu chroniły te same bezwzględnie wiążące przepisy, niezależnie od tego, czy są to pracownicy lokalni czy delegowani, oraz niezależnie od sektora gospodarki. Państwa członkowskie, które mają jedynie możliwość, lecz nie obowiązek, stosowania takich przepisów w sektorach innych niż sektor budowlany nie osiągną w pełni tego celu. W istocie w takich okolicznościach państwa członkowskie mogą nie stosować tych przepisów, a tym samym nie zapewniać równych warunków działania ani odpowiedniej ochrony pracowników delegowanych w innych sektorach. Zobowiązania wszystkich państw członkowskich do stosowania takich przepisów we wszystkich sektorach gospodarki nie można wprowadzić na poziomie krajowym. Musi ono zostać ustanowione na poziomie Unii. W związku z tym Komisja uważa, że w odniesieniu do tego punktu cel wniosku może zostać lepiej osiągnięty na poziomie Unii.

Podobnie jest w przypadku nałożenia na państwa członkowskie obowiązku stosowania takich samych warunków wobec transgranicznych oraz krajowych pracowników tymczasowych.

Zgromadzenie Narodowe Bułgarii, Senat Republiki Czeskiej, Zgromadzenie Państwowe Estonii, Zgromadzenie Narodowe Węgier, Sejm Republiki Litewskiej, Sejm łotewski, Izba Deputowanych Rumunii oraz Rada Narodowa Republiki Słowackiej stwierdziły, że wyrównywanie poziomu wynagrodzeń w państwach członkowskich powinno być wynikiem stopniowego rozwoju gospodarczego, a nie działań prawodawczych Unii Europejskiej. W tym względzie należy zaznaczyć, że wniosek nie ma na celu wyrównania poziomu wynagrodzeń w poszczególnych państwach członkowskich. Wniosek jedynie zapewnia, by bezwzględnie wiążące przepisy dotyczące wynagrodzenia obowiązujące w przyjmującym państwie członkowskim stosowały się również do pracowników oddelegowanych na terytorium tego państwa. Co więcej, założenie, że z biegiem czasu rozwój gospodarczy może doprowadzić do stopniowego wyrównania poziomu wynagrodzeń, nie wyklucza konieczności zapewnienia, także w okresie przejściowym, równych warunków działania przedsiębiorstwom i odpowiedniej ochrony pracownikom delegowanym.

4.2.2. Odpowiedni poziom działania

We wszystkich uzasadnionych opiniach, z wyjątkiem opinii przedstawionej przez parlament Danii, podniesiono argument, że cel zamierzonego działania można lepiej

osiągnąć na poziomie państw członkowskich lub że Komisja w niewystarczającym stopniu uzasadniła potrzebę realizacji działania na poziomie Unii.

Zdaniem niektórych parlamentów narodowych, które przedstawiły uzasadnione opinie, dotyczy to w szczególności niektórych zaproponowanych przepisów: rozszerzenia stosowania powszechnie obowiązujących układów zbiorowych poza sektor budowlany (Zgromadzenie Narodowe Bułgarii, Izba Poselska i Senat Republiki Czeskiej) oraz przepisów dotyczących podwykonawstwa i pracowników tymczasowych (Sejm i Senat RP). Zgromadzenie Narodowe Węgier uważa, że zastąpienie we wniosku obecnego pojęcia „minimalnych stawek płacy” nowo wprowadzonym pojęciem „wynagrodzenie” nie stanowi wartości dodanej ze względu na rzekomo niejasny charakter tego ostatniego.

Jak wspomniano w sekcji 3, wniosek ma na celu ułatwienie prawidłowego funkcjonowania rynku wewnętrznego, w szczególności ułatwienie swobody świadczenia usług, przy jednoczesnym zapewnieniu równych warunków działania usługodawców krajowych i transgranicznych, odpowiedniej ochrony pracowników delegowanych oraz jasności i przewidywalności ram prawnych mających zastosowanie do pracowników delegowanych. Komisja uważa, że cele te wzajemnie się warunkują oraz że mogą zostać lepiej osiągnięte na poziomie Unii. Gdyby państwa członkowskie podejmowały jednostronne działania, na poziomie krajowym, w celu wprowadzenia zmian zaproponowanych w projekcie aktu ustawodawczego, działania te mogłyby prowadzić do fragmentacji rynku wewnętrznego w zakresie swobody świadczenia usług.

Już przyjmując dyrektywę z 1996 r. i ponownie dyrektywę o egzekwowaniu z 2014 r., prawodawca unijny ustalił, że cel zakładający ułatwienie swobody świadczenia usług, przy jednoczesnym zapewnieniu równych warunków działania usługodawców krajowych i transgranicznych oraz odpowiedniej ochrony pracowników delegowanych, można lepiej osiągnąć na poziomie Unii. Ustanowił ramy prawne dotyczące delegowania pracowników na poziomie Unii, biorąc pod uwagę nieodłącznie transgraniczny charakter delegowania pracowników oraz fakt, że jednostronne działania państw członkowskich podejmowane na poziomie krajowym mogłyby prowadzić do fragmentacji rynku wewnętrznego w zakresie swobody świadczenia usług.

Przedkładając swój wniosek, Komisja ułatwia wykonywanie praw zapisanych w art. 57 TFUE, który stanowi, że świadczący usługę może, w celu spełnienia świadczenia, wykonywać przejściowo działalność w państwie członkowskim, w którym usługa jest świadczona, na tych samych warunkach, jakie państwo to nakłada na własnych obywateli.

Działanie indywidualne ze strony państw członkowskich nie umożliwiłoby osiągnięcia innego ważnego celu, jaki mają zaproponowane środki: wprowadzenia spójności prawnej całego rynku wewnętrznego oraz jasności ram prawnych mających zastosowanie do pracowników delegowanych, ponieważ ochrona przyznawana takim pracownikom byłaby zróżnicowana i zależałaby od podejścia stosowanego przez przyjmujące państwo członkowskie. Co więcej, brak wystarczającej harmonizacji ram prawnych na poziomie Unii przyczynia się do braku znajomości praw zarówno w przypadku pracowników, przedsiębiorstw korzystających z usług, jak i agencji pracy tymczasowej.

Z wyżej wymienionych powodów Komisja jest zdania, że cele jej wniosku można lepiej osiągnąć na poziomie Unii

4.2.3. Brak wyraźnego uznania kompetencji państw członkowskich

Zastrzeżenia parlamentu Danii dotyczące pomocniczości wynikają z faktu, że – w przeciwieństwie do dyrektywy 96/71/WE – wniosek nie odnosi się bezpośrednio do kompetencji państw członkowskich, jeśli chodzi o definicje płacy oraz warunków zatrudnienia.

Wniosek Komisji bezsprzecznie nie narusza jednak kompetencji państw członkowskich w zakresie ustalania wynagrodzenia oraz innych warunków zatrudnienia zgodnie z prawem krajowym i przyjętymi praktykami, i we wniosku tym wyraźnie to stwierdzono. W motywie 12 stwierdza się, że „[d]o kompetencji państw członkowskich należy ustanowienie przepisów dotyczących wynagrodzenia zgodnie z ich prawem i praktyką”. Ponadto w tekście zmieniającym art. 3 ust. 1 akapit pierwszy wyjaśnia się, że warunki zatrudnienia, jakie mają być stosowane do pracowników delegowanych, to warunki obowiązujące w państwie członkowskim, gdzie wykonywana jest praca, gwarantowane prawem lub mającymi powszechnie zastosowanie układami zbiorowymi. W zmienionej dyrektywie wynagrodzenie oznacza „wszystkie elementy wynagrodzenia obowiązkowe na mocy krajowych przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych, układów zbiorowych lub orzeczeń arbitrażowych, które zostały uznane za powszechnie stosowane lub, w przypadku braku systemu uznawania układów zbiorowych lub orzeczeń arbitrażowych za powszechnie stosowane, innych układów zbiorowych lub orzeczeń arbitrażowych w rozumieniu ust. 8 drugiego akapitu, w państwie członkowskim, na którego terytorium pracownik jest delegowany”.

W związku z tym wniosek nie reguluje kwestii wynagrodzenia, ani nie określa wysokości wynagrodzenia lub jego elementów składowych na poziomie Unii. Stanowi on jedynie, że przyjęte przez państwa członkowskie bezwzględnie wiążące przepisy dotyczące wynagrodzenia powinny być stosowane w sposób niedyskryminujący do lokalnych i transgranicznych usługodawców oraz do pracowników lokalnych i delegowanych.

Parlament Danii twierdzi również, że wniosek budzi wątpliwości co do kompetencji państw członkowskich w zakresie określania warunków mających zastosowanie do pracowników tymczasowych. Parlament Danii nie kwestionuje możliwości podejmowania działań w tej sprawie przez Unię, ani faktu, że wniosek nadaje obligatoryjny charakter rozwiązaniom przewidzianym w dyrektywie z 1996 r., które obecnie są nieobowiązkowe. Jego zdaniem tym, co mogłoby podważyć kompetencje krajowe, jest podejście polegające na wprowadzeniu wyraźnego odwołania się do art. 5 dyrektywy 2008/104/WE.

Aby ułatwić transgraniczne świadczenie usług przez agencje pracy tymczasowej, przy zagwarantowaniu równych warunków działania i odpowiedniej ochrony pracowników tymczasowych, należy zapewnić, by transgraniczni pracownicy tymczasowi otrzymali takie same prawa, jak te przewidziane w dyrektywie 2008/104/WE w odniesieniu do krajowych pracowników tymczasowych. Zasada ta nie narusza kompetencji poszczególnych państw członkowskich do określenia takich praw.

4.2.4. Brak uzasadnienia

Uznawszy za zbyt związane wyjaśnienie przedstawione w uzasadnieniu wniosku, kilka parlamentów narodowych stwierdziło, że Komisja nie zastosowała się do wymogu art. 5

protokołu nr 2 do Traktatu¹³, który stanowi, że projekty aktów ustawodawczych muszą zawierać odpowiednie uzasadnienie dotyczące zgodności z zasadami pomocniczości i proporcjonalności.

Taką uwagę zgłosiły: Zgromadzenie Narodowe Bułgarii, Izba Poselska i Senat Republiki Czeskiej, parlament Chorwacji, Zgromadzenie Narodowe Węgier, łotewski Sejm, Sejm RP, Senat Rumunii oraz Rada Narodowa Republiki Słowackiej

Zgodnie z orzecznictwem Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej¹⁴ obowiązek podania przyczyn leżących u podstaw aktów prawnych, wynikający z art. 296 akapit drugi TFUE, wymaga podania uzasadnienia przyjęcia przez daną instytucję badanych środków, tak aby umożliwić Trybunałowi wykonanie jego funkcji kontrolnych, a państwom członkowskim i zainteresowanym obywatelom zaznajomienie się z warunkami zastosowania Traktatu przez instytucje unijne. W tym samym wyroku Trybunał zatwierdził dorozumianą i dosyć wąską argumentację jako wystarczającą dla uzasadnienia zgodności z zasadą pomocniczości. W późniejszym wyroku Trybunał wyjaśnił, że poszanowanie obowiązku uzasadnienia w odniesieniu do zasady pomocniczości należy ocenić z uwzględnieniem nie tylko brzmienia zaskarżonego aktu, ale także kontekstu, w jakim został on przyjęty, oraz okoliczności sprawy¹⁵. Trybunał bada w szczególności, czy przedstawiony przez Komisję wniosek oraz sporządzona przez nią ocena skutków zawierają wystarczające dowody ukazujące w sposób jasny i jednoznaczny korzyści związane z działaniem podjętym na poziomie Unii zamiast działania na poziomie państw członkowskich¹⁶.

W tym przypadku w odniesieniu do pomocniczości w uzasadnieniu wniosku stwierdzono: „Istniejąca dyrektywa może zostać zmieniona jedynie poprzez przyjęcie nowej dyrektywy”. To stwierdzenie jest związane, ale jego uzupełnienie znajduje się w motywach projektu dyrektywy oraz towarzyszącym mu sprawozdaniu z oceny skutków.

W motywach projektu dyrektywy wyjaśniono, dlaczego potrzebne są działania na poziomie Unii, aby poprawić niektóre aspekty unijnych ram prawnych dotyczących delegowania pracowników.

Jak wspomniano powyżej, w motywie 12 stwierdzono, że „[d]o kompetencji państw członkowskich należy ustanowienie przepisów dotyczących wynagrodzenia zgodnie z ich prawem i praktyką”.

¹³ Art. 5 protokołu nr 2 stanowi, że „[p]rojekty aktów ustawodawczych są uzasadniane w odniesieniu do zasad pomocniczości i proporcjonalności. Każdy projekt aktu ustawodawczego powinien zawierać szczegółowe stwierdzenie umożliwiające ocenę zgodności z zasadami pomocniczości i proporcjonalności. Takie stwierdzenie powinno zawierać dane umożliwiające ocenę skutków finansowych danego projektu aktu oraz, w przypadku dyrektywy, jej skutków dla regulacji wprowadzanych przez państwa członkowskie, w tym, w stosownym przypadku, dla prawodawstwa regionalnego”.

¹⁴ Sprawa C-233/94, Niemcy przeciwko Parlamentowi i Radzie, EU:C:1997:231, pkt 25.

¹⁵ Sprawa C-547/14, Philip Morris, EU:C:2016:325, pkt 225; zob. również wyrok w sprawie C-508/13, Estonia przeciwko Parlamentowi i Radzie, EU:C:2015:403, pkt 61.

¹⁶ Sprawa C-547/14, Philip Morris, EU:C:2016:325, pkt 226.

Ponadto w sprawozdaniu z oceny skutków, które towarzyszy wnioskowi, zawarto bardziej szczegółową ocenę zgodności wniosku z zasadami pomocniczości i proporcjonalności¹⁷.

Komisja uważa, że te informacje są wystarczające, aby unijny prawodawca oraz parlamenty narodowe mogli ustalić, czy rozpatrywany projekt aktu ustawodawczego jest zgodny z zasadą pomocniczości.

5. WNIOSEK

W świetle powyższych ustaleń Komisja uznaje swój wniosek z dnia 8 marca 2016 r. w sprawie ukierunkowanego przeglądu dyrektywy 96/71/WE dotyczącej delegowania pracowników za zgodny z zasadą pomocniczości zapisaną w art. 5 ust. 3 TUE oraz stwierdza, że nie wymaga on zmian ani wycofania. Komisja podtrzymuje zatem ten wniosek.

Komisja będzie kontynuować dialog polityczny ze wszystkimi parlamentami narodowymi na temat argumentów, które wykraczają poza kwestie zgodności z zasadą pomocniczości, i wyraża gotowość do rozpoczęcia dyskusji z Parlamentem Europejskim i Radą w odniesieniu do zgłoszonych zastrzeżeń w celu przyjęcia proponowanej dyrektywy.

¹⁷ W pkt 2.6 sprawozdania czytamy: „Ramy prawne delegowania pracowników między państwami członkowskimi mogą być ustanowione jedynie na poziomie UE. Celem jest ułatwienie świadczenia usług transgranicznych w drodze delegowania pracowników dzięki zwiększeniu jasności i przejrzystości obowiązujących przepisów dotyczących rynku pracy w przyjmującym państwie członkowskim, na terytorium którego delegowany jest dany pracownik; a także zapewnienie równych warunków konkurencji w zakresie świadczenia usług między przedsiębiorstwami delegującymi pracowników a lokalnymi przedsiębiorstwami w przyjmujących państwach członkowskich, przy jednoczesnym zapewnieniu delegowanym pracownikom odpowiedniej ochrony podczas wykonywania pracy w przyjmującym państwie członkowskim. Działanie UE polegające na przyjęciu dyrektywy jest uzasadnione o tyle, o ile promuje swobodę świadczenia usług transgranicznych zgodnie z art. 56 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE). Dyrektywa przewiduje obecnie jednolite w całej UE ramy regulacyjne ustanawiające podstawowe zasady ochrony w przyjmującym państwie członkowskim, które – niezależnie od swojej treści – muszą być stosowane do pracowników delegowanych. W związku z tym, przy pełnym poszanowaniu zasady pomocniczości, państwa członkowskie i partnerzy społeczni pozostają odpowiedzialni, na odpowiednim poziomie, za ustanawianie przepisów prawa pracy oraz określanie mechanizmów ustalania płac, poziomu wynagrodzenia i jego składników, zgodnie z krajowym prawem i przyjętymi praktykami. Planowana inicjatywa nie zmienia tego podejścia. Jest zatem zgodna z zasadami pomocniczości i proporcjonalności i nie ingeruje w kompetencje organów krajowych ani partnerów społecznych”.