



Zbiór Orzeczeń

WYROK TRYBUNAŁU (wielka izba)

z dnia 8 grudnia 2020 r.*

Skarga o stwierdzenie nieważności – Dyrektywa (UE) 2018/957 – Swoboda świadczenia usług – Delegowanie pracowników – Warunki zatrudnienia – Wynagrodzenie – Okres oddelegowania – Określenie podstawy prawnej – Artykuły 53 i 62 TFUE – Zmiana obowiązującej dyrektywy – Artykuł 9 TFUE – Zasada niedyskryminacji – Konieczność – Zasada proporcjonalności – Rozporządzenie (WE) nr 593/2008 – Zakres stosowania – Transport drogowy – Artykuł 58 TFUE

W sprawie C-626/18

mającej za przedmiot skargę o stwierdzenie nieważności na podstawie art. 263 TFUE, wniesioną w dniu 3 października 2018 r.,

Rzeczpospolita Polska, którą reprezentowali B. Majczyna i D. Lutostańska, w charakterze pełnomocników,

strona skarżąca,

przeciwko

Parlamentowi Europejskiemu, który reprezentowali początkowo M. Martínez Iglesias, K. Wójcik, A. Pospíšilová Padowska i L. Visaggio, a następnie M. Martínez Iglesias, K. Wójcik, L. Visaggio i A. Tamás, w charakterze pełnomocników,

strona pozwana,

popieranemu przez:

Republikę Federalną Niemiec, którą reprezentowali początkowo J. Möller oraz T. Henze, a następnie J. Möller, w charakterze pełnomocników,

Republikę Francuską, którą reprezentowali E. de Moustier, A.-L. Desjonquères i R. Coesme, w charakterze pełnomocników,

Królestwo Niderlandów, które reprezentowali M.K. Bulterman, C. Schillemans oraz J. Langer, w charakterze pełnomocników,

Komisję Europejską, którą reprezentowali M. Kellerbauer, B.-R. Killmann i A. Szmytkowska, w charakterze pełnomocników,

interwenienci,

* Język postępowania: polski.

Radzie Unii Europejskiej, którą reprezentowali początkowo E. Ambrosini, K. Adamczyk Delamarre i A. Norberg, a następnie E. Ambrosini, A. Sikora-Kalèda, Z. Bodnar i A. Norberg, w charakterze pełnomocników,

strona pozwana,

popieranej przez:

Republikę Federalną Niemiec, którą reprezentowali początkowo J. Möller i T. Henze, a następnie J. Möller, w charakterze pełnomocników,

Republikę Francuską, którą reprezentowali E. de Moustier, A.-L. Desjonquères i R. Coesme, w charakterze pełnomocników,

Królestwo Niderlandów, które reprezentowali M.K. Bulterman, C. Schillemans i J. Langer, w charakterze pełnomocników,

Królestwo Szwecji, które reprezentowali początkowo C. Meyer-Seitz, A. Falk, H. Shev, J. Lundberg i H. Eklinder, a następnie C. Meyer-Seitz, H. Shev i H. Eklinder, w charakterze pełnomocników,

Komisję Europejską, którą reprezentowali M. Kellerbauer, B.-R. Killmann i A. Szmytkowska, w charakterze pełnomocników,

interwenienci,

TRYBUNAŁ (wielka izba),

w składzie: K. Lenaerts, prezes, R. Silva de Lapuerta, wiceprezes, J.-C. Bonichot, M. Vilaras (sprawozdawca), E. Regan, M. Ilešić i N. Wahl, prezesi izb, E. Juhász, D. Šváby, S. Rodin, F. Biltgen, K. Jürimäe, C. Lycourgos, P.G. Xuereb i N. Jääskinen, sędziowie,

rzecznik generalny: M. Campos Sánchez-Bordona,

sekretarz: R. Șereș, administratorka,

uwzględniając pisemny etap postępowania i po przeprowadzeniu rozprawy w dniu 3 marca 2020 r.,

po zapoznaniu się z opinią rzecznika generalnego na posiedzeniu w dniu 28 maja 2020 r.,

wydaje następujący

Wyrok

- 1 Rzeczpospolita Polska żąda w skardze tytułem głównym, aby Trybunał stwierdził nieważność art. 1 pkt 2 lit. a), art. 1 pkt 2 lit. b) oraz art. 3 ust. 3 dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/957 z dnia 28 czerwca 2018 r. zmieniającej dyrektywę 96/71/WE dotyczącą delegowania pracowników w ramach świadczenia usług (Dz.U. 2018, L 173, s. 16; sprostowanie: Dz.U. 2019, L 91, s. 77) (zwanej dalej „zaskarżoną dyrektywą”), a tytułem ewentualnym żąda, aby Trybunał stwierdził nieważność zaskarżonej dyrektywy w całości.

I. Ramy prawne

A. Traktat FUE

- 2 Artykuł 9 TFUE stanowi:

„Przy określaniu i realizacji swoich polityk i działań Unia bierze pod uwagę wymogi związane ze wspieraniem wysokiego poziomu zatrudnienia, zapewnianiem odpowiedniej ochrony socjalnej, zwalczaniem wykluczenia społecznego, a także z wysokim poziomem kształcenia, szkolenia oraz ochrony zdrowia ludzkiego”.

- 3 Artykuł 53 TFUE stanowi:

„1. W celu ułatwienia podejmowania i wykonywania działalności prowadzonej na własny rachunek Parlament Europejski i Rada [Unii Europejskiej], stanowiąc zgodnie ze zwykłą procedurą prawodawczą, uchwalają dyrektywy zmierzające do wzajemnego uznawania dyplomów, świadectw i innych dokumentów potwierdzających posiadanie kwalifikacji oraz do koordynacji przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych państw członkowskich dotyczących podejmowania i wykonywania działalności prowadzonej na własny rachunek.

2. W odniesieniu do zawodów medycznych i paramedycznych oraz farmaceutycznych, stopniowe znoszenie ograniczeń zależy od koordynacji warunków ich wykonywania w różnych państwach członkowskich”.

- 4 Zgodnie z art. 58 ust. 1 TFUE:

„Swobodę przepływu usług w dziedzinie transportu regulują postanowienia tytułu dotyczącego transportu”.

- 5 Artykuł 62 TFUE stanowi:

„Postanowienia artykułów 51–54 mają zastosowanie do spraw uregulowanych w niniejszym rozdziale”.

B. Przepisy dotyczące pracowników delegowanych

1. Dyrektywa 96/71WE

- 6 Dyrektywa 96/71/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 16 grudnia 1996 r. dotycząca delegowania pracowników w ramach świadczenia usług (Dz.U. 1997, L 18, s. 1 – wyd. spec. w jęz. polskim, rozdz. 5, t. 2, s. 431) została przyjęta na podstawie art. 57 ust. 2 i art. 66 WE (obecnie, odpowiednio, art. 53 ust. 1 i art. 62 TFUE).
- 7 Zgodnie z art. 3 ust. 1 dyrektywy 96/71 celem tej dyrektywy było zagwarantowanie pracownikom delegowanym na terytorium państw członkowskich warunków zatrudnienia, obejmujących określone w niej kwestie, które w państwie członkowskim, gdzie wykonywana była praca, zostały ustalone przez przepisy ustawowe, wykonawcze lub administracyjne lub przez układy zbiorowe, lub orzeczenia arbitrażowe uznane za powszechnie stosowane.
- 8 Wśród kwestii, których dotyczyła dyrektywa 96/71, w art. 3 ust. 1 lit. c) wymieniono kwestie dotyczące minimalnych stawek płacy, wraz ze stawką za nadgodziny.

2. Zaskarżona dyrektywa

9 Podstawę prawną zaskarżonej dyrektywy stanowi art. 53 ust. 1 i art. 62 TFUE.

10 Motywy 1, 4, 6, 9–11 zaskarżonej dyrektywy brzmią następująco:

„(1) Swobodny przepływ pracowników, swoboda przedsiębiorczości oraz swoboda świadczenia usług są podstawowymi zasadami rynku wewnętrznego zapisanymi w Traktacie o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE). Unia usprawnia wykonywanie i egzekwowanie tych zasad po to, by zagwarantować przedsiębiorstwom równe warunki działania, a także zapewnić poszanowanie praw pracowniczych.

[...]

(4) Ponad dwadzieścia lat po przyjęciu dyrektywy [96/71] konieczne okazało się przeprowadzenie oceny, czy akt ten 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. Aby zapewnić jednolite stosowanie przepisów i doprowadzić do rzeczywistej konwergencji społecznej, równolegle do zmiany dyrektywy [96/71] priorytetowo należy traktować wdrożenie i egzekwowanie dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/67/UE [z dnia 15 maja 2014 r. w sprawie egzekwowania dyrektywy 96/71, zmieniającej rozporządzenie (UE) nr 1024/2012 w sprawie współpracy administracyjnej za pośrednictwem systemu wymiany informacji na rynku wewnętrznym (»rozporządzenie w sprawie IMI«) (Dz.U. 2014, L 159, s. 11)].

[...]

(6) Zasada równego traktowania i zakaz dyskryminacji ze względu na przynależność państwową są zapisane w prawie Unii począwszy od traktatów założycielskich. Zasada równej płacy została wprowadzona prawem wtórnym i dotyczy nie tylko równości kobiet i mężczyzn, ale także pracowników zatrudnionych na czas określony i porównywalnych pracowników zatrudnionych na czas nieokreślony, pracowników zatrudnionych w niepełnym i pełnym wymiarze godzin oraz pracowników tymczasowych i porównywalnych pracowników zatrudnionych w przedsiębiorstwie użytkownika. Zasady te obejmują zakaz podejmowania jakichkolwiek środków, które mogą powodować bezpośrednią lub pośrednią dyskryminację ze względu na przynależność państwową. Przy stosowaniu tych zasad należy brać pod uwagę stosowne orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej.

[...]

(9) 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.

- (10) 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.
- (11) Jeżeli okres delegowania przekracza 12 lub, w stosownych przypadkach, 18 miesięcy, dodatkowymi warunkami zatrudnienia, których stosowanie ma być zagwarantowane przez przedsiębiorstwo delegujące pracowników na terytorium innego państwa członkowskiego, powinni być również objęci pracownicy, którzy są delegowani w celu zastąpienia innych pracowników delegowanych wykonujących to samo zadanie w tym samym miejscu, co ma zapewnić, by takie zastępstwa nie były wykorzystywane do obchodzenia przepisów, które normalnie miałyby zastosowanie”.
- 11 Motywy 16–19 tej dyrektywy mają następujące brzmienie:
- „(16) Na prawdziwie zintegrowanym i konkurencyjnym rynku wewnętrznym przedsiębiorstwa konkurują w oparciu o takie czynniki jak wydajność, skuteczność oraz wykształcenie i kwalifikacje siły roboczej, a także jakość swoich towarów i usług oraz stopień ich innowacyjności.
- (17) 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.
- (18) Przy porównywaniu wynagrodzenia wypłacanego pracownikowi delegowanemu i wynagrodzenia należnego zgodnie z krajowym ustawodawstwem i/lub praktyką przyjmującego państwa członkowskiego pod uwagę należy brać kwotę wynagrodzenia brutto. Porównywać należy całkowite kwoty wynagrodzenia brutto, a nie poszczególne elementy składowe wynagrodzenia, które są obowiązkowe zgodnie z niniejszą dyrektywą. Niemniej, aby zapewnić przejrzystość i ułatwić właściwym organom i podmiotom przeprowadzanie kontroli, konieczne jest, by wszystkie elementy składowe wynagrodzenia można było wystarczająco szczegółowo zidentyfikować zgodnie z krajowym ustawodawstwem i/lub praktyką państwa członkowskiego, z którego delegowano pracownika. Dodatki z tytułu delegowania należy uznawać za część wynagrodzenia i brać pod uwagę przy porównywaniu kwot wynagrodzenia brutto, chyba że dodatki te dotyczą wydatków faktycznie poniesionych w związku z delegowaniem, takich jak koszty podróży, wyżywienia i zakwaterowania.
- (19) Dodatki z tytułu delegowania często służą kilku celom. W zakresie, w jakim ich celem jest zwrot wydatków poniesionych w związku z delegowaniem, takich jak koszty podróży, wyżywienia i zakwaterowania, nie powinny być one uznawane za część wynagrodzenia. Do państw członkowskich należy ustanowienie – zgodnie z ich krajowym ustawodawstwem i/lub praktyką – przepisów dotyczących zwrotu takich wydatków. Pracodawca powinien dokonywać zwrotu takich wydatków pracownikom delegowanym zgodnie z krajowym ustawodawstwem i/lub praktyką mającymi zastosowanie do danego stosunku pracy”.

12 Zgodnie z motywem 24 tej dyrektywy:

„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”.

13 Artykuł 1 pkt 1 lit. b) zaskarżonej dyrektywy wprowadza do art. 1 dyrektywy 96/71 ustępy -1 i -1a:

„-1. [Dyrektywa 96/71] 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. [Dyrektywa 96/71] 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 i/lub praktyką. [D]yrektywa nie narusza również prawa do negocjowania, zawierania i egzekwowania umów zbiorowych ani podejmowania działań zbiorowych zgodnie z krajowym ustawodawstwem i/lub praktyką”.

14 Artykuł 1 pkt 2 lit. a) zaskarżonej dyrektywy zmienia art. 3 ust. 1 akapit pierwszy lit. c) dyrektywy 96/71, dodaje do tego akapitu lit. h) i i) oraz wprowadza do art. 3 ust. 1 akapit trzeci jak następuje:

„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, określone są przez:

- przepisy ustawowe, wykonawcze lub administracyjne i/lub
- umowy zbiorowe lub orzeczenia arbitrażowe uznane za powszechnie stosowane lub które w innym przypadku mają zastosowanie zgodnie z ust. 8:

[...]

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

[...]

- 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.

[...]

Do celów [...] dyrektywy [96/71] pojęcie wynagrodzenia jest określone zgodnie z krajowym ustawodawstwem i/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”.

- 15 Artykuł 1 pkt 2 lit. b) zaskarżonej dyrektywy wprowadza do art. 3 dyrektywy 96/71 ust. 1a o następującym brzmieniu:

„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, określone są przez:

- przepisy ustawowe, wykonawcze lub administracyjne i/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”.

- 16 Zgodnie z art. 1 pkt 2 lit. c) zaskarżonej dyrektywy art. 3 ust. 7 dyrektywy 96/71 ma obecnie następujące brzmienie:

„Ust[ępy] 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, żywienia i zakwaterowania. Pracodawca, bez uszczerbku dla ust. 1 akapit pierwszy lit. i), dokonuje zwrotu takich wydatków pracownikowi delegowanemu zgodnie z krajowym ustawodawstwem i/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”.

17 Artykuł 3 ust. 3 zaskarżonej dyrektywy stanowi:

„Niniejsza dyrektywa ma zastosowanie do sektora transportu drogowego od daty rozpoczęcia stosowania aktu ustawodawczego zmieniającego dyrektywę 2006/22/WE [Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 15 marca 2006 r. w sprawie minimalnych warunków wykonania rozporządzeń Rady (EWG) nr 3820/85 i (EWG) nr 3821/85 dotyczących przepisów socjalnych odnoszących się do działalności w transporcie drogowym oraz uchylającą dyrektywę Rady 88/599/EWG (Dz.U. 2006, L 102, s. 35)] w odniesieniu do wymogów dotyczących egzekwowania prawa oraz ustanawiającego szczegółowe zasady w odniesieniu do dyrektywy [96/71] i dyrektywy [2014/67] dotyczące delegowania kierowców w sektorze transportu drogowego”.

C. Przepisy dotyczące prawa właściwego dla zobowiązań umownych

18 Motyw 40 rozporządzenia 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) (zwanego dalej „rozporządzeniem »Rzym I«”) brzmi:

„Należy unikać rozproszenia norm kolizyjnych w ramach kilku instrumentów oraz różnic pomiędzy tymi normami. Niniejsze rozporządzenie nie powinno wykluczać jednak możliwości włączenia norm kolizyjnych odnoszących się do zobowiązań umownych do przepisów prawa [Unii] w odniesieniu do kwestii szczególnych.

Niniejsze rozporządzenie nie powinno uchybiać stosowaniu innych instrumentów ustanawiających przepisy mające wesprzeć właściwe funkcjonowanie rynku wewnętrznego, jeżeli nie mogą one być stosowane łącznie z prawem wskazanym przez przepisy niniejszego rozporządzenia. [...]”.

19 Artykuł 8 tego rozporządzenia, zatytułowany „Indywidualne umowy o pracę”, stanowi:

„1. Indywidualna umowa o pracę podlega prawu wybranemu przez strony zgodnie z art. 3. Taki wybór prawa nie może jednak prowadzić do pozbawienia pracownika ochrony przyznanej mu na podstawie przepisów, których nie można wyłączyć w drodze umowy, na mocy prawa, jakie, w przypadku braku wyboru, byłoby właściwe zgodnie z ust. 2, 3 i 4 niniejszego artykułu.

2. W zakresie, w jakim strony nie dokonały wyboru prawa właściwego dla indywidualnej umowy o pracę, 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.

[...]”.

20 Zgodnie z brzmieniem art. 9 wspomnianego rozporządzenia:

„1. Przepisy wymuszające swoje zastosowanie to przepisy, których przestrzeganie uważane jest przez państwo za tak istotny element ochrony jego interesów publicznych, takich jak organizacja polityczna, społeczna lub gospodarcza, że znajdują one zastosowanie do stanów faktycznych objętych ich zakresem bez względu na to, jakie prawo jest właściwe dla umowy zgodnie z niniejszym rozporządzeniem.

2. Niniejsze rozporządzenie nie narusza stosowania przepisów wymuszających swoje zastosowanie państwa sądu orzekającego.

3. Można przyznać skuteczność przepisom wymuszającym swoje zastosowanie państwa, w którym ma nastąpić lub nastąpiło wykonanie zobowiązań wynikających z umowy, w zakresie, w jakim przepisy te powodują, że wykonanie umowy jest niezgodne z prawem. Rozważając przyznanie skuteczności takim przepisom, uwzględnia się ich charakter i cel oraz skutki ich zastosowania lub niezastosowania”.

- 21 Artykuł 23 tego samego rozporządzenia, zatytułowany „Stosunek do innych przepisów prawa [Unii]”, stanowi:

„Z wyjątkiem art. 7 niniejsze rozporządzenie nie uchybia stosowaniu przepisów prawa [Unii], które w odniesieniu do kwestii szczególnych ustanawiają normy kolizyjne odnoszące się do zobowiązań umownych”.

II. Żądania stron i postępowanie przed Trybunałem

- 22 Rzeczpospolita Polska wnosi do Trybunału o:

- tytułem głównym
 - stwierdzenie nieważności art. 1 pkt 2 lit. a) zaskarżonej dyrektywy, ustalającego brzmienie nowego art. 3 ust. 1 akapit pierwszy lit. c) i nowego art. 3 ust. 1 akapit trzeci dyrektywy 96/71;
 - stwierdzenie nieważności art. 1 pkt 2 lit. b) zaskarżonej dyrektywy, ustalającego brzmienie art. 3 ust. 1a dyrektywy 96/71 oraz
 - stwierdzenie nieważności art. 3 ust. 3 zaskarżonej dyrektywy;
- tytułem ewentualnym – stwierdzenie nieważności zaskarżonej dyrektywy, a także
- obciążenie Parlamentu Europejskiego i Rady kosztami postępowania.

- 23 Parlament i Rada wnoszą do Trybunału o oddalenie skargi i obciążenie Rzeczypospolitej Polskiej kosztami postępowania.

- 24 Decyzją prezesa Trybunału z dnia 2 kwietnia 2019 r. Republika Federalna Niemiec, Republika Francuska, Królestwo Niderlandów i Komisja Europejska zostały dopuszczone do sprawy w charakterze interwenientów popierających żądania Parlamentu i Rady.

- 25 Decyzją prezesa Trybunału z dnia 2 kwietnia 2019 r. Królestwo Szwecji zostało dopuszczone do sprawy w charakterze interwenienta popierającego żądania Rady.

III. W przedmiocie skargi

- 26 Tytułem głównym Rzeczpospolita Polska wysuwa żądania skierowane przeciwko kilku konkretnym przepisom zaskarżonej dyrektywy, a tytułem ewentualnym – żądanie stwierdzenia nieważności tej dyrektywy w całości.

- 27 Parlament uważa, że żądania przedstawione tytułem głównym nie są dopuszczalne, ponieważ zaskarżone przepisy nie mogą zostać oddzielone od pozostałych przepisów zaskarżonej dyrektywy.

A. W przedmiocie dopuszczalności żądań wysuniętych tytułem głównym

- 28 Należy przypomnieć, że stwierdzenie częściowej nieważności aktu prawa Unii jest możliwe jedynie wtedy, gdy przepisy, o których stwierdzenie nieważności wniesiono, mogą zostać oddzielone od pozostałych przepisów tego aktu. W tym względzie Trybunał wielokrotnie orzekał, że ten wymóg nie jest spełniony, jeśli konsekwencją stwierdzenia częściowej nieważności aktu jest zmiana jego istoty (wyroki: z dnia 12 listopada 2015 r., Zjednoczone Królestwo/Parlament i Rada, C-121/14, EU:C:2015:749, pkt 20; a także z dnia 9 listopada 2017 r., SolarWorld/Rada, C-204/16 P, EU:C:2017:838, pkt 36).
- 29 Sprawdzenie możliwości oddzielenia przepisów aktu prawa Unii wymaga zbadania ich zakresu, aby ocenić, czy stwierdzenie ich nieważności zmieniałoby ducha i istotę tego aktu (wyroki: z dnia 12 listopada 2015 r., Zjednoczone Królestwo/Parlament i Rada, C-121/14, EU:C:2015:749, pkt 21; a także z dnia 9 listopada 2017 r., SolarWorld/Rada, C-204/16 P, EU:C:2017:838, pkt 37).
- 30 Poza tym kwestia, czy stwierdzenie częściowej nieważności aktu prawnego Unii zmienia jego istotę, stanowi kryterium obiektywne, a nie subiektywne związane z wolą polityczną instytucji, która wydała sporny akt (wyroki: z dnia 30 marca 2006 r., Hiszpania/Rada, C-36/04, EU:C:2006:209, pkt 14; z dnia 29 marca 2012 r., Komisja/Estonia, C-505/09 P, EU:C:2012:179, pkt 121).
- 31 Zarówno art. 1 pkt 2 lit. a), jak i art. 1 pkt 2 lit. b) zaskarżonej dyrektywy wprowadzają zmiany do dyrektywy 96/71, po pierwsze, poprzez zastąpienie pojęcia „minimalnej stawki płacy” pojęciem „wynagrodzenia” w art. 3 ust. 1 akapit pierwszy lit. c) tej ostatniej dyrektywy, a po drugie, poprzez wprowadzenie do rzeczony dyrektywy art. 3 ust. 1a, który przewiduje szczególny system w odniesieniu do oddelegowania co do zasady przekraczającego 12 miesięcy.
- 32 Obie nowe normy, które zostały ustanowione tymi przepisami zaskarżonej dyrektywy wprowadzają poważne zmiany do ustanowionego dyrektywą 96/71 reżimu pracowników delegowanych. Są to zasadnicze zmiany wprowadzone do tego reżimu, które zmieniają początkowo ustaloną równowagę interesów.
- 33 Stwierdzenie nieważności ww. przepisów zaskarżonej dyrektywy naruszałoby zatem samą istotę tej dyrektywy, ponieważ przepisy te można postrzegać jako stanowiące trzon nowego reżimu delegowania, wprowadzonego przez prawodawcę Unii (zob. analogicznie wyrok z dnia 30 marca 2006 r., Hiszpania/Rada, C-36/04, EU:C:2006:209, pkt 16).
- 34 W związku z tym żądania główne dotyczące stwierdzenia nieważności art. 1 pkt 2 lit. a) i art. 1 pkt 2 lit. b) zaskarżonej dyrektywy nie są dopuszczalne, ponieważ przepisy te nie mogą zostać oddzielone od pozostałych przepisów tej dyrektywy.
- 35 Natomiast, skoro art. 3 ust. 3 zaskarżonej dyrektywy, którego również dotyczą żądania główne, stanowi jedynie, że będzie on miał zastosowanie do sektora transportu od dnia opublikowania konkretnego aktu ustawodawczego, stwierdzenie nieważności tego przepisu nie naruszałoby istoty tej dyrektywy.
- 36 Ponieważ zarzut trzeci skargi, który odnosi się konkretnie do wspomnianego przepisu, jest wspólny dla żądań przedstawionych tytułem głównym i ewentualnym, odpowiedź na ten zarzut zostanie udzielona podczas badania tych ostatnich żądań.

B. W przedmiocie żądań przedstawionych tytułem ewentualnym

- 37 Na poparcie swoich żądań Rzeczpospolita Polska podnosi trzy zarzuty, dotyczące, odpowiednio, naruszenia art. 56 TFUE przez art. 1 pkt 2 lit. a) i b) zaskarżonej dyrektywy, wyboru błędnej podstawy prawnej dla przyjęcia tej dyrektywy oraz niesłusznego włączenia sektora transportu drogowego do zakresu stosowania wspomnianej dyrektywy.
- 38 W pierwszej kolejności należy zbadać zarzut drugi, ponieważ dotyczy on wyboru podstawy prawnej zaskarżonej dyrektywy, a zatem chodzi o kwestię wstępną w stosunku do zbadania zarzutów skierowanych przeciwko jej treści, następnie zarzut pierwszy i wreszcie zarzut trzeci.

1. W przedmiocie zarzutu drugiego, dotyczącego wyboru błędnej podstawy prawnej dla przyjęcia zaskarżonej dyrektywy

a) Argumentacja stron

- 39 Rzeczpospolita Polska kwestionuje zastosowanie art. 53 ust. 1 i art. 62 TFUE jako podstawy prawnej zaskarżonej dyrektywy, twierdząc, że w przeciwieństwie do dyrektywy 96/71 zaskarżona dyrektywa wprowadza ograniczenia swobody świadczenia usług przez przedsiębiorstwa delegujące pracowników.
- 40 W tym względzie podnosi ona, że głównym celem zaskarżonej dyrektywy jest ochrona pracowników delegowanych i że w konsekwencji powinna ona być opierać się na przepisach traktatu FUE mających znaczenie w dziedzinie polityki społecznej.
- 41 Ponadto utrzymuje ona, że art. 1 pkt 2 lit. a) i b) zaskarżonej dyrektywy nie ma na celu ułatwienia wykonywania działalności prowadzonej na własny rachunek, a wręcz przeciwnie – cel ten podważa. Zastąpienie pojęcia „minimalnych stawek płacy” pojęciem „wynagrodzenia” i nowy reżim znajdujący zastosowanie do pracowników delegowanych na okres przekraczający 12 miesięcy wprowadzają nieuzasadnione i nieproporcjonalne ograniczenia swobody świadczenia usług. Wewnętrznie sprzeczne jest zatem powoływanie się na podstawę prawną mającą zastosowanie do harmonizacji tej swobody.
- 42 Parlament i Rada, popierane przez Republikę Federalną Niemiec, Republikę Francuską, Królestwo Niderlandów, Królestwo Szwecji i Komisję, kwestionują argumentację przedstawioną przez Rzeczpospolitą Polskę.

b) Ocena Trybunału

- 43 Na wstępie należy w pierwszej kolejności przypomnieć, że wybór podstawy prawnej aktu prawnego Unii musi opierać się na obiektywnych czynnikach, które mogą zostać poddane kontroli sądowej, a do których należą cel i treść tego aktu. Jeżeli analiza danego aktu prawnego wykaze, 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 (wyrok z dnia 3 grudnia 2019 r., Republika Czeska/Parlament i Rada, C-482/17, EU:C:2019:1035, pkt 31 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 44 Należy również stwierdzić, że 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 (wyrok z dnia 3 grudnia 2019 r., Republika Czeska/Parlament i Rada, C-482/17, EU:C:2019:1035, pkt 32).

- 45 Tym samym, w przypadku uregulowania zmieniającego istniejące przepisy, takiego jak zaskarżona dyrektywa, należy również uwzględnić, w celu określenia jego podstawy prawnej, istniejące przepisy, które ono zmienia, a w szczególności ich cel i treść (wyrok z dnia 3 grudnia 2019 r., Republika Czeska/Parlament i Rada, C-482/17, EU:C:2019:1035, pkt 42).
- 46 Ponadto, w sytuacji gdy akt ustawodawczy koordynował już ustawodawstwa państw członkowskich w danej dziedzinie działań Unii, prawodawca Unii nie może zostać pozbawiony możliwości dostosowania tego aktu do wszelkich zmian okoliczności lub do rozwoju wiedzy, z uwagi na ciężące na nim zadanie dbałości o ochronę zapisanych w traktacie FUE interesów ogólnych i uwzględniania przekrojowych celów Unii określonych w art. 9 tego traktatu, wśród których znajdują się wymogi związane ze wspieraniem wysokiego poziomu zatrudnienia oraz zapewnianiem odpowiedniej ochrony socjalnej (zob. podobnie wyrok z dnia 21 grudnia 2016 r., AGET Iraklis, C-201/15, EU:C:2016:972, pkt 78).
- 47 Prawodawca Unii może bowiem w takiej sytuacji jedynie wówczas należycie wywiązać się z ciężącego na nim zadania dbałości o ochronę zapisanych w traktacie ogólnych interesów i celów przekrojowych Unii, gdy ma możliwość dostosowania odpowiednich przepisów Unii do takich zmian (wyrok z dnia 3 grudnia 2019 r., Republika Czeska/Parlament i Rada, C-482/17, EU:C:2019:1035, pkt 39 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 48 W drugiej kolejności należy stwierdzić, że jeżeli traktaty zawierają bardziej szczegółowe postanowienie mogące stanowić podstawę prawną danego aktu, podstawę tego aktu powinno stanowić to postanowienie (wyrok z dnia 12 lutego 2015 r., Parlament/Rada, C-48/14, EU:C:2015:91, pkt 36 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 49 W trzeciej kolejności, z art. 53 ust. 1 w związku z art. 62 TFUE wynika, że prawodawca Unii jest uprawniony do przyjęcia dyrektyw mających na celu w szczególności koordynację przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych państw członkowskich dotyczących podejmowania i prowadzenia działalności polegającej na świadczeniu usług w celu ułatwienia podejmowania i wykonywania tej działalności.
- 50 Przepisy te upoważniają zatem prawodawcę Unii do koordynowania uregulowań krajowych, które mogą, poprzez samą swą rozbieżność, stanowić przeszkodę w swobodnym świadczeniu usług między państwami członkowskimi.
- 51 Nie można jednak z tego wywnioskować, że koordynując takie uregulowania, prawodawca Unii nie musi również czuwać nad poszanowaniem interesu ogólnego realizowanego przez poszczególne państwa członkowskie oraz celów ustanowionych w art. 9 TFUE, które Unia powinna uwzględnić przy określaniu i realizacji wszystkich jej polityk i działań, wśród których to celów znajdują się wymogi przypomniane w pkt 46 niniejszego wyroku.
- 52 Tym samym, skoro są spełnione przesłanki zastosowania art. 53 ust. 1 TFUE w związku z art. 62 TFUE jako podstawy prawnej, prawodawca Unii nie może zostać pozbawiony możliwości oparcia się na tej podstawie prawnej z tego względu, że uwzględnił on również wspomniane wymogi (zob. podobnie wyroki: z dnia 13 maja 1997 r., Niemcy/Parlament i Rada, C-233/94, EU:C:1997:231, pkt 17, a także z dnia 4 maja 2016 r., Philip Morris Brands i in., C-547/14, EU:C:2016:325, pkt 60 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 53 Z powyższego wynika, że przepisy koordynujące przyjęte przez prawodawcę Unii na podstawie art. 53 ust. 1 TFUE w związku z art. 62 TFUE powinny nie tylko mieć na celu ułatwienie korzystania ze swobody świadczenia usług, lecz również zapewnienie w razie potrzeby ochrony innych podstawowych interesów, które ta swoboda może naruszać (zob. podobnie wyrok z dnia 4 maja 2016 r., Philip Morris Brands i in., C-547/14, EU:C:2016:325, pkt 60 i przytoczone tam orzecznictwo).

- 54 W niniejszej sprawie należy zauważyć, że ponieważ zaskarżona dyrektywa zmienia niektóre przepisy dyrektywy 96/71 lub wprowadza do niej nowe przepisy, ta ostatnia dyrektywa stanowi część kontekstu prawnego zaskarżonej dyrektywy, co potwierdzają w szczególności motywy 1 i 4 zaskarżonej dyrektywy, które stanowią, po pierwsze, że Unia usprawnia podstawowe zasady rynku wewnętrznego, jakimi są swobodny przepływ pracowników, swoboda przedsiębiorczości i swoboda świadczenia usług, po to, by zagwarantować przedsiębiorstwom równe warunki działania, a także zapewnić poszanowanie praw pracowniczych, a po drugie, że ponad dwadzieścia lat po przyjęciu dyrektywy 96/71 konieczne okazało się przeprowadzenie oceny, czy akt ten 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.
- 55 W pierwszej kolejności, jeśli chodzi o cel zaskarżonej dyrektywy, dyrektywa ta, rozpatrywana łącznie ze zmienioną przez nią dyrektywą, zmierza do ustanowienia równowagi między dwoma interesami, a mianowicie z jednej strony zagwarantowaniem przedsiębiorstwom ze wszystkich państw członkowskich możliwości świadczenia usług w ramach rynku wewnętrznego poprzez delegowanie pracowników z państwa członkowskiego, w którym przedsiębiorstwa mają swą siedzibę, do państwa członkowskiego, w którym wykonują swoje usługi, a z drugiej strony ochroną praw pracowników delegowanych.
- 56 W tym celu prawodawca Unii poprzez przyjęcie zaskarżonej dyrektywy dążył do zapewnienia swobody świadczenia usług na sprawiedliwych zasadach – a mianowicie w ramach uregulowań gwarantujących konkurencję, która nie byłaby oparta na stosowaniu w tym samym państwie członkowskim warunków zatrudnienia na zasadniczo różnym poziomie w zależności od tego, czy pracodawca ma siedzibę w tym państwie członkowskim czy nie – z jednoczesnym zaoferowaniem większej ochrony pracownikom delegowanym, ponieważ ochrona ta stanowi oprócz tego, jak zapowiada motyw 10 tej dyrektywy, środek do „zagwarantowania swobody świadczenia usług na sprawiedliwych zasadach”.
- 57 W tym celu wspomniana dyrektywa zmierza do jak największego zbliżenia warunków zatrudnienia pracowników delegowanych do warunków zatrudnienia pracowników zatrudnionych przez przedsiębiorstwa mające siedzibę w przyjmującym państwie członkowskim i do zapewnienia w ten sposób zwiększonej ochrony pracowników delegowanych w tym państwie członkowskim.
- 58 W drugiej kolejności, co się tyczy treści zaskarżonej dyrektywy, zmierza ona, w szczególności za pomocą krytykowanych przez Rzeczpospolitą Polską przepisów, do szerszego uwzględnienia ochrony pracowników delegowanych, nadal w celu zapewnienia sprawiedliwego korzystania ze swobody świadczenia usług w przyjmującym państwie członkowskim.
- 59 Zgodnie z tą logiką, po pierwsze, art. 1 pkt 1 tej dyrektywy zmienia art. 1 dyrektywy 96/71, wprowadzając ust. -1, który wpisuje w jej przedmiot gwarancję ochrony pracowników delegowanych podczas delegowania i ust. -1a uściślając, że dyrektywa 96/71 w żaden sposób nie narusza wykonywania praw podstawowych uznanych w państwach członkowskich i na szczeblu Unii.
- 60 Po drugie, art. 1 pkt 2 lit. a) zaskarżonej dyrektywy wprowadza zmiany do art. 3 ust. 1 dyrektywy 96/71 poprzez odwołanie się do równego traktowania w celu uzasadnienia gwarancji, jaką należy przyznać pracownikom delegowanym w zakresie warunków zatrudnienia. Rozszerza on listę dziedzin objętych tą gwarancją, z jednej strony na warunki zakwaterowania pracowników, w przypadku gdy jest ono zapewniane przez pracodawcę pracownikom znajdującym się daleko od ich normalnego miejsca pracy, a po drugie, stawki dodatków lub zwrot wydatków na pokrycie kosztów podróży, wyżywienia i zakwaterowania dla pracowników znajdujących się daleko od domu z powodów zawodowych. Ponadto w art. 3 ust. 1 akapit pierwszy lit. c) dyrektywy 96/71, zmienionej zaskarżoną dyrektywą (zwanej dalej „dyrektywą 96/71 w brzmieniu zmienionym”), pojęcie „wynagrodzenia” zastąpiło pojęcie „minimalnej stawki płacy”.

- 61 Po trzecie, zaskarżona dyrektywa tworzy gradację w stosowaniu warunków zatrudnienia przyjmującego państwa członkowskiego i wymaga, poprzez wprowadzenie art. 3 ust. 1a do dyrektywy 96/71, stosowania niemalże wszystkich tych warunków w wypadku, gdy rzeczywisty okres oddelegowania co do zasady przekracza 12 miesięcy.
- 62 Z powyższego wynika, że wbrew argumentacji przedstawionej przez Rzeczpospolitą Polską zaskarżona dyrektywa może wzmocnić swobodę świadczenia usług na sprawiedliwych zasadach, co jest głównym celem tej dyrektywy, ponieważ zapewnia ona, że warunki zatrudnienia pracowników delegowanych będą możliwie najbardziej zbliżone do warunków zatrudnienia pracowników zatrudnianych przez przedsiębiorstwa mające siedzibę w przyjmującym państwie członkowskim, skoro pracownicy delegowani będą mogli korzystać z takich warunków zatrudnienia w tym państwie członkowskim, które oferują szerszą ochronę niż warunki przewidziane w dyrektywie 96/71.
- 63 W trzeciej kolejności, o ile dyrektywa 96/71 w motywie 1 wskazuje na zniesienie przeszkód w swobodnym przepływie osób i usług między państwami członkowskimi, o tyle w motywie 5 wyjaśnia ona, że konieczność promowania świadczenia usług ponad granicami państwowymi wymaga uczciwej konkurencji i środków gwarantujących poszanowanie praw pracowniczych.
- 64 W tej właśnie perspektywie motywy 13 i 14 tej dyrektywy zapowiadają koordynowanie przepisów państw członkowskich w taki sposób, aby określić „jądro” przepisów bezwzględnie obowiązujących w odniesieniu do ochrony minimalnej, które w przyjmującym państwie członkowskim powinny być przestrzegane przez pracodawców delegujących pracowników na terytorium tego państwa.
- 65 Wynika z tego, że dyrektywa 96/71 od chwili przyjęcia uwzględniała już, poprzez zmierzanie do poprawy swobody świadczenia usług ponad granicami państwowymi, konieczność zagwarantowania konkurencji, która nie byłaby oparta na stosowaniu w tym samym państwie członkowskim warunków zatrudnienia o zasadniczo innym poziomie w zależności od tego, czy pracodawca ma siedzibę w tym państwie członkowskim, a zatem konieczność ochrony pracowników delegowanych. W szczególności art. 3 tej dyrektywy określał warunki zatrudnienia w przyjmującym państwie członkowskim, które pracodawcy delegujący pracowników w celu świadczenia usług mieli zagwarantować tym pracownikom delegowanym na terytorium tego państwa członkowskiego.
- 66 Ponadto należy przypomnieć, że jak stwierdzono w pkt 46 i 47 niniejszego wyroku, prawodawca Unii przyjmujący akt ustawodawczy nie może być pozbawiony możliwości dostosowania tego aktu do wszelkich zmian okoliczności lub do rozwoju wiedzy, z uwagi na ciężące na nim zadanie dbałości o ochronę zapisanych w traktacie FUE interesów ogólnych.
- 67 Tymczasem należy zauważyć w szerszym kontekście prawnym, w jakim przyjęta została zaskarżona dyrektywa, że od czasu wejścia w życie dyrektywy 96/71 rynek wewnętrzny uległ znaczącym zmianom, w pierwszym rzędzie z powodu kolejnych rozszerzeń Unii w latach 2004, 2007 i 2013, skutkujących udziałem w tym rynku przedsiębiorstw z państw członkowskich, w których co do zasady obowiązywały warunki zatrudnienia odbiegające od warunków obowiązujących w innych państwach członkowskich.
- 68 Ponadto, jak zauważył Parlament, w dokumencie roboczym SWD(2016) 52 final z dnia 8 marca 2016 r., zatytułowanym „Ocena skutków dołączona do wniosku w sprawie dyrektywy Parlamentu i Rady zmieniającej dyrektywę 96/71” (zwanym dalej „oceną skutków”), Komisja stwierdziła, że dyrektywa 96/71 doprowadziła do niesprawiedliwych warunków konkurencji między przedsiębiorstwami mającymi siedzibę w przyjmującym państwie członkowskim i przedsiębiorstwami delegującymi pracowników do pracy w tym państwie członkowskim, a także do segmentacji rynku pracy z uwagi na strukturalne różnicowanie norm prawa pracy znajdujących zastosowanie do odpowiednich pracowników.

- 69 Tym samym, zważywszy na cel, jaki realizowała dyrektywa 96/71, czyli zapewnienie swobodnego świadczenia usług ponad granicami państwowymi w ramach rynku wewnętrznego w warunkach uczciwej konkurencji oraz zagwarantowanie poszanowania praw pracowniczych, prawodawca Unii mógł – biorąc pod uwagę rozwój okoliczności i wiedzy opisany w pkt 67 i 68 niniejszego wyroku – oprzeć się przy przyjmowaniu zaskarżonej dyrektywy na tej samej podstawie prawnej, jaka służyła przyjęciu omawianej dyrektywy 96/71. Aby bowiem najlepiej osiągnąć ten cel w zmienionym kontekście, prawodawca ten mógł uznać za konieczne dostosowanie równowagi, na której opierała się dyrektywa 96/71, poprzez wzmocnienie praw pracowników delegowanych do przyjmującego państwa członkowskiego w taki sposób, aby konkurencja między przedsiębiorstwami delegującymi pracowników do tego państwa członkowskiego i przedsiębiorstwami mającymi w nim siedzibę rozwijała się na bardziej sprawiedliwych warunkach.
- 70 W tych okolicznościach nie można uwzględnić argumentacji Rzeczypospolitej Polskiej, zgodnie z którą postanowienia traktatu FUE mające zastosowanie w dziedzinie polityki społecznej stanowią właściwą podstawę prawną dla zaskarżonej dyrektywy.
- 71 W związku z tym zarzut drugi należy oddalić.

2. W przedmiocie zarzutu pierwszego, dotyczącego naruszenia art. 56 TFUE przez art. 1 pkt 2 lit. a) i b) zaskarżonej dyrektywy

a) Argumentacja stron

- 72 W ramach zarzutu pierwszego Rzeczpospolita Polska utrzymuje, że zaskarżona dyrektywa stwarza ograniczenia swobody świadczenia usług, które są sprzeczne z art. 56 TFUE, ponieważ wprowadza ona do dyrektywy 96/71 obowiązek zagwarantowania pracownikom delegowanym po pierwsze – wynagrodzenia zgodnego z ustawodawstwem lub praktyką przyjmującego państwa członkowskiego a po drugie – wszystkich warunków zatrudnienia zgodnych z tym ustawodawstwem lub praktyką, w sytuacji, gdy rzeczywisty okres oddelegowania pracownika przekracza zasadniczo 12 miesięcy.
- 73 W pierwszej części zarzutu pierwszego Rzeczpospolita Polska twierdzi, po pierwsze, że zastąpienie pojęcia „minimalnej stawki płacy” pojęciem „wynagrodzenia” w art. 3 ust. 1 akapit pierwszy lit. c) dyrektywy 96/71 w brzmieniu zmienionym stanowi dyskryminujące ograniczenie swobody świadczenia usług, ponieważ nakłada ono na usługodawcę zatrudniającego pracowników delegowanych dodatkowe obciążenie ekonomiczne i administracyjne.
- 74 Państwo to podkreśla, że w ten sposób wspomniany przepis dyrektywy 96/71 w brzmieniu zmienionym skutkuje zniesieniem przewagi konkurencyjnej usługodawców mających siedzibę w innych państwach członkowskich wynikającej ze stawek wynagrodzenia niższych od stawek obowiązujących w przyjmującym państwie członkowskim.
- 75 Po drugie, Rzeczpospolita Polska jest zdania, że swoboda świadczenia usług zagwarantowana w art. 56 TFUE opiera się nie na zasadzie równego traktowania, lecz na zakazie dyskryminacji, a ponadto, że usługodawcy zagraniczni znajdują się w sytuacji odmiennej i trudniejszej od sytuacji usługodawców mających siedzibę w przyjmującym państwie członkowskim z tej głównie przyczyny, że muszą przestrzegać przepisów państwa członkowskiego pochodzenia i przepisów przyjmującego państwa członkowskiego.
- 76 Ponadto pracownicy delegowani znajdują się jej zdaniem w sytuacji odmiennej od sytuacji pracowników przyjmującego państwa członkowskiego, ponieważ ich pobyt w tym państwie członkowskim ma charakter tymczasowy i nie integrują się oni z rynkiem pracy tego państwa, skoro

zachowują centrum swoich interesów życiowych w państwie miejsca swego zamieszkania. W konsekwencji wynagrodzenie wypłacane tym pracownikom powinno im pozwolić na pokrycie kosztów utrzymania w tym ostatnim państwie.

- 77 Po trzecie, państwo to uważa, że nie można przyjąć, by zmiany wprowadzone zaskarżoną dyrektywą były uzasadnione nadrzędnymi względami interesu ogólnego lub by były proporcjonalne, ponieważ cele ochrony pracowników i zapobiegania nieuczciwej konkurencji zostały uwzględnione w dyrektywie 96/71.
- 78 Rzeczpospolita Polska podnosi, że – jak wskazują motyw 16 zaskarżonej dyrektywy i niektóre fragmenty oceny skutków – zdaniem prawodawcy Unii korzystanie z przewagi konkurencyjnej wynikającej z niższych kosztów siły roboczej samo w sobie stanowi odtąd nieuczciwą konkurencję, mimo że wcześniej nie zostało ono w ten sposób zakwalifikowane.
- 79 W tym względzie Rzeczpospolita Polska podkreśla, że nie może być mowy o nieuczciwej przewadze konkurencyjnej, gdy usługodawca jest zobowiązany do zapłaty pracownikom, których deleguje do państwa członkowskiego, wynagrodzenia zgodnego z przepisami obowiązującymi w tym państwie członkowskim.
- 80 W drugiej części zarzutu pierwszego Rzeczpospolita Polska twierdzi, że przewidując podwyższony poziom ochrony dla pracowników delegowanych do przyjmującego państwa członkowskiego na okres przekraczający 12 miesięcy, art. 3 ust. 1a dyrektywy 96/71 w brzmieniu zmienionym wprowadza ograniczenie swobody świadczenia usług, które nie jest ani uzasadnione, ani proporcjonalne.
- 81 Przepis ten wiąże się jej zdaniem z dodatkowymi obciążeniami finansowymi i administracyjnymi dla usługodawcy mającego siedzibę w państwie członkowskim innym niż przyjmujące państwo członkowskie i jest sprzeczny z zasadą pewności prawa ze względu na dwuznaczność wynikającą z braku wyliczenia przez prawodawcę Unii przepisów przyjmującego państwa członkowskiego mających zastosowanie na mocy tego przepisu.
- 82 Utrzymuje ona, że zasada równego traktowania ma zastosowanie do osób, które skorzystały ze swobody przepływu, a mianowicie tych, które posiadają stałe zatrudnienie w przyjmującym państwie członkowskim, lecz że nie jest możliwe rozumowanie przez analogię w odniesieniu do pracowników delegowanych do tego państwa członkowskiego na okres przekraczający 12 miesięcy, podkreślając, że pracownicy delegowani nie integrują się z rynkiem pracy tego państwa członkowskiego.
- 83 Rzeczpospolita Polska uważa, że art. 3 ust. 1a dyrektywy 96/71 w brzmieniu zmienionym nie jest zgodny z art. 9 rozporządzenia „Rzym I” i że dyrektywa ta nie stanowi *lex specialis* w rozumieniu art. 23 tego rozporządzenia.
- 84 Państwo to jest zdania, że rozwiązanie przyjęte w art. 3 ust. 1a dyrektywy 96/71 w brzmieniu zmienionym jest nieproporcjonalne, biorąc pod uwagę, po pierwsze, że wiele warunków zatrudnienia zharmonizowano już w ramach Unii, a zatem interesy pracowników są wystarczająco chronione przez ustawodawstwo państwa członkowskiego pochodzenia, a po drugie mechanizm zastępowania pracownika delegowanego, który jest uwzględniany przy obliczaniu okresu 12 miesięcy, powyżej którego zastosowanie mają niemal wszystkie warunki zatrudnienia, jest oderwany od sytuacji pracownika delegowanego.
- 85 Wreszcie podnosi ona, że sumowanie okresów oddelegowania, które mogą rozciągać się na dużą liczbę lat, nie jest ograniczone terminem.
- 86 Parlament i Rada, popierane przez Republikę Federalną Niemiec, Królestwo Niderlandów, Królestwo Szwecji i Komisję, kwestionują argumentację Rzeczypospolitej Polskiej przedstawioną na poparcie obu części zarzutu pierwszego.

b) Ocena Trybunału

1) Uwagi wstępne

- 87 W pierwszej kolejności należy przypomnieć, że Trybunał orzekł już, iż zakaz ograniczeń swobody świadczenia usług odnosi się nie tylko do przepisów krajowych, lecz również do przepisów pochodzących od instytucji Unii (wyrok z dnia 26 października 2010 r., Schmelz, C-97/09, EU:C:2010:632, pkt 50 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 88 Jednakże, jak wynika z pkt 53 niniejszego wyroku, w dziedzinie swobody przepływu towarów, osób, usług i kapitału przepisy przyjęte przez prawodawcę Unii, niezależnie od tego, czy chodzi o przepisy harmonizujące ustawodawstwa państw członkowskich, czy o przepisy koordynujące te ustawodawstwa, nie tylko mają na celu ułatwienie korzystania z jednej z tych swobód, lecz zmierzają również, w stosownym przypadku, do zapewnienia ochrony innych podstawowych interesów uznanych przez Unię, na które ta swoboda może mieć wpływ.
- 89 Dzieje się tak w szczególności, gdy za pomocą przepisów koordynacyjnych mających na celu ułatwienie swobodnego świadczenia usług prawodawca Unii bierze pod uwagę interes ogólny realizowany przez różne państwa członkowskie i ustala poziom ochrony tego interesu, który wydaje się możliwy do zaakceptowania w Unii (zob. analogicznie wyrok z dnia 13 maja 1997 r., Niemcy/Parlament i Rada, C-233/94, EU:C:1997:231, pkt 17).
- 90 Tymczasem, jak wskazano w pkt 56 niniejszego wyroku, prawodawca Unii poprzez przyjęcie zaskarżonej dyrektywy dążył do zapewnienia swobody świadczenia usług na sprawiedliwych zasadach – a mianowicie w ramach uregulowań gwarantujących konkurencję, która nie byłaby oparta na stosowaniu w tym samym państwie członkowskim warunków zatrudnienia na zasadniczo różnym poziomie w zależności od tego, czy pracodawca ma siedzibę w tym państwie członkowskim czy nie – z jednoczesnym zaoferowaniem większej ochrony pracownikom delegowanym, ponieważ ochrona ta stanowi oprócz tego, jak zapowiada motyw 10 tej dyrektywy, środek do „zagwarantowania swobody świadczenia usług na sprawiedliwych zasadach”.
- 91 W drugiej kolejności sąd Unii rozpatrujący skargę o stwierdzenie nieważności aktu ustawodawczego mającego na celu skoordynowanie ustawodawstw państw członkowskich w dziedzinie warunków zatrudnienia, takiego jak zaskarżona dyrektywa, powinien jedynie upewnić się, z punktu widzenia zgodności z prawem materialnym tego aktu, że nie narusza on traktatów UE i FUE lub ogólnych zasad prawa Unii i że nie wydano go z nadużyciem władzy.
- 92 Tymczasem zarówno zasada równego traktowania, jak i zasada proporcjonalności, na które powołuje się Rzeczpospolita Polska w ramach niniejszego zarzutu, stanowią część tych zasad ogólnych.
- 93 Z jednej strony, zgodnie z utrwalonym orzecznictwem, zasada równego traktowania wymaga, aby podobne sytuacje nie były traktowane w odmienny sposób, a odmienne sytuacje nie były traktowane jednakowo, chyba że takie traktowanie jest obiektywnie uzasadnione (wyrok z dnia 3 grudnia 2019 r., Republika Czeska/Parlament i Rada, C-482/17, EU:C:2019:1035, pkt 164 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 94 Z drugiej strony zasada proporcjonalności wymaga, by środki prawne wynikające z zastosowania przepisu prawa Unii były odpowiednie do realizacji zasługujących na ochronę celów wytyczonych przez daną regulację i nie wykraczały poza to, co jest konieczne do ich osiągnięcia (zob. wyrok z dnia 3 grudnia 2019 r., Republika Czeska/Parlament i Rada, C-482/17, EU:C:2019:1035, pkt 76 i przytoczone tam orzecznictwo).

- 95 Co się tyczy sądowej kontroli poszanowania tych warunków, Trybunał stwierdził, że prawodawcy Unii przysługuje w ramach wykonywania przyznanych mu kompetencji szeroki zakres 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 przepis przyjęty w takiej dziedzinie był jedynym możliwym lub 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 przepisu (wyrok z dnia 3 grudnia 2019 r., Republika Czeska/Parlament i Rada, C-482/17, EU:C:2019:1035, pkt 77 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 96 Tymczasem nie można zaprzeczyć, że uregulowanie – na szczeblu Unii – dotyczące delegowania pracowników w ramach świadczenia usług należy do takiej dziedziny.
- 97 Ponadto szeroki zakres uznania przysługujący prawodawcy Unii, który implikuje 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 (wyrok z dnia 3 grudnia 2019 r., Republika Czeska/Parlament i Rada, C-482/17, EU:C:2019:1035, pkt 78 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 98 Nawet w przypadku szerokiego zakresu uznania prawodawca Unii jest jednak zobowiązany do oparcia swojego rozstrzygnięcia na obiektywnych kryteriach i do zbadania, czy cele, do których zmierza przyjęty przepis, mogą usprawiedliwiać jego negatywne konsekwencje gospodarcze, nawet znaczne, dla niektórych podmiotów gospodarczych. Zgodnie bowiem z art. 5 Protokołu (nr 2) w sprawie stosowania zasad pomocniczości i proporcjonalności dołączonego do traktatu UE i do traktatu FUE projekty aktów ustawodawczych powinny brać pod uwagę konieczność zminimalizowania wszelkich obciążeń nakładanych na podmioty gospodarcze oraz to, by takie obciążenia były współmierne do zamierzonego celu (wyrok z dnia 3 grudnia 2019 r., Republika Czeska/Parlament i Rada, C-482/17, EU:C:2019:1035, pkt 79 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 99 Co więcej, nawet kontrola sądowa o ograniczonym zakresie wymaga, by instytucje Unii, które wydały rozpatrywany akt prawny, były w stanie wykazać przed Trybunałem, że akt został wydany w ramach faktycznego wykonywania ich uprawnień dyskrejonalnych, 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 dyskrejonalnych (wyrok z dnia 3 grudnia 2019 r., Republika Czeska/Parlament i Rada, C-482/17, EU:C:2019:1035, pkt 81 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 100 Obie części zarzutu pierwszego należy zbadać właśnie w świetle powyższych rozważań.

2) W przedmiocie pierwszej części zarzutu pierwszego, dotyczącej istnienia dyskryminującego ograniczenia swobody świadczenia usług

- 101 W pierwszej kolejności Rzeczpospolita Polska uważa, że zastąpienie w art. 3 ust. 1 akapit pierwszy lit. c) dyrektywy 96/71 w brzmieniu zmienionym pojęcia „minimalnej stawki płacy” pojęciem „wynagrodzenia” stanowi dyskryminujące ograniczenie swobody świadczenia usług w zakresie, w jakim przepis ten nakłada na usługodawców zatrudniających pracowników delegowanych dodatkowe obciążenie ekonomiczne i administracyjne, którego skutkiem jest zniesienie przewagi konkurencyjnej usługodawców, którzy mają siedzibę w państwach członkowskich o najniższych stawkach wynagrodzenia.

- 102 Zważywszy na sam charakter dyrektywy 96/71 w brzmieniu zmienionym, czyli instrumentu koordynacji ustawodawstw państw członkowskich w dziedzinie warunków zatrudnienia, powoduje ona, że usługodawcy, którzy delegują pracowników do państwa członkowskiego innego niż to, w którym mają siedzibę, podlegają nie tylko przepisom państwa członkowskiego swego pochodzenia, lecz również ustawodawstwu przyjmującego państwa członkowskiego tych pracowników.
- 103 Dodatkowe obciążenie administracyjne i gospodarcze, które może wynikać stąd dla tych usługodawców wynika z celów wytyczonych przy zmianie dyrektywy 96/71, która to dyrektywa, jako instrument koordynacji ustawodawstw państw członkowskich w dziedzinie warunków zatrudnienia, przewidywała – zresztą jeszcze przed tą zmianą – że usługodawcy delegujący pracowników podlegają jednocześnie przepisom państwa członkowskiego pochodzenia i przyjmującego państwa członkowskiego.
- 104 Tymczasem, jak wskazano w pkt 56 i 90 niniejszego wyroku, prawodawca Unii poprzez przyjęcie zaskarżonej dyrektywy dążył do zapewnienia swobody świadczenia usług na sprawiedliwych zasadach – a mianowicie w ramach uregulowań gwarantujących konkurencję, która nie byłaby oparta na stosowaniu w tym samym państwie członkowskim warunków zatrudnienia na zasadniczo różnym poziomie w zależności od tego, czy pracodawca ma siedzibę w tym państwie członkowskim czy nie – z jednoczesnym zaoferowaniem większej ochrony pracownikom delegowanym, ponieważ ochrona ta stanowi oprócz tego, jak zapowiada motyw 10 tej dyrektywy, środek do „zagwarantowania swobody świadczenia usług na sprawiedliwych zasadach”.
- 105 Wynika z tego, że celem zaskarżonej dyrektywy jest zapewnienie, przy zagwarantowaniu zwiększonej ochrony pracowników delegowanych, realizacji swobody świadczenia usług wewnątrz Unii w ramach konkurencji, która nie zależy od nadmiernych różnic w warunkach zatrudnienia stosowanych w tym samym państwie członkowskim wobec przedsiębiorstw z różnych państw członkowskich.
- 106 W tym zakresie, aby osiągnąć taki cel, zaskarżona dyrektywa dokonuje zrównoważenia czynników, w świetle których przedsiębiorstwa mające siedzibę w różnych państwach członkowskich mogą konkurować, nie eliminując przy tym ewentualnej przewagi konkurencyjnej, z której mogliby korzystać usługodawcy z niektórych państw członkowskich, ponieważ wbrew temu, co utrzymuje Rzeczpospolita Polska, wspomniana dyrektywa w żaden sposób nie skutkuje wyeliminowaniem wszelkiej konkurencji opartej na kosztach. Przewiduje ona bowiem zapewnienie stosowania wobec pracowników delegowanych wszystkich warunków zatrudnienia w przyjmującym państwie członkowskim, w tym elementów wynagrodzenia, które stały się obowiązkowe w tym państwie. Dyrektywa ta nie ma zatem wpływu na pozostałe składniki kosztów przedsiębiorstw, które delegują takich pracowników, takie jak wydajność lub skuteczność tych pracowników, o których mowa w jej motywie 16.
- 107 Ponadto należy podkreślić, że zaskarżona dyrektywa ma jednocześnie na celu, zgodnie z jej motywem 16, stworzenie „prawdziwie zintegrowanego i konkurencyjnego rynku wewnętrznego” oraz, zgodnie z jej motywem 4, doprowadzenie do „rzeczywistej konwergencji społecznej”, poprzez jednolite stosowanie przepisów w dziedzinie warunków zatrudnienia.
- 108 Z całości powyższych rozważań wynika, że aby osiągnąć cele wymienione w pkt 104 niniejszego wyroku, prawodawca Unii mógł, nie stwarzając nieuzasadnionej różnicy w traktowaniu usługodawców w zależności od państwa członkowskiego, w którym mają siedzibę, stwierdzić, że pojęcie „wynagrodzenia” jest bardziej odpowiednie niż pojęcie „minimalnej stawki płacy” ustanowione w dyrektywie 96/71.
- 109 W drugiej kolejności Rzeczpospolita Polska jest zdania, po pierwsze, że swoboda świadczenia usług zagwarantowana w art. 56 TFUE opiera się nie na zasadzie równego traktowania, lecz na zakazie dyskryminacji.

- 110 I tak twierdzi ona zasadniczo, że zaskarżona dyrektywa niesłusznie wymaga równego traktowania pracowników delegowanych i pracowników zatrudnionych przez przedsiębiorstwa mające siedzibę w przyjmującym państwie członkowskim. Należy jednak stwierdzić, że dyrektywa ta nie pociąga za sobą takiej równości pomiędzy tymi dwiema kategoriami pracowników.
- 111 W tym względzie ani zastąpienie pojęcia „minimalnej stawki płacy” pojęciem „wynagrodzenia” w art. 3 ust. 1 akapit pierwszy lit. c) dyrektywy 96/71 w brzmieniu zmienionym, ani stosowanie do pracowników delegowanych warunków zatrudnienia przyjmującego państwa członkowskiego w odniesieniu do zwrotu kosztów podróży, zakwaterowania i wyżywienia pracowników oddalonych od miejsca swego zamieszkania ze względów zawodowych, nie powoduje postawienia tych pracowników w sytuacji identycznej lub analogicznej do sytuacji pracowników zatrudnionych w przyjmującym państwie członkowskim.
- 112 Zmiany te nie pociągają bowiem za sobą stosowania wszystkich warunków zatrudnienia w przyjmującym państwie członkowskim, ponieważ, w każdym razie, tylko niektóre z tych warunków mają zastosowanie do tych pracowników na podstawie art. 3 ust. 1 dyrektywy 96/71 w brzmieniu zmienionym.
- 113 Tymczasem w świetle okoliczności przedstawionych w pkt 67 niniejszego wyroku Rzeczpospolita Polska nie była w stanie wykazać, że zmiany wprowadzone zaskarżoną dyrektywą do art. 3 ust. 1 akapit pierwszy dyrektywy 96/71 wykraczały poza to, co było konieczne do osiągnięcia celu zaskarżonej dyrektywy, jakim jest zapewnienie swobody świadczenia usług na sprawiedliwych zasadach i przyznanie większej ochrony pracownikom delegowanym.
- 114 Po drugie, Rzeczpospolita Polska podnosi, że usługodawcy mający siedzibę w innym państwie członkowskim znajdują się w sytuacji odmiennej i trudniejszej niż usługodawcy mający siedzibę w przyjmującym państwie członkowskim z tej głównie przyczyny, że powinni oni przestrzegać przepisów swojego państwa członkowskiego pochodzenia i przepisów przyjmującego państwa członkowskiego.
- 115 Podobnie jak w przypadku pracowników delegowanych, zaskarżona dyrektywa nie powoduje postawienia usługodawców mających siedzibę w państwach członkowskich innych niż przyjmujące państwo członkowskie w sytuacji porównywalnej z sytuacją usługodawców mających siedzibę w tym ostatnim państwie, ponieważ ci pierwsi muszą zapewniać zatrudnianym przez siebie w tym państwie pracownikom jedynie niektóre warunki zatrudnienia obowiązujące tych drugich.
- 116 Ponadto, jak przypomniano w pkt 102 i 103 niniejszego wyroku, dyrektywa 96/71 w brzmieniu zmienionym wymaga – ze względu na sam swój charakter instrumentu koordynacji ustawodawstw państw członkowskich w dziedzinie warunków zatrudnienia – aby usługodawcy, którzy delegują pracowników do państwa członkowskiego innego niż to, w którym mają siedzibę, podlegali nie tylko przepisom państwa członkowskiego swego pochodzenia, lecz również przepisom państwa członkowskiego przyjmującego tych pracowników.
- 117 Co się tyczy sytuacji pracowników delegowanych, która charakteryzuje się tym, że ich pobyt w przyjmującym państwie członkowskim ma charakter tymczasowy i że nie integrują się oni z rynkiem pracy tego państwa, prawdą jest, że pracownicy ci wykonują przez pewien okres swoje obowiązki w państwie członkowskim innym niż państwo, w którym zwykle zamieszkują.
- 118 Z tego względu prawodawca Unii mógł zasadnie przyjąć za właściwe, aby w tym okresie wynagrodzenie otrzymywane przez tych pracowników było, jak przewiduje art. 3 ust. 1 akapit pierwszy lit. c) dyrektywy 96/71 w brzmieniu zmienionym, wynagrodzeniem określonym przez bezwzględnie obowiązujące przepisy przyjmującego państwa członkowskiego w celu umożliwienia im pokrycia kosztów utrzymania w tym państwie członkowskim, a nie, wbrew temu, co utrzymuje Rzeczpospolita Polska, wynagrodzenia, które umożliwiłoby im pokrycie kosztów utrzymania w państwie zwykłego pobytu.

- 119 W trzeciej kolejności Rzeczpospolita Polska uważa, że zmiany wprowadzone zaskarżoną dyrektywą nie są uzasadnione ani nadrzędnymi względami interesu ogólnego, ani proporcjonalne, ponieważ cele ochrony pracowników i zapobiegania nieuczciwej konkurencji zostały uwzględnione w dyrektywie 96/71.
- 120 Argumentacja ta opiera się na założeniu, że u podstaw przyjęcia zaskarżonej dyrektywy legło przekonanie prawodawcy Unii, iż korzystanie z przewagi konkurencyjnej wynikającej z niższych kosztów pracy niż koszty obowiązujące w przyjmującym państwie członkowskim stanowi nieuczciwą konkurencję.
- 121 Tymczasem, o ile zaskarżona dyrektywa rozszerza zakres warunków zatrudnienia, które mają zastosowanie do pracowników delegowanych do państwa członkowskiego innego niż to, w którym wykonują oni zwykle swoją działalność, o tyle nie skutkuje ona zakazem wszelkiej konkurencji opartej na kosztach, w szczególności takiej, która wynika z różnic w wydajności i skuteczności tych pracowników, o czym wspomina motyw 16 tej dyrektywy.
- 122 Ponadto żaden fragment zaskarżonej dyrektywy nie kwalifikuje jako „nieuczciwej” konkurencji, która byłaby oparta na takich różnicach. Dyrektywa ta ma na celu zagwarantowanie swobody świadczenia usług na sprawiedliwych zasadach, zapewniając ochronę pracowników delegowanych, w szczególności poprzez stosowanie do nich wszystkich elementów składowych wynagrodzenia, które stały się obowiązkowe na mocy przepisów przyjmującego państwa członkowskiego.
- 123 W związku z tym część pierwszą zarzutu pierwszego należy oddalić.

3) W przedmiocie części drugiej zarzutu pierwszego, dotyczącej nieuzasadnionego i nieproporcjonalnego ograniczenia swobody świadczenia usług wprowadzonego w art. 3 ust. 1a dyrektywy 96/71 w brzmieniu zmienionym

- 124 W pierwszej kolejności art. 3 ust. 1a dyrektywy 96/71 w brzmieniu zmienionym stanowi, że w przypadku gdy pracownik zostaje delegowany do przyjmującego państwa członkowskiego na okres dłuższy niż 12 miesięcy lub – w przypadku złożenia przez usługodawcę umotywowanego powiadomienia w tym zakresie – dłuższy niż 18 miesięcy, usługodawca gwarantuje, w oparciu o zasadę równego traktowania, poza warunkami zatrudnienia, o których mowa w art. 3 ust. 1 tej dyrektywy, także wszelkie mające zastosowanie warunki zatrudnienia, które w tym państwie członkowskim są określane przez przepisy ustawowe, wykonawcze lub administracyjne lub układy zbiorowe lub orzeczenia arbitrażowe uznane za powszechnie stosowane. Poza zakresem stosowania art. 3 ust. 1a dyrektywy 96/71 w brzmieniu zmienionym pozostają jedynie procedury, formalności i warunki regulujące zawarcie i rozwiązanie umowy o pracę, w tym klauzule o zakazie konkurencji oraz uzupełniające pracownicze programy emerytalne.
- 125 Tymczasem w świetle przypomnianego w pkt 95 i 96 niniejszego wyroku szerokiego zakresu uznania przysługującego prawodawcy Unii prawodawca ten, nie popełniając oczywistego błędu, mógł uznać, że tak długi okres oddelegowania powinien skutkować znaczącym zbliżeniem sytuacji osobistej danych pracowników delegowanych do sytuacji pracowników zatrudnionych przez przedsiębiorstwa mające siedzibę w przyjmującym państwie członkowskim i uzasadniać korzystanie przez pracowników delegowanych długoterminowo z niemal wszystkich warunków zatrudnienia obowiązujących w tym ostatnim państwie członkowskim.
- 126 W drugiej kolejności, co się tyczy argumentu, zgodnie z którym art. 3 ust. 1a dyrektywy 96/71 w brzmieniu zmienionym powoduje powstanie dodatkowych obciążeń finansowych i administracyjnych dla usługodawcy mającego siedzibę w państwie członkowskim innym niż przyjmujące państwo członkowskie, z pkt 102 niniejszego wyroku wynika już, że ze względu na sam charakter dyrektywy 96/71 w brzmieniu zmienionym, a mianowicie charakter instrumentu koordynacji

ustawodawstw państw członkowskich w zakresie warunków zatrudnienia, dyrektywa ta wymaga, by usługodawcy delegujący pracowników na okres dłuższy niż 12 miesięcy do państwa członkowskiego innego niż to, w którym mają siedzibę, podlegali nie tylko uregulowaniom państwa członkowskiego swego pochodzenia, ale również uregulowaniom państwa członkowskiego przyjmującego tych pracowników.

- 127 Jak stwierdzono w pkt 103 niniejszego wyroku, w odpowiedzi na część pierwszą zarzutu pierwszego, dodatkowe obciążenie administracyjne i gospodarcze, które może z tego wynikać dla tych usługodawców jest związane z celami wytyczonymi przy zmianie dyrektywy 96/71, która to dyrektywa, jako instrument koordynacji ustawodawstw państw członkowskich w dziedzinie warunków zatrudnienia, przewidywała zresztą jeszcze przed tą zmianą, że usługodawcy delegujący pracowników podlegają jednocześnie przepisom państwa członkowskiego pochodzenia i przyjmującego państwa członkowskiego.
- 128 W trzeciej kolejności, jeśli chodzi o argument dotyczący naruszenia zasady pewności prawa w związku z dwuznacznością wynikającą z braku wyliczenia przepisów przyjmującego państwa członkowskiego mających zastosowanie na podstawie art. 3 ust. 1a dyrektywy 96/71 w brzmieniu zmienionym, należy stwierdzić, że przepis ten nie jest w żaden sposób dwuznaczny, ponieważ wymaga on stosowania, w przypadku oddelegowania pracownika na okres dłuższy niż 12 miesięcy, wszystkich warunków zatrudnienia przyjmującego państwa członkowskiego, z wyjątkiem tych, które wyraźnie określa.
- 129 Ponadto art. 3 ust. 1 akapit czwarty dyrektywy 96/71 w brzmieniu zmienionym przewiduje, że państwa członkowskie podają do wiadomości publicznej na jednej oficjalnej krajowej stronie internetowej, o której mowa w art. 5 dyrektywy 2014/67, zgodnie z prawem krajowym lub praktyką krajową, informacje o warunkach zatrudnienia, w tym informacje o wszystkich warunkach zatrudnienia zgodnie z art. 3 ust. 1a dyrektywy 96/71 w brzmieniu zmienionym.
- 130 W czwartej kolejności Rzeczpospolita Polska powołuje się na art. 9 rozporządzenia „Rzym I” i twierdzi, że zaskarżona dyrektywa nie stanowi *lex specialis* w rozumieniu art. 23 tego rozporządzenia.
- 131 W odniesieniu do tej ostatniej kwestii należy zauważyć, że art. 8 rozporządzenia „Rzym I” ustanawia w ust. 1 ogólną zasadę kolizyjną mającą zastosowanie do umów o pracę, która wskazuje prawo wybrane przez strony takiej umowy, a w ust. 2 przewiduje, że w braku takiego wyboru indywidualna umowa o pracę podlega prawu państwa, w którym lub – gdy takiego brak – z którego pracownik zazwyczaj świadczy pracę, przy czym nie uważa się, by nastąpiła zmiana tego państwa w sytuacji tymczasowego zatrudnienia pracownika w innym państwie.
- 132 Niemniej jednak rozporządzenie „Rzym I” przewiduje w art. 23, że można odstąpić od ustanowionych w nim norm kolizyjnych, jeżeli przepisy prawa Unii określają normy dotyczące prawa właściwego dla zobowiązań umownych w niektórych dziedzinach, a motyw 40 tego rozporządzenia wyjaśnia, że wspomniane rozporządzenie nie wyklucza możliwości włączenia norm kolizyjnych odnoszących się do zobowiązań umownych do przepisów prawa Unii w odniesieniu do kwestii szczególnych.
- 133 Tymczasem zarówno art. 3 ust. 1 dyrektywy 96/71 w brzmieniu zmienionym w odniesieniu do pracowników delegowanych, jak i art. 3 ust. 1a tej dyrektywy w odniesieniu do pracowników delegowanych na okres co do zasady przekraczający 12 miesięcy, ze względu na swój charakter i treść, stanowią szczególne normy kolizyjne w rozumieniu art. 23 rozporządzenia „Rzym I”.
- 134 Ponadto proces opracowywania rozporządzenia „Rzym I” wskazuje, że art. 23 tego rozporządzenia obejmuje szczególną normę kolizyjną, która była już przewidziana w art. 3 ust. 1 dyrektywy 96/71, ponieważ w projekcie rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie prawa właściwego dla zobowiązań umownych (Rzym I) [COM(2005) 650 wersja ostateczna] z dnia 15 grudnia 2005 r. Komisja zawarła listę szczególnych norm kolizyjnych ustanowionych innymi przepisami prawa Unii, wśród których znajdowała się ta dyrektywa.

- 135 Wreszcie, mimo że Rzeczpospolita Polska uważa, że art. 3 ust. 1a dyrektywy 96/71 w brzmieniu zmienionym nie jest zgodny z art. 9 rozporządzenia „Rzym I”, to wystarczy stwierdzić, że ten ostatni przepis, który należy interpretować zawężająco, odnosi się do „przepisów wymuszających swoje zastosowanie” państw członkowskich, a mianowicie do przepisu bezwzględnie obowiązującego, którego przestrzeganie zostało uznane przez państwo za kluczowe dla ochrony jego interesów publicznych (wyrok z dnia 18 października 2016 r., Nikiforidis, C-135/15, EU:C:2016:774, pkt 41, 44). Tymczasem z akt sprawy przedłożonych Trybunałowi nie wynika, by art. 3 ust. 1a dyrektywy 96/71 w brzmieniu zmienionym naruszał takie przepisy wymuszające swoje zastosowanie.
- 136 W piątej kolejności Rzeczpospolita Polska krytykuje mechanizm przewidziany w art. 3 ust. 1a akapit czwarty dyrektywy 96/71 w brzmieniu zmienionym, zgodnie z którym, w przypadku gdy przedsiębiorstwo zastępuje pracownika delegowanego innym pracownikiem delegowanym wykonującym to samo zadanie w tym samym miejscu, okresem delegowania do celów ust. 1a jest łączny czas trwania okresów delegowania poszczególnych pracowników delegowanych. Kwestionuje ona również fakt, że przepis ten nie ustanawia ograniczenia czasowego w zakresie sumowania okresów oddelegowania.
- 137 Jak wyjaśniły Parlament i Rada i jak wynika z motywu 11 zaskarżonej dyrektywy, ustanawiając mechanizm przewidziany w art. 3 ust. 1a akapit czwarty dyrektywy 96/71 w brzmieniu zmienionym, prawodawca Unii skorzystał z przysługującego mu szerokiego zakresu uznania w celu zagwarantowania, by podmioty gospodarcze nie obchodziły wprowadzonego systemu, w przypadku gdy pracownicy są delegowani na okres przekraczający 12 miesięcy.
- 138 Ze względu na zakres tego przepisu okoliczność, że mechanizm sumowania okresów oddelegowania przepracowanych przez różnych pracowników uwzględnia stanowisko pracy, a nie sytuację tych pracowników, nie może mieć wpływu na zgodność z prawem tego przepisu, ponieważ Rzeczpospolita Polska nie wyjaśniła w tym względzie, które postanowienie traktatu FUE lub jaka ogólna zasada prawa Unii zostałyby w takim przypadku naruszone. Ponadto brak ograniczenia w czasie sumowania okresów oddelegowania nie narusza zasady pewności prawa, ponieważ ten sam przepis określa w sposób jasny i precyzyjny zakaz, który nakłada.
- 139 W rezultacie część drugą zarzutu pierwszego należy oddalić, a tym samym oddaleniu podlega cały zarzut pierwszy.

3. W przedmiocie zarzutu trzeciego, dotyczącego włączenia sektora transportu drogowego do zakresu stosowania zaskarżonej dyrektywy

a) Argumentacja stron

- 140 Rzeczpospolita Polska twierdzi, że zaskarżona dyrektywa niesłusznie znajduje zastosowanie do transportu drogowego, ponieważ zgodnie z art. 58 TFUE swobodę przepływu usług w dziedzinie transportu regulują postanowienia tytułu traktatu FUE dotyczącego transportu, a tym samym art. 56 TFUE nie ma do nich zastosowania.
- 141 Państwo to powołuje się na interpretację Komisji, zgodnie z którą z brzmienia projektu dyrektywy, który doprowadził do przyjęcia dyrektywy 96/71 wynika, że dziedzina transportu jest wyłączona z zakresu stosowania przepisów mających zastosowanie do delegowania pracowników.
- 142 Parlament i Rada, popierane przez Republikę Federalną Niemiec, Królestwo Niderlandów, Królestwo Szwecji i Komisję, kwestionują argumentację Rzeczypospolitej Polskiej.

b) Ocena Trybunału

- ¹⁴³ Rzeczpospolita Polska uważa, że powodując stosowanie dyrektywy 96/71 w brzmieniu zmienionym do sektora transportu drogowego od chwili przyjęcia konkretnego aktu ustawodawczego, art. 3 ust. 3 zaskarżonej dyrektywy narusza art. 58 TFUE.
- ¹⁴⁴ Zgodnie z art. 58 TFUE swobodę przepływu usług w dziedzinie transportu regulują postanowienia tytułu traktatu FUE dotyczącego transportu, czyli art. 90–100 TFUE.
- ¹⁴⁵ Z tego wynika, że usługi w dziedzinie transportu w rozumieniu art. 58 ust. 1 TFUE są wyłączone z zakresu stosowania art. 56 TFUE (wyrok z dnia 20 grudnia 2017 r., Asociación Profesional Elite Taxi, C-434/15, EU:C:2017:981, pkt 48).
- ¹⁴⁶ Tymczasem art. 3 ust. 3 zaskarżonej dyrektywy stanowi jedynie, że dyrektywa będzie stosować się do sektora transportu drogowego od daty rozpoczęcia stosowania aktu ustawodawczego zmieniającego dyrektywę 2006/22, która miała za podstawę prawną art. 71 ust. 1 WE, stanowiący część postanowień tytułu traktatu WE dotyczącego transportu i odpowiadający art. 91 TFUE.
- ¹⁴⁷ W związku z tym art. 3 ust. 3 zaskarżonej dyrektywy nie ma na celu uregulowania swobody świadczenia usług w dziedzinie transportu, a zatem nie może być sprzeczny z art. 58 TFUE.
- ¹⁴⁸ W konsekwencji zarzut trzeci należy oddalić, a wraz z nim żądania przedstawione tytułem ewentualnym.

IV W przedmiocie kosztów

- ¹⁴⁹ Zgodnie z art. 138 § 1 regulaminu postępowania przed Trybunałem kosztami zostaje obciążona, na żądanie strony przeciwnej, strona przegrywająca sprawę. Ponieważ Parlament i Rada wniosły o obciążenie Rzeczypospolitej Polskiej kosztami postępowania, a Rzeczpospolita Polska przegrała sprawę, należy obciążyć ją kosztami postępowania.
- ¹⁵⁰ Zgodnie z art. 140 § 1 tego regulaminu Republika Federalna Niemiec, Republika Francuska, Królestwo Niderlandów, Królestwo Szwecji i Komisja pokrywają własne koszty jako interwenienci w sporze.

Z powyższych względów Trybunał (wielka izba) orzeka, co następuje:

- 1) Skarga zostaje oddalona.**
- 2) Rzeczpospolita Polska pokrywa poza własnymi kosztami postępowania koszty poniesione przez Parlament Europejski i Radę Unii Europejskiej.**
- 3) Republika Federalna Niemiec, Republika Francuska, Królestwo Niderlandów, Królestwo Szwecji i Komisja Europejska pokrywają własne koszty.**

Lenaerts

Silva de Lapuerta

Bonichot

Vilaras

Regan

Ilešič

Wahl

Juhász

Šváby

Rodin

Biltgen

Jürimäe

Lycourgos

Xuereb

Jääskinen

Wyrok ogłoszono na posiedzeniu jawnym w Luksemburgu w dniu 8 grudnia 2020 r.

Sekretarz
A. Calot Escobar

Prezes
K. Lenaerts