

Wydanie tymczasowe

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 – Nadużycie władzy – Zasada niedyskryminacji – Konieczność – Zasada proporcjonalności – Zakres zasady swobodnego świadczenia usług – Transport drogowy – Artykuł 58 TFUE – Rozporządzenie (WE) nr 593/2008 – Zakres stosowania – Zasady pewności prawa i jasności przepisów prawnych

W sprawie C-620/18

mającej za przedmiot skargi o stwierdzenie nieważności na podstawie art. 263 TFUE, wniesionej w dniu 2 października 2018 r.,

Węgry, które reprezentowali M.Z. Fehér, G. Tornyai oraz M.M. Tátrai, w charakterze pełnomocników,

strona skarżąca,

przeciwko

Parlamentowi Europejskiemu, który reprezentowali M. Martínez Iglesias, L. Visaggio oraz A. Tamás, w charakterze pełnomocników,

strona pozwana,

popieranemu przez:

Republikę Federalną Niemiec, którą reprezentowali J. Möller oraz S. Eisenberg, w charakterze pełnomocników,

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

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

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

interwenienci,

Radzie Unii Europejskiej, którą reprezentowali początkowo A. Norberg, M. Bencze i E. Ambrosini, a następnie A. Norberg, E. Ambrosini, A. Sikora-Kalenda oraz Z. Bodnár, w charakterze pełnomocników,

strona pozwana,

popieranej przez:

Republikę Federalną Niemiec, którzy reprezentowali J. Möller oraz S. Eisenberg, w charakterze pełnomocników,

Republikę Francuską, którzy reprezentowali E. de Moustier, A.-L. Desjonquères, C. Mosser oraz R. Coesme, w charakterze pełnomocników,

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

Królestwo Szwecji, które reprezentowali C. Meyer-Seitz, H. Shev i H. Eklinder, w charakterze pełnomocników,

Komisję Europejską, którzy reprezentowali L. Havas, M. Kellerbauer, B.-R. Killmann oraz A. Szmytkowska, w charakterze pełnomocników,

interwencji,

TRYBUNA (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. Ćereć, 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 Wgry wnoszą w skardze do Trybunału tytułem głównym o stwierdzenie nieważności 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 o stwierdzenie częściowej nieważności niektórych jej przepisów.

Ramy prawne

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”.

6 Artykuł 153 TFUE stanowi, co następuje:

„1. Mając na względzie urzeczywistnienie celów określonych w artykule 151, Unia wspiera i uzupełnia działania państw członkowskich w następujących dziedzinach:

- a) polepszanie w szczególności środowiska pracy w celu ochrony zdrowia i bezpieczeństwa pracowników;
- b) warunków pracy;
- c) zabezpieczenia społecznego i ochrony socjalnej pracowników;
- d) ochrony pracowników w przypadku wypowiedzenia umowy o pracę;
- e) informacji i konsultacji z pracownikami;
- f) reprezentacji i obrony zbiorowej interesów pracowników i pracodawców, w tym współzarządzania, z zastrzeżeniem ustępu 5;

[...]

2. W tym celu Parlament Europejski i Rada:

- a) mogą przyjąć środki w celu zachęcania do współpracy między państwami członkowskimi w drodze inicjatyw zmierzających do pogłębiania wiedzy, rozwijania wymiany informacji i najlepszych praktyk, wspierania podejść nowatorskich oraz oceny doświadczeń, z wyłączeniem jakiegokolwiek harmonizacji przepisów ustawowych i wykonawczych państw członkowskich;
- b) mogą przyjąć, w dziedzinach określonych w ustępie 1 litery a)–i), w drodze dyrektyw,

minimalne wymagania stopniowo wprowadzane w życie, z uwzględnieniem warunków i norm technicznych istniejących w każdym z państw członkowskich. Dyrektywy te unikają nakładania administracyjnych, finansowych i prawnych ograniczeń, które utrudniałyby tworzenie i rozwijanie małych i średnich przedsiębiorstw.

Parlament Europejski i Rada stanowią zgodnie ze zwykłą procedurą ustawodawczą po konsultacji z Komitetem Ekonomiczno-Społecznym i Komitetem Regionów.

W dziedzinach, o których mowa w ustępie 1 litery c), d), f) i g), Rada stanowi jednomyślnie zgodnie ze specjalną procedurą ustawodawczą, po konsultacji z Parlamentem Europejskim i wymienionymi wyżej Komitetami.

Rada, stanowiąc jednomyślnie na wniosek Komisji, po konsultacji z Parlamentem Europejskim, może zdecydować o stosowaniu do ustępu 1 litery d), f) i g) zwykłej procedury ustawodawczej.

[...]

5. Postanowienia niniejszego artykułu nie mają zastosowania do wynagrodzeń ani do prawa zrzeszania się, ani do prawa strajku, ani do prawa lokautu”.

Przepisy dotyczące pracowników delegowanych

Dyrektywa 96/71/WE

7 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).

8 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.

9 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.

Zaskarżona dyrektywa

10 Podstawą prawną zaskarżonej dyrektywy stanowi art. 53 ust. 1 i art. 62 TFUE.

11 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 konieczności ochrony praw pracowników delegowanych z drugiej. Aby zapewnić jednolite stosowanie przepisów i doprowadzić do rzeczywistej konwergencji społecznej, równoległe 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 IML«) (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 równości 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 bezpośredni lub pośredni 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 zwiżek 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 państwo członkowskie powinno 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 wyjącznie wtedy, gdy uzasadnia 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”.

12 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 należy wykonać 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 wypłaconego 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 obowiązujące 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”.

13 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”.

14 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”.

15 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 przedsięwzięcia, 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 zapewniające 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”.

16 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 przedsięwzięcia, 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.

Akapić 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 zwołania przez usługodawcę umotywowanego powiadomienia, państwo członkowskie, w którym świadczona jest usługa, przedtę 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”.

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

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

Dodatki z tytułu delegowania uznaje się za częściowe wynagrodzenia, chyba że są wypłacane jako zwrot wydatków faktycznie poniesionych w związku z delegowaniem, takich jak koszty podróży, wyżywienia i zakwaterowania. Pracodawca, bez uszczerbku dla ust. 1 akapit pierwszy lit. i), dokonuje zwrotu takich wydatków pracownikowi delegowanemu zgodnie z krajowym ustawodawstwem 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 częściowymi wynagrodzeniami, uznaje się, że każdy dodatek jest wypłacany w formie zwrotu wydatków”.

18 Artykuł 3 ust. 3 zaskarżonej dyrektywy stanowi:

„Niniejsza dyrektywa ma zastosowanie do sektora transportu drogowego od daty wejścia w życie 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 uchylających 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] dotyczącej delegowania kierowców w sektorze transportu drogowego”.

Przepisy dotyczące prawa w?a?ciwego dla zobowiązań umownych

19 Motyw 40 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 593/2008 z dnia 17 czerwca 2008 r. w sprawie prawa w?a?ciwego 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 w?czenia 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 w?a?ciwe funkcjonowanie rynku wewnętrznego, jeżeli nie mogłyby być stosowane ?cznie z prawem wskazanym przez przepisy niniejszego rozporządzenia. [...]”

20 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 wy?czyć w drodze umowy, na mocy prawa, jakie, w przypadku braku wyboru, byłoby w?a?ciwe zgodnie z ust. 2, 3 i 4 niniejszego artykułu.

2. W zakresie w jakim strony nie dokonały wyboru prawa w?a?ciwego dla indywidualnej umowy o pracę, umowa podlega prawu państwa, w którym lub – gdy takiego brak – z którego pracownik zazwyczaj ?wiadczy pracę w wykonaniu umowy. Za zmianę państwa, w którym zazwyczaj ?wiadczona jest praca, nie uważa się tymczasowego zatrudnienia w innym państwie.

[...]”.

21 Artykuł 23 tego 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”.

??dania stron i postępowanie przed Trybunałem

22 W?gry wnoszą do Trybunału o:

- tytułem głównym, stwierdzenie nieważności zaskarżonej dyrektywy;
- tytułem ewentualnym,

- 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;
- stwierdzenie nieważności art. 1 pkt 2 lit. c) zaskarżonej dyrektywy;
- stwierdzenie nieważności art. 3 ust. 3 zaskarżonej dyrektywy;

oraz

- obciążenie Parlamentu i Rady kosztami postępowania.

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

24 Zgodnie z art. 16 akapit trzeci statutu Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej Węgry zwróciły się do Trybunału o wydanie orzeczenia w sprawie w skądzie wielkiej izby.

25 Postanowieniem prezesa Trybunału z dnia 21 lutego 2019 r. Republika Federalna Niemiec, Republika Francuska, Królestwo Niderlandów oraz Komisja zostały dopuszczone do sprawy w charakterze interwenientów w celu poparcia wniosku Parlamentu i Rady.

26 Postanowieniem Prezesa Trybunału z dnia 27 marca 2019 r. Królestwo Szwecji zostało dopuszczone do sprawy w charakterze interwenienta popierającego wniosek Rady.

W przedmiocie skargi

27 W uzasadnieniu swojej skargi Węgry podnoszą pięć zarzutów dotyczących, odpowiednio, wyboru błędnej podstawy prawnej dla przyjęcia zaskarżonej dyrektywy, naruszenia art. 153 ust. 5 TFUE oraz nadużycia władzy, naruszenia art. 56 TFUE, naruszenia tego artykułu w zakresie, w jakim zaskarżona dyrektywa wyklucza skuteczne wprowadzenie w życie swobody świadczenia usług, naruszenia rozporządzenia „Rzym I”, a także zasad pewności prawa i jasności przepisów prawnych.

W przedmiocie zarzutu pierwszego, dotyczącego wyboru błędnej podstawy prawnej dla przyjęcia zaskarżonej dyrektywy

Argumentacja stron

28 Węgry twierdzą, że opierają się na art. 53 ust. 1 i art. 62 TFUE, prawodawca Unii nie dokonał właściwego wyboru podstawy prawnej dla przyjęcia zaskarżonej dyrektywy. Dyrektywa ta, biorąc pod uwagę jej cel i treść, zmierza wyjątkowo lub głównie do ochrony pracowników i nie dotyczy znoszenia przeszkód w swobodnym świadczeniu usług.

29 Węgry uważają, w tym względzie, że podstawa prawna dotycząca swobody świadczenia usług nie rozciąga się na cele ochrony pracowników ani na akty prawne, które mogą zostać przyjęte w tej dziedzinie, a o których mowa w art. 153 TFUE.

30 Tymczasem podstawowym celem zaskarżonej dyrektywy jest zapewnienie równego traktowania pracowników, w szczególności poprzez rozszerzenie zasady równości wynagrodzeń pracowników na pracowników świadczących usługi transgraniczne w ramach delegowania. Są oni uprawnieni do pełnego wynagrodzenia przewidzianego w prawie przyjmującego państwa

członkowskiego.

31 Niemniej jednak, biorąc pod uwagę protekcyjny skutek zaskarżonej dyrektywy, jest ona sprzeczna z celami, jakimi służy zwiększenie konkurencyjności Unii, a także spójności i solidarności między państwami członkowskimi.

32 Ponadto Węgry podnoszą, że Rada nie uświadomiła, jakie bezwzględnie obowiązujące przepisy tej dyrektywy pozwalają na rzeczywiste wzmocnienie swobody świadczenia usług poprzez ochronę pracowników i zapobieganie nieuczciwej konkurencji.

33 Węgry wywodzą tym samym z badania treści wspomnianej dyrektywy, że nie zawiera ona elementów, które uzasadniałyby dokonany przez prawodawcę Unii wybór podstawy prawnej.

34 Uważają one, że podobnie byłoby, gdyby treść i cele zaskarżonej dyrektywy były badane niezależnie z aktem, który ona zmienia, ponieważ dyrektywa ta określa cel dyrektywy 96/71 w taki sposób, że odnosi się on wyłącznie do zagwarantowania ochrony delegowanych pracowników.

35 Są one zdania, że konieczność umieszczania zmian w ich kontekście i zbadania aktu ustawodawczego w całości nie oznacza, że podstawę prawną aktu zmieniającego ustala się wyłącznie z uwzględnieniem celów i treści zmienionego aktu.

36 Węgry wywodzą z tego, że podstawę prawną należy ustalić przede wszystkim w świetle celu i treści przepisów aktu zmieniającego i że art. 153 ust. 2 lit. b) TFUE mógłby stanowić właściwą podstawę prawną, ponieważ zaskarżona dyrektywa reguluje kwestie, które są bardziej szczegółowo objęte tym przepisem niż art. 53 i 62 TFUE.

37 Parlament i Rada, popierane przez Republikę Federalną Niemiec, Republikę Francuską, Królestwo Niderlandów, Królestwo Szwecji i Komisję, kwestionują argumentację Węgier.

Ocena Trybunału

38 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 sądowniej, a do których należy cel i treść tego aktu. Jeżeli analiza danego aktu prawnego wykazuje, 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).

39 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).

40 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).

41 Ponadto, w sytuacji gdy akt ustawodawczy koordynował ustawodawstwa państw członkowskich w danej dziedzinie działania Unii, prawodawca Unii nie może zostać pozbawiony możliwości dostosowania tego aktu do wszelkich zmian okoliczności lub do rozwoju wiedzy, z

uwagi na ci???ce na nim zadanie dba?o?ci o ochron? zapisanych w traktacie FUE interesów ogólnych i uwzgl?dniania przekrojowych celów Unii okre?lonych w art. 9 tego traktatu, w?ród których znajduj? si? wymogi zwi?zane 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).

42 Prawodawca Unii mo?e bowiem w takiej sytuacji jedynie wówczas nale?ycie wywi?za? si? z ci???cego na nim zadania dba?o?ci o ochron? zapisanych w traktacie ogólnych interesów i celów przekrojowych Unii, gdy ma mo?liwo?? 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).

43 W drugiej kolejno?ci nale?y stwierdzi?, ?e je?eli traktaty zawieraj? bardziej szczegó?owe postanowienie mog?ce stanowi? podstaw? prawn? danego aktu, podstaw? tego aktu powinno stanowi? to postanowienie (wyrok z dnia 12 lutego 2015 r., Parlament/Rada, C?48/14, EU:C:2015:91, pkt 36 i przytoczone tam orzecznictwo).

44 W trzeciej kolejno?ci, z art. 53 ust. 1 w zwi?zku z art. 62 TFUE wynika, ?e prawodawca Unii jest uprawniony do przyj?cia dyrektyw maj?cych na celu w szczegó?no?ci koordynacj? przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych pa?stw cz?onkowskich dotycz?cych podejmowania i prowadzenia dzia?alno?ci polegaj?cej na ?wiadczeniu us?ug w celu u?atwienia podejmowania i wykonywania tej dzia?alno?ci.

45 Przepisy te upowa?niaj? zatem prawodawc? Unii do koordynowania uregulowa? krajowych, które mog?, poprzez sam? sw? rozbie?no??, stanowi? przeszkod? w swobodnym ?wiadczeniu us?ug mi?dzy pa?stwami cz?onkowskimi.

46 Nie mo?na jednak z tego wywnioskowa?, ?e koordynuj?c takie uregulowania, prawodawca Unii nie musi równie? czuwa? nad poszanowaniem interesu ogólnego realizowanego przez poszczególne pa?stwa cz?onkowskie oraz celów ustanowionych w art. 9 TFUE, które Unia powinna uwzgl?dni? przy okre?laniu i realizacji wszystkich jej polityk i dzia?a?, w?ród których to celów znajduj? si? wymogi przypomniane w pkt 41 niniejszego wyroku.

47 Tym samym, skoro spe?nione s? przes?anki zastosowania art. 53 ust. 1 TFUE w zwi?zku z art. 62 TFUE jako podstawy prawnej, prawodawca Unii nie mo?e zosta? pozbawiony mo?liwo?ci oparcia si? na tej podstawie prawnej z tego wzgl?du, ?e uwzgl?dni? on równie? 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 tak?e z dnia 4 maja 2016 r., Philip Morris Brands i in., C?547/14, EU:C:2016:325, pkt 60 i przytoczone tam orzecznictwo).

48 Z powy?szego wynika, ?e przepisy koordynuj?ce przyj?te przez prawodawc? Unii na podstawie art. 53 ust. 1 TFUE w zwi?zku z art. 62 TFUE powinny nie tylko mie? na celu u?atwienie korzystania ze swobody ?wiadczenia us?ug, lecz równie? zapewnienie w razie potrzeby ochrony innych podstawowych interesów, które ta swoboda mo?e narusza? (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).

49 W niniejszej sprawie nale?y zauwa?y?, ?e poniewa? zaskar?ona dyrektywa zmienia niektóre przepisy dyrektywy 96/71 lub wprowadza do niej nowe przepisy, ta ostatnia dyrektywa stanowi cz??? kontekstu prawnego zaskar?onej dyrektywy, co potwierdzaj? w szczegó?no?ci motywy 1 i 4 zaskar?onej dyrektywy, które stanowi?, po pierwsze, ?e Unia usprawnia podstawowe zasady rynku wewn?trznego, jakimi s? swobodny przep?yw pracowników, swoboda przedsi?biorczo?ci i swoboda ?wiadczenia us?ug, po to, by zagwarantowa? przedsi?biorstwom

równe warunki działania, a także zapewnił poszanowanie praw pracowniczych, po drugie zaś, 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.

50 W pierwszej kolejności, jeżeli chodzi o cel zaskarżonej dyrektywy, dyrektywa ta, rozpatrywana jednocześnie 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 siedzibę, do państwa członkowskiego, w którym wykonują swoje usługi, a z drugiej strony ochronę praw pracowników delegowanych.

51 W tym celu prawodawca Unii poprzez przyjęcie zaskarżonej dyrektywy dąży do zapewnienia swobody świadczenia usług na sprawiedliwych zasadach – a mianowicie w ramach uregulowanej 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”.

52 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.

53 W drugiej kolejności, co się tyczy treści zaskarżonej dyrektywy, zmierza ona, w szczególności za pomocą krytykowanych przez Węgry przepisów, do szerszego uwzględnienia ochrony pracowników delegowanych, nadal w celu zapewnienia sprawiedliwego korzystania ze swobody świadczenia usług w przyjmującym państwie członkowskim.

54 Zgodnie z tym 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 uwzględniającą, że dyrektywa 96/71 w żaden sposób nie narusza wykonywania praw podstawowych uznanych w państwach członkowskich i na szczeblu Unii.

55 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, jak należy przyznać pracownikom delegowanym w zakresie warunków zatrudnienia. Rozszerza on list 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” zastępuje się pojęciem „minimalnej stawki płacy”.

56 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.

57 Z powyższego wynika, że wbrew argumentacji przedstawionej przez Węgry 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.

58 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.

59 W tej właśnie perspektywie motywy 13 i 14 tej dyrektywy zapowiadają koordynowanie przepisów państw członkowskich w taki sposób, aby określić „jedro” przepisów bezwzględnie obowiązujących w odniesieniu do ochrony minimalnej, które w przyjmującym państwie członkowskim powinny być przestrzegane przez pracodawców delegujących pracowników na terytorium tego państwa.

60 Wynika z tego, że dyrektywa 96/71 od chwili przyjęcia uwzględnia 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 określa warunki zatrudnienia w przyjmującym państwie członkowskim, które pracodawcy delegujący pracowników w celu świadczenia usług mieli zagwarantować tym pracownikom delegowanym na terytorium tego państwa członkowskiego.

61 Ponadto należy przypomnieć, że jak stwierdzono w pkt 41 i 42 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 ciążące na nim zadanie dbałości o ochronę zapisanych w traktacie FUE interesów ogólnych.

62 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 obowiązują warunki zatrudnienia odbiegające od warunków obowiązujących w innych państwach członkowskich.

63 Ponadto, jak zauważył Parlament, w dokumencie roboczym SWD(2016) 52 final z dnia 8 marca 2016 r., zatytułowanym „Ocena skutków dotycząca 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.

64 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 62 i 63 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.

65 Należy dodać, że wbrew temu, co twierdzi Węgry, art. 153 TFUE nie stanowi bardziej szczegółowej podstawy prawnej, w oparciu o którą mogłaby zostać przyjęta zaskarżona dyrektywa. Wspomniany art. 153 ma bowiem na celu jedynie ochronę pracowników, a nie swobodę świadczenia usług w ramach Unii.

66 Prawdą jest, że art. 153 ust. 2 TFUE zawiera dwie odrębne podstawy prawne w swych postanowieniach lit. a) i b). Jednakże żadna z nich nie może służyć za podstawę zaskarżonej dyrektywy.

67 Artykuł 153 ust. 2 lit. a) TFUE stanowi bowiem jedynie, że mogą zostać przyjęte przepisy w celu zachęcania do współpracy między państwami członkowskimi w obszarze społecznym, co nie odpowiada ani celowi zaskarżonej dyrektywy, czyli ustanowieniu swobody świadczenia usług na sprawiedliwych zasadach, ani jej treści, która obejmuje przepisy z zakresu koordynacji przepisów państw członkowskich dotyczących warunków zatrudnienia.

68 Co się tyczy art. 153 ust. 2 lit. b) TFUE, to o ile przepis ten pozwala Unii na uchwalanie przepisów harmonizujących w niektórych dziedzinach objętych polityką społeczną Unii, o tyle należy stwierdzić, że zaskarżona dyrektywa nie stanowi w żadnym razie dyrektywy harmonizującej, ponieważ ogranicza się ona do uznania za wiążące niektórych norm przyjmującego państwa członkowskiego w wypadku delegowania pracowników przez przedsiębiorstwa mające siedzibę w innym państwie członkowskim, z poszanowaniem, jak wynika to z motywu 24 tej dyrektywy, różnorodności krajowych stosunków pracy.

69 W związku z tym art. 153 TFUE nie mógł służyć jako podstawa prawna zaskarżonej dyrektywy.

70 Z całości powyższych rozważań wynika, że zarzut pierwszy należy oddalić.

W przedmiocie zarzutu drugiego, dotyczącego naruszenia art. 153 ust. 5 TFUE i nadużycia władzy

Argumentacja stron

71 Zdaniem Węgier zaskarżona dyrektywa jest sprzeczna z art. 153 ust. 5 TFUE, który wyłącza z kompetencji prawodawcy Unii regulowanie wynagrodzenia za pracę najemną.

72 Słone bowiem zdania, że poprzez zmianę art. 3 ust. 1 akapit pierwszy lit. c) dyrektywy 96/71 zaskarżona dyrektywa bezpośrednio określa wynagrodzenie pracowników delegowanych w ramach transgranicznego świadczenia usług.

73 W tym względzie, opierając się na orzecznictwie Trybunału (wyroki: z dnia 13 września 2007 r., *Del Cerro Alonso*, C-307/05, EU:C:2007:509, pkt 40, 46; a także z dnia 15 kwietnia 2008 r., *Impact*, C-268/06, EU:C:2008:223, pkt 123), Węgry zauważają, że wyjątek dotyczący wynagrodzeń, o którym mowa w art. 153 ust. 5 TFUE, znajduje swoje uzasadnienie w tym, że ustalanie wysokości wynagrodzeń wchodzi w zakres swobody zawierania umów partnerów społecznych na szczeblu krajowym, a także kompetencji państw członkowskich w tej dziedzinie.

74 Zaskarżona dyrektywa nakłada obowiązek stosowania przepisów bezwzględnie obowiązujących na podstawie ustawodawstwa lub praktyki krajowej przyjmującego państwa członkowskiego w odniesieniu do wszystkich, z wyjątkiem uzupełniających pracowniczych programów emerytalnych, warunków zatrudnienia związanych z wynagrodzeniem, co obejmuje określenie jego wysokości. Dyrektywa ta oznacza zatem bezpośrednią ingerencję prawa Unii w ustalanie wynagrodzenia.

75 Węgry wywodzą stąd, że wybór nieważniejszej podstawy prawnej jest środkiem służącym ukryciu nadużycia władzy, którego dopuściła się Unia poprzez przyjęcie zaskarżonej dyrektywy.

76 Parlament i Rada, popierane przez Republikę Federalną Niemiec, Królestwo Niderlandów, Królestwo Szwecji i Komisję, kwestionują argumentację Węgier.

Ocena Trybunału

77 Zarzut drugi dzieli się na dwie części, zgodnie z którymi, po pierwsze, zaskarżona dyrektywa jest sprzeczna z art. 153 ust. 5 TFUE, który wyłącza z kompetencji prawodawcy Unii regulowanie wynagrodzenia za pracę najemną, a po drugie, prawodawca Unii poprzez przyjęcie tej dyrektywy dopuścił się nadużycia władzy.

78 W odniesieniu do części pierwszej tego zarzutu należy przede wszystkim przypomnieć, że jak wynika z pkt 69 niniejszego wyroku, art. 153 TFUE nie mógł stanowić podstawy prawnej zaskarżonej dyrektywy.

79 Zaskarżona dyrektywa ogranicza się bowiem do koordynacji przepisów państw członkowskich w zakresie delegowania pracowników, zobowiązuje do przedsięwzięcia delegujące pracowników do państwa członkowskiego innego niż to, w którym przedsięwzięcia te mają siedzibę, do zapewnienia tym pracownikom niektórych lub prawie wszystkich warunków zatrudnienia ustanowionych w bezwzględnie obowiązujących przepisach tego państwa członkowskiego, w tym warunków dotyczących wynagrodzenia, jakie ma być wypłacone pracownikom delegowanym.

80 Ponieważ art. 153 ust. 5 TFUE przewiduje wyjątek od kompetencji Unii wynikających z pierwszych ustępów tego artykułu, które nie mogą służyć za podstawę prawną zaskarżonej dyrektywy i w związku z tym nie mają zastosowania, nie może on mieć wpływu na ważność tej dyrektywy.

81 Dlatego należały oddalić cztery pierwszy zarzutu drugiego.

82 W odniesieniu do czwartej drugiej tego zarzutu należy przypomnieć, że akt prawny jest dotknięty wadą nadużycia władzy tylko wtedy, jeżeli z obiektywnych, istotnych dla danej sprawy i spójnych przesłanek wynika, że został on przyjęty wyjątkowo lub w znacznej mierze w celu innym niż ten, dla którego ustanowione zostało dane uprawnienie, albo w celu obejścia procedury specjalnie przewidzianej w traktacie FUE dla okoliczności danej sprawy (wyrok z dnia 5 maja 2015 r., Hiszpania/Parlament i Rada, C-146/13, EU:C:2015:298, pkt 56).

83 Zdaniem Węgier prawodawca Unii dopuścił się nadużycia władzy, wybierając niewłaściwe podstawy prawne, a mianowicie art. 53 ust. 1 i art. 62 TFUE, aby ukryć swą ingerencję w określenie wysokości wynagrodzeń z naruszeniem art. 153 ust. 5 TFUE.

84 Tymczasem z analizy zarzutu pierwszego skargi wynika, że zaskarżona dyrektywa została słuśnie przyjęta na podstawie art. 53 ust. 1 i art. 62 TFUE, a z analizy czwartej pierwszej niniejszego zarzutu – że wobec tego dyrektywa ta nie została przyjęta z naruszeniem art. 153 ust. 5 TFUE.

85 W konsekwencji cztery drugi zarzutu drugiego, a wraz z nimi także ten zarzut, należy oddalić.

W przedmiocie zarzutu trzeciego, dotyczącego naruszenia art. 56 TFUE

Argumentacja stron

86 W zarzucie trzecim Węgry twierdzą, że zaskarżona dyrektywa jest sprzeczna z art. 56 TFUE. Zarzut trzeci dzieli się na pięć części.

87 W czwartej pierwszej Węgry twierdzą, opierając się na dyrektywie 2006/123/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 12 grudnia 2006 r. dotyczącej usług na rynku wewnętrznym (Dz.U. 2006, L 376, s. 36), że uregulowania Unii dotyczącej swobody świadczenia usług wdrażają podstawowe zasady, zgodnie z którymi każde państwo członkowskie powinno uznawać warunki zatrudnienia stosowane zgodnie z prawem Unii przez inne państwo członkowskie, ponieważ ochrona praw delegowanych pracowników jest wystarczająco zagwarantowana przez ustawodawstwo państwa pochodzenia.

88 Tymczasem zdaniem Węgier dyrektywa 96/71 przed zmianami wprowadzonymi zaskarżoną dyrektywą zapewnia odpowiednią ochronę delegowanym pracownikom w zakresie wynagrodzeń poprzez nałożenie obowiązku zapłaty minimalnego wynagrodzenia w przyjmującym państwie członkowskim. Zauważają one, że wymagają zapłaty wynagrodzeń przewidzianych przez to państwo członkowskie, zaskarżona dyrektywa podaje w wątpliwość to, czy płać minimalna tego państwa może zagwarantować cel w postaci ochrony pracowników, innymi słowy – pokrycia kosztów utrzymania w tym państwie.

89 Podkreślają one, że zmiana ta nie służy również swobodnemu świadczeniu usług, lecz stanowi bezpośrednią ingerencję w stosunki gospodarcze i niweczy dozwolone przewagi konkurencyjne niektórych, dających się zidentyfikować państw członkowskich, w których poziom wynagrodzeń jest niższy, ponieważ prawodawca Unii wprowadził w ten sposób środek, którego skutkiem jest zakłócenie konkurencji.

90 Ponadto podnosisz one, że Komisja w ocenie skutków nie była w stanie powołać się na jakiegokolwiek dane liczbowe, które mogłyby wykazać, że ochrona pracowników powodowała konieczność zmiany dyrektywy 96/71 w odniesieniu do wynagrodzenia mającego zastosowanie do pracowników delegowanych.

91 Wreszcie, Węgry dokonują porównania z uregulowaniem w dziedzinie koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego, zgodnie z którym poziom ochrony zapewniony pracownikom delegowanym przez państwa członkowskie pochodzenia jest uważany za właściwy, a sytuacja pracownika delegowanego jest badana indywidualnie na podstawie licznych kryteriów, ponieważ celem jest uniknięcie zbiegu przepisów krajowych.

92 W czwartej drugiej zarzutu Węgry podnosisz, że norma zawarta w art. 3 ust. 1 akapit pierwszy lit. c) dyrektywy 96/71 w brzmieniu zmienionym, która przyjmuje pojęcie „wynagrodzenia” zamiast pojęcia minimalnej stawki płacy, jest sprzeczna z celem polegającym na zapewnieniu równego traktowania pracowników przyjmującego państwa członkowskiego i pracowników delegowanych do tego państwa członkowskiego, ponieważ nakłada ona na przedsiębiorstwa mające siedzibę w jednym państwie członkowskim obowiązek wypłacania pracownikom, których delegują do innego państwa członkowskiego, wynagrodzenia ustalonego w świetle praktyki tego ostatniego państwa, która nie jest bezwzględnie wiążąca wobec przedsiębiorstw z tego państwa członkowskiego, ponieważ są one jedynie związane wymogiem płacy minimalnej. Wynika z tego, że minimalna stawka płacy w przyjmującym państwie członkowskim jest uważana za wystarczającą dla pracowników tego państwa członkowskiego, lecz nie dla pracowników delegowanych.

93 Węgry uważają również, że obowiązek zwrotu kosztów podróży, zakwaterowania i wyżywienia, nałożony w art. 3 ust. 7 dyrektywy 96/71 w brzmieniu zmienionym na przedsiębiorstwa, które delegują pracowników do innego państwa członkowskiego, jest sprzeczny z zasadą równego traktowania.

94 Wreszcie, przypominając one, że dziedziny zabezpieczenia społecznego i opodatkowania pracowników, w których niektóre państwa członkowskie mogłyby mieć komparatywną przewagę konkurencyjną, należą do wyłącznej kompetencji państw członkowskich i że prawodawca Unii przy uchwalaniu zaskarżonej dyrektywy nie zbadał, czy istniejące w tych dziedzinach różnice oferowały taką przewagę.

95 W czwartej trzeciej zarzutu Węgry twierdzą, po pierwsze, że zaskarżona dyrektywa nie jest odpowiednia do osiągnięcia zamierzonego przez nią celu, a mianowicie zagwarantowania sprawiedliwych warunków konkurencji pomiędzy usługodawcami mającymi siedzibę w różnych państwach członkowskich. W tym względzie kwestionują one brzmienie motywu 16 tej dyrektywy, zgodnie z którym zasadniczo przedsiębiorstwa konkurują ze sobą na podstawie czynników innych niż koszty, co oznacza, że cena usługi nie odgrywa żadnej roli przy wyborze konsumenta.

96 Po drugie, uważają one, że Komisja nie mogła wywnioskować z danych zawartych w ocenie skutków, zgodnie z którymi liczba delegowanych pracowników wzrosła o 44,4% pomiędzy rokiem 2010 a rokiem 2014, bez dokonania dalszej analizy warunków pracy lub sytuacji pracowników delegowanych, że ochrona tych pracowników była nieodpowiednia.

97 Po trzecie, Węgry uważają, że z uwagi na tymczasowy charakter świadczenia usług w ramach delegowania pracowników przepisy zaskarżonej dyrektywy wykraczają poza to, co jest konieczne do osiągnięcia celu ochrony pracowników delegowanych. W tym względzie Węgry wskazują, że należy odróżnić sytuację pracownika, który korzysta z przysługującego mu prawa do swobodnego przepływu, od sytuacji pracownika, który tymczasowo świadczy pracę w przyjmującym państwie członkowskim w ramach delegowania, ponieważ ten pierwszy pracuje na

rachunek i pod kierownictwem pracodawcy z tego państwa czonkowskiego, podczas gdy drugi nie jest w rzeczywistości zintegrowany ze społeczeństwem ani z rynkiem pracy przyjmującego państwa czonkowskiego.

98 W czwartej zarzut Wgry utrzymują, że zasady dotyczące długotrwałego delegowania, przewidziane w art. 3 ust. 1a dyrektywy 96/71 w brzmieniu zmienionym, stanowi nieproporcjonalne ograniczenie w swobodnym świadczeniu usług poprzez wprowadzenie wymogu stosowania prawie całego prawa pracy przyjmującego państwa czonkowskiego, co nie jest uzasadnione ochroną interesów pracowników delegowanych.

99 Wgry podnoszą, że pracownicy delegowani na okres dłuższy niż 12 miesięcy, o których mowa w art. 3 ust. 1a dyrektywy 96/71 w brzmieniu zmienionym, nie znajdują się w sytuacji porównywalnej z sytuacją pracowników tego państwa czonkowskiego w świetle ich integracji ze społeczeństwem i rynkiem pracy przyjmującego państwa czonkowskiego.

100 Co najwyżej można zdaniem Wgier przyjąć, że zacieśnienie więzów gospodarczych przedsiębiorstwa, które deleguje pracowników, z przyjmującym państwem czonkowskim, następuje na poziomie ekonomicznym.

101 Ponadto zdaniem Wgier nie można zakładać, że zasada, która umożliwia pracownikowi delegowanemu do przyjmującego państwa czonkowskiego na ponad 12 miesięcy skorzystanie z prawa obywatela w tym państwie czonkowskim, jest zawsze korzystniejsza dla tego pracownika. Żadne z postanowień traktatu FUE nie pozwala ponadto na określenie w sposób abstrakcyjny, jak długo lub czesto osoba musi być świadczona w innym państwie czonkowskim, zanim przestanie być traktowana jako świadczenie usług w rozumieniu traktatu FUE.

102 W czwartej piątej zarzut Wgry podnoszą, że poprzez przyjęcie, że dyrektywa 96/71 w brzmieniu zmienionym znajduje zastosowanie do sektora transportu drogowego od chwili przyjęcia konkretnego aktu ustawodawczego, art. 3 ust. 3 zaskarżonej dyrektywy narusza art. 58 TFUE, który stanowi, że swobodny przepływ usług w dziedzinie transportu podlega postanowieniom tytułu traktatu FUE dotyczącego transportu.

103 Parlament i Rada, popierane przez Republikę Federalną Niemiec, Królestwo Niderlandów, Królestwo Szwecji i Komisję, kwestionują argumentację Wgier.

Ocena Trybunału

– Uwagi wstępne

104 W pierwszej kolejności należy przypomnieć, że Trybunał orzekł, 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).

105 Jednakże, jak wynika z pkt 48 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.

106 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).

107 Tymczasem, jak wskazano w pkt 51 niniejszego wyroku, prawodawca Unii poprzez przyjęcie zaskarżonej dyrektywy dąży 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”.

108 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.

109 Tymczasem zarówno zasada równego traktowania, jak i zasada proporcjonalności, na które powołuje się Węgry w ramach niniejszego zarzutu, stanowi część tych ogólnych zasad.

110 Z jednej strony, zgodnie z utrwalonym orzecznictwem, zasada równego traktowania wymaga, aby podobne sytuacje nie były traktowane w odmienny sposób, a odmiennie 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).

111 Z drugiej strony zasada proporcjonalności wymaga, by środki prawne wynikające z zastosowania przepisu prawa Unii były odpowiednie do realizacji zastrzeżonych na ochronę celów wytyczonych przez daną regulację i nie wykraczały poza to, co jest konieczne do ich osiągnięcia (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).

112 Co się tyczy sądowej kontroli poszanowania tych warunków, Trybunał stwierdził, że prawodawcy Unii przysuguje 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, gdy jedynie jego oczywisty 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).

113 Tymczasem nie można zaprzeczyć, że uregulowanie – na szczeblu Unii – dotyczące delegowania pracowników w ramach świadczenia usług należy do takiej dziedziny.

114 Ponadto szeroki zakres uznania przysuguje 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).

115 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 usprawiedliwić 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 obciążenia nakładanych na podmioty gospodarcze oraz to, by takie obciążenia były w sposób mierny 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).

116 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 dyskrecyjnych, co wymaga uwzględnienia wszelkich istotnych elementów i okoliczności sytuacji, które akt ten ma uregulować. Wynika stąd, że instytucje te winny mieć przynajmniej przedstawić i wykazać w sposób jasny i jednoznaczny podstawowe dane, które należało uwzględnić celem uzasadnienia kwestionowanych przepisów rozpatrywanego aktu i na których opiera się wykonanie ich uprawnień dyskrecyjnych (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).

117 Poszczególne części zarzutu trzeciego należy zbadać w całości w świetle powyższych rozważań.

– *W przedmiocie części pierwszej zarzutu trzeciego, dotyczącej wystarczającego zagwarantowania ochrony praw pracowników delegowanych*

118 Zasadniczo Węgry uważają, że uregulowanie Unii dotyczące swobody świadczenia usług realizuje podstawowe zasady, zgodnie z którymi każde państwo członkowskie powinno uznawać warunki zatrudnienia stosowane zgodnie z prawem Unii przez inne państwo członkowskie, co w wystarczającym stopniu gwarantuje ochronę praw pracowników delegowanych.

119 W pierwszej kolejności, o ile Węgry w celu poparcia swej argumentacji powołują się na dyrektywę 2006/123, o tyle wystarczy w każdym razie stwierdzić – zgodnie z pkt 108 niniejszego wyroku – że materialna zgodność z prawem aktu Unii nie może być badana w świetle innego aktu Unii o tej samej randze normatywnej, chyba że został on przyjęty na podstawie tego ostatniego aktu lub jeżeli w jednym z tych dwóch aktów wyraźnie postanowiono, że jeden z nich ma pierwszeństwo przed drugim. Tymczasem nie jest tak w wypadku zaskarżonej dyrektywy. Ponadto, jak uściśla art. 1 ust. 6 dyrektywy 2006/123, ta „dyrektywa nie ma wpływu na prawo pracy, czyli na jakiegokolwiek przepisy prawne lub postanowienia umowne dotyczące warunków zatrudnienia [i] warunków pracy”.

120 Podobnie, co się tyczy dokonanej przez Węgry porównania z uregulowaniem w dziedzinie koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego, a mianowicie rozporządzeniem (WE) nr 883/2004 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawie koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego (Dz.U. 2004, L 166, s. 1 – wyd. spec. w j. polskim, rozdz. 5, t. 5, s. 72–116), wystarczy stwierdzić, że zaskarżona dyrektywa nie została przyjęta na podstawie rozporządzenia nr 883/2004, a żaden z tych dwóch aktów nie przewiduje w sposób wyraźny, że rozporządzenie to ma pierwszeństwo przed tą dyrektywą.

121 W drugiej kolejności, argument, zgodnie z którym dyrektywa 96/71 przed zmianą wprowadzoną przez zaskarżoną dyrektywę oferowała odpowiednią ochronę pracownikom

delegowanym w ten sposób, że nakłada w zakresie wynagrodzeń obowiązek zapłaty minimalnego wynagrodzenia w przyjmującym państwie członkowskim, nie może podważyć zgodnie z prawem tej ostatniej dyrektywy.

122 W tym względzie poprzez przyjęcie tej dyrektywy prawodawca Unii uznał, że konieczne jest przyznanie pracownikom większej ochrony w celu zagwarantowania, by świadczenie usług przez przedsiębiorstwa mające siedzibę w przyjmującym państwie członkowskim jak i przez przedsiębiorstwa, które delegują pracowników do tego państwa odbywało się na sprawiedliwych zasadach.

123 W tym celu art. 3 ust. 1 akapit pierwszy lit. c) dyrektywy 96/71 w brzmieniu zmienionym ma na celu, jeżeli rzecz ujmując, zapewnienie pracownikom delegowanym większej ochrony, gwarantując im, na zasadzie równego traktowania, korzystanie ze wszystkich elementów składowych wynagrodzenia obowiązkowych w przyjmującym państwie członkowskim, tak aby pracownicy ci otrzymywali wynagrodzenie w oparciu o te same bezwzględnie obowiązujące przepisy, jakie mają zastosowanie do pracowników zatrudnionych przez przedsiębiorstwa mające siedzibę w przyjmującym państwie członkowskim.

124 Tymczasem decyzja o przyznaniu takiej zwiększonej ochrony nie może, jak twierdzi Węgry, podważyć zdolności państwa członkowskiego do zagwarantowania celu w postaci ochrony pracowników, lecz przeciwnie, wchodzi w zakres szerokiego zakresu uznania prawodawcy Unii, który został podkreślony w pkt 112 i 113 niniejszego wyroku.

125 W trzeciej kolejności Węgry podnoszą, że zaskarżona dyrektywa nie służy zasadzie swobodnego świadczenia usług, lecz raczej unieważnia dozwolony przewagę konkurencyjną niektórych państw członkowskich w zakresie kosztów oraz że stanowi ona środek, którego skutkiem jest zakłócenie konkurencji.

126 Tymczasem, jak wskazano w pkt 51 i 107 niniejszego wyroku, prawodawca Unii poprzez przyjęcie zaskarżonej dyrektywy dąży do zapewnienia swobody świadczenia usług na sprawiedliwych zasadach – a mianowicie w ramach uregulowanej 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”.

127 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.

128 W tym zakresie, aby osiągnąć taki cel, zaskarżona dyrektywa dokonuje zrównoważenia czynników, w świetle których przedsiębiorstwa mające siedzibę w różnych państwach członkowskich mogłyby konkurować, nie eliminując przy tym ewentualnej przewagi konkurencyjnej, z której mogłyby korzystać usługodawcy z niektórych państw członkowskich, ponieważ wbrew temu, co utrzymują Węgry, 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

obowi?zkowe w tym pa?stwie. Dyrektywa ta nie ma zatem wp?ywu na pozosta?e sk?adniki kosztów przedsi?biorstw, które deleguj? takich pracowników, takie jak wydajno?? lub skuteczno?? tych pracowników, o których mowa w jej motywie 16. Wbrew temu, co twierdzi? W?gry, dyrektywa ta nie powoduje zatem zak?ócenia konkurencji.

129 Ponadto nale?y podkre?li?, ?e zaskar?ona dyrektywa ma jednocze?nie na celu, zgodnie z jej motywem 16, stworzenie „prawdziwie zintegrowanego i konkurencyjnego rynku wewn?trznego” oraz, zgodnie z jej motywem 4, doprowadzenie do „rzeczywistej konwergencji spo?ecznej” poprzez jednolite stosowanie przepisów w dziedzinie warunków zatrudnienia.

130 W konsekwencji cz??? pierwsz? zarzutu trzeciego nale?y oddali?.

– *W przedmiocie cz???ci drugiej zarzutu trzeciego, dotycz?cej naruszenia zasady równego traktowania*

131 W pierwszej kolejno?ci, co si? tyczy argumentu, zgodnie z którym norma zawarta w art. 3 ust. 1 akapit pierwszy lit. c) dyrektywy 96/71 w brzmieniu zmienionym nak?ada na przedsi?biorstwa, które deleguj? pracowników do innego pa?stwa cz?onkowskiego, obowi?zek wyp?aty wynagrodzenia ustalonego w ?wietle praktyki tego ostatniego pa?stwa, która nie znajduje obowi?zkowego zastosowania do przedsi?biorstw tego pa?stwa cz?onkowskiego, nale?y stwierdzi?, ?e jest on b???dny.

132 Z art. 3 ust. 1 akapit trzeci dyrektywy 96/71 w brzmieniu zmienionym, który u?ci?la ogólne przes?anki stosowania tego ust?pu, wynika bowiem jasno, ?e „poj?cie wynagrodzenia [o którym mowa w art. 3 ust. 1 akapit pierwszy lit. c) tej dyrektywy] jest okre?lane zgodnie z krajowym ustawodawstwem i/lub praktyk? pa?stwa cz?onkowskiego, na którego terytorium pracownik jest delegowany, i oznacza wszystkie elementy sk?adowe wynagrodzenia obowi?zkowe na mocy krajowych przepisów ustawowych, wykonawczych lub administracyjnych, lub na mocy umów zbiorowych lub orzecze? arbitra?owych, które zosta?y uznane w tym pa?stwie cz?onkowskim za powszechnie stosowane lub które w innym przypadku maj? zastosowanie zgodnie z ust. 8”.

133 W zwi?zku z tym zarówno pracownicy zatrudnieni przez przedsi?biorstwa maj?ce siedzib? w przyjmuj?cym pa?stwie cz?onkowskim, jak i pracownicy delegowani do tego pa?stwa cz?onkowskiego podlegaj? tym samym normom dotycz?cym wynagrodzenia, a mianowicie normom, które sta?y si? obowi?zkowe w tym pa?stwie cz?onkowskim.

134 W drugiej kolejno?ci, je?li chodzi o argument W?gier, zgodnie z którym art. 3 ust. 7 dyrektywy 96/71 w brzmieniu zmienionym jest sprzeczny z zasad? równo?ci w zakresie, w jakim nak?ada na przedsi?biorstwa deleguj?ce pracowników do innego pa?stwa cz?onkowskiego obowi?zek zwrotu kosztów podró?y, zakwaterowania i wy?ywienia, argument ten opiera si? na b???dnej wyk?adni tego przepisu. Jak bowiem podnios?a Rada, celem art. 3 ust. 7 akapit drugi zdanie drugie nie jest ustanowienie takiego obowi?zku. Z motywu 19 zaskar?onej dyrektywy oraz z zastrze?enia zawartego w tym zdaniu poprzez odes?anie do art. 3 ust. 1 akapit pierwszy lit. i) wspomnianej dyrektywy wynika w szczególno?ci, ?e zdanie to stanowi jedynie, ?e taki zwrot kosztów, który nie jest cz???ci? wynagrodzenia, podlega przepisom krajowym lub praktykom krajowym maj?cym zastosowanie do stosunku pracy.

135 Ponadto przepis ten dotyczy szczególnej sytuacji, w której znale?li si? pracownicy delegowani, poniewa? w celu spe?nienia swoich obowi?zków zawodowych wobec pracodawcy s? oni zobowi?zani do przemieszczenia si? z pa?stwa cz?onkowskiego pochodzenia do innego pa?stwa cz?onkowskiego. Tymczasem pracownicy zatrudnieni przez przedsi?biorstwo maj?ce siedzib? w takim pa?stwie cz?onkowskim nie znajduj? si? w takiej samej sytuacji, poniewa? wykonuj? swoje zadania na rachunek tego przedsi?biorstwa w tym samym pa?stwie

członkowskim. Wynika z tego, że nie można w żadnym razie przyjąć, by przepis ten był sprzeczny z zasadą równego traktowania.

136 W konsekwencji należy oddalić cztery drugi zarzut trzeciego.

– W przedmiocie czwartej zarzut trzeciego, dotyczącej naruszenia zasady proporcjonalności

137 Jak wynika z orzecznictwa przytoczonego w pkt 111 niniejszego wyroku, zasada proporcjonalności stanowiła cztery zasad ogólnych prawa Unii wymaga, by przepisy wdrożone na podstawie przepisów prawa Unii były odpowiednie do realizacji uzasadnionych celów realizowanych przez daną regulację i nie wykraczały poza to, co jest konieczne do ich osiągnięcia.

138 W pierwszej kolejności, co się tyczy możliwości osiągnięcia przez zaskarżoną dyrektywę celu w postaci zagwarantowania sprawiedliwych warunków konkurencji między przedsiębiorstwami delegującymi pracowników do przyjmującego państwa członkowskiego a przedsiębiorstwami z tego państwa członkowskiego, Węgry wyciągają błędne wnioski z motywu 16 tej dyrektywy.

139 Z jednej strony motyw ten odzwierciedla cel, który ma zostać osiągnięty przez Unię, a mianowicie stworzenie „prawdziwie zintegrowanego i konkurencyjnego rynku wewnętrznego”, natomiast jednolite stosowanie przepisów w dziedzinie warunków zatrudnienia ma doprowadzić, zgodnie z motywem 4 tej dyrektywy, do „rzeczywistej konwergencji społecznej”.

140 Z drugiej strony ten sam motyw 16 nie wskazuje, by konkurencja ze względu na różnice w kosztach między przedsiębiorstwami unijnymi nie była możliwa ani pożądana. Przeciwnie, wymieniając czynniki takie jak wydajność i skuteczność, podkreśla on czynniki produkcji, które w sposób naturalny powodują różnice w kosztach.

141 W rzeczywistości w wypadku transgranicznego świadczenia usług jedyne zneutralizowane zaskarżoną dyrektywę różnice w kosztach między przedsiębiorstwami z Unii wynikają z warunków zatrudnienia wymienionych w art. 3 ust. 1 dyrektywy 96/71 w brzmieniu zmienionym, które są obowiązkowe na mocy uregulowań przyjmującego państwa członkowskiego rozumianych w szerokim znaczeniu.

142 W drugiej kolejności Węgry kwestionują okoliczności przyjęte przez prawodawcę Unii w celu stwierdzenia, że ochrona pracowników delegowanych w dyrektywie 96/71 nie była już właściwa.

143 W tym względzie ocena skutków ujawniła w szczególności dwie okoliczności, które mogły sprawić, iż prawodawca racjonalnie przyjął, że przewidziane w art. 3 ust. 1 lit. c) dyrektywy 96/71 pojęcie „minimalnej stawki płacy” w przyjmującym państwie członkowskim, które należy o zagwarantować w celu ochrony pracowników delegowanych, nie było już w stanie zapewnić takiej ochrony.

144 Po pierwsze, pojęcie „minimalnej stawki płacy” napotkało trudności interpretacyjne w wielu państwach członkowskich, co znalazło wyraz w licznych pytaniach prejudycjalnych przedstawionych Trybunałowi, który przyjął w wyroku z dnia 12 lutego 2015 r., Sähköalojen ammattiliitto (C-396/13, EU:C:2015:86, pkt 38–70), szeroki wykładni tego pojęcia, obejmujący pewną liczbę składników wynagrodzenia poza płacą minimalną przewidzianą w ustawodawstwie przyjmującego państwa członkowskiego. I tak orzeczono, że pojęcie to obejmuje sposób obliczania wynagrodzenia, według stawki godzinowej lub za wykonaną pracę, oparty na zaszeregowaniu pracowników do kategorii wynagrodzenia, takich jak przewidziane w układach zbiorowych obowiązujących w tym państwie członkowskim, dzienną dietą, dietą za czas

potrzebny na dotarcie do pracy i dodatek urlopowy.

145 Wobec tego w ocenie skutków można by?o stwierdzi?, ?e pojęcie „minimalnej stawki p?acy” w wykładni nadanej mu przez Trybuna? oznacza?o od praktyki stosowanej przez przedsiębiorstwa deleguj?ce pracowników do innego pa?stwa członkowskiego w ramach ?wiadczenia us?ug, polegaj?cej na wyp?acaniu im jedynie p?acy minimalnej przewidzianej przez ustawodawstwo lub uk?ady zbiorowe przyjmuj?cego pa?stwa członkowskiego.

146 Po drugie, z oceny skutków wynika, ?e w 2014 r. w kilku przyjmuj?cych pa?stwach członkowskich odnotowano znaczne ró?nice w wynagrodzeniu mi?dzy pracownikami zatrudnionymi przez przedsiębiorstwa maj?ce siedzib? w tych pa?stwach członkowskich a pracownikami delegowanymi do nich.

147 W trzeciej kolejno?ci nale?y oddali? argument W?gier, zgodnie z którym z uwagi na tymczasowy charakter ?wiadczenia us?ug w ramach delegowania pracowników przepisy zaskar?onej dyrektywy w zakresie, w jakim sprowadzaj? si? do zapewnienia pracownikom delegowanym równego traktowania z pracownikami zatrudnionymi przez przedsiębiorstwa maj?ce siedzib? w przyjmuj?cym pa?stwie członkowskim, wykraczaj? poza to, co jest konieczne do osi?gni?cia celu ochrony tych pracowników delegowanych.

148 Wbrew temu, co twierdzi? W?gry, ani zast?pienie pojęcia „minimalnej stawki p?acy” pojęciem „wynagrodzenia” w art. 3 ust. 1 akapit pierwszy lit. c) dyrektywy 96/71 w brzmieniu zmienionym, ani zastosowanie do pracowników delegowanych warunków zatrudnienia przyjmuj?cego pa?stwa członkowskiego w odniesieniu do zwrotu kosztów podró?y, zakwaterowania i wy?ywienia pracowników oddalonych od swego miejsca zamieszkania ze wzgl?dów zawodowych, nie skutkuje tym, ?e pracownicy ci znajd? si? w sytuacji identycznej lub podobnej do sytuacji pracowników zatrudnionych przez przedsiębiorstwa maj?ce siedzib? w przyjmuj?cym pa?stwie członkowskim.

149 Zmiany te nie powoduj? bowiem stosowania wszystkich warunków zatrudnienia przyjmuj?cego pa?stwa członkowskiego, poniewa? tylko niektóre z tych warunków znajduj? w ka?dym razie zastosowanie do tych pracowników na podstawie art. 3 ust. 1 dyrektywy 96/71 w brzmieniu zmienionym.

150 Tymczasem w ?wietle okoliczno?ci przedstawionych w pkt 62 i 144–146 niniejszego wyroku W?gry nie by?y w stanie wykaza?, ?e zmiany wprowadzone zaskar?on? dyrektyw? do art. 3 ust. 1 akapit pierwszy dyrektywy 96/71 wykraczaj? poza to, co by?o konieczne do osi?gni?cia celów zaskar?onej dyrektywy, a mianowicie zapewnienia swobody ?wiadczenia us?ug na sprawiedliwych zasadach i zapewnienia wi?kszej ochrony delegowanym pracownikom.

151 W konsekwencji nale?y oddali? cz??? trzeci? zarzutu trzeciego.

– *W przedmiocie cz???ci czwartej zarzutu trzeciego, dotycz?cej naruszenia zasady swobodnego ?wiadczenia us?ug przez system delegowania pracowników na okres przekraczaj?cy 12 miesi?cy*

152 W?gry uwa?aj?, ?e stosowanie prawie ca?ego prawa pracy przyjmuj?cego pa?stwa członkowskiego do pracowników delegowanych na okres co do zasady przekraczaj?cy 12 miesi?cy nie jest ani uzasadnione ochron? ich interesów, ani konieczne, ani proporcjonalne.

153 Ponadto zaskar?ona dyrektywa narusza zdaniem W?gier zasad? równego traktowania, przyjmuj?c, po pierwsze, ?e pracownicy delegowani na okres d?u?szy ni? 12 miesi?cy, o których mowa w art. 3 ust. 1a dyrektywy 96/ 71 w brzmieniu zmienionym, znajduj? si? w sytuacji

porównywalnej do sytuacji pracowników zatrudnionych przez przedsiębiorstwa mające siedzibę w przyjmującym państwie członkowskim, a po drugie, że przedsiębiorstwa, które delegują pracowników na taki okres, znajdują się w sytuacji porównywalnej z przedsiębiorstwami mającymi siedzibę w tym państwie.

154 Artykuł 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 zwołania 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 określone są 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.

155 Tymczasem w świetle przypomnianego w pkt 112 i 113 niniejszego wyroku szerokiego zakresu uznania przysługującego prawodawcy Unii prawodawca ten, nie popełniając oczywistego błędu, mógł uznać, że tak długi okres oddelegowania powinien skutkować znaczącym zblizeniem 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.

156 Taki reżim delegowania długoterminowego okazuje się konieczny, właściwy i proporcjonalny, aby zapewnić większą ochronę w zakresie warunków zatrudnienia pracowników delegowanych na długi okres do przyjmującego państwa członkowskiego, przy równoczesnym odróżnieniu sytuacji tych pracowników od sytuacji pracowników, którzy skorzystali z prawa do swobodnego przepływu lub, bardziej ogólnie, pracowników zamieszkujących w tym państwie członkowskim i zatrudnionych przez przedsiębiorstwa mające w nim siedzibę.

157 W konsekwencji należy oddalić cztery czwarty zarzutu trzeciego.

– W przedmiocie piątej zarzutu trzeciego, dotyczącej naruszenia art. 58 TFUE

158 Wątpliwość, 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.

159 Zgodnie z art. 58 TFUE swobodę przepływu usług w dziedzinie transportu reguluje postanowienia tytułu traktatu FUE dotyczącego transportu, czyli art. 90–100 TFUE.

160 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).

161 Tymczasem art. 3 ust. 3 zaskarżonej dyrektywy stanowi jedynie, że dyrektywa będzie stosowana si? 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 cz??? postanowie? tytu?u traktatu WE dotyczącego transportu i odpowiadający art. 91 TFUE.

162 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.

163 Wobec tego cz??? pi?t? zarzutu trzeciego i w konsekwencji ca?y ten zarzut nale?y oddali?.

W przedmiocie zarzutu czwartego, dotyczącego naruszenia art. 56 TFUE w zakresie, w jakim zaskarżona dyrektywa wyklucza skuteczne wprowadzenie w życie swobody świadczenia usług

Argumentacja stron

164 Wgry twierdzi, że zaskarżona dyrektywa jest sprzeczna z art. 56 TFUE oraz z wyrokiem z dnia 18 grudnia 2007 r., Laval un Partneri (C?341/05, EU:C:2007:809), w zakresie, w jakim przewiduje, że wykonywanie prawa do strajku lub prawa do podejmowania innych działań zbiorowych mogłoby stanowi? przeszkod? w skutecznym wdrożeniu swobody świadczenia usług.

165 Taki jest – zdaniem tego państwa – zakres art. 1 pkt 1 lit. b) tej dyrektywy, który stanowi, że dyrektywa 96/71 nie wp?ywa na korzystanie w szczególności z prawa do strajku czy swobody podejmowania innych działań obj?tych szczególnymi systemami stosunków pracy w państwach członkowskich.

166 Parlament i Rada, popierane przez Republikę Federalną Niemiec, Królestwo Niderlandów, Królestwo Szwecji i Komisję, kwestionują argumentację Wgier.

Ocena Trybunału

167 Wgry uwa?aj? zasadniczo, że art. 1 pkt 1 lit. b) zaskarżonej dyrektywy podwa?a orzecznictwo Trybunału wynikające z wyroku z dnia 18 grudnia 2007 r., Laval un Partneri (C?341/05, EU:C:2007:809), wy?czając z zakresu stosowania art. 56 TFUE wykonywanie prawa do strajku lub prawa do podejmowania innych działań zbiorowych.

168 Tymczasem, o ile przepis ten wskazuje, że dyrektywa 96/71 w brzmieniu zmienionym „nie wp?ywa w jakikolwiek sposób na korzystanie z praw podstawowych uznanych w państwach członkowskich i na poziomie Unii”, o tyle w ?aden sposób nie skutkuje on tym, że wykonywanie tych praw nie podlega prawu Unii. Wręcz przeciwnie, w zakresie, w jakim odnosi si? do praw podstawowych uznanych na poziomie Unii, oznacza on, że korzystanie z praw pracowników do działania zbiorowego w kontekście delegowania pracowników podlegających przepisom dyrektywy 96/71 w brzmieniu zmienionym nale?y ocenia? w ?wietle prawa Unii, zgodnie z dokonany przez Trybunał wy?adni?.

169 W związku z tym zarzut czwarty nale?y oddali?.

W przedmiocie zarzutu pi?tego, dotyczącego naruszenia rozporządzenia „Rzym I” oraz zasad pewno?ci prawa i jasno?ci przepisów prawnych

Argumentacja stron

170 Wgry twierdzi, że art. 3 ust. 1a dyrektywy 96/71 w brzmieniu zmienionym nie jest zgodny z rozporządzeniem „Rzym I”, które ma na celu zagwarantowanie swobody stron umowy w zakresie wyboru prawa właściwego dla ich stosunku, ponieważ przepis ten przewiduje, że w wypadku oddelegowania długoterminowego obywateli wynikające z ustawodawstwa przyjmującego państwa członkowskiego stosują się w sposób bezwzględnie wiążący do pracowników delegowanych, niezależnie od prawa właściwego dla stosunku pracy.

171 Tymczasem rozporządzenie „Rzym I” przy ustalaniu prawa właściwego nie uwzględnia okresu wykonywanej za granicą pracy, lecz opiera się wyłącznie na tym, czy po zakończeniu pracy za granicą pracownik musi ponownie podjąć pracę w swoim państwie pochodzenia.

172 Ponadto Wgry uważa, że art. 3 ust. 1a dyrektywy 96/71 w brzmieniu zmienionym nie ma charakteru normy kolizyjnej, ponieważ stanowi on, że stosuje się bez względu na to, jakie prawo ma zastosowanie do danego stosunku pracy.

173 Utrzymuje one również, że zasada, zgodnie z którą do celów stosowania art. 3 ust. 1a dyrektywy 96/71 w brzmieniu zmienionym okresy delegowania każdego z kolejnych pracowników delegowanych są sumowane, o czym stanowi akapit czwarty tego przepisu, nie jest zgodna z rozporządzeniem „Rzym I”, które definiuje prawo właściwe i prawa indywidualne dla każdej indywidualnej umowy o pracę.

174 Wreszcie, Wgry uważa, że pojęcie „wynagrodzenia” w zaskarżonej dyrektywie narusza zasady jasności przepisów prawnych i pewnośc prawa, ponieważ odsyła do prawa krajowego lub praktyki krajowej przyjmującego państwa członkowskiego.

175 Parlament i Rada, popierane przez Republikę Federalną Niemiec, Królestwo Niderlandów, Królestwo Szwecji i Komisję, kwestionują argumentację Wgier.

Ocena Trybunału

176 W czwartej pierwszej zarzutu Wgry utrzymuje, że po pierwsze, art. 3 ust. 1a dyrektywy 96/71 w brzmieniu zmienionym narusza art. 8 rozporządzenia „Rzym I”, który ustanawia autonomię stron przy ustalaniu prawa właściwego dla umowy o pracę, a po drugie, zasada, zgodnie z którą okresy delegowania każdego z kolejnych pracowników delegowanych są sumowane, nie jest zgodna z tym rozporządzeniem. W czwartej drugiej twierdzi one, że pojęcie „wynagrodzenia” wprowadzone zaskarżoną dyrektywą narusza zasady pewnośc prawa i jasności przepisów prawnych.

177 W pierwszej kolejności 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.

178 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 wyczerpania norm kolizyjnych odnoszących się do zobowiązań umownych do przepisów prawa Unii w odniesieniu do kwestii szczególnych.

179 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, stanowi szczególne normy kolizyjne w rozumieniu art. 23 rozporządzenia „Rzym I”.

180 Ponadto, jak zauważył rzecznik generalny w pkt 196 opinii, 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.

181 Wreszcie, zapisanie w art. 3 ust. 1a dyrektywy 96/71 w brzmieniu zmienionym zasady mającej na celu zapobieganie oszustwom w wypadku zastępowania pracownika delegowanego przez innego pracownika delegowanego wykonującego to samo zadanie w tym samym miejscu nie może podważyć wniosku zawartego w pkt 179 niniejszego wyroku, ponieważ w ramach ustanowionej w tym przepisie normy kolizyjnej prawodawca Unii mógł ustanowić normę mającą na celu zapobieganie obchodzeniu obowiązku, który ustanowił.

182 W konsekwencji cztery pierwsze zarzuty piętego należy oddalić.

183 W drugiej kolejności z brzmienia i systematyki dyrektywy 96/71 w brzmieniu zmienionym jasno wynika, że pojęcie „wynagrodzenia” użyte w jej art. 3 ust. 1 akapit pierwszy lit. c) odsyła do przepisów prawnych lub praktyk państw członkowskich, które stały się w tej dziedzinie wiążące, i że, z zastrzeżeniem uściślenia zawartego w art. 3 ust. 7 akapit drugi tej dyrektywy, wspomniany art. 3 ust. 1 akapit pierwszy lit. c) nie definiuje, co obejmuje to pojęcie.

184 W tym względzie art. 3 ust. 1 akapit trzeci dyrektywy 96/71 w brzmieniu zmienionym stanowi jedynie, że pojęcie to jest określone zgodnie z krajowym ustawodawstwem lub praktyką państwa członkowskiego, na którego terytorium pracownik jest delegowany, i oznacza wszystkie elementy składowe wynagrodzenia obowiązkowe na mocy krajowych przepisów ustawowych, wykonawczych lub administracyjnych lub na mocy układow zbiorowych lub orzeczeń arbitrażowych, które zostały uznane w tym państwie członkowskim za powszechnie stosowane lub które w innym przypadku mają zastosowanie zgodnie z art. 3 ust. 8.

185 Tymczasem, jak wynika zasadniczo z motywu 17 zaskarżonej dyrektywy, ustanowienie przepisów dotyczących wynagrodzenia należy co do zasady do kompetencji państw członkowskich, przy czym państwa te są jednak w tych ramach zobowiązane do działania z poszanowaniem prawa Unii.

186 W tych okolicznościach, biorąc również pod uwagę przypomniany w pkt 112 i 113 niniejszego wyroku szeroki zakres uznania, nie można zarzucić prawodawcy Unii, że naruszył zasady pewności prawa i jasności przepisów prawnych poprzez odesłanie w dyrektywie koordynującej przepisy i praktyki państw członkowskich w dziedzinie warunków zatrudnienia do pojęcia „wynagrodzenia” określonego przez ustawodawstwo lub praktykę krajów państw członkowskich.

187 Wobec tego cztery drugi zarzut piętego i w konsekwencji cały ten zarzut należy oddalić.

188 W świetle całości powyższych rozważań skargę należy oddalić bez konieczności orzekania w przedmiocie pytań podniesionych tytułem ewentualnym, które dotyczą stwierdzenia nieważności niektórych przepisów zaskarżonej dyrektywy i które opierają się na tych samych zarzutach co zarzuty podniesione tytułem głównym.

W przedmiocie kosztów

189 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 Węgier kosztami postępowania, a Węgry przegrały sprawę, należy obciążyć je kosztami postępowania.

190 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) **Węgry pokrywają, 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.**

Podpisy

* Język postępowania: węgierski.