

**OPINIA RZECZNIKA GENERALNEGO
MANUELA CAMPOSA SÁNCHEZA-BORDONY
przedstawiona w dniu 28 maja 2020 r.(1)**

Sprawa C-626/18

**Rzeczpospolita Polska
przeciwko
Parlamentowi Europejskiemu,
Radzie Unii Europejskiej**

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

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

2. W tym samym dniu przedstawiam opinię w przedmiocie *równoległej* skargi (C-620/18, Węgry/Parlament i Rada)(4), wniesionej przez Węgry na tę samą dyrektywę z podobnych powodów. Jeśli będzie to konieczne, odeślę do treści wspomnianej opinii w celu uniknięcia zbędnych powtórzeń lub treść tę przytoczę.

I. Ramy prawne

3. Odsyłam do opisu właściwych przepisów dyrektyw 2018/957 i 96/71 zawartego w opinii w sprawie C-620/18.

II. Postępowanie przed Trybunałem i żądania stron

4. Rzeczpospolita Polska wnosi do Trybunału o stwierdzenie nieważności art. 1 pkt 2 lit. a) i b) oraz art. 3 ust. 3 dyrektywy 2018/957. Żąda ponadto obciążenia Parlamentu Europejskiego i Rady kosztami postępowania.

5. Tytułem żądania ewentualnego, na wypadek stwierdzenia przez Trybunał, że te przepisy dyrektywy 2018/957 nie mogą zostać oddzielone od pozostałych przepisów zawartych w dyrektywie bez zmiany jej istoty, Rzeczpospolita Polska wnosi o stwierdzenie nieważności dyrektywy 2018/957 w całości.

6. Parlament Europejski i Rada wnoszą do Trybunału o oddalenie skargi i obciążenie Rzeczypospolitej Polskiej kosztami postępowania.

7. Niemcy, Francja, Niderlandy, Szwecja i Komisja zostały dopuszczone do sprawy w charakterze interwenientów popierających żądania Parlamentu i Rady. Wszyscy przedstawili uwagi na piśmie, z wyjątkiem Niderlandów, które poparły stanowiska Parlamentu Europejskiego i Rady.

8. W rozprawie, która odbyła się w dniu 3 marca 2020 r., łącznie z rozprawą w sprawie C-620/18, uczestniczyły Rada, Parlament, Komisja oraz rządy polski, niemiecki, francuski, szwedzki i niderlandzki.

III. Dopuszczalność odwołania

9. Parlament Europejski uważa, że przepisy dyrektywy 2018/957 zaskarżone tytułem głównym przez Rzeczpospolitą Polską nie mogą zostać oddzielone od pozostałych przepisów tej dyrektywy. W konsekwencji żądane stwierdzenie częściowej nieważności jest niewykonalne.

10. Niemniej jednak, ponieważ Rzeczpospolita Polska wniosła tytułem ewentualnym do Trybunału o stwierdzenie nieważności tej dyrektywy w całości, Parlament Europejski uważa, że skarga jest dopuszczalna.

11. Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału stwierdzenie częściowej nieważności aktu Unii jest możliwe tylko wtedy, gdy elementy, których dotyczy stwierdzenie nieważności, mogą zostać oddzielone od pozostałych przepisów tego aktu. Wymóg ten nie jest spełniony, jeśli konsekwencją stwierdzenia częściowej nieważności byłaby zmiana istoty tego aktu. Sprawdzenie rozerwalności elementów aktu wymaga zbadania ich zakresu, aby ocenić, czy stwierdzenie ich nieważności nie zmieniłoby ducha i istoty wspomnianego aktu⁽⁵⁾.

12. Moim zdaniem Rzeczpospolita Polska kwestionuje dwa przepisy, które można uznać za centralne w dyrektywie 2018/957, zarówno ze względu na ich zakres, jak i cel.

13. Stwierdzenie nieważności, o które wniesiono tytułem głównym, miałyby bowiem wpływ na dwa podstawowe środki nowej regulacji: a) zastąpienie pojęcia „minimalnych stawek płacy” pojęciem „wynagrodzenia”; oraz b) system pracowników delegowanych długoterminowo.

14. Te dwa nowe przepisy są właśnie zasadniczymi zmianami wprowadzonymi dyrektywą 2018/957 do dyrektywy 96/71. Oba te przepisy zmierzają do podważenia równowagi interesów przewidzianej w dyrektywie 96/71 w celu zapewnienia zwiększonej ochrony pracownikom delegowanym w ramach transnarodowego

świadczenia usług. Stwierdzenie nieważności samych tych przepisów zmieniłoby istotę dyrektywy 2018/957.

15. Jednakże, jak wskazuje Parlament Europejski, skarga jest dopuszczalna, ponieważ zawiera żądanie ewentualne stwierdzenia nieważności dyrektywy 2018/957 w całości.

IV. Uwagi wstępne

16. Przeprowadzę analizę podstaw stwierdzenia nieważności, zaczynając od drugiej z nich, co wydaje mi się bardziej spójne pod względem systematyki.

17. Co się tyczy analizy orzecznictwa Trybunału w tej dziedzinie, procesu harmonizacji dyrektyw dotyczących pracowników delegowanych w ramach transnarodowego świadczenia usług i ogólnie zmian systemu prawnego Unii w odniesieniu do systemu tych pracowników – odsyłam do opinii C-620/18(6).

V. Zarzut drugi: błędny wybór podstawy prawnej dyrektywy 2018/957

A. Argumenty

18. Rząd polski kwestionuje zastosowanie art. 53 ust. 1 i art. 62 TFUE jako podstawy prawnej dyrektywy 2018/957, twierdząc, że w przeciwieństwie do dyrektywy 96/71 dyrektywa 2018/957 wprowadza ograniczenia swobody świadczenia usług przez przedsiębiorstwa delegujące pracowników.

19. W tym względzie rząd polski podnosi, że:

- Głównym celem dyrektywy 2018/957 jest ochrona pracowników delegowanych, a zatem jej podstawą prawną powinny być postanowienia traktatu FUE dotyczące polityki społecznej (jakkolwiek rząd polski ich nie precyzuje).
- Artykuł 1 pkt 2 lit. a) i b) dyrektywy 2018/957 nie ma na celu ułatwienia wykonywania działalności na własny rachunek (świadczenia usług transgranicznych), lecz cel ten podważa. Zastąpienie pojęcia „minimalnych stawek płacy” pojęciem „wynagrodzenia” i nowy system pracowników delegowanych długoterminowo oznaczają nieuzasadnione i nieproporcjonalne ograniczenia swobody świadczenia usług. Wewnętrznie sprzeczne byłoby zatem powołanie się na podstawę prawną mającą zastosowanie do harmonizacji tej swobody przepływu.

20. Rada, Parlament Europejski oraz rządy niemiecki, francuski i szwedzki uważają, że podstawa prawna dyrektywy 2018/957 (art. 53 ust. 1 i art. 62 TFUE) jest prawidłowa.

B. Ocena

21. W celu uniknięcia powtórzeń odsyłam do opinii C-620/18 w odniesieniu do orzecznictwa Trybunału dotyczącego podstaw prawnych aktów Unii(7), a także do analizy celów, treści i kontekstu dyrektywy 2018/957(8).

22. Po przeprowadzeniu tej analizy nie widzę powodu, aby uznać, że podstawa prawna dyrektywy 2018/957 (art. 53 ust. 1 i art. 62 TFUE) jest błędna.

23. W dyrektywie 2018/957 dokonano ważnej, choć ograniczonej zmiany dyrektywy 96/71. Zgodnie z orzecznictwem Trybunału akt zmieniający wcześniejszy akt ma zazwyczaj tę samą podstawę prawną⁽⁹⁾, co wydaje mi się logiczne. Artykuł 53 ust. 1 i art. 62 TFUE mogą zatem stanowić właściwą podstawę prawną dla dyrektywy 2018/957, tak jak to kiedyś stanowiły podstawę prawną dla dyrektywy 96/71, którą dyrektywa 2018/957 zmienia.

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

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

26. Przyjmując przepis harmonizujący, prawodawca Unii nie może zostać pozbawiony możliwości dostosowania tego aktu do wszelkich zmian okoliczności lub do rozwoju wiedzy, z uwagi ciężące na nim zadanie dbałości o ochronę o ochronę zapisanych w traktacie interesów ogólnych⁽¹⁰⁾.

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

28. Pragnę wreszcie zauważyć, że Rzeczpospolita Polska podnosi (przy użyciu niewielu argumentów), iż dyrektywa 2018/957 powinna być opierać się na podstawach prawnych polityki społecznej, w szczególności na art. 153 TFUE. Z powodów przedstawionych w opinii C-620/18⁽¹¹⁾ również nie opowiadam się za tym argumentem.

VI. Zarzut pierwszy: naruszenie art. 56 TFUE ze względu na ograniczenia w delegowaniu pracowników wprowadzone dyrektywą 2018/957

29. Rząd polski podnosi, że dyrektywa 2018/957 wprowadza sprzeczne z art. 56 TFUE ograniczenia swobody świadczenia usług w Unii. W szczególności ograniczenia te wynikają z dwóch nowych elementów, które dyrektywa ta wprowadza do dyrektywy 96/71, nakładając na państwa członkowskie obowiązek zapewnienia delegowanym pracownikom:

- wynagrodzenia (także obejmującego stawkę za godziny nadliczbowe) zgodnego z ustawodawstwem lub praktyką państwa członkowskiego, do którego pracownik jest delegowany [art. 1 pkt 2 lit. a)];
- wszelkich warunków zatrudnienia, określonych zgodnie z ustawodawstwem lub praktyką państwa, do którego pracownik jest delegowany, w przypadku gdy rzeczywisty okres delegowania jednego pracownika lub łączny czas trwania delegowania pracowników zastępujących się przy wykonywaniu tego samego zadania przekracza 12 miesięcy, zaś w przypadku złożenia umotywowanego powiadomienia – 18 miesięcy [art. 1 pkt 2 lit. b)].

30. Zgodnie z powyższym stanowiskiem rząd polski dzieli pierwszy zarzut nieważności na dwie części. Przeanalizuję je po wstępnych rozważaniach w przedmiocie kontroli sądowej dyrektyw harmonizujących w zakresie swobody świadczenia usług.

A. *Rozważania wstępne: kontrola sądowa dyrektywy 2018/957*

31. Rzeczpospolita Polska odnosi się do zasad, jakie nałożono w dyrektywie 2018/957 na delegowanie pracowników (w ramach transnarodowego świadczenia usług), przy użyciu parametrów zastosowanych przez Trybunał w celu kontrolowania środków *krajowych* ograniczających tego rodzaju stosunki prawne.

32. Odsyłam do analizy przeprowadzonej w mojej opinii C-620/18 w przedmiocie tego orzecznictwa dotyczącego kontroli zgodności dyrektyw harmonizujących ze swobodą świadczenia usług poprzez zastosowanie zasady proporcjonalności(12).

33. Analiza ta skłania mnie do stwierdzenia, że orzecznictwo Trybunału dotyczące środków *krajowych* ograniczających przemieszczanie się pracowników w ramach transnarodowego świadczenia usług nie może zostać bez powodu zastosowane do badania zgodności z art. 56 TFUE harmonizującego to zjawisko uregulowania Unii (jakim jest dyrektywa 2018/957).

34. Wbrew twierdzeniom rządu polskiego dyrektywa harmonizująca może ustanawiać ograniczenia swobody przepływu usług, które, gdyby zostały przyjęte przez jedno państwo członkowskie, byłyby sprzeczne z art. 56 TFUE.

35. Jest tak, ponieważ jakkolwiek środek harmonizujący, który chroni podstawowy interes społeczny, taki jak prawa pracowników delegowanych, utrudnia w pewien sposób swobodę świadczenia usług przez korzystające z tych pracowników przedsiębiorstwa. Jednakże ograniczenie to ma znacznie mniejszy wpływ na rynek wewnętrzny niż równoważny mu środek krajowy, ponieważ owo pierwsze ograniczenie jest stosowane na całym terytorium Unii. Jego istnienie i ograniczające skutki mogą zostać zniesione jedynie w przypadku wyrównania warunków pracy między wszystkimi państwami członkowskimi, do czego inicjowania Unia nie ma kompetencji.

36. W świetle orzecznictwa dotyczącego kontroli proporcjonalności zasad harmonizacji prawodawca Unii dysponował szerokim zakresem uznania w dziedzinie tak złożonej jak regulacja transnarodowego delegowania pracowników. Do rozstrzygnięcia pozostaje, czy poprzez wprowadzenie zmian dokonanych dyrektywą 2018/957 i zmianę

równowagi interesów, którą osiągnął w dyrektywie 96/71, uprawnienie to wykorzystał w sposób *oczywiście* niewłaściwy.

B. Pierwsza część zarzutu pierwszego: wynagrodzenie pracowników delegowanych

1. Argumenty

37. Nowy art. 3 ust. 1 dyrektywy 96/71 zastępuje „minimalne stawki płacy” „wynagrodzeniem” jako warunkiem pracy państwa, do którego pracownik jest delegowany, który powinien mieć zastosowanie do pracowników delegowanych.

38. Rząd polski uważa, że zgodnie z tym nowym przepisem przedsiębiorstwa delegujące pracowników powinny im wypłacać takie samo wynagrodzenie jak wynagrodzenie otrzymywane przez pracowników miejscowych. Zasada równości wynagrodzeń zastępuje zatem obowiązek wypłaty minimalnego wynagrodzenia.

39. Obowiązek ten zdaniem polskiego rządu ogranicza swobodę świadczenia usług przez przedsiębiorstwa delegujące pracowników w tym celu. Nakładane jest na nie dodatkowe obciążenie, które eliminuje przewagę konkurencyjną związaną z istnieniem niższych stawek płac obowiązujących w państwie, w którym przedsiębiorstwa te mają siedzibę. Chodzi o dyskryminację sprzeczną z art. 56 TFUE, która może być uzasadniona jedynie względami określonymi w art. 52 TFUE.

40. Rząd polski podnosi ponadto, że nawet gdyby ograniczenia te nie miały charakteru dyskryminacyjnego, stanowiłyby one przeszkodę w swobodnym świadczeniu usług, bez powoływania się na nadrzędne względy interesu ogólnego, ponieważ:

- Nie znajduje on uzasadnienia w niewystarczającym charakterze pojęcia „minimalnej stawki płacy” dla odpowiedniej ochrony praw pracowników delegowanych i utrzymania uczciwej konkurencji między przedsiębiorstwami lokalnymi i przedsiębiorstwami delegującymi pracowników.
- Nie uważa również za skuteczne uzasadnienia argumentu opartego na znacznych różnicach między minimalną płacą w różnych państwach członkowskich.
- Wreszcie uważa on, że zastosowanie pojęcia „wynagrodzenia” wprowadza obowiązek odprowadzania składek, których wypłata nie jest uzasadniona w przypadku pracowników delegowanych.

41. Parlament Europejski, Rada, Komisja i rządy występujące w charakterze interwenientów uważają część pierwszą tego zarzutu nieważności za bezzasadną.

2. Ocena

a) Dyskryminacja wobec przedsiębiorstw delegujących pracowników

42. Zdaniem rządu polskiego dokonane w dyrektywie 2018/957 zastąpienie pojęcia „minimalnych stawek płacy” pojęciem „wynagrodzenia” dyskryminuje usługodawców świadczących usługi transgraniczne, którzy delegują pracowników w sposób opisany powyżej.

43. Usługodawcy ci podlegają podwójnemu obciążeniu (przestrzeganie przepisów państwa pochodzenia i państwa przyjmującego), a ponadto muszą stawić czoła dodatkowym kosztom, na przykład tłumaczeniu dokumentów lub kosztem wynikającym z posiadania przedstawiciela w państwie, do którego pracownik jest delegowany. Ponieważ przedsiębiorstwa miejscowe znajdują się w sytuacji odmiennej od tych, które delegują pracowników, nałożenie na nie obowiązku równości traktowania w wynagrodzeniu oznacza dyskryminację.

44. Uważam, że rozumowanie to opiera się na niewłaściwej wykładni dyrektywy 2018/957.

45. W pierwszej kolejności – wynagrodzenie jest jednym z warunków pracy wymienionych w sposób wyczerpujący w nowym art. 3 ust. 1 akapit trzeci dyrektywy 96/71. Nie ma wątpliwości, że jego stosowanie do pracowników delegowanych jest obowiązkowe i wchodzi w zakres bezwzględnie obowiązujących norm ochrony minimalnej(13). Jednakże nie oznacza to pełnej równości traktowania pracowników delegowanych i miejscowych: składki na ubezpieczenie społeczne i podatki mające zastosowanie do tych pierwszych nie są objęte dyrektywą 96/71 i podlegają zasadom państwa pochodzenia. Okoliczność ta powoduje zatem sama w sobie rozbieżności między rzeczywistym wynagrodzeniem pobieranym przez pracowników delegowanych a wynagrodzeniem pobieranym przez pracowników miejscowych.

46. W drugiej kolejności, zgodnie z nowym art. 3 ust. 1 akapit trzeci dyrektywy 96/71 – pojęcie „wynagrodzenia” wiąże się wyłącznie z jego obowiązkowymi elementami(14). Nie rozszerza on zatem na pracowników delegowanych obowiązku wypłacania im wynagrodzenia wraz z innymi elementami, które zgodnie z prawem krajowym nie są obowiązkowe. Dyrektywa 2018/957 nie nakłada zatem obowiązku zapewnienia *takiego samego* wynagrodzenia, rozpatrywanego w całości, pracownikowi miejscowemu i pracownikowi delegowanemu.

47. Jak wynika z oceny skutków przeprowadzonej przez Komisję w celu przyjęcia dyrektywy 2018/957, wybór całkowitej równości traktowania pracowników miejscowych i pracowników delegowanych został wyraźnie wyłączony(15).

48. Ponieważ wprowadzenie pojęcia „wynagrodzenia” w miejsce wcześniejszego pojęcia „minimalnych stawek płacy” nie jest dyskryminujące, wbrew twierdzeniom rządu polskiego nie jest konieczne jego uzasadnienie względami wskazanymi w art. 52 TFUE (porządek publiczny, bezpieczeństwo publiczne lub zdrowie publiczne).

b) Uzasadnienie ograniczeń o charakterze niedyskryminacyjnym nadrzędnymi względami interesu ogólnego

49. Jak już wskazałem, rząd polski podnosi, że nawet jeśli dyrektywa 2018/957 nie wprowadza środków dyskryminujących, to ograniczenia, jakie nakłada na delegowanie pracowników ze względu na posłużenie się nowym pojęciem „wynagrodzenia”, nie są uzasadnione żadnym nadrzędnym wymogiem interesu ogólnego.

50. Argumentacja rządu polskiego w tym względzie opiera się na założeniu, którego nie podzielam. Jak już wskazałem, kontrola sądowa *środka harmonizującego*, takiego jak dyrektywa 2018/957, nie może być wykonywana poprzez zastosowanie parametrów

wypracowanych w orzecznictwie Trybunału w odniesieniu do *środków krajowych* ograniczających delegowanie pracowników i ich ewentualnego uzasadnienia nadrzędnymi wymogami interesu ogólnego.

51. Kontroli dyrektyw harmonizujących (w tym dyrektywy 2018/957) w świetle prawa pierwotnego, w niniejszym przypadku art. 56 TFUE, należy dokonywać zgodnie z zasadą proporcjonalności, zgodnie z orzecznictwem Trybunału, które przytoczyłem w opinii C-620/18(16).

52. Wyjaśnwszy powyższe, przeanalizuję argumenty przedstawione przez rząd polski w celu uznania, że nie należy zastępować pojęcia minimalnych stawek płacy pojęciem „wynagrodzenia”. Są one następujące:

- pojęcie płacy minimalnej określone w dyrektywie 96/71 chroni we właściwy sposób prawa pracowników delegowanych;
- różnice w minimalnym wynagrodzeniu w różnych państwach członkowskich są uzasadnione;
- użycie pojęcia „wynagrodzenia” wymaga zapłaty składek, których uiszczenie nie jest uzasadnione w przypadku pracowników delegowanych.

53. Wbrew twierdzeniom polskiego rządu użycie w dyrektywie 96/71 sformułowania „minimalne stawki płac” nie było właściwe dla zapewnienia ochrony pracowników delegowanych oraz uczciwej konkurencji między przedsiębiorstwami miejscowymi i przedsiębiorstwami z innych państw członkowskich, które delegują pracowników. Taki był tok rozumowania Parlamentu Europejskiego i Rady, z którym się zgadzam.

54. W pierwszej kolejności wykładnia pojęcia „minimalnych stawek płacy” spowodowała praktyczne trudności(17), na co wskazuje orzecznictwo Trybunału, a w szczególności jego wyrok w sprawie Sähköalojen ammattiliitto(18), w którym przyjęto szeroką wykładnię pojęcia płacy minimalnej określonej w dyrektywie 96/71, która miała wpływ na zmianę dyrektywy 2018/957(19).

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

56. W drugiej kolejności – ustalenie minimalnych stawek płacy na podstawie art. 3 ust. 1 akapit drugi dyrektywy 96/71 odpowiada ustawodawstwu lub praktyce przyjmującego państwa członkowskiego(20). Obliczenie wspomnianej stawki oraz określenie kryteriów tego obliczenia także należą do kompetencji tego państwa członkowskiego(21). Przepisy ustawowe i praktyki krajowe dotyczące obliczenia płacy minimalnej są bardzo niejednorodne w państwach członkowskich Unii (i nie zawsze przejrzyste), co utrudnia delegowanie pracowników na warunkach pracy sprawiedliwych i porównywalnych z warunkami pracy pracowników miejscowych(22).

57. W trzeciej kolejności – ujawniono niewłaściwą praktykę przedsiębiorstw, które delegując pracowników, zamierzały wypłacać im minimalne wynagrodzenie, niezależnie od ich kategorii, pełnionych przez nich funkcji, ich kwalifikacji zawodowych i stażu

pracy, co prowadziło do różnicy w wynagrodzeniu w porównaniu z pracownikami miejscowymi znajdującymi się w podobnej sytuacji(23).

58. Na rozprawie Komisja powtórzyła to, co już stwierdziła w swej ocenie skutków regulacji: że utożsamianie „minimalnych stawek płacy” wskazanych w dyrektywie 96/71 z płacą minimalną ustaloną zgodnie z ustawodawstwem państwa przyjmującego doprowadziło w praktyce do różnic w wynagrodzeniach między pracownikami miejscowymi a delegowanymi, zwłaszcza w sektorach takich jak budownictwo(24).

59. Aby zaradzić tej sytuacji, Komisja zbadała możliwe rozwiązania i ich konsekwencje gospodarcze. Opowiedziała się za rozwiązaniem, które uznała za najwłaściwsze, a mianowicie za przeprowadzeniem ograniczonej reformy dyrektywy 96/71, dokonanej poprzez przyjęcie dyrektywy 2018/957, odrzucając możliwość wydania komunikatu wyjaśniającego lub rezygnacji ze zmiany dyrektywy 96/71(25).

60. Instytucjom Unii przysługuje szeroki zakres uznania w zakresie zmiany uregulowania, między innymi w takich przypadkach, w których jego stosowanie wskazuje, że w regulowanej dziedzinie nastąpiły zmiany lub pojawiły się rozbieżności w jego stosowaniu. W niniejszej sprawie należycie wykazano spełnienie tych dwóch przesłanek, wystarczających do uzasadnienia konieczności zastąpienia pojęcia „minimalnych stawek płacy” pojęciem „wynagrodzenia”.

61. Z powyższego można wywieść, że prawodawca Unii zastosował się do wymogów zasady proporcjonalności, nie wykraczając w *sposób oczywisty* poza przysługujący mu szeroki zakres uznania w złożonej i technicznej dziedzinie, takiej jak niniejsza, gdy wybrał środek (wprowadzenie pojęcia „wynagrodzenia”) odpowiedni dla realizacji zamierzonych celów. Środek ten ułatwia sam w sobie lepszą ochronę pracowników delegowanych i zapewnienie sprawiedliwych warunków konkurencji między przedsiębiorstwami lokalnymi i tymi, które delegują swoich pracowników.

62. Zdaniem rządu polskiego istnienie znacznych różnic w płacy minimalnej w różnych państwach członkowskich również nie stanowi skutecznego uzasadnienia. Przyjęcie takiego uzasadnienia prowadziłoby do wyeliminowania przewagi konkurencyjnej państw Unii, w których wynagrodzenia są niższe, i pomijałoby okoliczność, że pracownik delegowany pozostaje związany z państwem pochodzenia(26).

63. Różnice w wynagrodzeniu pracowników w różnych państwach członkowskich wynikają z ustalania wynagrodzeń, co należy do wyłącznej kompetencji państw członkowskich i partnerów społecznych. Znajduje to potwierdzenie w wyjątku przewidzianym w art. 153 ust. 5 TFUE, gdy wyłącza on wynagrodzenie za pracę z kompetencji instytucji Unii w dziedzinie harmonizacji.

64. Z tego powodu nowy art. 3 ust. 1 akapit trzeci dyrektywy 96/71 łączy „pojęcie wynagrodzenia” we wskazany powyżej sposób z ustawodawstwem krajowym lub praktyką państwa członkowskiego, na którego terytorium pracownik jest delegowany(27).

65. Rozbieżności w przepisach mających zastosowanie do wynagrodzeń pracowników delegowanych są zatem nieuniknione, dopóki Unia nie będzie dysponowała

w stosunku do nich kompetencją w dziedzinie harmonizacji. To samo dotyczy, jak już wskazałem, pojęcia „minimalnych stawek płacy” zastosowanego w pierwotnej wersji dyrektywy 96/71.

66. W tym kontekście w dyrektywie 2018/957 wyjaśniono, co powinni pobierać pracownicy delegowani: pojęcie „wynagrodzenia” funkcjonuje jako norma kolizyjna, zgodnie z którą pracownikowi delegowanemu do państwa przyjmującego gwarantuje się elementy składowe wynagrodzenia, które są obowiązkowe w odniesieniu do pracowników miejscowych.

67. Ten wybór legislacyjny jest zgodny z zasadą proporcjonalności i z zasadami wskazanymi w art. 56 TFUE. Nie wprowadza on, jak to twierdzi rząd polski, obowiązku, aby delegowany pracownik musiał otrzymywać w państwie przyjmującym płacę minimalną, ponieważ jego życie (i gospodarstwo domowe) pozostają zasadniczo związane z jego państwem pochodzenia.

68. Dyrektywa 2018/957 nie eliminuje nierówności płacowych między państwami członkowskimi. Pracownicy delegowani mogą otrzymywać odmienne dodatki do wynagrodzenia niż pobierane przez pracowników miejscowych (z wyjątkiem jego elementów obowiązkowych), a przedsiębiorstwo, które ich zatrudnia, może w stosownych przypadkach ponosić niższe koszty opodatkowania i zabezpieczenia społecznego. To, czego dokonał prawodawca Unii, to polepszenie ochrony delegowanych pracowników w stosunku do pierwotnej sytuacji wynikającej z dyrektywy 96/71.

69. Rząd polski uważa również, że pojęcie wynagrodzenia wprowadzone dyrektywą 2018/957 jest nieuzasadnione, ponieważ nakłada na pracodawcę obowiązek wypłaty pracownikom delegowanym nieproporcjonalnych dodatków do wynagrodzenia, jako że muszą one obejmować składki, z których pracownicy ci nie będą mogli skorzystać.

70. Jak już wskazałem, nowe brzmienie art. 3 ust. 1 akapit trzeci dyrektywy 96/71 rozszerza na pracowników delegowanych jedynie *obowiązkowe* elementy wynagrodzenia pracowników miejscowych. Pozostałe składki na zabezpieczenie społeczne, które pracodawcy miejscowi odprowadzają na rzecz swych pracowników, nie powinny być uwzględniane ani opłacane przez pracodawcę delegującego pracowników. Wspomniane dodatkowe składki na zabezpieczenie społeczne będą odprowadzane na rzecz pracowników delegowanych, w odpowiednim przypadku, zgodnie z uregulowaniami państwa pochodzenia.

71. Wskazanie w motywie 18 dyrektywy 2018/957 kwoty wynagrodzenia brutto nie ma na celu objęcia jej składkami na zabezpieczenie społeczne, które nie stanowią części obowiązkowych elementów wynagrodzenia państwa przyjmującego. Jego celem jest uwzględnienie wszelkich dodatków do wynagrodzenia wypłacanych przez pracodawcę delegowanemu pracownikowi w celu porównania tej kwoty z obowiązkowym wynagrodzeniem państwa przyjmującego(28).

3. *Ogólna odpowiedź w przedmiocie pierwszej części zarzutu pierwszego*

72. Podsumowując: nie sędzę, aby wybór legislacyjny dotyczący zastąpienia pojęcia „minimalnych stawek płacy” pojęciem „wynagrodzenia” był nieuzasadniony lub nieproporcjonalny w stosunku do celu ochrony pracowników delegowanych. Nie ma

wątpliwości co do tego, że może on zmniejszyć przewagę konkurencyjną przedsiębiorstw z państw Unii mających niższe koszty pracy, które delegują pracowników do państw członkowskich mających wyższe koszty pracy, ale przewagi tej nie wyeliminuje. Jednakże to zmniejszenie jest spójne z celem dyrektywy 2018/957, służącym zmianie równowagi, jaka leżała u podstaw dyrektywy 96/71, kładącym obecnie większy nacisk na ochronę pracowników delegowanych, bez rezygnacji z celów zapewnienia uczciwej konkurencji między przedsiębiorstwami i ułatwienia swobody transnarodowego świadczenia usług.

C. Część druga zarzutu pierwszego: pracownicy delegowani długoterminowo

1. Argumenty

73. W nowym art. 3 ust. 1a przewidziano kategorię pracowników delegowanych długoterminowo i odróżniono ją od kategorii „zwykłych” pracowników delegowanych: pierwsza z nich to osoby, których delegowanie przekracza 12 miesięcy (wyjątkowo 18 miesięcy).

74. Zdaniem rządu polskiego nowy status pracowników delegowanych długoterminowo powoduje nieuzasadnione i nieproporcjonalne ograniczenia w swobodnym świadczeniu usług, sprzeczne z art. 56 TFUE. Podnosi on w tym względzie, że:

- Dyrektywa 2018/957 zrównuje pracowników delegowanych długoterminowo z pracownikami miejscowymi i z pracownikami z innych państw członkowskich, którzy skorzystali ze swobody przepływu pracowników zgodnie z art. 45 TFUE.
- W nowym art. 3 ust. 1a ustanowiono system mający zastosowanie do pracowników delegowanych długoterminowo, który jest niezgodny z art. 9 rozporządzenia Rzym I(29).
- Nowa zasada sumowania okresów delegowania (w odniesieniu do obliczania terminu na uruchomienie statusu pracownika delegowanego długoterminowo) jest nieproporcjonalna.

2. Ocena

75. Nowa kategoria pracowników delegowanych długoterminowo różni się od kategorii „zwykłych” pracowników delegowanych. Kryterium różnicowania jest rzeczywisty okres delegowania: jeżeli przekracza on 12 miesięcy (wyjątkowo 18 miesięcy), powoduje przekształcenie pracownika delegowanego w pracownika delegowanego długoterminowo.

76. Po upływie tego okresu pracownik delegowany (obecnie długoterminowo) korzysta z odmiennego systemu prawnego: oprócz warunków zatrudnienia, o których mowa w art. 3 ust. 1, mają do niego zastosowanie także warunki pracy państwa członkowskiego, w którym wykonywana jest praca.

77. Jak wynika z motywu 9 dyrektywy 2018/957(30), dyrektywa ta nie prowadzi jednak do całkowitego zrównania pracowników delegowanych długoterminowo

z pracownikami miejscowymi (krajowymi lub z innych państw członkowskich, którzy skorzystali ze swobody przemieszczania się).

78. Jak wskazano w motywie 10 dyrektywy 2018/957, pracownicy delegowani długoterminowo zachowują sytuację prawną umocowaną w swobodzie świadczenia usług (objętą nią)(31).

79. Wbrew twierdzeniu, za którym opowiada się rząd polski, nowy art. 3 ust. 1a dyrektywy 96/71 nie zrównuje w pełni praw pracowników delegowanych długoterminowo z pracownikami miejscowymi, ponieważ:

- Zgodnie z tym przepisem „[a]kapit pierwszy niniejszego ustępu nie ma zastosowania do następujących kwestii: a) procedur, formalności i warunków zawierania i rozwiązywania umów o pracę, w tym klauzul o zakazie konkurencji; b) uzupełniających pracowniczych programów emerytalnych”.
- Zgodnie z art. 3 ust. 1a „wszelki[e] [...] warunk[i] zatrudnienia [...] państw[a] członkowski[ego], gdzie wykonywana jest praca”, mają zastosowanie do pracowników delegowanych długoterminowo „bez względu na to, jakie prawo ma zastosowanie do danego stosunku pracy”. Oznacza to, że w odniesieniu do tej kategorii pracowników delegowanych prawo prywatne międzynarodowe, które leży u podstaw ich stosunku prawnego, nie zostało zmienione, jak zaznacza Parlament Europejski w swoich uwagach(32).
- Zrównanie pracowników delegowanych długoterminowo z pracownikami miejscowymi następuje odnośnie do „wszelkich [...] warunków zatrudnienia [...] państw[a] członkowski[ego], gdzie wykonywana jest praca”. Za takie należy uznać „warunki pracy oraz ochrony zdrowia i bezpieczeństwa pracowników”, które są regulowane w dyrektywie 96/71, zgodnie z jej nowym art. 1 ust. 1. Różnice są zatem utrzymane w dziedzinach takich jak zabezpieczenie społeczne lub podatki.

80. Moim zdaniem uregulowanie tej nowej kategorii pracowników delegowanych długoterminowo jest uzasadnione i zawiera ograniczenia proporcjonalne do swobody świadczenia usług, które są zgodne z art. 56 TFUE.

81. **Ustanowienie okresu 12 miesięcy (wyjątkowo 18 miesięcy) eliminuje niepewność istniejącą w pierwotnej wersji dyrektywy 96/71, zgodnie z której art. 2 ust. 1 pracownik delegowany oznaczał pracownika, który „przez ograniczony okres” wykonuje swoją pracę na terytorium innego państwa członkowskiego niż państwo jego pochodzenia.** Nowa zasada rozprasza w sposób oczywisty tę wątpliwość, poprzez wyjaśnienie, że za pracownika delegowanego długoterminowo będzie uważany pracownik, który kontynuuje swe delegowanie ponad 12 (lub 18) miesięcy.

82. Status pracownika delegowanego długoterminowo wydaje mi się również rozsądny, ponieważ dostosowuje się do sytuacji pracowników, którzy przebywają w przyjmującym państwie członkowskim przez długi okres, w związku z czym ich udział w rynku pracy tego państwa jest większy. Jest logiczne (i proporcjonalne), że w tej sytuacji ma do nich zastosowanie większa liczba zasad pracy państwa, do którego pracownik jest delegowany, przy jednoczesnym zachowaniu przez nich więzi z państwem, w którym ma siedzibę zatrudniająca ich przedsiębiorstwo.

83. Nie podzielam również zdania rządu polskiego, który uważa nowy system pracowników delegowanych długoterminowo za niezgodny z art. 9 rozporządzenia Rzym I.

84. Artykuł ten odnosi się do „stosowania przepisów wymuszających swoje zastosowanie państwa sądu orzekającego”, lecz nowy art. 3 ust. 1a dyrektywy 96/71 nie jest *przepisem* tego rodzaju.

85. Związek dyrektywy 96/71 z rozporządzeniem Rzym I został określony w art. 8 („Indywidualne umowy o pracę”) i art. 23 („Stosunek do innych przepisów prawa wspólnotowego”) tego rozporządzenia(33).

86. Wreszcie rząd polski podnosi, że nowy art. 3 ust. 1a akapit trzeci dyrektywy 96/71 wprowadza nieproporcjonalne ograniczenie niezgodne z art. 56 TFUE, ponieważ w celu obliczenia kumulacji czasu uwzględnia on stanowisko pracy, a nie sytuację pracownika. Ponadto nie określa żadnego limitu czasowego w celu dokonania obliczenia czasu.

87. Jak utrzymują Rada i Parlament Europejski i jak wskazano w motywie 11 dyrektywy 2018/957, przepis ten ma na celu zapobieganie obchodzeniu i nadużywaniu statusu pracownika delegowanego długoterminowo. Gdyby było inaczej, wspomniany status mógłby być obchodzony poprzez zastąpienie pracowników delegowanych innymi pracownikami na tym samym stanowisku pracy.

88. Prawdą jest, że jak twierdzi rząd polski, w sformułowaniu wspomnianego przepisu występuje pewna niejasność, ponieważ nie ustalono w nim limitu czasowego w celu zsumowania okresów, w których delegowani pracownicy wykonują pracę na tym samym stanowisku.

89. Jednakże rząd polski nie wykazuje w swoich uwagach, że istnieją inne, mniej restrykcyjne możliwości służące uniknięciu oszukańczych zachowań. Ogranicza się on do wskazania, że wystarczające byłyby środki dotyczące stwierdzania rzeczywistego delegowania oraz zapobiegania nadużyciom i obchodzeniu przepisów, o których mowa w art. 4 dyrektywy 2014/67(34). Jednakże środki te są w większym stopniu zaplanowane celem uniknięcia oszustw w przypadku pojedynczego delegowania niż łańcucha delegowania pracowników w celu wykonywania pracy na tym samym stanowisku.

90. Proponuję zatem oddalić pierwszy zarzut nieważności w całości.

VII. Zarzut trzeci: naruszenie art. 58 ust. 1 TFUE poprzez zastosowanie dyrektywy 2018/957 do sektora transportu

91. Ponieważ argumenty podniesione w ramach tego zarzutu są analogiczne do argumentów podniesionych w sprawie C-620/18(35), odsyłam do opinii w sprawie C-620/18, zgodnie z którą zarzut ten należy oddalić.

VIII. Wnioski

92. W świetle powyższych rozważań proponuję, aby Trybunał:

- 1) Oddalił skargę wniesioną przez Rzeczpospolitą Polską.
- 2) Obciążył Rzeczpospolitą Polską jej własnymi kosztami oraz kosztami poniesionymi przez Parlament Europejski i Radę Unii Europejskiej.
- 3) Obciążył Komisję Europejską oraz rządy francuski, niemiecki, niderlandzki i szwedzki ich własnymi kosztami.

1 Język oryginału: hiszpański.

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

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

4 Zwaną dalej „opinią w sprawie C-620/18”.

5 Wyroki: z dnia 29 marca 2012 r., Komisja/Estonia (C-505/09 P, EU:C:2012:179, pkt 112); z dnia 12 listopada 2015 r., Zjednoczone Królestwo/Parlament i Rada (C-121/14, EU:C:2015:749, pkt 20, 21); z dnia 9 listopada 2017 r., SolarWorld/Rada (C-204/16 P, EU:C:2017:838, pkt 36, 37).

6 Punkty 17–51.

7 Punkty 58 i 59.

8 Punkty 60–72.

9 Wyrok z dnia 3 grudnia 2019 r., Republika Czeska/Parlament i Rada (C-482/17, EU:C:2019:1035, pkt 42).

[10](#) Ibidem, pkt 38, 39. Podobnie w wyrokach: z dnia 8 czerwca 2010 r., Vodafone i in. (C-58/08, EU:C:2010:321, pkt 34); z dnia 10 grudnia 2002 r., British American Tobacco (Investments) i Imperial Tobacco (C-491/01, EU:C:2002:741, pkt 77).

[11](#) Punkty 80–85.

[12](#) Punkty 105–110.

[13](#) Zobacz motyw trzynasty dyrektywy 96/71 i wyrok z dnia 18 grudnia 2007 r., Laval un Partneri (C-341/05, EU:C:2007:809, pkt 74–81).

[14](#) „[P]ojęcie wynagrodzenia jest określane zgodnie z krajowym ustawodawstwem [...] lub praktyką państwa członkowskiego, na którego terytorium pracownik jest delegowany, i oznacza wszystkie elementy składowe wynagrodzenia *obowiązkowe* na mocy krajowych przepisów ustawowych, wykonawczych lub administracyjnych, lub na mocy umów zbiorowych lub orzeczeń arbitrażowych, które zostały uznane w tym państwie członkowskim za powszechnie stosowane lub które w innym przypadku mają zastosowanie zgodnie z ust. 8”. Podkreślenie moje.

[15](#) Dokument SWD(2016) 52 final z dnia 8 marca 2016 r., s. 27.

[16](#) Punkty 144, 145.

[17](#) Rząd francuski podkreślał na rozprawie te praktyczne trudności, wskazując, że we Francji rozróżnia się płacę minimalną (SMIC) od „minimalnych stawek płacy” określonych w dyrektywie 96/71. Te ostatnie obejmują, oprócz płacy minimalnej, dodatki za pracę nocną, która powinna być wypłacana pracownikom delegowanym.

[18](#) Wyrok z dnia 12 lutego 2015 r., Sähköalojen ammattiliitto (C-396/13, EU:C:2015:86; zwany dalej wyrokiem „Sähköalojen ammattiliitto”).

19 Wyrok Sähköalojen ammattiliitto, pkt 38–70, zgodnie z którymi „minimalne stawki płacy” obejmują:

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

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

– Odszkodowanie za czas potrzebny na dotarcie do pracy, które jest wypłacane pracownikom, pod warunkiem że codzienny dojazd do miejsca pracy i z powrotem zajmuje im ponad godzinę.

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

20 „[O]bowiązek zdefiniowania konstytutywnych elementów pojęcia płacy minimalnej, umożliwiającego zastosowanie tej dyrektywy, spoczywa na prawie państwa członkowskiego oddelegowania, jednak tylko w zakresie, w jakim definicja ta, wynikająca z odnośnych krajowych przepisów ustawowych lub układów zbiorowych lub wykładni nadawanej im przez sądy krajowe, nie powoduje powstania przeszkody w swobodnym świadczeniu usług pomiędzy państwami członkowskimi”. Wyrok Sähköalojen ammattiliitto, pkt 34; wyrok z dnia 7 listopada 2013 r., Isbir (C-522/12, EU:C:2013:711, pkt 37).

21 Wyrok Sähköalojen ammattiliitto, pkt 39.

22 Zobacz Fondazione Giacomo Brodolini (FGB), *Study on wage setting systems and minimum rates of pay applicable to posted workers in accordance with Directive 97/71/EC in a selected number of Member States and sectors*, Final report, November 2015; Schiek, Oliver, Forde, Alberti, EU Social and Labour Rights and EU Internal Market Law, Study for the EMPL Committee, European Parliament, September 2015

[23](#) Dokument roboczy Komisji SWD(2016) 52 final z dnia 8 marca 2016 r., s. 10, 11.

[24](#) Dokument roboczy Komisji SWD(2016) 52 final z dnia 8 marca 2016 r., s. 11–14.

[25](#) Dokument roboczy Komisji SWD(2016) 52 final z dnia 8 marca 2016 r., s. 23 i nast.

[26](#) Powołanie się na wyrok z dnia 18 września 2014 r., Bundesdruckerei (C-549/13, EU:C:2014:2235) nie ma znaczenia dla sprawy, ponieważ odnosi się do przypadku swobodnego świadczenia usług bez delegowania siły roboczej.

[27](#) Zobacz przypis 14. Podobnie w motywie 17 dyrektywy 2018/957 przypomniano, że ustanowienie przepisów dotyczących wynagrodzenia należy do wyłącznej kompetencji państw członkowskich, które dokonują go w oparciu o ich krajowe ustawodawstwo lub praktykę.

[28](#) W ostatnim zdaniu tego motywu wskazano, że dodatki z tytułu kosztów podróży, wyżywienia i zakwaterowania należy uznawać za część wynagrodzenia pracownika delegowanego, chyba że dotyczą one wydatków faktycznie poniesionych w związku z delegowaniem.

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

[30](#) „Delegowanie ma charakter tymczasowy. Pracownicy delegowani zazwyczaj wracają do państwa członkowskiego, z którego zostali delegowani, po zakończeniu pracy, na potrzeby której zostali delegowani. Jednak z uwagi na długotrwały charakter niektórych przypadków delegowania oraz ze względu na związek między rynkiem pracy przyjmującego państwa członkowskiego a pracownikami delegowanymi na takie długie okresy, w przypadku gdy delegowanie trwa przez okres dłuższy niż 12 miesięcy, przyjmujące państwa członkowskie powinny zapewnić, by przedsiębiorstwa delegujące pracowników na ich terytorium

gwarantowały stosowanie wobec tych pracowników dodatkowych warunków zatrudnienia, których stosowanie do pracowników w państwie członkowskim, w którym wykonywana jest praca, jest obowiązkowe. Okres ten powinien zostać przedłużony w przypadku złożenia przez usługodawcę umotywowanego powiadomienia”.

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

[32](#) Komisja broniła zmiany systemu prawnego w odniesieniu do indywidualnej umowy o pracę w przypadku pracowników delegowanych długoterminowo, zalecając, by miało do nich zastosowanie prawo pracy państwa przyjmującego. Zobacz art. 2a propozycji Komisji COM(2016) 128 i ocena skutków dokumentu roboczego Komisji SWD(2016) 52 final, s. 25.

[33](#) Zobacz opinia w sprawie C-620/18, pkt 191–200.

[34](#) Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/67/UE z dnia 15 maja 2014 r. w sprawie egzekwowania dyrektywy 96/71/WE dotyczącej delegowania pracowników w ramach świadczenia usług, zmieniająca rozporządzenie (UE) nr 1024/2012 w sprawie współpracy administracyjnej za pośrednictwem systemu wymiany informacji na rynku wewnętrznym („rozporządzenie w sprawie IMI”) (Dz.U. 2014, L 159, s. 11).

[35](#) Punkty 172–180.
