

# Z orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej

**Dr Agnieszka Zwolińska**

Uniwersytet Warszawski

ORCID: 0000-0002-8369-3089

e-mail: a.zwolinska@wpia.uw.edu.pl

## Delegowanie pracowników w ramach swobody świadczenia usług — TSUE ocenia ważność dyrektywy 2018/957 z 28 czerwca 2018 r. — część 1

The posting of workers in the framework of the freedom of providing services — the review of the legality of  
directive 2018/957 of 28 June 2018 by the Court of the European Union — part 1

### Streszczenie

Celem opracowania jest omówienie wyroków Trybunału Sprawiedliwości UE wydanych na skutek skarg Polski i Węgier o stwierdzenie nieważności dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/957 z 28 czerwca 2018 r. zmieniającej dyrektywę 96/71/WE dotyczącą delegowania pracowników w ramach świadczenia usług.

### Słowa kluczowe

delegowanie pracowników, swoboda świadczenia usług, dyrektywa 2018/957

JEL: K31

### Uwagi wstępne

W dniu 8 grudnia 2020 r. Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej wydał wyrok w sprawie C-620/18 Węgry przeciwko Parlamentowi Europejskiemu oraz Radzie Unii Europejskiej oraz w sprawie C-626/18 Rzeczpospolita Polska przeciwko Parlamentowi Europejskiemu oraz Radzie Unii Europejskiej. Wyroki te zostały wydane na skutek wniesienia przez obydwa państwa skarg o stwierdzenie nieważności dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/957 z 28 czerwca 2018 r. zmieniającej dyrektywę 96/71/WE dotyczącą delegowania pracowników w ramach świadczenia usług<sup>1</sup>. Zarzuty sformułowane w skargach w znacznej części są takie same, dlatego też obydwa orzeczenia zostaną omówione łącznie.

Aby lepiej zrozumieć istotę sporu, którego efektem było złożenie skarg o stwierdzenie nieważności dyrektywy 2018/957 oraz wydanie omawianych wyroków, warto krótko przybliżyć problematykę delegowania pracowników w ramach unijnej swobody świadczenia usług oraz założenia unijnej regulacji prawnej tej problematyki.

Jak zauważył rzecznik generalny Manuel Campos Sánchez-Bordona<sup>2</sup>, zagadnienie delegowania pracowników w ramach unijnej swobody świadczenia usług stanowiło zawsze kwestię wrażliwą, a jego regulacja prawna

### Abstract

The aim of this article is to present and comment on judgments of the Court of the European Union delivered in cases C-620/18 and 626/18 concerning Polish and Hungarian applications to annul Directive 2018/957/EU amending the Posting of Workers Directive.

### Keywords

posting of workers, freedom of providing the services, Directive 2018/957/EU

wywoływała spory, ponieważ zbiegają się tu dwie sprzeczne ze sobą logiki. Z jednej strony logika swobody świadczenia usług w ramach rynku wewnętrznego, zgodnie z którą należy wyeliminować ograniczenia, które utrudniają przedsiębiorstwu z państwa członkowskiego o niskich kosztach pracy delegowanie swoich pracowników w celu świadczenia usług w innym państwie członkowskim o wyższych kosztach pracy. Państwa o niskich kosztach pracy opowiadają się więc za tym, by pracownicy delegowani tymczasowo podlegali ustawodawstwu państwa, z którego są delegowani, i aby miała do nich zastosowanie najmniejsza możliwa liczba przepisów państwa, do którego są delegowani. Z drugiej strony, logika ochrony warunków pracy i warunków socjalnych pracowników delegowanych. Państwa przyjmujące (tj. państwa, do których pracownicy delegowani są wysyłani w celu świadczenia tam usług) żądają, aby pracownicy ci podlegali tym samym przepisom prawa pracy co pozostali pracownicy pracujący na ich terytorium, w tym otrzymywali w tym państwie taką samą płacę za tę samą pracę.

Regulację prawną powyższej problematyki na poziomie unijnym komplikuje fakt, że prawodawca unijny nie ma, co do zasady, kompetencji do harmonizowania warunków zatrudnienia<sup>3</sup>. Regulacja warunków zatrudnienia przez poszczególne państwa członkowskie skutkuje nato-

miast zauważalnymi różnicami między tymi warunkami w każdym z tych państw<sup>4</sup>. Oczywiście jest, że występowanie tych różnic, o ile zostanie powiązane z obowiązkiem stosowania regulacji państwa przyjmującego do pracowników delegowanych, wpływa na korzystanie z unijnej swobody świadczenia usług, generując dodatkowe obowiązki i utrudnienia po stronie przedsiębiorstw delegujących pracowników z państwa przyjmującego, po pierwsze, z ustaleniem treści regulacji prawnych dotyczących warunków zatrudnienia stosowanych w państwie przyjmującym, po drugie, ze stosowaniem tych regulacji w związku i podczas delegacji pracowników. Tym samym obowiązek stosowania regulacji krajowych dotyczących warunków zatrudnienia potencjalnie może ograniczać korzystanie z unijnej swobody świadczenia usług przez przedsiębiorstwa (pracodawców) delegujące w tym celu pracowników.

O ile prawodawca unijny ma ograniczone możliwości regulowania warunków zatrudnienia stosowanych w państwach członkowskich, o tyle ma on kompetencję w zakresie koordynowania regulacji krajowych państw członkowskich dotyczących korzystania z unijnej swobody świadczenia usług — zob. art. 53 ust. 1 stosowany w związku z 62 TFUE<sup>5</sup>. Na podstawie tych też przepisów została wydana dyrektywa 96/71<sup>6</sup>, w której przewidziano następujący mechanizm koordynacyjny. Prawodawca unijny określił, które regulacje państw członkowskich mają charakter bezwzględnie obowiązujący i powinny być przestrzegane przez pracodawców delegujących tymczasowo pracowników do pracy na terytorium państwa, w którym świadczone są usługi<sup>7</sup>. Owo określenie nastąpiło, po pierwsze, przez wskazanie w art. 3 ust. 1 akapicie pierwszym dyrektywy 96/71 warunków zatrudnienia, w zakresie których do pracowników delegowanych, w czasie delegacji, stosuje się prawo państwa przyjmującego (niezależnie od tego, jakie prawo jest prawem właściwym dla umowy o pracę pracownika delegowanego), z jednoczesnym zastrzeżeniem, że stosowanie art. 3 ust. 1 nie może stanowić przeszkody dla stosowania do pracowników delegowanych korzystniejszych warunków zatrudnienia (art. 3 ust. 7)<sup>8</sup>. Po drugie, przez sprecyzowanie rodzajów regulacji krajowej, w której ww. warunki są określone (tj. przepisy prawne, rozporządzenia, przepisy administracyjne, umowy zbiorowe oraz orzeczenia arbitrażowe uznane za powszechnie stosowane w rozumieniu dyrektyw).

Poszukując okoliczności, które przyczyniły się do przyjęcia w ostatnim czasie nowych regulacji unijnych dotyczących delegowania pracowników w ramach unijnej swobody świadczenia usług<sup>9</sup>, należy zwrócić uwagę w szczególności na wyrok Trybunału Sprawiedliwości UE w sprawie *Laval un Partneri*<sup>10</sup>. Wyrok ten wpłynął na stosowanie mechanizmu koordynacyjnego przyjętego w art. 3 dyrektywy 96/71. Trybunał dokonał w nim m.in. wykładni art. 3 ust. 7 dyrektywy 96/71, wskazując, że przepisu tego nie można interpretować w ten sposób, że zezwala on przyjmującemu państwu na poddanie świadczenia usług na swoim terytorium obowiązkowi przestrzegania warunków pracy i zatrudnienia wykraczających poza bezwzględnie obowiązujące normy minimalnej ochrony<sup>11</sup>. Tym samym poziom ochrony gwarantowany w państwie przy-

jmującym został ograniczony zasadniczo do poziomu ochrony określonego w art. 3 ust. 1 akapit pierwszy lit. a)–g) dyrektywy 96/71.

Dyrektywą 2018/957 wprowadzono zmiany do mechanizmu koordynującego stosowanie regulacji krajowych państwa przyjmującego do przedsiębiorstw (pracodawców) delegujących na terytorium tego państwa pracowników w celu świadczenia tam usług. Wśród tych zmian warto wyróżnić:

(-) zmianę art. 3 ust. 1 akapitu pierwszego dyrektywy 96/71 przez wprowadzenie zasady równego traktowania w odniesieniu do stosowania warunków zatrudnienia określonych przez państwa członkowskie do pracowników delegowanych na ich terytorium oraz zastąpienie pojęcia „minimalnej stawki płacy” pojęciem „wynagrodzenia” (zmiana art. 3 ust. 1 akapit pierwszy lit. c)). Warto zauważyć, że pojęcie „minimalnej stawki płacy” na potrzeby dyrektywy zdefiniowano przez odesłanie do definicji przyjętej w prawie krajowym lub praktyce państwa przyjmującego (art. 3 ust. 1 akapit drugi dyrektywy 96/71 przed zmianą). Z kolei pojęcie „wynagrodzenia” zdefiniowano przez odwołanie do rozumienia tego pojęcia w ustawodawstwie krajowym lub praktyce państwa przyjmującego z jednoczesnym zastrzeżeniem, że oznacza ono wszystkie elementy składowe wynagrodzenia obowiązkowe na mocy krajowych przepisów ustawodawczych, wykonawczych lub administracyjnych, lub na mocy umów zbiorowych lub orzeczeń arbitrażowych, które zostały uznane w tym państwie za powszechnie stosowane lub w innym przypadku mają zastosowanie zgodnie z art. 3 ust. 8 dyrektywy;

(-) zmianę art. 3 ust. 1 akapitu pierwszego dyrektywy 96/71 przez rozszerzenie katalogu warunków zatrudnienia objętych mechanizmem koordynacyjnym o warunki zakwaterowania pracowników, gdy zakwaterowanie zapewniane jest przez pracodawcę pracownikom znajdującym się daleko od ich normalnego miejsca pracy (dodanie lit. h) oraz stawki dodatków lub zwrot wydatków na pokrycie kosztów podróży, żywienia i zakwaterowania dla pracowników znajdujących się daleko od domu z powodów zawodowych (dodanie lit. i);

(-) zmianę art. 3 dyrektywy 96/71 przez dodanie ust. 1a różnicującego zakres stosowania mechanizmu koordynującego w zależności od długości delegowania — przyjęcie zasady, zgodnie z którą przekroczenie 12-miesięcznego okresu delegowania skutkuje zastosowaniem do pracownika delegowanego, według zasady równego traktowania, wszelkich warunków zatrudnienia, które stosuje się w państwie przyjmującym, za wyjątkiem: a) procedur, formalności i warunków zawierania i rozwiązywania umów o pracę, w tym klauzul o zakazie konkurencji; b) uzupełniających pracowniczych programów emerytalnych.

Węgry i Polska (państwa, które należą do grupy państw delegujących pracowników) podniosły wiele zarzutów odnośnie do dyrektywy 2018/957. W tej części opracowania zostaną omówione zarzuty i stanowisko Trybunału odnośnie do wyboru podstawy prawnej, na której oparto zaskarżoną dyrektywę, a także naruszenia rozporządzenia „Rzym I”<sup>12</sup> określającego m.in. normy kolizyjne dla wyboru prawa właściwego dla zobowiązań umow-

nych wynikających z zawarcia umowy o pracę. W drugiej części opracowania zostaną szerzej omówione zarzuty dotyczące naruszenia art. 56 TFUE regulującego swobodę świadczenia usług na rynku wewnętrznym Unii.

### Zarzut błędnej podstawy prawnej

Zdaniem skarżących państw dyrektywa 2018/957 została wydana w oparciu o błędną podstawę prawną. Prawodawca unijny oparł się na art. 53 ust. 1 i art. 62 TFUE (regulacje dotyczące swobody świadczenia usług), w sytuacji gdy zaskarżona dyrektywa, uwzględniając jej cel i treść, nie dotyczy znoszenia przeszkód w swobodnym świadczeniu usług, ale zmierza wyłącznie lub głównie do ochrony pracowników. W konsekwencji powinna opierać się na przepisach TFUE mających znaczenie w dziedzinie polityki społecznej.

Węgry sprecyzowały, ponadto, że właściwą podstawę prawną mógłby stanowić art. 153 ust. 2 lit. b) TFUE, gdyż przepis ten bardziej szczegółowo niż art. 53 i 62 TFUE odnosi się do kwestii, które reguluje zaskarżona dyrektywa. Argumentowały, że celem zaskarżonej dyrektywy jest zapewnienie równego traktowania pracowników przez rozszerzenie zasady równości wynagrodzeń pracowników na pracowników delegowanych. W efekcie, że protekcyjny skutek zaskarżonej dyrektywy koliduje z celami takimi jak zwiększenie konkurencyjności Unii, spójności i solidarności między państwami członkowskimi.

Polska, dodatkowo, argumentowała, że zaskarżona dyrektywa — w szczególności zmiana polegająca na zastąpieniu pojęcia „minimalnej stawki płacy” pojęciem „wynagrodzenia” i nowy reżim znajdujący zastosowanie do pracowników delegowanych na okres przekraczający 12 miesięcy — wprowadzają nieuzasadnione i nieproporcjonalne ograniczenie swobody świadczenia usług.

### Stanowisko TSUE

Trybunał, jako punkt wyjścia, przywołał kryteria przyjęte w jego orzecznictwie<sup>13</sup> odnośnie do oceny wyboru podstawy prawnej unijnego aktu prawnego, a mianowicie:

i) wybór podstawy prawnej aktu prawnego Unii musi opierać się na obiektywnych czynnikach, które mogą zostać poddane ocenie sądowej, a do których należy cel i treść aktu;

ii) jeżeli analiza aktu wykaże, że wyznaczono mu dwa cele/elementy składowe i jeden z tych celów/elementów można zidentyfikować jako główny/dominujący, podczas gdy drugi jest pomocniczy, wówczas akt należy oprzeć na jednej podstawie prawnej wymaganej ze względu na główny/dominujący cel/element składowy tego aktu;

iii) w przypadku gdy akt zmienia istniejące przepisy, przy ocenie wyboru podstawy prawnej tego aktu należy uwzględnić również przepisy, które zmienia, w szczególności ich cel i treść;

iv) w sytuacji gdy w danej dziedzinie działań Unii akt prawny koordynował już ustawodawstwa państw członkowskich, to prawodawca Unii nie może zostać pozbawiony możliwości dostosowania tego aktu do wszelkich zmian okoliczności lub rozwoju wiedzy, z uwagi na ciążące na nim zadanie dbałości o ochronę interesów ogólnych zapisanych w TFUE oraz uwzględnienia przekrojowych

celów Unii określonych w art. 9 TFUE, w szczególności wspierania wysokiego poziomu zatrudnienia oraz zapewniania odpowiedniej ochrony socjalnej.

Odnosząc się do wyboru podstawy prawnej zaskarżonej dyrektywy, Trybunał podkreślił, że art. 53 ust. 1 w związku z art. 62 TFUE uprawniają prawodawcę unijnego do przyjęcia dyrektyw mających na celu w szczególności koordynację przepisów państw członkowskich dotyczących podejmowania i prowadzenia działalności polegającej na świadczeniu usług w celu ułatwienia podejmowania i wykonywania tej działalności, które przez swoją rozbieżność mogą stanowić przeszkodę w swobodnym świadczeniu usług między państwami członkowskimi. Jednocześnie zastrzegł, że koordynując takie uregulowania krajowe, prawodawca unijny musi czuwać nad poszanowaniem interesu ogólnego realizowanego przez poszczególne państwa członkowskie oraz celów ustanowionych w art. 9 TFUE, wśród których znajdują się wymogi związane ze wspieraniem wysokiego poziomu zatrudnienia oraz zapewnieniem odpowiedniej ochrony socjalnej.

Trybunał stwierdził, że część kontekstu prawnego zaskarżonej dyrektywy stanowi zmieniana dyrektywa 96/71.

Uwzględniając dyrektywę 96/71 przy ustaleniu kontekstu prawnego dyrektywy 2018/957, Trybunał wskazał w szczególności na motywy 1 i 4 tej ostatniej, z których wynika, że: (-) Unia usprawnia wykonywanie i egzekwowanie podstawowych zasad rynku wewnętrznego — swobodny przepływ pracowników, swoboda przedsiębiorczości oraz swoboda świadczenia usług — po to by zagwarantować przedsiębiorstwom równe warunki działania, a także zapewnić poszanowanie praw pracowniczych (motyw 1); (-) 20 lat po przyjęciu dyrektywy 96/71 konieczne okazało się przeprowadzenie oceny, czy akt ten zapewnia właściwą równowagę między koniecznością wspierania swobody świadczenia usług i zapewnienia równych warunków działania z jednej strony a koniecznością ochrony pracowników delegowanych z drugiej (motyw 4).

Trybunał podkreślił, dalej, że dyrektywa 96/71, przez zmierzanie do poprawy swobody świadczenia usług, uwzględniała 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 uwzględniała ochronę pracowników delegowanych. Instrumentem realizacji tych celów w szczególności był art. 3 dyrektywy 96/71, który określał warunki zatrudnienia w państwie przyjmującym, które pracodawcy delegujący pracowników w celu świadczenia usług mieli zagwarantować tym pracownikom delegowanym na terytorium tego państwa członkowskiego.

Wskazując na cel zaskarżonej dyrektywy, rozpatrywanej łącznie z dyrektywą 96/71, Trybunał stwierdził, że zmierza ona do ustanowienia równowagi między dwoma interesami — z jednej strony zagwarantowaniem przedsiębiorstwom ze wszystkich państw członkowskich możliwości świadczenia usług w ramach rynku wewnętrznego przez delegowanie pracowników z państwa członkowskiego, w którym przedsiębiorstwa te mają swoją siedzibę, do państwa członkowskiego, w którym wykonują swoje usługi,

z drugiej strony — ochroną praw pracowników delegowanych. Realizacja tego celu polega na zapewnieniu swobody świadczenia usług na sprawiedliwych zasadach — a mianowicie przez uregulowania gwarantujące 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, z jednoczesnym zaferowaniem większej ochrony pracownikom delegowanym. Odwołując się do motywu 10 zaskarżonej dyrektywy Trybunał podkreślił, że zapewnienie pracownikom lepszej ochrony jest niezbędne do zagwarantowania swobody świadczenia usług na sprawiedliwych zasadach.

Oceniając treść zaskarżonej dyrektywy, Trybunał podkreślił, że dyrektywa zmierza do szerszego uwzględnienia ochrony pracowników delegowanych w celu zapewnienia sprawiedliwego korzystania ze swobody świadczenia usług w państwie przyjmującym. W ocenie Trybunału zaskarżona dyrektywa może wzmocnić swobodę świadczenia usług na sprawiedliwych zasadach, ponieważ zapewnia, że warunki zatrudnienia pracowników delegowanych będą możliwie najbardziej zbliżone do warunków zatrudnienia pracowników zatrudnianych przez przedsiębiorstwa mające siedzibę w przyjmującym państwie członkowskim. W tym zakresie wskazał na art. 1 pkt 2 lit. a) zaskarżonej dyrektywy zmieniający art. 3 ust. 1 dyrektywy 96/71 przez zagwarantowanie pracownikom delegowanym warunków zatrudnienia na zasadzie równego traktowania, a także na rozszerzenie listy dziedzin objętych tą gwarancją o warunki zakwaterowania oraz stawki dodatków lub zwrotu wydatków na pokrycie kosztów podróży, wyżywienia i zakwaterowania, oraz zmianę art. 3 ust. 1 akapit pierwszy lit. c) dyrektywy 96/71 polegającą na zastąpieniu pojęcia „minimalnej stawki płacy” pojęciem „wynagrodzenia”. Ponadto, na art. 1 pkt 2 lit. b) zaskarżonej dyrektywy dodający ust. 1a do art. 3 dyrektywy 96/71, który wymaga stosowania niemal wszystkich warunków zatrudnienia państwa przyjmującego gdy rzeczywisty okres odelegowania co do zasady przekracza 12 miesięcy.

Trybunał podkreślił, że pracodawca nie może być pozbawiony możliwości dostosowania aktu prawnego Unii do wszelkich zmian okoliczności lub do rozwoju wiedzy, ze względu na ciężące na nim zadanie dbałości o ochronę interesów ogólnych zapisanych w TFUE. Zauważył, że od czasu przyjęcia dyrektywy 96/71 rynek wewnętrzny uległ znaczącym zmianom, w szczególności na skutek kolejnych rozszerzeń Unii w latach 2004, 2007 i 2013, które doprowadziły do udziału w tym rynku przedsiębiorstw z państw członkowskich, w których co do zasady obowiązywały warunki zatrudnienia odbiegające od warunków obowiązujących w innych państwach członkowskich. Trybunał odwołał się również do dokumentu roboczego „Ocena skutków dołączona do wniosku w sprawie dyrektywy Parlamentu i Rady zmieniającej dyrektywę 96/71”<sup>14</sup>, w którym Komisja stwierdziła, że dyrektywa 96/71 doprowadziła do niesprawiedliwych warunków konkurencji między przedsiębiorstwami mającymi siedzibę w przyjmującym państwie członkowskim i przed-

siębiorstwami 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.

W ocenie Trybunału, uwzględniając cel, jaki realizowała dyrektywa 96/71 — a mianowicie zapewnienie swobodnego świadczenia usług ponad granicami państwowymi w ramach rynku wewnętrznego w warunkach uczciwej konkurencji oraz zagwarantowanie poszanowania praw pracowniczych — pracodawca unijny mógł, mając na uwadze zmianę okoliczności i rozwój wiedzy, jakie nastąpiły od dnia przyjęcia dyrektywy 96/71, oprzeć się przy przyjmowaniu zaskarżonej dyrektywy na tej samej podstawie prawnej, jaka służyła przy przyjmowaniu dyrektywy 96/71. W ocenie Trybunału pracodawca unijny, aby jak najlepiej osiągnąć ww. cel w zmienionych uwarunkowaniach, mógł uznać za konieczne dostosowanie równowagi, na której opierała się dyrektywa 96/71, przez wzmocnienie praw pracowników delegowanych w taki sposób, aby konkurencja między przedsiębiorstwami delegującymi pracowników do innego państwa członkowskiego i przedsiębiorstwami mającymi siedzibę w tym państwie rozwijała się na bardziej sprawiedliwych warunkach.

Odnosząc się do argumentu Węgier, Trybunał stwierdził, że art. 153 TFUE nie stanowi bardziej szczegółowej podstawy prawnej, w oparciu o którą mogłaby zostać przyjęta zaskarżona dyrektywa, ponieważ ma ona na celu jedynie ochronę pracowników, a nie swobodę świadczenia usług na rynku wewnętrznym Unii. Zauważył, że wskazany przez Węgry art. 153 ust. 2 lit. b) TFUE pozwala Unii na uchwalenie przepisów harmonizujących w niektórych dziedzinach objętych polityką społeczną, tymczasem zaskarżona dyrektywa nie stanowi w żadnym razie dyrektywy harmonizującej, ponieważ ogranicza się do uznania za wiążące niektórych norm przyjmującego państwa członkowskiego w wypadku delegowania pracowników przez przedsiębiorstwa mające siedzibę w innym państwie członkowskim z poszanowaniem różnorodności krajowych stosunków pracy.

## Komentarz

Rozstrzygnięcie Trybunału i przywołana argumentacja wpisują się w kierunek zmian celów i zadań Unii Europejskiej jaki dokonał się od przyjęcia dyrektywy 96/71, polegający m.in. na nasyceniu podstawowych zasad rynku wewnętrznego elementami socjalnymi, co nie dziwi, gdy uwzględnimy treść art. 3 ust. 3 TUE<sup>15</sup> oraz przywołany przez Trybunał art. 9 TFUE. Tym samym ochrona praw pracowników delegowanych jest postrzegana nie tyle jako uzasadnienie dla ograniczenia swobody świadczenia usług, ile jako element konieczny dla zagwarantowania swobody świadczenia usług na sprawiedliwych zasadach.

Warto zauważyć, że Trybunał wskazując na cel zaskarżonej dyrektywy — swoboda świadczenia usług ponad granicami państwowymi w ramach rynku wewnętrznego w warunkach uczciwej konkurencji oraz zagwarantowa-

nie poszanowania praw pracowniczych — w swojej argumentacji powstrzymał się od próby hierarchizacji tych wartości, wskazania celu głównego dominującego oraz pomocniczego. Z czego można wnioskować, że zapewnienie ochrony pracownikom delegowanych warunkuje osiągnięcie celu w postaci zagwarantowania swobody świadczenia usług i jest z nim nierozdzielnie związane. Dodatkowego argumentu w tym kierunku dostarcza stanowisko Trybunału odnośnie do propozycji Węgier alternatywnej podstawy prawnej dyrektywy — tj. art. 153 TFUE. Wynika z niego, że regulacja delegowania pracowników w ramach swobody świadczenia usług nie może być postrzegana wyłącznie przez pryzmat ochrony pracowników. Regulacje krajowe prawa pracy państwa przyjmującego, o ile są stosowane do pracowników delegowanych i ich pracodawców, stają się warunkami prawnymi, na jakich pracodawcy delegujący pracowników świadczą usługi w innym państwie członkowskim.

Istotne jest również uwzględnienie przez Trybunał, przy ocenie podstawy prawnej dyrektywy, okoliczności faktycznych — zmiana okoliczności i rozwój wiedzy od czasu przyjęcia dyrektywy 96/71. Zabieg ten pokazuje istotność uwarunkowań społeczno-ekonomicznych dla oceny badanej regulacji unijnej oraz znaczenie, jakie zróżnicowanie poziomu ochrony socjalnej w państwach członkowskich ma dla koordynacji regulacji krajowych w zakresie realizacji unijnej swobody świadczenia usług. Koordynacja ta polega na szukaniu, a także stymulowaniu równowagi pomiędzy rozwojem ekonomicznym i ochroną socjalną w poszczególnych państwach członkowskich i w całej Unii.

### **Zarzut naruszenia rozporządzenia „Rzym I”**

Węgry w swojej skardze zarzuciły, że art. 3 ust. 1a dyrektywy 96/71 (dodany przez zaskarżoną dyrektywę) nie jest zgodny z rozporządzeniem „Rzym I”, ponieważ przewiduje, że w przypadku oddelegowania długoterminowego obowiązki wynikające z ustawodawstwa przyjmującego państwa członkowskiego stosują się w sposób bezwzględnie wiążący do pracowników delegowanych, niezależnie od prawa właściwego dla stosunku pracy, podczas gdy rozporządzenie „Rzym I” przy ustalaniu prawa właściwego nie uwzględnia okresu wykonywania pracy za granicą, gdyż opiera się wyłącznie na tym, czy po zakończeniu pracy za granicą pracownik musi ponownie podjąć pracę w swoim państwie pochodzenia. Ponadto, zdaniem Węgier, art. 3 ust. 1a dyrektywy 96/71 nie ma charakteru kolizyjnego, ponieważ stosuje się bez względu na to, jakie prawo ma zastosowanie do danego stosunku pracy.

Polska natomiast zarzuciła, że art. 3 ust. 1a dyrektywy 96/71 nie jest zgodny z art. 9 rozporządzenia „Rzym I” oraz że sama dyrektywa nie stanowi *lex specialis* w rozumieniu art. 23 tego rozporządzenia — argumentację tę sformułowano w ramach zarzutu naruszenia przez zaskarżoną dyrektywę art. 56 TFUE, który szerzej zostanie omówiony w kolejnej części opracowania.

### **Stanowisko TSUE**

Trybunał przywołał zasady wyboru prawa właściwego dla umowy o pracę określone w art. 8 rozporządzenia „Rzym I” — a mianowicie zasadę wyboru prawa przez strony (ust. 1) oraz zasadę stosowania prawa państwa, w którym pracownik zazwyczaj świadczy pracę w wykonaniu umowy, w przypadku braku wyboru prawa właściwego przez strony (ust. 2). Trybunał podkreślił jednocześnie, że za zmianę państwa, w którym pracownik zazwyczaj świadczy pracę, nie uważa się tymczasowego zatrudnienia w innym państwie.

Trybunał zauważył, że art. 23 rozporządzenia „Rzym I” przewiduje możliwość odstępstwa od norm kolizyjnych ustanowionych w rozporządzeniu „Rzym I”, jeżeli przepisy prawa Unii określają normy dotyczące prawa właściwego dla zobowiązań umownych w niektórych dziedzinach.

Zdaniem Trybunału, zarówno w art. 3 ust. 1 jak i ust. 1a dyrektywy 96/71 w brzmieniu zmienionym zaskarżoną dyrektywą, ze względu na swój charakter i treść, stanowią szczególne normy kolizyjne w rozumieniu art. 23 rozporządzenia „Rzym I”. Stanowisko to uzasadnił odwołaniem się do procesu opracowania rozporządzenia „Rzym I” i przygotowanej wówczas listy szczególnych norm kolizyjnych ustanowionych innymi przepisami prawa Unii<sup>16</sup>, wśród których znajdowała się dyrektywa 96/71.

Odnosząc się natomiast do zarzutu niezgodności art. 3 ust. 1a dyrektywy 96/71 w brzmieniu zmienionym zaskarżoną dyrektywą z art. 9 rozporządzenia „Rzym I”, Trybunał ograniczył się do stwierdzenia, że art. 9 tego rozporządzenia odnosi się do przepisów państw członkowskich wymuszających swoje zastosowanie, to jest przepisów bezwzględnie obowiązujących, których przestrzeganie zostało uznane przez państwo za kluczowe dla ochrony jego interesów publicznych. Podkreślając przy tym, że art. 9 rozporządzenia „Rzym I” należy interpretować zawężająco. W konsekwencji ocenił, że art. 3 ust. 1a dyrektywy 96/71 w zmienionym brzmieniu nie narusza przepisów wymuszających swoje zastosowanie.

### **Komentarz**

Trybunał jednoznacznie przesądził, że art. 3 ust. 1 i ust. 1a dyrektywy 96/71 w brzmieniu zmienionym zaskarżoną dyrektywą stanowią przepisy unijne określające normy szczególne dotyczące prawa właściwego dla zobowiązań umownych. Z czego wynika, że w przypadku pracowników delegowanych, w okresie delegacji, nie stosuje się zasad określonych w art. 8 ust. 1, 2 rozporządzenia „Rzym I”, ale i art. 9 tego rozporządzenia, w zakresie w jakim kwestię prawa, które należy stosować do ustalenia warunków zatrudnienia pracownika delegowanego, określa art. 3 ust. 1 i ust. 1a dyrektywy 96/71. Oznacza to również, że dla wyznaczenia zakresu zastosowania tych szczególnych norm kolizyjnych istotna będzie analiza art. 1 dyrektywy 96/71, który określa zakres zastosowania dyrektywy.

## Przypisy/Notes

- <sup>1</sup> Dz. Urz. UE z 2018 r., L 173, s. 16; sprostowanie Dz. Urz. UE z 2019 r., L 91, s. 77.
- <sup>2</sup> Opinia do sprawy C-620/18 Węgry przeciwko Parlamentowi Europejskiemu i Radzie Unii Europejskiej, pkt 17.
- <sup>3</sup> Zob. w szczególności art. 153 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, w tym wyłączenie z zakresu kompetencji Unii regulacji kwestii wynagrodzeń.
- <sup>4</sup> Opinia rzecznika generalnego do sprawy C-620/18, pkt 18.
- <sup>5</sup> Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (wersja skonsolidowana) — Dz. Urz. UE C 326, s. 47 i n.
- <sup>6</sup> Dyrektywa 96/71/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 16 grudnia 1996 r. dotycząca delegowania pracowników w ramach świadczenia usług — Dz. Urz. UE z 1997 r. L 18, s. 1 i n., Polskie wydanie specjalne rozdz. 5, t. 2, s. 431 i n.
- <sup>7</sup> Zob. motyw 13 dyrektywy 96/71.
- <sup>8</sup> Zob. też motyw 17 dyrektywy 96/71.
- <sup>9</sup> Poza zaskarżoną dyrektywą 2018/957 zmieniającą dyrektywę 96/71 należy odnotować przyjęcie dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/67/UE z 15 maja 2014 r. w sprawie egzekwowania dyrektywy 96/71/WE dotyczącej delegowania pracowników w ramach świadczenia usług, zmieniającej rozporządzenie (UE) nr 1024/29012 w sprawie współpracy administracyjnej za pośrednictwem systemu wymiany informacji na rynku wewnętrznych („rozporządzenia w sprawie IMI”) — Dz. Urz. UE z 2014 r., L 159, s. 11.
- <sup>10</sup> Wyrok TSUE z 8 grudnia 2007 r. w sprawie Laval un Partneri, C-341/05.
- <sup>11</sup> Wyrok TSUE w sprawie Laval un Partner, pkt 80, 81.
- <sup>12</sup> Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 593/2008 z 17 czerwca 2008 r. w sprawie prawa właściwego dla zobowiązań umownych (Rzym I) — Dz. Urz. UE z 2008 r., L 177, s. 6.
- <sup>13</sup> Trybunał odwołał się w szczególności do wyroku z 3 grudnia 2019 r. Republika Czeska przeciwko Parlament i Rada, C-482/17, pkt 31 i 32 oraz powołane tam orzeczenia, pkt 39 i 42; oraz wyrok z 21 grudnia 2016 r., AGET Iraklis, C-201/15, pkt 78.
- <sup>14</sup> SWD (2016) 52 final z 8 marca 2016 r.
- <sup>15</sup> Traktat o Unii Europejskiej (wersja skonsolidowana 2016) — Dz. Urz. UE C 202, s. 1 i n. Zgodnie z art. 3 ust. 3 Unia ustanawia rynek wewnętrzny, działa na rzecz trwałego rozwoju Europy, którego podstawą jest zrównoważony wzrost gospodarczy oraz stabilność cen, społeczna gospodarka rynkowa o wysokiej konkurencyjności zmierzająca do pełnego zatrudnienia i postępu społecznego.
- <sup>16</sup> Projekt rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie prawa właściwego dla zobowiązań umownych (Rzym I) — COM (2005) 650 wersja ostateczna z 15 grudnia 2005 r.

**Dr Agnieszka Zwolińska**, pracuje w Katedrze Prawa Pracy i Polityki Społecznej Uniwersytetu Warszawskiego. Zakres jej zainteresowań obejmuje m.in. europejskie prawo pracy, charakter prawny stosunku pracy, a także tematykę rozwiązywania sporów z zakresu indywidualnego jak i zbiorowego prawa pracy.

**Dr Agnieszka Zwolińska**, works at the department of Labour Law and Social Policy of the University of Warsaw. Her field of experience includes e.g. European Labour Law, the legal nature of employment relationship and labour conflicts and industrial conflicts resolutions.

Księgarnia internetowa Polskiego Wydawnictwa Ekonomicznego  
zaprasza na zakupy **z rabatem 15%**

**www.pwe.com.pl**

