



Bruksela, dnia 25 lipca 2016 r.

KANCELARIA SENATU

Przedstawiciel Kancelarii Senatu
przy Unii Europejskiej

Sprawozdanie nr 64/2016

Sprawozdanie nt. komunikatu Komisji Europejskiej dotyczącego oceny zastrzeżeń parlamentów narodowych ws. dyrektywy o delegowaniu pracowników

Bruksela, 20 lipca 2016 r.

Wniosek Komisji Europejskiej: Wniosek w sprawie dyrektywy o delegowaniu pracowników nie narusza zasady pomocniczości

Kolegium komisarzy przyjęło w dniu 20 lipca br. **komunikat, w którym dokonało ponownej oceny wniosku dotyczącego przeglądu dyrektywy o delegowaniu pracowników w kontekście mechanizmu kontroli zasady pomocniczości, uruchomionego w maju przez kilka parlamentów narodowych. Po dokładnym rozważeniu ich stanowisk Komisja stwierdza, że wniosek dotyczący przeglądu dyrektywy nie narusza zasady pomocniczości.**

Marianne Thyssen, unijna komisarz odpowiedzialna za zatrudnienie, sprawy społeczne, umiejętności i mobilność pracowników, powiedziała: Głosy parlamentów narodowych mają duże znaczenie polityczne dla Komisji i jestem im bardzo wdzięczna za ich aktywne zaangażowanie. Przeanalizowaliśmy szczegółowo wszystkie argumenty podniesione przez parlamenty narodowe i omówiliśmy z nimi ich obawy. Stwierdziliśmy jednak, iż nasz wniosek jest w pełni zgodny z zasadą pomocniczości, i w związku z tym zostanie on podtrzymany. Delegowanie pracowników jest kwestią o charakterze transgranicznym. Komisja Junckera jest mocno przywiązana do zasady swobodnego przepływu osób w oparciu o przepisy, które są jasne, sprawiedliwe dla wszystkich i egzekwowane w praktyce.

Reforma dyrektywy o delegowaniu pracowników stanowi spełnienie zobowiązania podjętego przez Komisję obecnej kadencji w jej wytycznych politycznych, zakładającego propagowanie pogłębionego i bardziej sprawiedliwego rynku wewnętrznego. Przegląd ten wprowadza

zmiany w trzech głównych dziedzinach: wynagrodzeń pracowników delegowanych, przepisów dotyczących pracowników delegowanych przez agencję pracy tymczasowej i delegowania długoterminowego. Zgodnie z wnioskiem pracownicy delegowani będą korzystać zasadniczo z tych samych przepisów regulujących warunki wynagrodzenia i pracy co pracownicy lokalni.

Komisja uważnie przeanalizowała obawy dotyczące zasady pomocniczości zgłoszone przez parlamenty narodowe i przed wyciągnięciem ostatecznych wniosków omówiła z tymi instytucjami wszystkie podniesione kwestie w ramach otwartego dialogu politycznego. Celem przeglądu podniesionych argumentów było ustalenie, czy cel proponowanej zmiany dyrektywy rzeczywiście można łatwiej osiągnąć na szczeblu Unii. Komisja potwierdza, że przepisy mające zastosowanie do delegowania pracowników należy określić na szczeblu UE, tak jak ma to miejsce od 1996 r. Celem wniosku jest zapewnienie, by pracownicy wykonujący pracę w tym samym miejscu byli chronieni przez te same obowiązkowe przepisy, niezależnie od tego, czy są to pracownicy miejscowi czy pracownicy delegowani. Obowiązek stosowania przez wszystkie państwa członkowskie tych zasad we wszystkich sektorach gospodarki nie może zostać ustanowiony na poziomie krajowym, lecz konieczne jest jego ustanowienie na szczeblu Unii. Ponadto wniosek w pełni i w jednoznaczny sposób zapewnia poszanowanie uprawnień państw członkowskich do ustalania płac zgodnie z praktykami krajowymi.

Chociaż zgodnie z mechanizmem kontroli zasady pomocniczości przegląd przeprowadzony przez Komisję był ograniczony do kwestii pomocniczości, przesłała ona również indywidualne odpowiedzi parlamentom narodowym, odnosząc się do ich konkretnych uwag i obaw niezwiązanych ściśle z kwestią pomocniczości. Pisma te zostały opublikowane tutaj: http://ec.europa.eu/dgs/secretariat_general/relations/relations_other/npo/index_en.htm

Z uwagi na ich znaczenie polityczne Komisja będzie w najbliższych miesiącach w ramach całego procesu legislacyjnego kontynuowała dialog polityczny z parlamentami na temat tej kwestii. Decyzja Komisji Europejskiej powinna otworzyć drogę do dalszych postępów w tej sprawie na forum Rady i Parlamentu Europejskiego.

- **Przebieg procedury**

W dniu 8 marca 2016 r. Komisja przedstawiła wniosek ([COM\(2016\) 128 final](#)) w sprawie ukierunkowanego przeglądu dyrektywy o delegowaniu pracowników ([dyrektywa 96/71/WE](#)), określającej zbiór obowiązkowych przepisów dotyczących warunków zatrudnienia mających zastosowanie do pracowników delegowanych. Wniosek ten przewiduje, że zasada traktowania na równi z pracownikami lokalnymi zostanie również zastosowana do pracowników

oddelegowanych przez agencje pracy tymczasowej, dzięki czemu dyrektywa zostanie uspołniona z przepisami dotyczącymi pracy tymczasowej.

W każdym państwie członkowskim, ze względu na system dwuizbowy w niektórych państwach, w parlamencie narodowym odbywają się dwa głosowania w ramach mechanizmu kontroli zasady pomocniczości. Czternaście izb parlamentów narodowych z jedenastu państw członkowskich (Bułgarii, Chorwacji, Danii, Estonii, Litwy, Łotwy, Polski, Republiki Czeskiej, Rumunii, Słowacji i Węgier) przesłało uzasadnione opinie stwierdzające, że wniosek narusza zasadę pomocniczości. Doprowadziło to do uruchomienia mechanizmu kontroli zasady pomocniczości (tzw. procedura „żółtej kartki”). Ponadto parlamenty narodowe pięciu państw członkowskich (Francji, Hiszpanii, Portugalii, Włoch i Zjednoczonego Królestwa) przedstawiły opinie, że wniosek Komisji jest jak najbardziej zgodny z zasadą pomocniczości.

Zgodnie z mechanizmem kontroli zasady pomocniczości Komisja ponownie zbadała swój wniosek w celu podjęcia decyzji o jego wycofaniu, zmianie lub podtrzymaniu. Przed podjęciem decyzji Komisja prowadziła dialog polityczny z parlamentami narodowymi podczas posiedzeń Konferencji Komisji do Spraw Unijnych Parlamentów Unii Europejskiej (COSAC) z udziałem pierwszego wiceprzewodniczącego Fransa Timmermansa i komisarz Marianne Thyssen.

Mechanizm kontroli zasady pomocniczości ma zastosowanie w dziedzinach, które nie należą do wyłącznej kompetencji Unii. Parlamenty mają osiem tygodni na wydanie uzasadnionej opinii, jeśli uważają, że dany projekt aktu ustawodawczego nie jest zgodny z zasadą pomocniczości. Do uruchomienia procedury „żółtej kartki” niezbędna jest większość jednej trzeciej głosów przyznanych parlamentom narodowym, która zobowiązuje Komisję do ponownego zbadania wniosku i podjęcia decyzji o jego podtrzymaniu, zmianie lub wycofaniu oraz do uzasadnienia swojej decyzji.

- **Dodatkowe informacje**

Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady i parlamentów narodowych w sprawie wniosku dotyczącego dyrektywy zmieniającej dyrektywę o delegowaniu pracowników, w odniesieniu do zasady pomocniczości, zgodnie z protokołem 2 (COM (2016) 505): <http://www.ipex.eu/IPEXL-WEB/dossier/document/COM20160505.do>

Opracowała:
Dr Magdalena Skulimowska¹

¹ Na podstawie informacji Komisji Europejskiej.



Brussels, 20.7.2016
COM(2016) 505 final

**COMMUNICATION FROM THE COMMISSION TO THE EUROPEAN
PARLIAMENT, THE COUNCIL AND THE NATIONAL PARLIAMENTS**

**on the proposal for a Directive amending the Posting of Workers Directive, with regard
to the principle of subsidiarity, in accordance with Protocol No 2**

1. INTRODUCTION

In its Political Guidelines¹, the Commission undertook to promote a deeper and fairer Internal Market. The Union has established and ensures the functioning of an Internal Market which is based on a highly competitive social market economy, aiming at full employment and social progress.

Within this context and consistent with the Commission Work Programme 2016, the Commission adopted on 8 March 2016 a proposal² for a targeted revision of Directive 96/71/EC on Posting of Workers.³ The reasons for action and for the policy choices made in the proposal are developed in the explanatory memorandum, the recitals of the proposed Directive and the Impact Assessment Report⁴ accompanying the proposal.

In essence, the objective of the proposal is to ensure that the implementation of the freedom to provide services in the Union takes place under conditions that guarantee a level playing field for businesses and respect for the rights of workers. 20 years after its adoption, the Commission found that Directive 96/71/EC no longer ensures such conditions against the background of the current economic and social conditions in the Member States. Therefore, it tabled a proposal for legislative action. The Commission proposal aims to remedy the specific problems identified by a limited number of targeted amendments to Directive 96/71/EC.

Protocol No 2 to the Treaties on the application of the principles of subsidiarity and proportionality allows national Parliaments to issue reasoned opinions when they consider that a legislative proposal does not comply with the principle of subsidiarity.⁵ Where reasoned opinions issued by national Parliaments represent at least one third of all the votes allocated to them,⁶ the proposal must be reviewed by the Commission. On the basis of that review, the Commission may decide to maintain, amend or withdraw the proposal, and it must give reasons for its decision.

Within the deadline laid down in Article 6 of Protocol No 2, fourteen chambers of national Parliaments sent reasoned opinions to the Commission stating that the Commission proposal presented on 8 March 2016 does not comply with the principle of subsidiarity, thus triggering the procedure provided for in Article 7(2) of the aforementioned Protocol. The purpose of this Communication is to respond to these concerns as far as they relate to the principle of subsidiarity.

In this connection, the Commission would like to recall that strengthening ties and forging a new partnership with national Parliaments as a way of bringing the Union

¹ http://ec.europa.eu/priorities/docs/pg_en.pdf

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

³ Directive 96/71/EC of the European Parliament and of the Council of 16 December 1996 concerning the posting of workers in the framework of the provision of services, OJ L 18, 21.01.97, p. 1.

⁴ Document SWD(2016) 52 final.

⁵ National Parliaments have eight weeks within which to issue a reasoned opinion on a draft legislative act from the date of its transmission in the official languages of the Union.

⁶ Each national Parliament has two votes. In the case of a bicameral parliamentary system, each chamber has one vote.

closer to its citizens is one of its priorities.⁷ The Commission attaches great importance to deepening country-specific knowledge within the institution and building mutual understanding and effective channels of communication between the national and the European level.⁸

2. PROCEDURE

The procedure of Article 7(2) of Protocol No 2 is exclusively focused on the principle of subsidiarity as defined in Article 5(3) of the Treaty on the European Union (TEU).⁹ Thus, in reasoned opinions within the meaning of Article 6 of Protocol No 2, national Parliaments need to state why they consider that a draft legislative act does not comply with that principle.

Within the time limit laid down in Article 6 of Protocol No 2, fourteen chambers of eleven Member States issued reasoned opinions, thus triggering the procedure laid down in Article 7(2) of Protocol No 2. The chambers are the following (number of votes in brackets): Romanian Chamber of Deputies (1), Romanian Senate (1), Czech Chamber of Deputies (1), Czech Senate (1), Polish Sejm (1), Polish Senate (1), Seimas of the Republic of Lithuania (2), Danish Parliament (2), Croatian Parliament (2), Latvian Saeima (2) Bulgarian National Assembly (2), Hungarian National Assembly (2), Estonian Parliament (2) and the National Council of the Slovak Republic (2). These reasoned opinions represent 22 votes.¹⁰

In addition, six national Parliaments (the Spanish Cortes Generales, the Italian Camera dei Deputati, the Portuguese Assembleia da República, the House of Commons of the United Kingdom, the French Sénat and the Italian Senato della Repubblica) sent opinions in the framework of the political dialogue mainly considering the proposal as compatible with the principle of subsidiarity.

The Commission publicly confirmed the triggering of the procedure laid down in Article 7(2) of Protocol No 2 on 11 May 2016, the day following the expiry of the time limit laid down in Article 6 of Protocol No 2.

In line with its commitment to ensure that national Parliaments have a strong voice in European decision-making, the Commission carefully analysed the reasoned opinions.

⁷ Political Guidelines of the Commission, point 10 "A Union of Democratic Change", last paragraph: *"The relationship with national Parliaments is of great importance to me, notably when it comes to enforcing the principle of subsidiarity. I will explore ways to improve the interaction with national Parliaments as a way of bringing the European Union closer to citizens."*

⁸ In the Mission Letters to all the Members of the Commission, the President of the Commission indicated that *"I want all Commissioners to commit to a new partnership with national Parliaments: they deserve particular attention and I want (...) important proposals or initiatives to be presented and explained in national Parliaments by Members of the Commission. This should also allow us to deepen country-specific knowledge within our institution and to build mutual understanding and effective channels of communication between the national and the European level."*

⁹ Article 5(3) TEU: *"Under the principle of subsidiarity, in areas which do not fall within its exclusive competence, the Union shall act only if and in so far as the objectives of the proposed action cannot be sufficiently achieved by the Member States, either at central level or at regional and local level, but can rather, by reason of the scale or effects of the proposed action, be better achieved at Union level"*.

¹⁰ The threshold required to trigger the procedure laid down in Article 7(2) of Protocol No 2 is 19 votes.

Before drawing its conclusions, it engaged directly with national Parliaments on the issues raised, in particular at the Conference of Parliamentary Committees for Union Affairs of Parliaments of the EU (COSAC) meetings of 13 June 2016, where a preliminary exchange focused on procedural aspects took place, and of 11 July 2016, where a substantive discussion took place in the context of a broader debate on the social dimension of the EU.

3. COMMISSION PROPOSAL FOR A DIRECTIVE AMENDING THE POSTING OF WORKERS DIRECTIVE

The Commission proposal of 8 March 2016 for a Directive amending the 1996 Directive on Posting of Workers is based on an Internal Market legal basis, namely Articles 53(1) and 62 of the Treaty on the Functioning of the European Union (TFEU). Posting, by definition, is of a cross-border nature. Any posting activity has effects in at least two Member States. The rules on posting necessarily create rights and obligations between persons in different Member States – that is to say between an employer in the Member State of origin and a worker who temporarily resides in another Member State. Under specific circumstances, the service recipient in the latter Member State may moreover be held jointly liable.

The posting of workers plays therefore an essential role in the Internal Market, particularly in the cross-border provision of services. The Commission is committed to strengthening the Internal Market, which means *inter alia* that the freedom to provide services in general and the freedom to provide services of undertakings posting workers in particular must be facilitated. This is only possible if the legislative framework within which posting takes place provides rules which are clear, fair and enforceable.

The Commission proposal introduces three main changes to the 1996 Directive:

- First, the proposal sets out that all mandatory rules on remuneration in the host Member State apply to workers posted to that Member State. Rules set by law or universally applicable collective agreements become mandatory for posted workers in all economic sectors. Where Member States in accordance with their national rules and practices require undertakings to subcontract only with undertakings that grant workers the same conditions on remuneration as those applicable to the contractor, the proposal allows Member States to apply such rules equally to undertakings posting workers to their territory.
- Secondly, the proposal provides that the conditions to be applied to cross-border agencies hiring out workers must be those that are, pursuant to Article 5 of Directive 2008/104/EC, applied to national agencies hiring out workers.
- Thirdly, the proposal provides that, whenever the anticipated duration of posting will be superior to 24 months or the effective duration of posting exceeds 24 months, the host Member State is deemed to be the country in which the work is habitually carried out. In application of the rules of the Rome I Regulation¹¹, the labour law of the host Member State will therefore apply to the employment contract of such posted workers if no other choice of law was made by the parties.

¹¹ Regulation (EC) No 593/2008 of the European Parliament and of the Council of 17 June 2008 on the law applicable to contractual obligations (Rome I), OJ L 177, 4.7.2008, p. 6.

The proposal does not address any issue touched upon by the 2014 Enforcement Directive aimed at strengthening instruments to fight and sanction circumventions and fraud related to posting of workers. Instead, it focuses on issues which pertain to the Union regulatory framework set by the original 1996 Directive. Therefore, the proposal for a targeted revision of the 1996 Directive and the Enforcement Directive are complementary to each other and mutually reinforcing.

4. SUBSIDIARITY REVIEW

4.1. The principle of subsidiarity and Protocol No 2

In accordance with the case law of the Court of Justice of the European Union,¹² the judicial review of compliance with the principle of subsidiarity requires a determination of whether the Union legislature was entitled to consider, on the basis of a detailed statement, that the objective of the proposed action could be better achieved at Union level. The Court thus recognises a certain margin of discretion to the Union institutions in assessing compliance with the principle of subsidiarity. The same legal determination is required when reviewing Commission legislative proposals under Protocol No 2.

Within the meaning of Article 6 of Protocol No 2, national Parliaments need to state in their reasoned opinions why they consider that a draft legislative act does not comply with the principle of subsidiarity. The present review is therefore limited to determining whether the objective of the proposed amending Directive can be better achieved at Union level.

Considering that all arguments raised by national Parliaments will play a role in the context of the legislative process, the Commission intends to address them in detail and separately by way of letters to the Parliaments concerned, under the “political dialogue”.

4.2. Subsidiarity concerns raised by the national Parliaments

The subsidiarity arguments raised in the reasoned opinions of national Parliaments are the following:

- the existing rules are sufficient and adequate (point 4.2.1.)
- the Union is not the adequate level of the action (point 4.2.2.)
- the proposal fails to recognise explicitly Member States' competences on remuneration and conditions of employment (point 4.2.3.)
- the justification contained in the proposal with regard to the subsidiarity principle is too succinct (point 4.2.4.).

4.2.1. Existing rules are sufficient and adequate

Several national Parliaments argue that the rules currently in place are adequate at least whenever the current Directive gives Member States the possibility to go beyond the general rules (extension of collective agreements beyond the construction sector, temporary agency workers). The Estonian Parliament makes a similar argument as far as the working conditions of posted workers are concerned.

¹² Case C-547/14, *Philip Morris*, EU:C:2016:325, paragraph 218.

The objective of the proposal is to provide a more level playing field between national and cross-border service providers and to ensure that workers carrying out work at the same location are protected by the same mandatory rules, irrespective of whether they are local worker or posted workers, in all sectors of the economy. Member States having the option, but not the obligation, to apply such rules in sectors other than the construction sector does not fully achieve this objective. Indeed, Member States can under such circumstances choose not to do so, hence failing to provide a level playing field and an adequate protection of posted workers in such other sectors. The obligation for all Member States to apply the rules in all sectors of the economy cannot be established at national level but must be laid down at Union level. Therefore the Commission considers that the objective of the proposal on this point can be better achieved at Union level.

The same holds true for the obligation on Member States to apply the same conditions to cross-border temporary agency workers and national temporary agency workers.

The National Assembly of the Republic of Bulgaria, the Czech Senate, the Estonian Parliament, the Hungarian National Assembly, the Seimas of the Republic of Lithuania, the Latvian Saeima, the Romanian Chamber of Deputies and the National Council of the Slovak Republic argue that the alignment of wages across Member States should come as a consequence of further economic development and not from the Union's legislative action. In this regard, it should be noted that the proposal does not have the objective of aligning wages across Member States. The proposal merely ensures that mandatory rules on remuneration in the host Member State are applicable also to workers posted to that Member State. Moreover, the fact that economic development may bring more convergence in the wages over time does not exclude the need to ensure - also in the interim - a level playing field for companies and an appropriate protection for posted workers.

4.2.2. Adequate level of action

All reasoned opinions, with the exception of that of the Danish Parliament, argue that the objective of the action could be better achieved at Member State level or that the Commission has not sufficiently proved that the action should be achieved at Union level.

Some of the national Parliaments submitting reasoned opinions argue that this is particularly the case with some of the proposed rules: the extension of applicability of generally binding collective agreements outside the construction sector (Bulgarian National Assembly, Czech Chamber of Deputies and Senate) and the rules on subcontracting chains and on temporary agency workers (Polish Sejm and Senate). The Hungarian National Assembly considers that, by introducing the concept of "remuneration" instead of the current concept of "minimum rates of pay", the proposal does not provide any added value, because of the alleged lack of clarity of the notion of remuneration.

As recalled in section 3, the objectives of the proposal are to facilitate the correct functioning of the Internal Market, in particular to facilitate the freedom to provide services, while ensuring a better level-playing field between national and cross-border service providers, an adequate protection of posted workers and clarity and predictability in the legal framework applicable to posted workers. The Commission considers that these objectives are interdependent and can be better achieved at Union level. If the Member States acted unilaterally, at State level, on the targeted changes proposed by the

draft legislative act, their action could lead to a fragmentation of the Internal Market as regards the freedom to provide services.

Already by adopting the 1996 Directive and, once again, in 2014, by adopting the Enforcement Directive, the Union legislature decided that facilitating the freedom to provide services, while ensuring a better level-playing field between national and cross-border service providers and an adequate protection of posted workers, was better achieved at Union level. It established a regulatory framework for the posting of workers at Union level, taking into account the inherent cross-border nature of the posting of workers and taking into account that, if the Member States acted unilaterally, at State level, their action could lead to a fragmentation of the Internal Market as regards the freedom to provide services.

By making its proposal, the Commission facilitates the exercise of the rights enshrined in Article 57 TFEU, according to which any person providing a service may, in order to do so, temporarily pursue his or her activity in the Member State where the service is provided, under the same conditions as are imposed by that State on its own nationals.

Individual action by the Member States could not achieve another important objective of the measures: bringing legal consistency throughout the Internal Market and clarity to the legal framework applicable to posted workers since the protection afforded to them would vary depending on the host Member State's approach. Indeed, the fact that the legal framework at Union level is not sufficiently harmonised contributes to a lack of knowledge of the rights both by workers, user undertakings and temporary agencies.

For the aforementioned reasons, the Commission takes the view that the objectives of its proposal can best be achieved at Union level.

4.2.3. Lack of express recognition of Member States' competences

For the Danish Parliament, the subsidiarity concern is due to the fact that the proposal, contrary to Directive 96/71/EC, would not make explicit reference to the competence of Member States as far as the definitions of pay and terms and conditions of employment are concerned.

However, the Commission proposal fully and unequivocally respects the competence of the Member States to set the remuneration and other terms and conditions of employment, in accordance with their national law and practice and it states this explicitly. Recital No 12 confirms that "*it is within Member States' competence to set rules on remuneration in accordance with their law and practice*". In addition, the text proposed to amend Article 3(1), in its first paragraph, makes clear that the terms and conditions of employment to be applied to posted workers are those which are, in the Member State where the work is carried out, laid down by law or universally applicable collective agreements. The proposed change defines remuneration as referring to "*all the elements of remuneration rendered mandatory by national law, regulation or administrative provision, collective agreements or arbitration awards which have been declared universally applicable and/or, in the absence of a system for declaring collective agreements or arbitration awards to be of universal application, other collective agreements or arbitration awards within the meaning of paragraph 8 second subparagraph, in the Member State to whose territory the worker is posted*".

The proposal hence does not regulate remuneration, nor does it define remuneration or the constituent elements of remuneration at Union level. It merely provides that

mandatory rules on remuneration, as set by the Member States, should apply in a non-discriminatory manner to local and cross-border service providers and to local and posted workers.

The Danish Parliament also argues that the proposal raises doubts on the competence of the Member States to determine the terms and conditions that apply to temporary agency workers. The Danish Parliament does not contest the possibility for the Union to act in this matter or the fact that the option currently given by the 1996 Directive is made mandatory in the proposal. It is the approach consisting in making an express reference to Article 5 of Directive 2008/104/EC that according to the Danish Parliament could undermine national competence.

To facilitate cross-border service provision by temporary work agencies, whilst ensuring a level playing field and adequate protection of agency workers, it is adequate to provide that cross-border temporary agency workers are given the same rights as those provided for by Directive 2008/104/EC for national temporary agency workers. That principle leaves intact the competence of each Member State to determine those rights.

4.2.4. Lack of justification

Several national Parliaments argue that the Commission has failed to comply with the requirement of Article 5 of Protocol No 2 to the Treaty,¹³ which provides that drafts legislative acts shall be justified with regards to the principles of subsidiarity and proportionality, considering that the justification in the explanatory memorandum of the proposal is too succinct.

This point has been made by the Bulgarian National Assembly, the Czech Chamber of Deputies, the Czech Senate, the Croatian Parliament, the Hungarian National Assembly, the Latvian Saeima, the Polish Sejm, the Romanian Senate and the National Council of the Slovak Republic.

According to the case law of the Court of Justice,¹⁴ the obligation under Article 296, second subparagraph, TFEU to give reasons underpinning legal acts requires that the measures concerned should contain a statement of the reasons that led the institution to adopt them, so that the Court can exercise its power of review and so that the Member States and the nationals concerned may learn of the conditions under which the Union institutions have applied the Treaty. In the same judgment, the Court accepted an implicit and rather limited reasoning as sufficient to justify compliance with the principle of subsidiarity. In a more recent judgment, the Court has made clear that compliance with the obligation to state reasons as regards respect for the principle of subsidiarity must be evaluated not only by reference to the wording of the contested act, but also by reference to its context and the circumstances of the individual case.¹⁵ The Court examines, in

¹³ Article 5 of Protocol No 2 provides that "*draft legislative acts shall be justified with regard to the principles of subsidiarity and proportionality. Any draft legislative act should contain a detailed statement making it possible to appraise compliance with the principles of subsidiarity and proportionality. This statement should contain some assessment of the proposal's financial impact and, in the case of a directive, of its implications for the rules to be put in place by Member States, including, where necessary, the regional legislation*".

¹⁴ Case C-233/94, *Germany v Parliament and Council*, EU:C:1997:231, paragraph 25.

¹⁵ Case C-547/14, *Philip Morris*, EU:C:2016:325, paragraph 225. See also the judgment in *Estonia v Parliament and Council*, C 508/13, EU:C:2015:403, paragraph 61.

particular, whether the Commission's proposal and its impact assessment include sufficient information showing clearly and unequivocally the advantages of taking action at Union level rather than at Member State level.¹⁶

In the present case, as regards subsidiarity, the explanatory memorandum stated: "An amendment to an existing Directive can only be achieved by adopting a new Directive." While this statement is succinct, it is completed by the recitals of the draft Directive and by the Impact Assessment Report accompanying it.

The recitals of the draft Directive make clear why action at Union level is required to improve the Union regulatory framework concerning the posting of workers in some regards.

As already stated, recital No 12 clarifies that it remains "within Member States' competence to set rules on remuneration in accordance with their law and practice".

Moreover, the Impact Assessment Report, which accompanies the proposal, gives a more detailed assessment of respect for the principle of the subsidiarity and proportionality of the proposal.¹⁷

The Commission considers that that information is sufficient to allow both the Union legislature and national Parliaments to determine whether the draft legislative act at issue complies with the principle of subsidiarity.

5. CONCLUSION

In the light of the above, the Commission concludes that its proposal of 8 March 2016 for a targeted revision of Directive 96/71/EC on the posting of workers complies with the principle of subsidiarity enshrined in Article 5(3) TEU and that a withdrawal or an amendment of that proposal is not required. The Commission therefore maintains it.

The Commission will pursue its political dialogue with all national Parliaments on arguments going beyond compliance with the subsidiarity principle and is ready to

¹⁶ Case C-547/14, *Philip Morris*, EU:C:2016:325, paragraph 226

¹⁷ Point 2.6 of that Report reads as follows: "A *regulative framework for posting of workers between Member States can only be established at EU level. The aims are to facilitate the cross-border provision of services through posting of workers by improving the clarity and transparency of applicable labour market rules in the host Member State(s) of posted workers; to ensure a level playing field for competition in the provision of services between posting companies and local companies in the host Member State, while ensuring that posted workers have an adequate level of protection while working in the host Member State. EU action in the form of a Directive is warranted to encourage the freedom to provide services across borders on the basis of Article 56 of the Treaty on the Functioning of the European Union (TFEU). The Directive currently provides for a uniform and EU-wide regulative framework setting a hard core of protective rules of the host Member State which need to be applied to posted workers, irrespective of their substance. Therefore, in full respect of the principle of subsidiarity, the Member States and the social partners at the appropriate level remain responsible for establishing their labour legislation, organising wage-setting systems and determining the level of remuneration and its constituent elements, in accordance with national law and practices. The envisaged initiative does not change this approach. It thus respects the principles of subsidiarity and proportionality and does not interfere with the competence of national authorities and social partners*".

engage in discussions with the European Parliament and the Council on these concerns in order to adopt the proposed directive.



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

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

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

1. WPROWADZENIE

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

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

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

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

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

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

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

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

⁴ Dokument SWD(2016) 52 final.

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

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

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

2. PROCEDURA

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

4. PRZEGLĄD DOTYCZĄCY POMOCNICZOŚCI

4.1. Zasada pomocniczości a protokół nr 2.

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

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

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

4.2. Zastrzeżenia dotyczące pomocniczości przedstawione przez parlamenty narodowe

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

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

¹¹ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 593/2008 z dnia 17 czerwca 2008 r. w sprawie prawa właściwego dla zobowiązań umownych (Rzym I), Dz.U. L 177 z 4.7.2008, s. 6.

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

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

4.2.1. Istniejące przepisy są wystarczające i adekwatne

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

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

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

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

4.2.2. Odpowiedni poziom działania

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

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

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

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

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

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

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

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

4.2.3. Brak wyraźnego uznania kompetencji państw członkowskich

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

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

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

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

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

4.2.4. Brak uzasadnienia

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

5. WNIOSEK

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

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

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