

**Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie egzekwowania dyrektywy 96/71/WE dotyczącej delegowania pracowników w ramach świadczenia usług**

COM(2012) 131 final – 2012/0061 COD

(2012/C 351/13)

Sprawozdawca: **Thomas JANSON**

Parlament Europejski, w dniu 18 kwietnia 2012 r., oraz Rada, w dniu 25 kwietnia 2012 r., działając na podstawie art. 304 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, postanowiły zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie

*wniosku dotyczącego dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie egzekwowania dyrektywy 96/71/WE dotyczącej delegowania pracowników w ramach świadczenia usług*

COM(2012) 131 final – 2012/0061 COD.

Sekcja Zatrudnienia, Spraw Społecznych i Obywatelstwa, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 27 czerwca 2012 r.

Na 483. sesji plenarnej w dniach 18–19 września 2012 r. (posiedzenie z 19 września) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 219 do 2 – 8 osób wstrzymało się od głosu – przyjął następującą opinię:

## 1. Wnioski i zalecenia

1.1 Wniosek Komisji Europejskiej dotyczący dyrektywy w sprawie egzekwowania dyrektywy dotyczącej delegowania pracowników jest jednym z wniosków mających na celu z jednej strony umocnienie przepisów w zakresie delegowania pracowników, a z drugiej strony kodyfikację istniejących przepisów w zakresie prawa do podejmowania działań zbiorowych w kontekście transgranicznym. Wnioski te są reakcją na debatę na temat równowagi między prawami społecznymi a swobodami gospodarczymi, jaka wywiązała się w wyniku wyroków Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości w czterech sprawach (Viking Line, Laval, Ruffert oraz Komisja przeciwko Luksemburgowi).

1.2 EKES w dwóch opiniach wezwał do wzmocnienia przepisów w zakresie delegowania pracowników m.in. poprzez jaśniejsze sformułowanie i uściślenie zapisów dyrektywy w sprawie delegowania pracowników oraz zacieśnienie współpracy między organami państw członkowskich. EKES pozytywnie odnosi się do celów, które Komisja wytyczyła we wniosku dotyczącym egzekwowania dyrektywy, a jednocześnie podkreśla potrzebę zagwarantowania ochrony pracowników delegowanych, poszanowania różnych modeli rynku pracy w państwach członkowskich oraz przeciwdziałania dumpingowi społecznemu i nieuczciwej konkurencji. EKES uważa, że wobec powyższego UE powinna położyć większy nacisk na aspekty społeczne.

1.3 EKES przyjmuje z zadowoleniem zamiar egzekwowania obowiązującej dyrektywy, skoncentrowania się na poprawie wdrażania oraz skutecznej współpracy administracyjnej między państwami członkowskimi. Pierwotna dyrektywa odgrywa kluczową rolę w promowaniu klimatu uczciwej konkurencji wśród wszystkich usługodawców (łącznie z usługodawcami z innych państw członkowskich), gwarantując równe warunki konkurencji, a także pewność prawa dla usługodawców, odbiorców usług oraz pracowników oddelegowanych w ramach świadczenia usług.

1.4 Komitet uważa za istotne, by wniosek gwarantował ochronę pracowników delegowanych, uwzględnił różne modele rynku pracy w państwach członkowskich, ale jednocześnie zwiększał możliwości handlu transgranicznego, szczególnie poprzez eliminowanie zbędnych kosztów administracyjnych.

1.5 W celu upowszechniania transgranicznego świadczenia usług w klimacie uczciwej konkurencji ważne jest zapewnienie równych minimalnych warunków zatrudnienia, zgodnie z krajowymi przepisami oraz układami zbiorowymi pracy.

1.6 Elementy wymienione w art. 3 ust. 1 dyrektywy nie powinny stanowić wyczerpującej listy; należy je traktować jako część całościowej oceny uwzględniającej wszystkie istotne czynniki.

1.7 Dyrektywa powinna zapewniać większe poszanowanie autonomii partnerów społecznych i roli, jaką odgrywają oni w poszczególnych modelach rynku pracy. EKES przypomina państwom członkowskim o ich odpowiedzialności za zapewnienie skutecznej kontroli oraz uważa, że bardzo istotne jest przeprowadzenie po trzech latach przeglądu wykazu środków kontrolnych.

1.8 Aby chronić prawa pracowników, państwa członkowskie powinny móc zobowiązać zagranicznych usługodawców do wyznaczenia osoby kontaktowej, która byłaby odpowiednio upoważniona do prowadzenia negocjacji w imieniu przedsiębiorstwa. Art. 11 ust. 3 należy zmienić tak, by zapewnić związkom zawodowym i innym organizacjom w państwie przyjmującym możliwość obrony praw delegowanych pracowników zgodnie z krajową praktyką w tym zakresie.

1.9 Zdaniem EKES-u propozycja dotycząca odpowiedzialności solidarnej w sytuacji podwykonawstwa jest kluczowym elementem wniosku dotyczącego dyrektywy. Przewiduje ona ochronę pracowników w sektorze, w którym podwykonawstwo występuje najczęściej, przy jednoczesnym uwzględnieniu potrzeb pracodawców co do pewności w odniesieniu do ich zobowiązań. EKES podkreśla jednak, że wniosek musi zapewnić poszanowanie systemów odpowiedzialności solidarnej obowiązujących w państwach członkowskich. Komitet zdecydowanie zaleca państwom członkowskim, które nie mają takiego systemu, jego wprowadzenie w porozumieniu z partnerami społecznymi. EKES zachęca Komisję, by wspólnie z partnerami społecznymi przedstawiła precyzyjniejszą definicję należytej staranności, tak jak zrobiono to już w niektórych państwach członkowskich. EKES przyjmuje, że – nie podważając dialogu społecznego na szczeblu krajowym – pojęcie należytej staranności oznacza, iż przedsiębiorstwa dokonujące odpowiednich kontroli podwykonawców nie powinny być pociągane do odpowiedzialności.

## 2. Streszczenie wniosku Komisji

2.1 Wniosek Komisji dotyczący dyrektywy w sprawie egzekwowania dyrektywy dotyczącej delegowania pracowników jest częścią pakietu dyrektyw. Oprócz dyrektywy w sprawie egzekwowania Komisja przedstawiła także wniosek dotyczący rozporządzenia kodyfikującego istniejącą sytuację prawną w zakresie prawa do podejmowania działań zbiorowych w kontekście transgranicznym<sup>(1)</sup>. Według Komisji celem obydwu wniosków jest tworzenie liczniejszych i lepszych miejsc pracy oraz zwiększenie konkurencyjności UE poprzez dostosowanie rynku wewnętrznego do aktualnej sytuacji oraz usprawnienie jego funkcjonowania bez uszczerbku dla praw pracowników.

2.2 Wniosek Komisji dotyczący dyrektywy w sprawie egzekwowania dyrektywy dotyczącej delegowania pracowników zawiera m.in. następujące elementy:

- Rozdział I, w którym przedstawiono ogólne ramy zapobiegania nadużyciom i obchodzeniu przepisów. Wniosek obejmuje przepisy pozwalające ustalić, czy przedsiębiorstwo faktycznie prowadzi znaczną część działalności, innej niż działalność związana z samym zarządzaniem wewnętrznym lub działalność czysto administracyjną. Podany jest orientacyjny opis elementów składowych pojęcia delegowania w celu świadczenia usług, a także kryteria dotyczące tego, na czym polega rzeczywiste prowadzenie działalności przez usługodawcę w danym państwie członkowskim. Celem jest przeciwdziałanie pozornemu delegowaniu i tworzeniu przedsiębiorstw działających na zasadzie skrzynki pocztowej.
- W rozdziale II uregulowano dostęp do informacji, tzn. konieczność informowania pracowników i przedsiębiorstw o ich prawach i obowiązkach. W art. 5 wymieniono bardziej szczegółowe środki zapewniające powszechny dostęp do informacji na temat zasad dotyczących rynku pracy, w tym także warunków ustanowionych w układach zbiorowych.
- Rozdział III zawiera postanowienia dotyczące współpracy między krajowymi organami właściwymi dla spraw związanych z delegowaniem pracowników. Ogólne zasady, przepisy i procedury konieczne do zapewnienia efektywnej

współpracy administracyjnej i wzajemnej pomocy ustanowiono w art. 6, natomiast zobowiązania państwa członkowskiego, z którego delegowani są pracownicy, określono w art. 7.

- Rozdział IV dotyczy monitorowania procesu delegowania i obejmuje krajowe środki kontrolne, w ramach których państwa członkowskie mogą jedynie wprowadzić niektóre wymogi administracyjne i środki kontrolne.
- W rozdziale V określono mechanizmy zapewniające egzekwowanie przepisów oraz praktyczne stosowanie dyrektywy, składanie skarg oraz prawo do wszczęcia postępowania sądowego lub administracyjnego. W art. 12 uregulowano ochronę praw pracowników, przewidując: 1) w odniesieniu do branży budowlanej odpowiedzialność solidarną za wynagrodzenia delegowanych pracowników oraz 2) poprawę procedury rozpatrywania skarg. Przepisy te ograniczone są do sektora budownictwa określonego zgodnie z definicją umieszczoną w wykazie działalności zawartym w załączniku do dyrektywy 96/71/WE. Obejmują one także delegowanie przez agencje pośrednictwa pracy, o ile dotyczy ono działalności w sektorze budownictwa. Państwa członkowskie mogą jednak, jeżeli uznają to za stosowne, rozszerzyć zakres tych przepisów na inne sektory.
- W rozdziale VI ustanowiono zasady transgranicznego egzekwowania tych przepisów oraz grzywny i kary administracyjne. Na koniec w rozdziale VII przewidziano kary i przepisy dotyczące systemu wymiany informacji na rynku wewnętrznym.

## 3. Kontekst wniosku Komisji

3.1 Komisja stwierdza, że wprawdzie udział pracowników delegowanych w ogólnej liczbie osób zatrudnionych w UE jest niewielki, jednak w niektórych państwach członkowskich pracownicy tacy stanowią liczną grupę, a skala tego zjawiska stopniowo się poszerza. Nie są dostępne dokładne dane, jednak szacuje się, że około miliona pracowników rocznie jest delegowanych przez swoich pracodawców do pracy w innym państwie członkowskim. Jest to bardzo niewielka część wszystkich pracowników – w obecnych państwach członkowskich mniej niż 1% – tym niemniej odpowiadają oni za ok. 20% transgranicznej mobilności zawodowej. Kraje, których ta kwestia dotyczy w największym stopniu, to: Niemcy, Francja, Luksemburg, Belgia i Polska.

3.2 Wniosek Komisji jest reakcją na debatę na temat równowagi między prawami społecznymi a swobodami gospodarczymi, jaka wywiązała się w wyniku wyroków Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości w czterech sprawach (Viking Line, Laval, Ruffert oraz Komisja przeciwko Luksemburgowi). W październiku 2008 r. Parlament Europejski przyjął rezolucję w odpowiedzi na wyroki ETS. Europejscy partnerzy społeczni, na wniosek Komisji oraz prezydencji francuskiej (w drugiej połowie 2008 r.), przeprowadzili wspólną analizę wyroków Trybunału.

3.3 Do kwestii tych odniesiono się również w sprawozdaniu dotyczącym ponownego ożywienia jednolitego rynku, przedstawionym przez prof. Mario Montiego w 2010 r. Zalecano w nim, by zagwarantować i jasno określić korzystanie z prawa do strajku oraz wprowadzić alternatywny mechanizm rozwiązywania sporów zbiorowych dotyczących stosowania dyrektywy.

<sup>(1)</sup> Komitet opracuje osobną opinię w sprawie tego wniosku.

3.4 EKES wypowiedział się na temat wyroków Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości dotyczących dyrektywy w sprawie delegowania pracowników w dwóch opiniach: opinii w sprawie *społecznego wymiaru jednolitego rynku* <sup>(2)</sup> oraz opinii „Akt o jednolitym rynku – Dwanaście dźwigni” <sup>(3)</sup>.

W swych opiniach Komitet wysunął następujące postulaty dotyczące:

- wyjaśnienia i ulepszenia przepisów dyrektywy w sprawie delegowania pracowników;
- poprawy współpracy między organami państw członkowskich;
- stosowania zasady niedyskryminacji, jeśli chodzi o warunki zatrudnienia i płacy;
- współpracy między zainteresowanymi stronami;
- niedyskryminacji przedsiębiorstw na rynku wewnętrznym.

#### 4. Uwagi EKES-u

4.1 EKES przyjmuje do wiadomości przedstawienie przez Komisję wniosku dotyczącego dyrektywy, która ma na celu poprawę egzekwowania dyrektywy dotyczącej delegowania pracowników poprzez jasne określenie warunków odnoszących się do pracowników delegowanych oraz poprawę możliwości w zakresie informowania i współpracy między właściwymi organami państw członkowskich, przedsiębiorstwami i pracownikami. Komitet uważa za istotne, by wniosek gwarantował ochronę pracowników delegowanych, uwzględniał różne modele rynku pracy w państwach członkowskich, skutecznie przyczyniał się do realizacji celu przeciwdziałania dumpingowi społecznemu i nieuczciwej konkurencji, a także zwiększał możliwości handlu transgranicznego, zwłaszcza poprzez eliminowanie zbędnych kosztów administracyjnych. W celu upowszechniania transgranicznego świadczenia usług w klimacie uczciwej konkurencji ważne jest zapewnienie równych minimalnych warunków zatrudnienia, zgodnie z krajowymi przepisami oraz układami zbiorowymi pracy.

4.2 EKES podkreśla ogromne znaczenie pewności prawa i wskazuje na brak pewności prawa w wypadku pracowników zagranicznych oddelegowanych przez agencje pracy tymczasowej. Ich status ujęty jest w dyrektywie o delegowaniu pracowników i w dyrektywie w sprawie pracy tymczasowej. W celu zlikwidowania tej dwuznaczności EKES proponuje, by dyrektywa w sprawie egzekwowania objęła pracowników tymczasowych, o ile na mocy art. 5 ust. 3 dyrektywy w sprawie pracy tymczasowej nie zostaną ustanowione korzystniejsze warunki zatrudnienia.

4.3 Komitet jest zdania, że usługi transgraniczne mają duże znaczenie dla rozwoju rynku wewnętrznego. UE powinna położyć w swojej polityce większy nacisk na aspekty społeczne, tak by doprowadzić do akceptacji politycznej dla Unii Europejskiej oraz zwiększyć solidarność wewnątrz UE. Aby w pełni wykorzystać potencjał jednolitego rynku, UE musi uwypuklić

wymiar społeczny. Choć wniosek stanowi krok w dobrym kierunku, nie odzwierciedla jednak wystarczająco postulatów Komitetu. W tym celu konieczne byłyby dalsze doprecyzowania i wzmocnienie zapisów dyrektywy.

4.4 EKES popiera wyrażony w art. 3 ust 1 dyrektywy zamiar rozwiązania kwestii tzw. przedsiębiorstw działających na zasadzie skrzynki pocztowej, czyli takich przedsiębiorstw, które faktycznie nie prowadzą rzeczywistej działalności w państwie, w którym są zarejestrowane, a zarejestrowały się tylko po to, by uniknąć zobowiązań w państwie przyjmującym. Aby zagwarantować jasność, pewność prawa oraz zgodność z art. 3 ust. 2, osądu tego, czy dane przedsiębiorstwo faktycznie prowadzi znaczną część działalności w deklarowanym państwie prowadzenia działalności, należy dokonać w ramach całościowej oceny uwzględniającej **wszystkie** istotne czynniki. Oznacza to także, że wykazu tych czynników nie należy uznawać za wyczerpujący.

4.5 Art. 3 ust. 2 wniosku ma jasno określać, kiedy należy uznać, że delegowany pracownik tymczasowo wykonuje swoją pracę w innym państwie członkowskim. Rozróżnienie, czy praca wykonywana w państwie przyjmującym ma charakter tymczasowy czy nie, jest bardzo ważne, ponieważ decyduje o tym, czy w danym przypadku zastosowanie będzie miało prawo pracy państwa wysyłającego czy przyjmującego oraz czy w ogóle występuje sytuacja delegowania pracowników. EKES przyjmuje z zadowoleniem sprecyzowanie tej kwestii we wniosku, a w szczególności wskazanie, że konieczna jest całościowa ocena obiektywnych czynników.

4.6 EKES przyjmuje z zadowoleniem nowe przepisy dotyczące dostępu do informacji, uważa jednak, że w art. 5 ust. 4 powinno się także wyrazić pełne poszanowanie dla autonomii partnerów społecznych oraz uznanie roli, którą odgrywają oni w różnych modelach rynku pracy. Należy ponadto zadbać o to, by administracyjna odpowiedzialność za finansowanie np. tłumaczeń nie została przerzucona na partnerów społecznych. Trzeba wspierać inicjatywy sektorowych partnerów społecznych w zakresie rozpowszechniania informacji.

4.7 Jeśli chodzi o kontrole (art. 7), ważne jest, by organy państwa przyjmującego miały nadrzędne kompetencje w zakresie kontroli nadużyć w odniesieniu do tymczasowego delegowania pracowników z innego państwa oraz aby organy państwa wysyłającego współpracowały z organami państwa przyjmującego. Powinna także istnieć możliwość przeprowadzania takich kontroli z inicjatywy organów państwa przyjmującego, a nie tylko organów państwa prowadzenia działalności.

4.8 W art. 9 ust. 1 lit. d) państwom członkowskim zezwolono na objęcie zagranicznego usługodawcy wymogiem wskazania osoby wyznaczonej do kontaktów w celu prowadzenia przez nią, w razie konieczności w okresie świadczenia usług, negocjacji w imieniu pracodawcy z odpowiednimi partnerami społecznymi w państwie członkowskim, do którego delegowani są pracownicy, zgodnie z krajowym prawodawstwem i praktyką. W niektórych krajach wyznaczenie osoby kontaktowej może być wystarczające, ponieważ tamtejsze organy administracji mają możliwość dopilnowania przestrzegania przepisów i wypełniania umów. W innych krajach, w których obowiązują inne

<sup>(2)</sup> Dz.U. C 44 z 11.2.2011, s. 90.

<sup>(3)</sup> Dz.U. C 24 z 28.1.2012, s. 99.

modele rynku pracy, osoba kontaktowa powinna mieć uprawnienia do reprezentowania przedsiębiorstwa wobec organów władzy i związków zawodowych. Dlatego w dyrektywie należy wziąć pod uwagę różne modele rynku pracy. W art. 11 ust. 5 lit. b) należy uwzględnić także wymóg przekazywania informacji o składkach na ubezpieczenie społeczne i podatkach oraz o tym, gdzie są one płacone.

4.9 W art. 11 ust. 3 zawarto wymóg, by państwa członkowskie dopilnowały, aby związki zawodowe i inne organizacje, które mają uzasadniony interes w zapewnieniu przestrzegania przepisów dyrektywy, mogły brać udział w imieniu lub na korzyść pracowników delegowanych lub ich pracodawcy w postępowaniach sądowych lub administracyjnych. Treść tego artykułu należy zmienić tak, by zapewnić związkom zawodowym i innym organizacjom w państwie przyjmującym możliwość obrony praw delegowanych pracowników zgodnie z krajową praktyką w tym zakresie.

4.10 Zdaniem EKES-u propozycja dotycząca odpowiedzialności solidarnej w sytuacji podwykonawstwa jest kluczowym elementem wniosku dotyczącego dyrektywy. Przewiduje ona ochronę pracowników w sektorze, w którym podwykonawstwo występuje najczęściej, przy jednoczesnym uwzględnieniu potrzeb pracodawców co do pewności w odniesieniu do ich zobowiązań. EKES podkreśla jednak, że wniosek musi zapewniać poszanowanie systemów odpowiedzialności solidarnej obowiązujących w państwach członkowskich. Komitet zdecydowanie zaleca państwom członkowskim, które nie mają takiego systemu, ich wprowadzenie w porozumieniu z partnerami społecznymi. EKES zachęca Komisję, by wspólnie z partnerami społecznymi przedstawiła precyzyjniejszą definicję należytej staranności, tak jak zrobiono to już w niektórych państwach członkowskich. EKES przyjmuje, że – nie podważając dialogu społecznego na szczeblu krajowym – pojęcie należytej staranności oznacza, iż przedsiębiorstwa dokonujące odpowiednich kontroli podwykonawców nie powinny być pociągane do odpowiedzialności.

Bruksela, 19 września 2012 r.

Przewodniczący  
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego  
Staffan NILSSON

---