

---

## Tekst wystąpienia Stefana Schwarza, Prezesa Inicjatywy Mobilności Pracy

---

Szanowna Pani Komisarz,  
Szanowni Panowie Ministrowie,  
Szanowna Pani Poseł,  
Magnificencjo,  
Szanowni Państwo,

Spotkaliśmy się dzisiaj, żeby porozmawiać o sprawach dla Unii Europejskiej i naszego kraju istotnych, ale jednocześnie delikatnych i budzących duże emocje. O sprawach, które wydają się być oczywiste, ponieważ są zagwarantowane w Traktacie o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Nawet są w nim określone jako „fundamentalne”. Są to też sprawy, które wydają się być relatywnie proste.

Mianowicie, będziemy dzisiaj rozmawiać o sytuacji, w której firma usługowa z jednego państwa członkowskiego otrzymała zlecenie od firmy z innego państwa członkowskiego i chce je zrealizować. W tym celu musi wysłać na miejsce swoich pracowników.

Czy może to zrobić? Teoretycznie tak. Jakich reguł ma przy tym przestrzegać? Na tym etapie zaczynają się problemy.

W 1992 Wspólnota Europejska postawiła sobie za cel stworzenie jednolitego rynku. Miał on umożliwić (między innymi) swobodny przepływ usług. Nie dla zasady, ale dlatego, że to tworzy większe możliwości. Dla wszystkich obywateli Unii. Zwiększa też konkurencyjność globalną europejskiej gospodarki, a to z kolei przyczynia się do zwiększenia ilości miejsc pracy.

Dzisiaj, rynek wewnętrzny formalnie istnieje od 23 lat. W tym czasie Unia Europejska przestała być najpotężniejszą gospodarką świata.

A jak się ma interesująca nas swoboda? Przykładowo, w zeszłym roku Parlament Europejski podążając za argumentami konieczności walki z „dumpingiem społecznym” i „nieuczciwą konkurencją” o mało co nie sprowadził delegowania pracowników do jednorazowego aktu delegowania. A przecież ono jest niezbędnym narzędziem umożliwiającym transnarodowe świadczenie usług.

Co przez te 23 lata nie zadziało?

Jedną z przyczyn może być to, że prosty i praktyczny mechanizm, na którym opiera się delegowanie pracowników okazał się być podatny na nadużycia. Przede wszystkim polegające na tym, że firma z państwa o wysokich kosztach pracy mogłaby otworzyć firmę-skrzynkę pocztową w państwie o niskich kosztach pracy po to, żeby w niej zatrudnić swoich pracowników, a następnie oddelegowywać do siebie z powrotem.

Aby zapobiegać tego typu sytuacjom zaczęto dokładać do tego mechanizmu coraz więcej kolejnych warunków, wyjątków i przeróżnych „ale”. Obecnie, firma może oddelegować pracownika, pod warunkiem,

że... Pracownik może zostać oddelegowany chyba, że..., Klient może skorzystać z usług firmy z innego państwa członkowskiego, ale... I tak dalej. I tak dalej.

W rezultacie prawo regulujące delegowanie pracowników stało się tak bardzo skomplikowane i pełne paradoksów, że przestało być dla nas wszystkich zrozumiałe, włączając w to samych pracowników, ich pracodawców, ale również urzędników instytucji mających za zadanie pilnować przestrzegania tego prawa. A nawet sądów, które w tych sprawach orzekają.

Z tego skomplikowanego prawa użytek zaczęły natomiast robić instytucje kontrolne niektórych państw członkowskich. Tych niechętnych obecności obcych firm usługowych na ich rynkach. Nauczyły się one wykorzystywać luki i nieścisłości w przepisach do celów prowadzenia dyskryminacyjnych kontroli.

W zeszłym roku, w największym polskim opiniotwórczym dzienniku ukazał się duży artykuł na temat metod działania francuskiej inspekcji pracy. Do jego napisania namówiła dziennikarkę obecna tutaj pani mecenas Hania Stypułkowska-Goutierre, prezes Polskiej Izby Przemysłowo-Handlowej w Paryżu. My jako stowarzyszenie pomagaliśmy zbierać materiały. Pozwolę sobie Państwu zacytować fragmenty z tego artykułu:

Opowiada prezes polskiej agencji zatrudnienia: „Do komisariatu zwabiono mnie podstępem. Usłyszałem, że jestem aresztowany na całą dobę. Moich francuskich klientów pytano, czy nie groziłem im bronią.”

„Na budowach, na których pracujemy, inspektorzy pracy i bhp szukają czegokolwiek, co mogłoby dać im powód do nałożenia olbrzymiego mandatu i wydania zakazu pracy, co jest równoznaczne [dla nas] z karami [umownymi] za niewykonanie kontraktu oraz koniecznością zjazdu wszystkich pracowników do Polski.”

Inny przypadek z tego artykułu dotyczy polskiej firmy budowlanej, która otrzymała kontrakt przy budowie trzech osiedli socjalnych. Kontrakty te finansowane są z pieniędzy publicznych, więc trzeba wcześniej przejść żmudną procedurę, dostarczyć wszystkie zaświadczenia o niezaleganiu z podatkami i składkami, obroty z lat ubiegłych, itd.:

„Pięć miesięcy przed zakończeniem prac, wiosną 2013 r., w odstępie trzech tygodni następuje nalot dywanowy na każdą z budów.

Z kilku samochodów wysiadają uzbrojeni żandarmi. Najpierw szukają naszych aut i obstawiają je na wypadek gdybyśmy chcieli uciec. Reszta przeczesuje budowę. Tropieni są Polacy. Odnajdują moich pracowników. Nie proszą o żadne dokumenty, tylko pakują do więźniarki i [wiozą] do komisariatu. Traktują nas jak przestępców.”

Opowiada delegowany pracownik (wykształcenie wyższe, inżynier): „Każdego posadzili w innym pokoju i osobno przesłuchiwali. Między nami krążył jakiś cywilny pracownik i sprawdzał, czy zeznania się pokrywają. Chodziło im o to, żebyśmy poskarżyli się na naszą firmę, że nam nie płaci, że ma jakieś zaległości. [...] Mówili, że jeśli polska firma nas oszukuje, to Francja się nami zaopiekuje. Żebyśmy się nie bali. A my czuliśmy się jak przestępcy.”

„Żandarm informuje [...] pracowników, że za uczestniczenie w procederze nielegalnej pracy grozi do trzech lat więzienia. Ale jak będą współpracować, kara będzie łagodna albo nie będzie jej wcale. Celem

tego przesłuchania jest zmusić kogoś do oświadczenia, że pracuje za 300-400 euro miesięcznie, mieszka w tragicznych warunkach i jest zmuszany do pracy po 12 godzin [dziennie].”

„Tymczasem pracownicy [...] zarabiali średnio 1,9 tys. euro miesięcznie i zeznali, że są ze swej pracy zadowoleni.”

Dla niektórych z Państwa te historie mogą wydawać się wstrząsające. Dla innych niewiarygodne. Dla tych, którzy kiedykolwiek świadczyli usługi na terenie tego państwa one brzmią znajomo. Niestety, tego rodzaju dyskryminacyjne kontrole zdarzają się zbyt często. Osobiście znam przypadki, gdy inspektor przez cały czas kontroli nie poprosił o żaden dokument, w tym w szczególności o druki A1. Robił też wszystko, żeby nie zwrócić się z wnioskiem o skontrolowanie firmy przez polską inspekcję pracy, czy polski organ rentowy. Fałszował też zeznania pracowników. Dzięki temu mógł utrzymywać swoje wątpliwości co do legalności tej firmy. A te dają możliwość złożenia zawiadomienia do prokuratury. Oczywiście zawsze z wnioskiem o areszt właściciela. To też daje możliwość straszenia klienta, który rzekomo ma ponieść surową odpowiedzialność za współudział w pracy nielegalnej. Jeśli nie będzie współpracował.

O czym należy pamiętać, to że na skutek dyskryminacyjnych kontroli klienci często zawieszają regulowanie zobowiązań, co może powodować problemy z płynnością polskich podwykonawców. A to z kolei powoduje ryzyko problemów z terminową wypłatą wynagrodzeń dla pracowników uruchamiając typowy mechanizm samospełniającej się przepowiedniej.

W moim przekonaniu, przypadki te są argumentem za tym, że problem z delegowaniem pracowników nie wynika z konfliktu wartości, ale jest zwykłą brutalną walką o rynek, w której ofiarami są zagraniczni usługodawcy solidarnie ze swoimi pracownikami.

Podkreślam, że skuteczne kontrole respektowania zasad przez firmy delegujące pracowników są niezbędne, choćby do tego żeby eliminować z rynku tzw. „cowboy companies” – w taki sposób na zeszłorocznym Kongresie Sjoerd Feenstra z Komisji Europejskiej trafnie określił firmy, które swoją działalność opierają na przewadze, którą uzyskują dzięki dużej skłonności do ryzyka i funkcjonowaniu na granicy prawa lub całkowicie poza prawem.

Musimy sobie jednak zdawać sprawę, że kontrole dyskryminacyjne odnoszą skutek całkowicie odwrotny do tego zamierzonego w dyrektywie wdrożeniowej.

Po pierwsze rujną zaufanie uczciwych firm do prawa i praworządności.

Po drugie zrównują ryzyko prowadzenia działalności przez firmy przestrzegające zasad oraz te, które tych zasad nie przestrzegają. Przy czym trzeba zwrócić uwagę, że „cowboy companies” mają dużo niższe koszty i są dużo bardziej elastyczne.

Po trzecie dyskryminacyjne kontrole są kierowane do firm uczciwych, bo je najłatwiej dopaść – między innymi dlatego, że one same informują inspekcje pracy o swojej działalności poprzez obowiązkowe notyfikacje.

Wygląda na to, że tak długo, jak będą obowiązywać regulacje, które ułatwiają świadczenie usług ponad granicami państw członkowskich i zapewniają konkurencyjność firmom usługowym z innych państw,

to populistyczni politycy i lobbyści będą to eksploatować. Będą do tego wykorzystywać ksenofobię i strach przed obcokrajowcami, którzy przyjadą i zabiorą pracę.

Jeżeli zaś firmom usługowym delegującym pracowników każemy stosować reguły, których żądają niektórzy partnerzy społeczni, a mianowicie każemy płacić pracownikowi delegowanemu nie tylko minimalne stawki wynagrodzenia obowiązujące w państwie przyjmującym, ale dodatkowo pokrywać koszty wyżywienia, zakwaterowania i transportu oraz wypłacać dodatki wynikające z prawa państwa wysyłającego. Na przykład należne za pracę poza stałym miejscem zamieszkania, to wtedy swobodny przepływ usług będzie istniał jedynie teoretycznie.

Czy można będzie wtedy powiedzieć, że nareszcie prawa pracowników delegowanych i zasady uczciwej konkurencji, są należycie gwarantowane?

Zgadzamy się tutaj wszyscy, że delegowanemu pracownikowi, jako słabszej stronie umowy należy się szczególna ochrona. W tym celu dyrektywa podstawowa 96/71 wprowadziła zasadę, która zobowiązuje do zapewnienia pracownikom delegowanym co najmniej minimalnych warunków zatrudnienia.

Dyrektywa wdrożeniowa 2014/64 wprowadzi dodatkowo narzędzia i środki umożliwiające egzekwowanie przestrzegania tych minimalnych warunków, a w przypadku ich naruszenia, nałożenia kar i grzywien.

Do tego momentu wydaje się, że system powinien funkcjonować bez problemów.

Problemy i sprzeczności pojawiają się dopiero przy praktycznym stosowaniu tego prawa. Mówi się czasem, że firmy nie przestrzegają reguł. Ale jakie są te reguły?

Ciężko ich przestrzegać, skoro do dziś nie całkiem wiadomo co to jest „minimalna stawka płacy” w rozumieniu dyrektywy podstawowej 96/71.

A czy ktoś z Państwa wie, które prawo jest korzystniejsze dla pracownika, w sytuacji, gdy na przykład francuskie prawo pracy przewiduje 7 godzin pracy dziennie, polskie 8 godzin, ale za to prawo francuskie przewiduje mniejszy dodatek za nadgodziny, niż prawo polskie.

A jeżeli w branży budowlanej obowiązuje układ zbiorowy, który jest tak skonstruowany, że lokalne przedsiębiorstwa mogą go obejść, a zagraniczne nie, to należy go uznawać za powszechnie wiążący?

Ostatni, ale najważniejszy przykład. We wspólnym oświadczeniu zapisanym w dyrektywie wdrożeniowej 2014/67 Parlament Europejski, Komisja i Rada zgodziły się, że nie istnieje zakaz zastąpienia pracownika delegowanego innym pracownikiem, w szczególności dla usług, które są świadczone sezonowo, cyklicznie lub powtarzalnie. Natomiast, w wydawanym przez Komisję Administracyjną tzw. praktycznym przewodniku, który ma pomagać organom rentowym w stosowaniu prawa jest napisane, że taki zakaz istnieje. Czy jest możliwe, że każda dziedzina prawa regulującego delegowanie pracowników rozumie to samo określenie w odmienny sposób?

A nawet jeśli przyjąłbyśmy, że delegowanie ma być jednorazowe, a każde kolejne skutkować koniecznością ubezpieczenia delegowanego pracownika w państwie przyjmującym, to jakie cele taki przepis miałby realizować? W szczególności z punktu widzenia interesu rynku wewnętrznego oraz pracownika, który jest

wyrzucany ze swojego systemu ubezpieczenia społecznego tylko dlatego, że nie wyjeżdża w dane miejsce pracy jako pierwszy? Przecież przepisy o koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego nie mogą być oderwane od rzeczywistości. One również służą urealnieniu swobody świadczenia usług.

Pozostając jeszcze przy prawach pracownika. Kryteria, których spełnienie jest wymagane do otrzymania poświadczenia ustawodawstwa właściwego (tzw. druku A1) są tak złożone i trudne do weryfikacji, że np. polski organ rentowy potrzebuje czasem kilka tygodni na ich każdorazową dokładną weryfikację. W jaki sposób chroni to pracownika delegowanego, który przez ten czas nie może korzystać bezpłatnie z opieki medycznej w miejscu pracy?

Tego rodzaju paradoksów i pytań bez odpowiedzi mógłbym przytoczyć wiele.

Szanowni Państwo, w moim przekonaniu:

Uczciwa konkurencja – nie może być rozumiana w taki sposób, że jeśli wielki kapitał zmiecie z rynku w nierównej walce małą rodzinną firmę, to jest to naturalny mechanizm rynkowy. Jeżeli natomiast polska firma usługowa dostanie zamówienie na swoją usługę od klienta z innego państwa członkowskiego to jest to dowód na nieuczciwą konkurencję, która szkodzi europejskiej gospodarce.

Ochrona praw pracowników – nie może być rozumiana w taki sposób, że prawa delegowanego pracownika będą najlepiej gwarantowane wtedy, gdy zostanie on w swoim kraju, a jego pracodawca zbankrutuje, mimo że w innym państwie członkowskim (często kilkadziesiąt kilometrów dalej) na jego usługi jest popyt. Prawo ma przecież chronić pracownika i jego pracodawcę, a nie lokalne rynki.

Swoboda świadczenia usług – nie może być rozumiana w taki sposób, że cytuję: „wymaga wyeliminowania wszelkich form dyskryminacji w odniesieniu do usługodawców mających siedziby w innych państwach członkowskich oraz wszelkich ograniczeń, które mogłyby utrudniać lub czynić ich działalność mniej atrakcyjną, chyba że... i tutaj pojawia się długa lista wyjątków i ograniczeń, które faktycznie pozwalają tą swobodę zablokować.

Ponarzekalem trochę, a nie chciałem w ten sposób kończyć mojej wypowiedzi.

Postanowiłem więc zakończyć ją w formie życzeń, które chciałem złożyć Unii Europejskiej, rozumianej jako wspólnocie nas wszystkich.

Wykorzystam do tego okazję w postaci przypadającej za kilkanaście dni 75 rocznicy deklaracji Schumana. Tak więc...

Droga Unio Europejska, podejmij mądre i przemyślane decyzje oparte na prawdziwych i wiarygodnych argumentach, a nie kuszących hasłach prezentujących rzeczywistość tylko z jednej perspektywy.

Stój na straży fundamentalnych wartości. One zawsze wskazują właściwy kierunek. Opieraj się pokusie wieszania na nich tych wszystkich wyjątków, warunków i ograniczeń. Bariery wewnątrz rynku wewnętrznego prowadzą do spadku konkurencyjności całej unijnej gospodarki.

Nie pozwalaj na dyskryminację. Prawo europejskie nie powinno chronić lokalnych rynków, ale pracowników

delegowanych i ich pracodawców. To są często małe rodzinne firmy, które w starciu z dyskryminacyjnymi kontrolami nie mają żadnych szans.

Nie twórz prawa, które jest tak trudne i pełne paradoksów, że nikt go nie rozumie, a tym bardziej nie potrafi stosować w codziennej praktyce. Dobre prawo powinno eliminować z rynku nieuczciwe firmy, ale równie mocno powinno chronić te uczciwe.

Nie zapominaj, że konieczność zwalczania nadużyć w zakresie mobilności nie może prowadzić do ograniczenia podstawowych swobód zagwarantowanych przez traktat.

Polska może wnieść do Europy nie tylko idee solidarności.

Polskie firmy usługowe są konkurencyjne, bo Polacy w niektórych zawodach pracują szybciej i lepiej. Są wykwalifikowani i poliwalentni. Usługi zasilają przemysł. Dostęp do dobrych usług jest europejskim firmom potrzebny. Specjalizacja wewnątrz jednolitego rynku jest dla niego korzystna. Niemcy mają samochody, Szwajcaria ma banki, a czy Polska może mieć usługi?

Jedna z posłanek do Parlamentu Europejskiego powiedziała mi kiedyś, że faktycznie można czasem odnieść wrażenie, że w Brukseli na etapie prac legislacyjnych odbywa się taka bezideowa walka grup interesów w której wygrywają najsilniejsi. Na szczęście w praktyce, na końcu negocjacji zawsze z interesami narodowymi wygrywa wspólna europejska mądrość. Mocno trzymam kciuki, żeby tak pozostało!

Bardzo dziękuję.