

Kraków, 18 kwietnia 2016 r.

## **NOWELIZACJA DYREKTYWY O DELEGOWANIU PRACOWNIKÓW: ANALIZA PROJEKTU KOMISJI EUROPEJSKIEJ I OCENY SKUTKÓW REGULACJI**

Jako przedstawiciele Stowarzyszenia Inicjatywa Mobilności Pracy, pozarządowej organizacji zaangażowanej w sprawy dotyczące swobody świadczenia usług oraz mobilności pracy na rynku wewnętrznym Unii Europejskiej, zważywszy na naszą wiedzę i doświadczenie w naukowym i praktycznym aspekcie tej problematyki, **wyrażamy głębokie zaniepokojenie zaproponowanym przez Komisję Europejską projektem nowelizacji dyrektywy o delegowaniu pracowników z 1996 roku**. Uważamy, że zmierza on do niewłaściwego celu, oparty jest na przypuszczeniach wywiedzionych z niepełnych danych, które są sprzeczne z faktami oraz deklarowanymi celami, jak również budzi wątpliwości prawne, jest niesprawiedliwy oraz przyniesie przeciwny do zamierzeń skutek.

### **KLUCZOWE ZAGADNIENIA**

1. **Zmierza do niewłaściwego celu.** Propozycja legislacyjna, która może naruszyć fundamentalną swobodę świadczenia usług w Unii Europejskiej, wyeliminować istotną przewagę konkurencyjną kilku państw członkowskich oraz zaszkodzić konkurencyjności całego unijnego rynku, powinna być co najmniej poprzedzona wszechstronnymi konsultacjami społecznymi. Jednak w tym przypadku konsultacje z obywatelami i organizacjami pozarządowymi, które poprzedzały wniosek Komisji dotyczyły zupełnie innej tematyki, co oznacza, że **obowiązek przeprowadzenia konsultacji społecznych nie został w ogóle spełniony**.
2. **Jest oparta na przypuszczeniach, które są sprzeczne z najnowszymi badaniami.** Nie ma wątpliwości, że w Unii istnieją nierozwiązane problemy dotyczące nieprzestrzegania praw pracowników migrujących wewnątrz UE, które mogą prowadzić do nieuczciwej konkurencji, czy do tak zwanego „dumpingu socjalnego”. Jednakże, według najnowszych badań jest mało prawdopodobne, żeby delegowanie pracowników w ramach świadczenia usług mogło być źródłem powyższych problemów. Prezentowane przez Komisję inicjatywy legislacyjne powinny mieć solidne podstawy w wiarygodnych faktach i liczbach. Ze względu na ich niedobór oraz manipulowanie tymi, które są dostępne jak również ignorowanie faktów i badań, które nie są zgodne z retoryką „dumpingu socjalnego”, standardy te w tym przypadku nie zostały spełnione.
3. **Realizuje inne, niż deklarowane cele.** Pomimo deklarowanych przez Komisję celów społecznych, propozycja w rzeczywistości nie prowadzi do polepszenia warunków zatrudnienia pracowników delegowanych. Zamiast tego, dąży do wyeliminowania możliwości delegowania pracowników w ramach swobody świadczenia usług poprzez

wprowadzenie zasad, które prowadzą do **wykluczenia konkurencyjnego legalnie działających przedsiębiorstw świadczących usługi na terenie innych państw**, poprzez obciążenie ich dodatkowymi kosztami, niepewnością prawną oraz nałożeniem dodatkowych barier. A te i tak są już na poziomie, który zachęca do przechodzenia do szarej strefy i obchodzenia prawa.

4. **Przyniesie odwrotny skutek.** Stworzenie nowych barier w delegowaniu pracowników w ramach świadczenia usług, które są polską przewagą konkurencyjną w Europie oznacza odbudowę gospodarczego muru na rynku wewnętrznym między „nową” i „starą” Europą. Doprowadzi to do napięć społecznych i politycznych, związanych z utratą miejsc pracy, spowodowaną utratą konkurencyjności unijnego rynku, już obecnie doświadczającego znacznej presji z zewnątrz. Legalna, krótkoterminowa mobilność pracy zostanie zastąpiona przez trwałą migrację oraz tanich, zatrudnianych na czarno pracowników „ze wschodu”. Zablokowana swoboda świadczenia usług zostanie wyparta przez inne swobody gospodarcze, co będzie skutkowało częściowym lub całkowitym przenoszeniem europejskich przedsiębiorstw do krajów o niskich kosztach pracy z większą dostępnością wykwalifikowanej siły roboczej.
5. **Jest niesprawiedliwa, szczególnie w stosunku do samych pracowników delegowanych.** Komisja, zamiast zaproponować przepisy gwarantujące ochronę praw pracowników delegowanych, stara się administracyjnie **manipulować konkurencyjnością** przedsiębiorstw z poszczególnych państw, kosztem samych pracowników delegowanych. Na przykład, proponowane ograniczenie zastępowania pracowników delegowanych zamiast spełnienia deklarowanego celu w postaci lepszej ich ochrony, zadziała odwrotnie, ponieważ ma na celu nałożenie czasowego limitu trwania usługi, co utrudni ich pracodawcom świadczącym usługi w innym państwie konkurowanie i oferowanie usług o wysokiej jakości.
6. **Wzbudza poważne wątpliwości prawne.** Wniosek abstrahuje od Traktatu, niektórych przepisów UE i orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości UE, naruszając zasadę pomocniczości i proporcjonalności, jak również przecząc normom prawa prywatnego międzynarodowego.

## KONTEKST

- Delegowanie pracowników jest mechanizmem, który umożliwia europejskim przedsiębiorstwom, konsumentom i pracownikom **korzystanie z podstawowej swobody unijnego rynku** – tj. swobody świadczenia usług.
- Pracownicy delegowani wykonują przez określony czas pracę poza terytorium państwa członkowskiego, w którym siedzibę ma ich pracodawca (i gdzie znajduje się ich stałe miejsce zamieszkania) **przy pełnym poszanowaniu podstawowych warunków zatrudnienia** obowiązujących w przyjmującym państwie członkowskim, w którym wykonywana jest ta praca.
- W celu uniknięcia obciążeń administracyjnych dla samych pracowników, ich pracodawców oraz instytucji zabezpieczenia społecznego, a także w celu wspierania wewnętrznijnej mobilności pracy, składki na ubezpieczenie społeczne pracowników delegowanych są uiszczane w państwie wysyłającym. Co istotne, oznacza to, że pracownicy delegowani mogą ubiegać się o emerytury oraz inne świadczenia zabezpieczenia społecznego na wypadek bezrobocia, choroby czy inwalidztwa, w państwie wysyłającym.
- W zachodnioeuropejskich mediach oraz debacie politycznej zjawisko delegowania pracowników jest powszechnie **mylone z szerszym zjawiskiem wewnętrznijnej przepływu siły roboczej** i nielegalną działalnością w formie

nielegalnego zatrudnienia, fikcyjnego samozatrudnienia, czy handlu ludźmi, których ofiarami są biedniejsze państwa „nowej” Unii.

- Dla wzmocnienia instrumentów umożliwiających skuteczną walkę z nadużyciami przeciwko prawom pracowników delegowanych oraz egzekucją kar i grzywien, UE przyjęła w maju 2014 roku Dyrektywę 2014/67/UE (tzw. Dyrektywa wdrożeniowa), której **termin implementacji przypada na 18 czerwca 2016 roku.**
- W dniu 8 marca 2016 roku, **mimo protestów i apeli europejskich partnerów społecznych reprezentujących pracowników i pracodawców**, Komisja Europejska przedstawiła projekt „ukierunkowanej” nowelizacji dyrektywy o delegowaniu pracowników z 1996 roku (tzw. Dyrektywy podstawowej).
- Polska jest liderem na unijnym rynku usług. Polskie przedsiębiorstwa delegują rocznie 428 tyś. pracowników, głównie do Niemiec, Francji i Belgii. Dominujące branże to budownictwo, opieka nad osobami starszymi oraz transport. Fachowe usługi to polska przewaga konkurencyjna na unijnym rynku.

## OCENA PROPOZYCJI

### **OBOWIĄZEK PRZEPROWADZENIA KONSULTACJI SPOŁECZNYCH ZOSTAŁ ZLEKCEWAŻONY**

Konsultacje społeczne z organizacjami i obywatelami, które poprzedziły wniosek Komisji, dotyczyły innej tematyki. Według Komisji „*celem tych konsultacji jest zebranie opinii na temat funkcjonowania obecnych reguł koordynacji [systemów zabezpieczenia społecznego] w wielu sytuacjach transgranicznych*”<sup>1</sup>, a **NIE** „*zapewnienie równych reguł gry między konkurentami zagranicznymi i krajowymi*”<sup>2</sup>. Według Komisji „*wyniki tych konsultacji przyczynią się do szerszych prac przygotowawczych do ewentualnej zmiany przepisów UE dotyczących koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego*”, a **NIE** do zmiany zasad zatrudniania i wynagradzania pracowników delegowanych w zakresie przepisów prawa pracy. Wreszcie, Komisja zapewniła, że informacje uzyskane podczas konsultacji „*zasilą rewizję rozporządzenia (WE) nr 883/2004 i (WE) nr 987/2009 w sprawie koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego*”, a **NIE** nowelizację dyrektywy dotyczącej delegowania pracowników (Dyrektywy podstawowej).

Komisja wykorzystała konsultacje społeczne przeprowadzone dla celów rewizji przepisów o koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego jako podstawę do zmiany Dyrektywy z 1996 roku o delegowaniu pracowników, co oznacza, że **obowiązek konsultacji społecznych nie został w ogóle spełniony.**

### **PROJEKT ZOSTAŁ OPARTY NA OBIEGOWYCH OPINIACH**

Należy pamiętać, że **delegowanie pracowników nie ma nic wspólnego z szarą strefą** oraz trwałą migracją zarobkową. W niektórych kręgach debaty publicznej, tymczasowe delegowanie pracowników w ramach świadczenia usług nie jest

<sup>1</sup> Konsultacje społeczne oraz inna działalność Komisji w zakresie konsultacji [Public consultations and other consultation activities of the Commission]: <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=333&langId=en&consultId=16&visib=0&furtherConsult=yes>

<sup>2</sup> Commission Staff Working Document *Impact Assessment* Accompanying the document Proposal for a Directive of the European Parliament and the Council amending Directive 96/71/EC concerning the posting of workers in the framework of the provision of services, SWD(2016) 52 final

odróżniane od szerszego zjawiska wewnątrzunijnej mobilności pracowników oraz działalności nielegalnej w formie wyzysku, pracy na czarno, fikcyjnego samozatrudnienia, a nawet handlu ludźmi.

Gorzkim przykładem potwierdzającym powszechne niezrozumienie pojęcia „delegowanie pracowników” jest to, że pracownicy z Europy Środkowej i Wschodniej, zatrudniani na czarno we Francji i Belgii są w tych krajach nagminnie określani mianem „pracowników nielegalnie delegowanych”. Używanie zwrotu „delegowanie pracowników” w tym kontekście oznacza, że ci, którzy łamią prawo w rzeczywistości wykorzystują **to pojęcie jako kamuflaż** dla nielegalnej działalności, która **nie ma nic wspólnego z mechanizmem delegowania**<sup>3</sup>.

Jak ujmuje to w swoim opracowaniu brukselski ośrodek badawczy Bruegel, „praca „na czarno”, stanowi o wiele większy problem niż ewentualne problemy powodowane przez pracowników delegowanych”<sup>4</sup>, ponieważ „nierejestrowani pracownicy są na łasce swoich pracodawców, pozbawieni są ochrony socjalnej i mogą być wynagradzani poniżej płacy minimalnej”<sup>5</sup>, natomiast „**pracownik delegowany jest w dużo lepszej sytuacji niż pracownik nierejestrowany, również dla państw przyjmujących**, ponieważ sytuacja pracowników delegowanych jest dodatkowo regulowana przez Dyrektywę o delegowaniu pracowników”.

Badania ośrodka Bruegel pokazują również, że „**liczba pracowników nierejestrowanych może być nawet 20 razy większa niż liczba pracowników delegowanych**”<sup>6</sup>. To wyjaśnia, dlaczego tak wielu unijnych polityków postrzega pracowników delegowanych jako źródło „zagrożenia” oraz „taniej siły roboczej” - po prostu nie odróżniają pracowników delegowanych od **nielegalnych pracowników „ze wschodu”**. Potwierdza to najnowszy raport fundacji ISMERI Europa, który wskazuje, że „**debata na temat pracowników delegowanych zazwyczaj pokrywa się z tą na temat pracowników migrujących**, z uwagi na wiele praktycznych zagadnień, w tym trudności z rozróżnieniem między tymi dwiema grupami pracowników, szczególnie w niektórych sytuacjach faktycznych, takich jak place budowy”<sup>7</sup>.

W rezultacie nierozróżniania pracowników delegowanych od pracowników nielegalnych, Komisja Europejska czuje się zobligowana do podejmowania spektakularnych politycznych inicjatyw przeciwko samemu mechanizmowi delegowania pracowników. Jednakże w ten sposób **trafia w niewłaściwy cel**, którym powinno być zwalczanie pracy na czarno, fikcyjnego samozatrudnienia, handlu ludźmi i nielegalnej działalności fikcyjnych firm, tzw. skrzynek pocztowych.

Co więcej, „*odrębna analiza zjawiska delegowania jest bardzo istotna, ponieważ mają one [w porównaniu ze zjawiskiem migracji zarobkowej] znacząco różne źródła*”<sup>8</sup>. Rzeczywiście, „z uwagi na ogromną liczbę nierejestrowanych pracowników w stosunku do pracowników delegowanych, **zintensyfikowanie walki z niezarejestrowanym zatrudnieniem**, w tym

<sup>3</sup> Najnowszym przykładem jest nadany 23 marca 2016 r. w telewizji France 2 program „Cash investigation”, pt. „Salariés à prix cassé : le grand scandale” („Tani pracownicy: Wielki skandal”). Dotyczył on rumuńskich pracowników budowlanych, pracujących przy wznoszeniu terminalu LNG w Dunkierce. Pracowali oni po 11 godzin na dobę włącznie z sobotami, zarabiając mniej niż obowiązująca we Francji minimalna stawka płacy. Część pracowników w ogóle nie otrzymywała wypłat wynagrodzenia. Byli zatrudnieni przez francuską filię włoskiej spółki, która we Francji posiadała tylko adres pocztowy. Ta sytuacja, to typowy przypadek przestępstwa handlu ludźmi z udziałem obywateli Rumunii, który nie ma nic wspólnego z delegowaniem pracowników, którym prawo gwarantuje zabezpieczenie społeczne (potwierdzone formularzem A1), wynagrodzenie na poziomie co najmniej minimalnych stawek płacy oraz warunki pracy, obowiązujące w państwie, w którym tymczasowo wykonują pracę w imieniu pracodawcy, który ma siedzibę w innym państwie członkowskim. Mimo to, sytuacja ta została w programie określona jako „typowy przykład łamania praw pracowników delegowanych” oraz „przykład wyzysku zagrażającego życiu pracowników delegowanych”.

<sup>4</sup> E. Vaccarino and Z. Darvas „Social dumping” and posted workers: a new clash within the EU, Bruegel, 7 marca 2016 roku, <http://bruegel.org/2016/03/social-dumping-and-posted-workers-a-new-clash-within-the-eu>.

<sup>5</sup> E. Vaccarino and Z. Darvas „Social dumping” and posted workers, op. cit.

<sup>6</sup> E. Vaccarino and Z. Darvas, *Ibidem*.

<sup>7</sup> ISMERI Europa, *Preparatory study for an Impact Assessment concerning the possible revision of the legislative framework on the posting of workers in the context of the provision of services*, FINAL REPORT, marzec 2012, s. 14.

<sup>8</sup> ISMERI Europa, *Ibidem*, s. 14.

eliminacja nadużyć Dyrektywy o delegowaniu pracowników, jest **rokującym większe nadzieje sposobem na poprawę uczciwej konkurencji i poszanowania praw pracowniczych** niż wprowadzenie zasady „takiej samej płacy za taką samą pracę w tym samym miejscu”<sup>9</sup>. Ponadto, „delegowanie jest **immanentną częścią gospodarki UE** i co do zasady podąża za ogólnym cyklem koniunkturalnym. Oznacza to również, że **ograniczenia możliwości wykorzystywania mechanizmu delegowania mogą zmniejszyć ogólny poziom podejmowanych aktywności gospodarczych**, co negatywnie wpłynie na wzrost gospodarczy i zatrudnienie”<sup>10</sup>.

Ośrodek badawczy Bruegel dowodzi ponadto, że „wewnątrzunijna kwestia delegowania pracowników powinna być postrzegana w szerszej perspektywie, z uwzględnieniem globalizacji, zmian technologicznych oraz starzenia się społeczeństwa. **Jeśli zostanie wprowadzona zasada „tej samej płacy za taką samą pracę w tym samym miejscu”, to europejskie firmy staną się mniej konkurencyjne na świecie**, ze względu na wyższe koszty i związaną z tym niższą efektywność”<sup>11</sup>.

Należy również zauważyć, że praca na czarno oraz fikcyjne samozatrudnienie, całkowicie omijają przepisy prawa pracy i zabezpieczenia społecznego, dlatego równie dotkliwie uderzają w działających zgodnie z prawem usługodawców z Polski czy Portugalii, co w ich niemieckich lub francuskich konkurentów. Przykładowo, jedynie niewielka część polskich opiekunek osób starszych pracujących w Niemczech jest zatrudniona legalnie przez polskie lub niemieckie firmy. Szacuje się, że około **75% z nich pracuje na czarno**<sup>12</sup> lub jest fikcyjnie samozatrudniona, co czyni je łatwymi ofiarami handlarzy ludźmi działającymi poprzez dobrze zorganizowaną międzynarodową sieć nielegalnego pośrednictwa.

Wbrew uznawanym powszechnie za prawdziwe opiniom, **delegowanie pracowników nie jest przyczyną, ale lekarstwem na problemy** związane z eksploatacją i nielegalnym zatrudnianiem pracowników z Europy Wschodniej.

## KONKLUZJE SPRZECZNE Z NAJNOWSZYMI BADAANIAMI

Według najnowszych badań delegowanie pracowników w ramach obowiązujących przepisów nie jest przyczyną tzw. dumpingu socjalnego. Raport francuskiego Instytutu Jacques Delorsa „Notre Europe” potwierdza, że „*generalnie rzecz biorąc, konkurencja społeczna w UE w ogólności, a szczególnie między „nowymi” i „starymi” państwami członkowskimi, jest mało prawdopodobna*”<sup>13</sup>. Statystyczne wskaźniki nominalnych kosztów pracy skorygowane o wydajność pokazują, że „*opinie powszechnie uznawane za prawdziwe w zakresie kosztów pracy nie są już dziś aktualne*”<sup>14</sup>. Według raportu, elastyczne przepisy prawa pracy oraz relatywnie słabe uzwiązkowanie pracowników w połączeniu z niskimi podatkami najbardziej prawdopodobnego podejrzanego o „dumping socjalny” czynią z Wielkiej Brytanii.

Ważnym wnioskiem z raportu Instytutu Jacques Delorsa jest to, że **jeśli nominalny koszt pracy zostanie zrównany, w wyniku wymuszenia zasady „equal pay” to rzeczywiste jej koszty w krajach Europy Środkowej i Wschodniej będą najwyższe w Europie ze względu na niższą efektywność**.

Podobny wniosek wyciągnąć można z pilotażowych badań pt. „*Koszty pracy pracowników delegowanych*”<sup>15</sup> przeprowadzonych przez Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie na 5821 przypadkach delegowania z Polski. W badaniu,

<sup>9</sup> E. Vaccarino and Z. Darvas “Social dumping” and posted workers, op. cit.

<sup>10</sup> ISMERI Europa, *Preparatory study for an Impact Assessment concerning the possible revision*, op. cit., s. 13.

<sup>11</sup> E. Vaccarino and Z. Darvas “Social dumping” and posted workers, op. cit.

<sup>12</sup> v. Verband für häusliche Betreuung und Pflege (VHBP) e.V.

<sup>13</sup> K. Maslauskaitė, *Social Competition in the EU: Myths and Realities*, Jacques Delors Institute Notre Europe 2013, s. 10.

<sup>14</sup> Ibidem

<sup>15</sup> M. Benio, *Koszty pracy pracowników delegowanych*, Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie, 2016.

oprócz typowych kosztów pracy, takich jak podatki i składki na ubezpieczenia społeczne, wyróżniono dodatkowe pośrednie koszty pracy występujące tylko w przypadku, gdy usługa wykonywana jest z wykorzystaniem pracowników delegowanych w innym państwie członkowskim. Są to zarówno koszty wynikające ze spełnienia wymogów Dyrektywy z 1996 roku, takie jak koszty podróży, zakwaterowania i utrzymania oraz dodatkowe koszty operacyjne, takie jak koszty zapoznania się z wymogami administracyjnymi i uregulowaniami innych państw członkowskich, tłumaczenia dokumentów, dopełnianie procedur notyfikacji, koszty związane z ustalaniem właściwego ustawodawstwa w zakresie zabezpieczenia społecznego, zatrudnienie w państwie przyjmującym osoby kontaktowej do współpracy z lokalnymi organami administracji, itp.

Według badania przeprowadzonego przez UEK, dodatkowe koszty pracy w przypadku, gdy usługa wykonywana jest z wykorzystaniem pracowników delegowanych w innym państwie członkowskim wynoszą dodatkowo **32% całkowitych kosztów pracy**.

Interesującą konkluzją z badania jest to, że choć płace różnią się w zależności od zawodu, poziomu umiejętności oraz państwa przyjmującego, to średnie zarobki godzinowe pracownika delegowanego z Polski są o **2,33 EUR wyższe niż minimalne stawki płacy** wymagane przez państwo przyjmujące. Przeczy to obiegowej opinii, że Polacy delegowani przez polskie firmy otrzymują najniższe stawki płacy.

### MANIPULOWANIE DANymi

Komisja w swojej Ocenie Skutków Regulacji<sup>16</sup>, w Uzasadnieniu<sup>17</sup> oraz w Streszczeniu Oceny Skutków Regulacji<sup>18</sup> towarzyszącym projektowi nowelizacji dyrektywy, **manipuluje dostępnymi danymi**.

Przed wszystkim Komisja stara się wywołać wrażenie, że delegowanie jest bardziej powszechnym zjawiskiem, niż jest nim w rzeczywistości. Na przykład, publikując dane na temat samego mechanizmu delegowania pracowników, Komisja wykorzystuje liczbę „delegowań” (wydanych druków A1), a nie „pracowników delegowanych” i publicznie określa liczbę tych pierwszych jako 0,7% całkowitej liczby zatrudnionych w UE. Dopiero na marginesie Komisja zaznacza, że wartość ta spada do 0,4%, gdy weźmie się pod uwagę liczbę delegowanych pracowników oraz do... **0,2% po przeliczeniu jej na pełne etaty**<sup>19</sup>. Warto zauważyć, że dane pokazujące faktyczną liczbę pracowników delegowanych oraz ich liczbę w przeliczeniu na pełne etaty, nie pojawiają się w Uzasadnieniu, Streszczeniu Oceny Skutków Regulacji oraz materiałach przygotowanych przez Komisję dla mediów.

Faktyczna liczba pracowników delegowanych w przeliczeniu na pełne etaty najlepiej oddaje obraz rzeczywistości, ponieważ liczba formularzy A1 (dokumentów poświadczających, że pracownik delegowany do innego państwa członkowskiego w dane miejsce i na określony czas podlega pod system zabezpieczenia społecznego państwa swojego zamieszkania) jest zawsze wielokrotnie wyższa niż liczba delegowanych osób. Jak wynika z przygotowanego na zlecenie Komisji raportu w

<sup>16</sup> Commission Staff Working Document *Impact Assessment* Accompanying the document Proposal for a Directive of the European Parliament and the Council amending Directive 96/71/EC concerning the posting of workers in the framework of the provision of services, SWD(2016) 52 final [*Ocena Skutków Regulacji, OCRI*].

<sup>17</sup> Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council amending 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. *Explanatory Memorandum*, COM(2016) 128 final [*Uzasadnienie*].

<sup>18</sup> Commission Staff Working Document *Executive Summary of the Impact Assessment* Accompanying the document Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council amending Directive 96/71/EC concerning the posting of workers in the framework of the provision of services, SWD(2016) 53 final [*Streszczenie OSR*].

<sup>19</sup> *Ocena Skutków Regulacji*, op. cit., s. 8, 32.

2014 roku przez J. Pacolet & F. De Wispelaere<sup>20</sup> może to mieć wpływ na ocenę znaczenia delegowania w porównaniu do ogółu siły roboczej UE. I rzeczywiście, raport potwierdza, że **różnica między „delegowaniami” a „pracownikami delegowanymi” jest znaczna**. Na przykład, w Belgii w 2013 roku różnica między liczbą „delegowań” (wydanych formularzy A1) a „pracowników delegowanych” wyniosła prawie 60% (58,522 „delegowań” -> 24,398 „pracowników delegowanych”)<sup>21</sup>. Jeśli liczbę „delegowań” przeliczymy na pełne etaty, to ich liczba będzie mniejsza nawet o 80%. W przypadku Francji różnica ta wyniosła prawie 70% w 2013 roku<sup>22</sup>.

Komisja również poinformowała opinię publiczną, że liczba delegowanych w 2014 roku wyniosła 1,92 mln. Dopiero w przypisach swojej Oceny Skutków Regulacji zdradza, że 1,92 miliona to tak naprawdę liczba wystawionych w 2014 roku przez państwa wysyłające formularzy A1, podczas gdy **faktyczna liczba pracowników delegowanych wynosiła... 1,45 mln**. Co więcej, liczba ta obejmuje osoby samozatrudnione, które w ogóle nie są objęte przepisami dyrektywy o delegowaniu pracowników. Ich liczba wynosi ok. 8%. Również ta informacja została podana w przypisie Oceny Skutków Regulacji<sup>23</sup>. Pominęto ją w pozostałych dokumentach, materiałach przygotowanych dla mediów i nie wyciągnięto z niej żadnych wniosków.

Na podstawie posiadanych przez Komisję danych można stwierdzić, że faktyczna liczba pracowników delegowanych objętych Dyrektywą z 1996 roku w przeliczeniu na pełne etaty, **jest znacznie niższa niż 0,2% ogółu zatrudnionych w UE**.

W Ocenie Skutków Regulacji nie wyciągnięto żadnych wniosków również z faktu, że ponad połowa delegowań odbywa się między krajami o podobnym poziomie wynagrodzeń oraz, że liczba pracowników oddelegowanych przez **agencje pracy tymczasowej** - głównego „podejrzanego” o tzw. dumping socjalny i nieuczciwą konkurencję to około... **5% całkowitej liczby delegowań**.

Z niezrozumiałego powodu powyższe wnioski, które przecież rzucają nowe światło na rzeczywisty zakres zjawiska delegowania i **poddają w wątpliwość zasadność nowelizacji Dyrektywy z 1996 roku**, zostały pominięte w dokumentach i informacjach prasowych, w tym w Uzasadnieniu oraz w Streszczeniu, które zawierały jedynie uderzającą liczbę 1,92 mln delegowań oraz wnioski wysnute na jej podstawie (w tym takie, że zjawisko delegowania w UE gwałtownie wzrasta, co nie znajduje potwierdzenia w faktach).

Dogłębna analiza Oceny Skutków Regulacji wywołuje wrażenie, że **Komisja ignoruje lub pomija dane i fakty, które nie pasują do założonej z góry tezy**. Rodzi także istotne pytania: czy to jest możliwe, że zjawisko o tak marginalnej skali (>0,2%) może być prawdziwą przyczyną problemów społecznych i gospodarczych, które Komisja stara się rozwiązać? Czy Komisja dysponuje danymi, które w sposób wiarygodny uzasadniałyby nowelizację dyrektywy z 1996 roku i radykalną zmianę zasad delegowania pracowników?

## OPIERA SIĘ NA PRZYPUSZCZENIACH ORAZ FRAGMENTARYCZNYCH DANYCH

<sup>20</sup> J. Pacolet & F. De Wispelaere, *Posting of workers. Report on A1 portable documents issued in 2012 and 2013*, HIVA – KU Leuven, December 2014.

<sup>21</sup> *Ibidem*, p. 28.

<sup>22</sup> *Ibidem*, p. 28.

<sup>23</sup> *Ocena Skutków Regulacji*, op. cit., s. 6.

Komisja w swojej Ocenie Skutków Regulacji **ponad 20 razy przyznaje, że nie posiada odpowiednich danych** lub dane, które posiada są niepełne i nie oddają dokładnego obrazu rzeczywistości. To nie powstrzymało Komisji przed formułowaniem odważnych konkluzji, które nadały kształt projektowi.

W dokumencie Komisja stwierdza, że rewizja Rozporządzenia w sprawie koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego, która zostanie przyjęta w najbliższej przyszłości, będzie „*kluczem do zwiększenia wiarygodności bazy informacji służących do monitorowania dynamiki zjawiska delegowania pracowników*”<sup>24</sup>. Należy pamiętać, że dużo wiarygodnych danych będzie również zbieranych po implementacji Dyrektywy wdrożeniowej z 2014 roku planowanej na 18 czerwca br.

Komisja proponuje nowelizację dyrektywy z 1996 roku na podstawie **przyrpuszczeń oraz fragmentarycznych danych**. Jednocześnie stwierdza, że **wiarygodne dane będzie posiadać w nieodległej przyszłości**. To z pewnością nie jest przykład dobrego stanowienia prawa zapowiedzianego przez przewodniczącego Junckera.

### LEKCEWAŻY SKUTKI GOSPODARCZE

Wiele państw członkowskich oraz organizacji pracodawców argumentuje, że projekt Komisji doprowadzi do **wykluczenia konkurencyjnego** legalnie działających usługodawców i zaszkodzi konkurencyjności całego unijnego rynku. Pomimo tego, Komisja w swojej Ocenie Skutków Regulacji **nie poświęciła tym obawom ani jednego zdania**, stwierdzając krótko, że „*można przyjąć, że świadczenie usług transgranicznych poprzez delegowanie pracowników ma ograniczony wpływ ekonomiczny na państwa wysyłające lub przyjmujące*”<sup>25</sup>, aby w następnym zdaniu przyznać, że... **nie posiada żadnych danych które uzasadniałyby to stwierdzenie**. Takie podejście jest trudne do wytłumaczenia, w szczególności zważywszy na fakt, że duże znaczenie oraz pozytywny wpływ delegowania pracowników na europejską gospodarkę podkreślany jest w niemal wszystkich najnowszych badaniach i raportach, w tym też przygotowanych przez tych samych autorów, których raporty stanowiły podstawę projektu Komisji.

Delegowanie pracowników w najnowszych opracowaniach opisywane jest jako „*gospodarcze panaceum*”, a także jako „*mechanizm stabilizujący*”. Potencjał mechanizmu delegowania pracowników dla kreowania „*wzrostu zatrudnienia, zmniejszania bezrobocia, zwiększenia dochodów gospodarstw domowych oraz wpływów z opodatkowania pracy w państwie członkowskim pochodzenia są jego ważnymi cechami*”<sup>26</sup>. Wskazuje się także, że szczególnie w czasach kryzysu, **mobilność pracy jest z pewnością bardziej lekarstwem niż przekleństwem**. Jednak jego potencjał dla obywateli UE i strefy Euro nie jest jeszcze w pełni wykorzystany; zaś „*w obliczu Wielkiej Recesji, zwiększenie mobilności pracy ma potencjał do obniżania bezrobocia i stabilizowania strefy Euro*”<sup>27</sup>.

Nawet raport przygotowany pod kierownictwem przewodniczącego Junckera potwierdza, że delegowanie może stać się użytecznym narzędziem jako „*mechanizm ubezpieczający*”. Ponadto, jak zauważył André Sapir<sup>28</sup>, obecny kształt mechanizmu delegowania pracowników pozwala na pogłębienie efektywnej integracji Unii Europejskiej.

<sup>24</sup> Ocena Skutków Regulacji op. cit., s. 49.

<sup>25</sup> Ocena Skutków Regulacji, op. cit., s. 33.

<sup>26</sup> F. De Wispelaere, J. Paolet, *Posting of Workers as Stabilising Mechanism. An Enlarged Notion of Labour Mobility as a Prerequisite for an Optimal Currency Area*, KU LEUVEN- HIVA, Nov. 2015, s. 18.

<sup>27</sup> A. auf dem Brinke, P.-J. Dittrich, *Labour Mobility in the Euro Area: Cure or Curse for imbalances*, Jacques Delors Institute & Bertelsmann Stiftung, March 2016, s. 1.

<sup>28</sup> A. Sapir, *Single Market and Social Protection: Friends or Foes?*, Prezentacja przygotowana na nieformalne spotkanie ministrów pracy (zmieniona), Szkokolm 11 września 2015 r. [Presentation prepared for an Informal Meeting of Labor Ministers (revised), Stockholm, 11 September 2015].



Zamiast najnowszych, wiarygodnych opracowań, Komisja swoją Ocenę Skutków Regulacji oparła w przeważającej mierze **na nieaktualnych źródłach**, np. na opracowaniach opublikowanych w latach 2010-2011, których wnioski siłą rzeczy musiały być ukształtowane w latach największego kryzysu gospodarczego, które jednocześnie były pierwszymi latami po przystąpieniu do UE nowych państw członkowskich. Jest rzeczą oczywistą, że mogło to zniekształcić obraz rzeczywistości, będący podstawą projektu Komisji.

### SPRZECZNY Z DEKLAROWANYMI CELAMI

Propozycja Komisji nie prowadzi do osiągnięcia deklarowanych przez Komisję celów w postaci bardziej sprawiedliwego wynagradzania i lepszych warunków zatrudnienia dla pracowników delegowanych, ale *de facto* **do konkurencyjnego wykluczenia z europejskiego rynku usługodawców** świadczących swoje usługi z wykorzystaniem pracowników delegowanych w innych państwach, poprzez zwiększenie ich kosztów, poziomu niepewności prawnej i nałożenie na nich dodatkowych barier.

Ponadto, pomimo zobowiązania, że *"obecna inicjatywa [ustawodawcza] nie dotyka żadnego zagadnienia poruszonego w Dyrektywie wdrożeniowej"* (OSR, s. 9), Komisja postępuje przeciwnie. W art. 2a ust. 2 proponuje zapis ograniczający zastępowalność pracowników delegowanych, a więc zagadnienie, które zostało już poruszone w Dyrektywie wdrożeniowej z 2014 r. - w art. 4 ust. 3 lit. g), a także w uzupełniającym ją "Wspólnym oświadczeniu Parlamentu Europejskiego, Rady i Komisji w sprawie artykułu 4 (3) (g)". Co więcej, obecnie proponowany przepis ogranicza możliwość zastąpienia pracownika w sposób bardziej restrykcyjny niż Dyrektywa wdrożeniowa z 2014 roku, a jednocześnie całkowicie odmiennie, niż określony w Rozporządzeniu 883/2004. **Doprowadzi to do chaosu prawnego** i w żaden sposób nie przyczyni się do poprawy sytuacji pracowników delegowanych.

Co bardzo znaczące, Komisja w towarzyszących projektowi dokumentach **ani słowem nie wspomina** o artykule 2a ust. 2, a tym bardziej nie uzasadnia **w jaki sposób realizuje on cele projektu**.

Nie można znaleźć **żadnego uzasadnienia dla abstrakcyjnego ograniczania (nawet w sposób pośredni) czasu trwania usługi** świadczonej z wykorzystaniem pracowników delegowanych w innym państwie członkowskim. Ze względu na postanowienia Traktatu, nie jest możliwe określenie maksymalnego czasu trwania usługi w sposób abstrakcyjny. Zgodnie z orzecznictwem Trybunału Sprawiedliwości UE usługi świadczone w innym państwie członkowskim w ramach swobody świadczenia usług *"mogą obejmować usługi szeroko różniące się charakterem, w tym usługi, które są świadczone przez dłuższy czas, nawet przez wiele lat"* (C-215/01 Schnitzer).

Innym przykładem działania Komisji wbrew deklarowanym celom jest propozycja, aby zastąpić odniesienie do „minimalnych stawek płacy” pojęciem „wynagrodzenia”. Słowo "wynagrodzenie" jest enigmatyczne i niejasne.

Pojęcie „minimalnych stawek płacy” posiada wypracowany przez lata poziom jasności, oparty na orzecznictwie TSUE, który służy zarówno przedsiębiorcom, jak i samym pracownikom delegowanym. Wprowadzenie nowego pojęcia „wynagrodzenie” **narazi wszystkich na lata niepewności prawnej**, która będzie w równym stopniu szkodzić samym pracownikom delegowanym, jak również ich pracodawcom.

Może się okazać w praktyce, że „wynagrodzenie”, którego wypłacanie pracownikom delegowanym proponuje Komisja, nie będzie odczuwalnie wyższe, niż co najmniej „minimalna stawka płacy”, którą pracownicy delegowani otrzymują obecnie. Np. dodatek bożonarodzeniowy, który będzie należny pracownikowi delegowanemu w kwietniu na kilka tygodni do Belgii,

Holandii i Danii, obliczony proporcjonalnie, dla pracownika będzie nieodczuwalny. Jednakże, jego wyliczenie, łącznie z setkami różnych innych dodatków obowiązujących w 28 państwach Unii, będzie dla przedsiębiorców delegujących ogromnie uciążliwe, kosztowne.

Nie można oprzeć się wrażeniu, że faktycznym celem Komisji jest wprowadzenie zasad, które w największym stopniu **utrudnią i zniechęcą przedsiębiorstwa do delegowania pracowników**, a nie troska o uczciwe wynagradzanie pracowników delegowanych.

**Komisja w swoich analizach konsekwentnie pomija kwestię dodatkowych kosztów i obciążeń**, które usługodawcy muszą ponosić w celu skorzystania ze swobody świadczenia usług (na co wskazywał między innymi Rzecznik Generalny N. Wahl w swojej Opinii w sprawie C-396/13 Sähköalojen ammattiliitto ry v Elektrobudowa Spółka Akcyjna<sup>29</sup>). Ich ograniczenie poprzez uproszczenie przepisów i zniesienie barier byłoby krokiem w kierunku wyrównania wynagrodzeń pracowników delegowanych z biedniejszych państw członkowskich. Poza tym, Komisja wydaje się w swoich konkluzjach konsekwentnie przyjmować całkowicie błędne założenie, że:

$$\text{nominalny koszt pracy} = \text{realny koszt pracy} = \text{całkowita cena usługi}$$

#### WYWOŁA ODWROTNE SKUTKI

W niełatwych dla Unii Europejskiej czasach, gdy Wielka Brytania rozważa swoje wyjście z Unii z powodu niezadowolenia z rosnącej biurokracji i przeregulowania, a niektóre państwa członkowskie odbudowują swoje fizyczne granice, Komisja Europejska proponuje własny projekt prowadzący do budowy gospodarczego muru odgradzającego firmy usługowe z mniej zamożnych państw członkowskich od ich bogatszych sąsiadów. Komisja zdaje się wierzyć, że to przyczyni się do złagodzenia napięć społecznych i politycznych pojawiających się w bogatych państwach członkowskich, których rzekomą przyczyną jest obecność niechcianej wewnątrzunijnej konkurencji z biedniejszych państw. Jednakże, **plan Komisji jest krótkowzroczny** i może w rzeczywistości przynieść odwrotny skutek.

Równe reguły gry między konkurentami zagranicznymi i krajowymi (tzw. „level playing field”) nie mogą być definiowane w taki sposób, że **tylko bogaci i silni mogą wygrywać**. Fakt, że firmy usługowe z nowych państw członkowskich UE znalazły swoją niszę rynkową to **historia sukcesu europejskiej integracji**, a nie problem, który należy rozwiązać.

Zablokowana, w następstwie wejścia w życie projektu Komisji, swoboda świadczenia usług zostanie szybko zastąpiona pozostałymi swobodami gospodarczymi lub szarą strefą. W miejsce tymczasowej mobilności usług z wykorzystaniem mechanizmu czasowego delegowania pojawi się trwała migracja pracowników wraz z całymi rodzinami, co wywoła w bogatych państwach napięcia podobne do tych, które mają obecnie miejsce w Wielkiej Brytanii.

Komisja wydaje się również opacznie rozumieć zasadę „*równa płaca za tą samą pracę*”. W rzeczywistości **zasada ta jest celem, a nie narzędziem do osiągnięcia celów**, i może zostać osiągnięta wyłącznie poprzez przyspieszenie konwergencji społecznej i gospodarczej w następstwie procesu wyrównywania standardów życia między poszczególnymi państwami członkowskimi. Proces ten intensyfikuje wzrastającą mobilność, a spowalniają ją hamujące ją bariery.

<sup>29</sup> Opinia Rzecznika Generalnego N. Wahla, przedłożona 18 września 2014, w sprawie C-396/13 Sähköalojen ammattiliitto ry v Elektrobudowa Spółka Akcyjna, Zbiór Orzeczeń - dotychczas nieopublikowany (Zbiór - część ogólna).

Jeżeli „równa płaca za tą samą pracę” wymuszona zostanie aktem prawnym, doprowadzi to nie do wyrównania płac, ale do wykluczenia tych, którzy nie są „równi”.

Komisja wydaje się nie brać pod uwagę faktu (wskazywanego przez badaczy – np. D. Kukoveca lub C. Barnarda<sup>30</sup>), że w delegowaniu pracowników to, co na pierwszy rzut oka wydaje się być wymiarem gospodarczym jest wymiarem społecznym i odwrotnie. Dlatego nie można odseparować wymiaru gospodarczego i liczyć na to, że nie wpłynie to na wymiar społeczny. W razie przyjęcia propozycji Komisji w obecnym kształcie, nowe zasady wyeliminują z rynku wiele spośród działających obecnie etycznie i zgodnie z prawem przedsiębiorstw (wymiar gospodarczy), co spowoduje utratę zatrudnienia przez ich pracowników (wymiar społeczny). W ten sposób nowe prawo dotknie najbardziej tych, których miało chronić.

### JEST NIESPRAWIEDLIWY

Ministrowie pracy siedmiu najbogatszych państw członkowskich we wspólnym liście wysłanym Komisji<sup>31</sup>, wcale nie domagali się prymatu praw socjalnych pracowników delegowanych nad fundamentalnymi swobodami gospodarczymi, ale *de facto* prymatu prawa do narodowego protekcjonizmu ponad oboma powyższymi.

Tytułem przykładu, udział Francji w europejskim rynku motoryzacyjnym wynosi ponad 20%. Nikt jednak nie twierdzi, iż jest to wynikiem „nierównych reguł gry konkurencyjnej”. Tymczasem, według danych liczbowych, **udział firm usługowych z nowych państw członkowskich w europejskim rynku usług jest marginalny**, a i tak Komisja skłania się ku twierdzeniu, iż został on osiągnięty dzięki „nieuczciwej konkurencji”, **co rodzi „wątpliwości, że zasady obowiązujące w UE nie są fair”**<sup>32</sup>.

Komisja kieruje się wolą zagwarantowania „równego traktowania pracowników i przedsiębiorstw”. Jednakże sytuacja usługodawców krajowych i zagranicznych jest odmienna, czego Komisja konsekwentnie nie bierze pod uwagę. Usługodawca zagraniczny ponosi znaczne dodatkowe koszty, wynikające wyłącznie z faktu świadczenia usługi w innym państwie członkowskim oraz dodatkowych kosztów operacyjnych. Firmy krajowe mają również instytucjonalną, kulturową i geograficzną przewagę, której nie można nie brać pod uwagę.

### WZBUDZA WĄTPLIWOŚCI PRAWNE

W naszej opinii **wniosek Komisji narusza niektóre przepisy prawa** prywatnego międzynarodowego - w szczególności rozporządzenia Rzym I<sup>33</sup>. Abstrakcyjnie określony kumulatywny okres 24 miesiące, po upływie którego następować ma odejście od uregulowań rozporządzenia Rzym I, w połączeniu z ograniczeniem możliwości zastępowania pracowników delegowanych, przyczyni się do niezgodnego z prawem wpływania na sytuację poszczególnych pracowników. Ich sytuacja powinna być określona przez zapisy umowy między pracownikiem delegowanym i jego pracodawcą (a więc za pomocą instrumentu prawa prywatnego). Zamiast tego, zgodnie z wnioskiem Komisji, w przypadku zastępowania lub w przypadku, gdy przewidywany lub efektywny okres delegowania przekracza 24 miesiące, proponowane przepisy (instrumentu prawa

<sup>30</sup> D. Kukovec, Wykład wygłoszony podczas konferencji „Developing Europe: Regional Policy and Free Markets in European Legal Discourse”, Harvard Law School, 16 kwietnia 2010 r., C. Barnard, A Proportionate Response to Proportionality in the Field of Collective Action, E.L. Rev. 2012, 37(2), s. 122-123.

<sup>31</sup> <https://www.rijksoverheid.nl/binaries/rijksoverheid/documenten/brieven/2015/06/19/brief-aan-europees-commissaris-thyssen-over-de-detacheringsrichtlijn/2015-06-18-consolidated-version-letter-to-thyssen.pdf>

<sup>32</sup> Ocena Skutków Regulacji, op. cit., s. 18.

<sup>33</sup> 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. Urz. UE L 177, 4.7.2008, s. 6-16.

publicznego) określać będą zobowiązania umowne stron. Ponadto, stosowanie do prawa pracy (na podstawie harmonizacji) metod koordynacji prawa, zarezerwowanych dla zabezpieczenia społecznego, nie jest ani konieczne, ani spójne.

Komisja *de facto* proponuje, aby w niektórych sytuacjach wszystkie warunki prawa pracy państwa, do którego pracownik został delegowany musiały być stosowane wobec niego od pierwszego dnia jego delegowania. Wyobraźmy sobie, że obie strony (pracodawca i delegowany pracownik) dorastały w polskiej kulturze prawnej – zgodnie z propozycją Komisji będą zmuszone posługiwać się i podlegać całkowicie nieznanym sobie przepisom obcego prawa np. duńskiego (ze wszystkimi tego uciążliwymi konsekwencjami) i to na dodatek wbrew ich wspólnej woli i intencji. Jest rzeczą oczywistą, że uczyni to znacznie trudniejszym dochodzenie swoich praw przez samych pracowników delegowanych, którzy **w przypadku sporu z pracodawcą będą zmuszeni bronić swoich praw przed sądami w obcych państwach**. Warto nadmienić, że godzina pracy np. francuskiego prawnika to koszt od 150,00 EUR za godzinę.

Ograniczenie maksymalnego skumulowanego okresu delegowania pracowników do 24-miesięcy, po którym strony będą pozbawione możliwości wyboru prawa, stanowi **naruszenie swobody umów, określonej w rozporządzeniu Rzym I** oraz określonej w art. 56 Traktatu swobody świadczenia usług, poprzez **nałożenie nieproporcjonalnej i nieuzasadnionej pośredniej bariery**, skutkującej *de facto* wprowadzeniem czasowego ograniczenia długości świadczonej usługi, podczas gdy traktatowe swobody przepływu osób, kapitału, towarów i usług takich ograniczeń mieć nie mogą.

Wydaje się, że **Komisja dąży również do zatarcia różnicy między swobodą świadczenia usług a swobodą przepływu osób**. Rozróżnienie między tymi dwoma podstawowymi swobodami zawarte było w preambule do Dyrektywy wdrożeniowej, ale brakuje go w przedmiotowym wniosku. Jednakże rozróżnienie to ma zasadnicze znaczenie i było zawarte w Traktatach od samego początku powstania Unii Europejskiej. Jest ono również obecne w ugruntowanym orzecznictwie TSUE. Wniosek Komisji powraca w tym względzie aż do starej judykatury Trybunału z lat osiemdziesiątych i dziewięćdziesiątych XX wieku - zwłaszcza w sprawie C-113/89 Rush Portuguesa. Jednakże Trybunał od tamtego czasu znaczenie unowocześnił swoje orzecznictwo w tym zakresie, czyniąc je bardziej korzystnym dla traktatowej swobody przepływu usług, z poszanowaniem praw pracowniczych, ale bez zgody na tworzenie nowych barier i gospodarczy protekcjonizm.

Wreszcie, projekt Komisji realizuje inny niż deklarowany cel i w ten sposób **narusza zasadę proporcjonalności**. Zgodnie z tą zasadą, inicjatywy prawodawcze UE muszą być ograniczone do tego, co jest konieczne do osiągnięcia celów określonych w Traktacie i być ograniczone tylko do tego. Jest ona również sprzeczna **z zasadą pomocniczości**, ponieważ jej cele mogą zostać osiągnięte efektywniej poprzez działania w ramach krajowych porządków prawnych, np. poprzez skuteczniejsze kontrole przestrzegania obecnie obowiązujących zasad.

## PODSUMOWANIE

Obecne wyzwania w obszarze delegowania pracowników nie są związane ze zmianą jego podstawowych zasad i reguł, lecz **z wdrażaniem i stosowaniem** w codziennej praktyce **obowiązujących obecnie regulacji**.

Aby zmniejszyć pojawiające się w bogatych państwach Unii społeczne i polityczne „**wątpliwości, że zasady obowiązujące w UE nie są fair**”<sup>34</sup>, Komisja Europejska powinna przede wszystkim sama zaprzestać zrównywania wynagrodzeń pracowników, którzy zostali czasowo delegowani do innego państwa przez działających zgodnie z prawem usługodawców

<sup>34</sup> Ocena Skutków Regulacji, op. cit., s. 18.

z sytuacją pracowników „ze wschodu”, zatrudnianych w bogatych państwach członkowskich do pracy „na czarno”, bądź wyzyskiwanych jako ofiary handlu ludźmi.

**Należy dokonać wyraźnego rozgraniczenia** między zgodnym z prawem czasowym delegowaniem pracowników w celu świadczenia usług w innym państwie członkowskim, a nielegalną działalnością, której ofiarami są pracownicy migrujący pochodzący z państw Europy Wschodniej.

Powyższy cel można byłoby osiągnąć poprzez wprowadzenie rozpoznawalnego i łatwego do sprawdzenia identyfikatora, który pozwalałby odróżnić pracownika, który został delegowany (i objęty systemem zabezpieczenia społecznego innego państwa członkowskiego) od zagranicznego pracownika np. zwerbowanego przez fikcyjną firmę (tzw. spółkę-skrzynkę pocztową). Wprowadzenie elektronicznych i/lub odpornych na fałszowanie certyfikatów zabezpieczenia społecznego dla pracowników delegowanych stanowiłoby dobry pierwszy krok naprzód.

Wreszcie, potrzebne są **mądre i czytelne** zasady dostosowane do naturalnie postępującej hiper-mobilności unijnych przedsiębiorstw i obywateli, a nie próbujące ją utrudniać. Pozwoli to zapobiec postępującej **utracie konkurencyjności unijnego rynku**, przy jednoczesnym przyspieszeniu standardu życia między biedniejszymi i bogatszymi państwami oraz zapobieżeniu nielegalnym praktykom rynkowym, których ofiarami padają często wewnątrzunijni migranci. Tych celów nie da się osiągnąć przez odbudowę gospodarczego muru oddzielającego biedniejsze państwa od bogatszych, gdyż ten co najwyżej doprowadzi do odizolowania tych, którzy nie są „równi”, zgodnie z definicją narzuconą przez grupę najbogatszych państw.

KOMENTARZE SĄ MILE WIDZIANE

stefan.schwarz@inicjatywa.eu

Stowarzyszenie Inicjatywa Mobilności Pracy  
Plac Wolnica 13/10, 31-060 Kraków, Polska  
www.inicjatywa.eu  
kontakt@inicjatywa.eu

Autorzy:

Stefan Schwarz, Prezes Zarządu  
Dr Marek Benio, Wiceprezes Zarządu  
Marcin Kiełbasa, Doradca Prawny  
Magdalena Zgłobica, Asystent Prawny

© 2016 Stowarzyszenie Inicjatywa Mobilności Pracy  
Powielanie jest dozwolone pod warunkiem podania źródła.