



DELEGOWANIE PRACOWNIKÓW

Zgodnie z Traktatem o funkcjonowaniu Unii Europejskiej swoboda przedsiębiorczości i swoboda świadczenia usług gwarantują mobilność przedsiębiorstw i pracowników w UE. Jednak aby zapewnić sprawiedliwą mobilność i uczciwą konkurencję, wprowadzono również szczegółowe przepisy UE regulujące prawa pracowników delegowanych.

PODSTAWA PRAWNA

Art. 54 oraz art. 56-62 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE).

CELE

Pracownik delegowany to pracownik tymczasowo wysyłany przez swojego pracodawcę do wykonania usługi w innym państwie członkowskim UE. Prawo UE dotyczące delegowanych pracowników jest ogólnie uznawane za ukierunkowaną próbę uregulowania i wyważenia dwóch zasad:

- stworzenia równych warunków działania w odniesieniu do transgranicznego świadczenia usług w jak najmniej ograniczony sposób
- i ochrony praw pracowników delegowanych przez zagwarantowanie wspólnego zbioru praw socjalnych, aby zapobiec niesprawiedliwemu traktowaniu i tworzeniu taniej siły roboczej.

OSIĄGNIĘCIA

A. Dyrektywa o delegowaniu pracowników – rys historyczny: wspieranie swobodnego przyływu usług

Rozpoczęcie prac nad dyrektywą o delegowaniu pracowników oraz jej podstawa prawna wynikają z zasady swobody świadczenia usług (art. 56 TFUE) oraz zobowiązania UE do zniesienia przeszkód do swobodnego świadczenia usług transgranicznych w obrębie rynku wewnętrznego. Po rozszerzeniu Unii Europejskiej w 1986 r. – w wyniku przystąpienia Hiszpanii i Portugalii – w debacie na temat rynku wewnętrznego na pierwszy plan wysunęła się kwestia transgranicznego świadczenia usług. Dopiero wydany przez Europejski Trybunał Sprawiedliwości wyrok w sprawie C-113/89, a także przystąpienie Austrii, Finlandii i Szwecji, zakończyły ten dziesięcioletni impas legislacyjny i doprowadziły w końcu do przyjęcia dyrektywy regulującej sytuację pracowników delegowanych.



Pierwsza dyrektywa została przyjęta 16 grudnia 1996 r. W dyrektywie tej określono zbiór podstawowych minimalnych warunków zatrudnienia i warunków pracy (takich jak maksymalne okresy pracy, minimalny wymiar płatnych urlopów rocznych, minimalne stawki płacy, bezpieczeństwo i zdrowie w pracy itd.), które muszą być przestrzegane zgodnie z zasadą państwa przyjmującego. W odniesieniu do pozostałych kwestii związanych ze stosunkiem pracy zastosowanie miały nadal przepisy prawa pracy państwa wysyłającego. W odniesieniu do kwestii zabezpieczenia społecznego pracownicy delegowani byli objęci ubezpieczeniem w systemie zabezpieczenia społecznego w kraju pochodzenia, pod warunkiem że okres delegowania był – ogólnie rzecz biorąc – krótszy niż dwa lata. W odniesieniu do kwestii opodatkowania prawo do pobierania podatku dochodowego przysługiwało państwu wysyłającemu przez 183 dni, a dopiero po upływie tego okresu przechodziło na państwo przyjmujące.

W związku z tym różnice w kosztach pracy między pracownikami lokalnymi a pracownikami delegowanymi, którzy są zatrudnieni przeważnie przez okres od 3 do 4 miesięcy, także mogły być znaczące, w zależności od poziomu wynagrodzenia, składek na ubezpieczenie społeczne i należnego podatku dochodowego.

W okresie następującym po przyjęciu pierwszej dyrektywy o delegowaniu pracowników zidentyfikowano trzy konkretne problemy dotyczące wdrażania dyrektywy, interpretacji prawnej i regulacji szczególnej sytuacji pracowników delegowanych:

- rosnące rozbieżności w wynagrodzeniach i różnice w kosztach pracy, co sprawiło, że korzystanie z usług pracowników delegowanych stało się dla przedsiębiorców atrakcyjniejsze; w konsekwencji w latach 2010–2014 liczba pracowników delegowanych wzrosła o 44,4 %;
- stworzenie otoczenia sprzyjającego nadużyciom, np. stosowanie delegowania rotacyjnego lub firm przykrywek, które wykorzystują luki prawne w dyrektywie w celu obejścia przepisów dotyczących zatrudnienia i ubezpieczeń społecznych w innych państwach członkowskich;
- brak jasności w ustalonych standardach i niedociągnięcia we współpracy między organami, zarówno w obrębie państw członkowskich, jak i na poziomie transgranicznym, co pociągało za sobą problemy dla organów egzekwowania prawa.

Z uwagi na przepisy polityki społecznej wprowadzone w traktatach europejskich od czasu traktatu lizbońskiego z 2007 r. wątpliwe stało się, czy dyrektywa o delegowaniu pracowników z 1996 r. stanowiła odpowiedni instrument prawny pozwalający na zagwarantowanie równych warunków swobodnego świadczenia usług transgranicznych przy jednoczesnym zapewnieniu odpowiedniej podstawy dla ochrony praw socjalnych pracowników. W przypadkach gdy dyrektywa o delegowaniu pracowników pozostawia wdrażanie i egzekwowanie minimalnych standardów z zakresu zatrudnienia w gestii państw członkowskich, wykładnia terminologii stosowanej w dyrektywie o delegowaniu pracowników określana jest w orzecznictwie TSUE. Od czasu przyjęcia dyrektywy o delegowaniu pracowników orzecznictwo TSUE nie zapewniło jednak koniecznej jasności prawa. Jak Komisja słusznie zauważyła, brak wyraźnego standardu spowodował niepewność co do zasad i praktyczne trudności dla organów odpowiedzialnych za



egzekwowanie przepisów w przyjmującym państwie członkowskim, dla usługodawcy – przy ustalaniu wynagrodzenia należnego pracownikowi delegowanemu oraz dla samych delegowanych pracowników w odniesieniu do znajomości przysługujących im uprawnień. Ponadto w czterech wyrokach z lat 2007/2008 w sprawach Viking (C-438/05), Laval (C-341/05), Ruffert (C-346/06) oraz Komisja przeciwko Luksemburgowi (C-319/06) TSUE uznał standardy zatrudnienia w dyrektywie dotyczącej delegowania pracowników pierwotnie pomyślane jako normy minimalne za poziom maksymalny dotyczący warunków zatrudnienia. W międzyczasie TSUE wydał jednak dwa wyroki o bardziej ochronnym charakterze w stosunku do pracowników delegowanych: w sprawie Sähköalojen ammattiliittory (C-396/13) orzekł, że zaszeregowanie pracowników do różnych kategorii wynagrodzenia, które są przejrzyste i powszechnie obowiązujące w układach zbiorowych, winno obejmować również pracowników delegowanych. Niedawno Trybunał – w sprawie Regio-Post (C-115/14) – orzekł, że państwa członkowskie mogą zażądać od oferentów stających do przetargu na zamówienia publiczne i od ich podwykonawców wypłaty swoim pracownikom określonego minimalnego wynagrodzenia.

B. Reformy zmierzające do poprawy wyników

W świetle tych niedociągnięć Komisja kontynuowała reformy mające na celu aktualizację pierwotnej dyrektywy o delegowaniu pracowników i wzmocnienie egzekwowania przepisów. Reformy te uwzględniały aktualizacje traktatów europejskich i zmieniające się modele mobilności. W 2016 r. w UE zatrudnionych było 2,3 mln pracowników delegowanych, co oznacza, że w okresie 2010-2016 liczba pracowników delegowanych zwiększyła się o 69 %.

Dwa główne wnioski ustawodawcze:

1. Dyrektywa o egzekwowaniu nr 2014/67/UE

Dyrektywa ta tworzy wspólne ramy prawne pozwalające rozpoznać prawdziwe delegowanie oraz umożliwia bardziej jednolite wdrażanie, stosowanie i egzekwowanie wspólnych norm. Doprecyzowuje definicję delegowania i określa obowiązki spoczywające na państwach członkowskich w celu sprawdzenia zgodności z dyrektywą o delegowaniu pracowników, w szczególności w sektorach, w których istnieje większe ryzyko wystąpienia nieuczciwych praktyk, takich jak budownictwo lub transport drogowy. Celem dyrektywy jest zapewnienie lepszej współpracy między organami krajowymi odpowiedzialnymi za delegowanie pracowników przez egzekwowanie obowiązku udzielania odpowiedzi na wnioski o pomoc oraz wyznaczanie terminów odpowiedzi na wnioski o udzielenie informacji. Ponadto kary i grzywny administracyjne nałożone na usługodawców przez jedno państwo członkowskie mogą być obecnie egzekwowane i odzyskiwane w innym państwie członkowskim.

1. Zmieniona dyrektywa o delegowaniu pracowników z dnia 28 czerwca 2018 r. (dyrektywa (UE) 2018/957)

W marcu 2016 r. Komisja przedstawiła wniosek w sprawie zmiany pierwotnej dyrektywy o delegowaniu pracowników (96/71/WE) w celu zapewnienia stosowania prawa pracy przyjmującego państwa członkowskiego w przypadku delegowania długoterminowego



oraz w celu rozwiązania kwestii takich jak równość wynagrodzeń, stosowanie układów zbiorowych i traktowanie pracowników tymczasowych.

Po opublikowaniu tego wniosku 11 izb parlamentarnych państw członkowskich przedłożyło uzasadnioną opinię, inicjując tym samym przeprowadzenie kontroli zgodności z zasadą pomocniczości, tzw. procedury żółtej kartki. W większości opinii ubolewano nad faktem, że zasada równości wynagrodzeń spowodowałaby niekorzystną sytuację konkurencyjną dla ich pracowników, że państwa członkowskie straciłyby swoje prawo do decydowania o podstawowych warunkach pracy i zatrudnienia delegowanych pracowników tymczasowych, jak przewidziano w dyrektywie w sprawie pracy tymczasowej z 2008 r.

W następstwie intensywnej negocjacji pomiędzy Komisją, Radą i Parlamentem Europejskim Rada przyjęła zmienioną dyrektywę w dniu 21 czerwca 2018 r. W ostatecznej wersji zachowano wiele z kluczowych elementów zaproponowanych przez Komisję, ale wprowadzono szereg zmian:

- Delegowanie długoterminowe: Okres delegowania może trwać do 12 miesięcy, z możliwością przedłużenia o sześć miesięcy (pierwotnie Komisja zaproponowała 24 miesiące). Po tym okresie będą miały zastosowanie przepisy prawa pracy przyjmującego państwa członkowskiego.
- Wynagrodzenie: Wszystkie przepisy kraju przyjmującego mające zastosowanie do pracowników miejscowych będą miały zastosowanie również do wszystkich pracowników delegowanych od pierwszego dnia, zgodnie z zasadą równego wynagrodzenia za tę samą pracę w tym samym miejscu pracy. W odniesieniu do innych składników wynagrodzenia zmiana dyrektywy wprowadza jaśniejsze zasady dotyczące dodatków, podczas gdy koszty podróży, wyżywienia i zakwaterowania nie podlegają odliczeniu od wynagrodzeń pracowników. Zgodnie z dyrektywą o egzekwowaniu obowiązkowe elementy, które stanowią wynagrodzenie w państwie członkowskim, muszą być dostępne na jednej krajowej stronie internetowej.
- Warunki pracy: Przyjmujące państwa członkowskie mogą stosować kompleksowe regionalne lub sektorowe układy zbiorowe. Wcześniej było to możliwe wyłącznie w odniesieniu do układów zbiorowych powszechnie stosowanych w sektorze budowlanym. Jeżeli chodzi o warunki zakwaterowania w państwie przyjmującym, należy stosować obowiązujące przepisy krajowe dotyczące pracowników miejscowych pracujących poza domem.
- Pracownicy tymczasowi: Zmieniona dyrektywa o delegowaniu pracowników zapewnia równe traktowanie delegowanych pracowników tymczasowych. Te same warunki mające zastosowanie do krajowych agencji pracy tymczasowej będą miały również zastosowanie do tych agencji transgranicznych, które zatrudniają pracowników.
- Transport: Nowe elementy dyrektywy będą miały zastosowanie do sektora transportu po wprowadzeniu szczegółowych przepisów UE dotyczących tego sektora (będących obecnie przedmiotem negocjacji).



ROLA PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO

Parlament Europejski był siłą napędową prac nad przepisami dotyczącymi swobodnego przepływu osób i usług. Już od 2004 r. Parlament zwracał uwagę na potrzebę ulepszenia dyrektywy o delegowaniu pracowników (zob. [badanie](#) Parlamentu z czerwca 2016 r.).

W trakcie negocjacji w sprawie zmiany dyrektywy o delegowaniu pracowników Parlament wezwał w szczególności do „równego wynagrodzenia za tę samą pracę” oraz do zapewnienia państwom członkowskim możliwości stosowania regionalnych, sektorowych lub branżowych porozumień. Ponadto Parlament starał się umożliwić państwom członkowskim, za pomocą klauzuli przeglądowej, wprowadzenie zagranicznych przedsiębiorstw na mocy tych samych zobowiązań krajowych w przypadku podwykonawstwa. Przyczynił się on również z powodzeniem do wprowadzenia dwuletniego okresu transpozycji i stosowania dyrektywy.

Susanne Kraatz
12/2019

