

Swoboda przepływu pracowników w Unii Europejskiej. Aspekty prawne i ekonomiczne

Freedom of movement of workers in the European Union. Legal and economic aspects

prof. dr hab. Gertruda Uścińska

Kolegium Prawne, Szkoła Główna Mikołaja Kopernika, przewodnicząca Komitetu Nauk o Pracy i Polityce Społecznej PAN.
ORCID: 0000-0001-7379-5156

Streszczenie

Po przystąpieniu Polski do Unii Europejskiej (dalej: UE) obywatele polscy w znacznym stopniu korzystają ze swobody przemieszczania się we Wspólnocie i podejmowania pracy za granicą, a zwłaszcza z delegowania do pracy w innym kraju. Sprawozdanie Komisji Europejskiej (dalej: KE) dotyczące stosowania i wykonywania przez państwa członkowskie dyrektywy dotyczącej delegowania pracowników w ramach świadczenia usług¹ pokazuje obszary, gdzie mimo obowiązywania przepisów unijnych jest jeszcze wiele problemów, które nadal wymagają rozwiązania. W artykule odniesiono się do kwestii korzystania przez polskich obywateli ze swobody przemieszczania się w UE i ich konsekwencji, mając na uwadze aspekty prawne i ekonomiczne.

Słowa kluczowe: Unia Europejska, swoboda przemieszczania się obywateli UE, delegowanie pracowników, unijne regulacje, Komisja Europejska.

Abstract

Since Poland's accession to the European Union, Polish citizens have been making significant use of the freedom of movement within the Community, a right to employment, and in particular to be posted to work in another Member States. The report of the European Commission on the application and implementation of the Directive No. 2018/957 concerning the posting of workers in the framework of the provision of services shows areas where, despite the application of EU regulations, there are still many problems that need to be solved. The article addresses the issue of Polish citizens exercising their freedom of movement within the EU and their consequences, taking into account legal and economic aspects.

Keywords: European Union, freedom of movement of EU citizens, posting of workers, EU regulations, European Commission.

1. WSTĘP

Swoboda przepływu osób jest jedną z podstawowych zasad UE obok zasady przepływu towarów, usług i kapitału. Stanowi podstawę obywatelstwa UE, wprowadzonego Traktatem z Maastricht z 1992 r.² Każdy obywatel UE ma prawo do swobodnego przemieszczania się i pobytu na terytorium państw członkowskich UE. Ma prawo mieszkać, pracować, studiować lub podejmować działalność gospodarczą w innym państwie członkowskim. Zasady realizowania swobody przepływu osób uregulowane są w dyrektywie 2004/38/WE w sprawie prawa obywateli Unii i członków ich rodzin do swobodnego przemieszczania się i pobytu na terytorium państw członkowskich³.

Mimo ogromnego znaczenia tego prawa nadal istnieją poważne przeszkody w korzystaniu z niego. W 2024 r. minęło 20 lat od przystąpienia Polski do UE. To czas, który pozwala przedstawić kilka refleksji, jak Polacy korzystają ze swobody przemieszczania się w UE⁴ i jakie są tego konsekwencje.

2. SWOBODA PRZEPLYWU PRACOWNIKÓW

Członkostwo w tej szczególnej organizacji międzynarodowej, jaką jest UE, wiąże się z pełnoprawnym udziałem w jednolitym rynku europejskim. Na tym rynku gwarantowany jest m.in. swobodny przepływ towarów, usług, kapitału i osób między państwami członkowskimi Europejskiego Obszaru Gospodarczego i Szwajcarią⁵. Swoboda przepływu osób jest osiągnięciem społecznym i gospodarczym UE.

W skonsolidowanym Traktacie o funkcjonowaniu Unii Europejskiej⁶ w art. 45 zapisano zapewnienie swobody przepływu pracowników wewnątrz Unii (ust. 1), obejmującej zniesienie wszelkiej dyskryminacji ze względu na przynależność państwową w zakresie zatrudnienia, wynagrodzenia i innych warunków pracy (ust. 2).

W TFUE (art. 49) zapisano również zakaz ograniczenia swobody przedsiębiorczości obywateli jednego państwa członkowskiego na terytorium innego (zdanie pierwsze), ro-

zumianej jako podejmowanie i wykonywanie działalności prowadzonej na własny rachunek, jak również zakładanie przedsiębiorstw i zarządzanie nimi, zwłaszcza spółkami (zdanie drugie). Obowiązujące ich warunki nie powinny odbiegać od tych określonych przez ustawodawstwo państwa przyjmującego dla własnych obywateli.

Dalej TFUE znosi ograniczenia w swobodnym świadczeniu usług wewnątrz Unii w odniesieniu do obywateli państw członkowskich mających swe przedsiębiorstwo w innym państwie członkowskim niż odbiorca świadczenia (art. 56).

Powyższe normy traktatowe zostały rozwinięte w prawie wtórnym UE (m.in. w rozporządzeniach: nr 492/2011⁷ i 2016/589⁸ oraz dyrektywach: 96/71/WE⁹, 2004/38/WE, 2005/36/WE¹⁰, 2014/54/UE¹¹, 2014/67/UE¹² i 2018/957¹³), a także orzecznictwie Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej (dalej: TSUE)¹⁴. W aktach tych zaznaczono, że każdy obywatel Unii ma prawo do przemieszczania się i przebywania na terytorium państw członkowskich nie tylko w celach takich, jak zamieszkanie czy nauka, ale również w celu podjęcia pracy zależnej, pracy na własny rachunek czy też w ramach swobody pracodawcy do transgranicznego świadczenia usług.

Po przystąpieniu do UE Polacy korzystają ze swobody przemieszczania się i podejmowania pracy na obszarze Unii. Obywatele naszego kraju stanowili aż 12,0% ze wszystkich 10,2 mln osób w wieku produkcyjnym (20-64 lata), zamieszkujących przez co najmniej rok w państwie Unii, którego nie były obywatelami. Jest to tzw. wskaźnik długookresowej mobilności ludności.

3. DELEGOWANIE PRACOWNIKÓW

3.1. Delegowanie pracowników – Polska

Wśród państw członkowskich UE Polska wyróżnia się największą i wciąż rosnącą liczbą pracowników delegowanych do pracy w innym kraju. Obowiązująca w UE zasada *lex loci laboris* oznacza, że warunki płacy i pracy oraz podleganie zabezpieczeniu społecznemu regulowane są ustawodawstwem tego państwa, w którym wykonywana jest praca. Jest jednak wyjątek od tej zasady – delegowanie pracowników, które ułatwia praktyczne korzystanie z unijnej swobody świadczenia usług i zapobiega nadmiernym, kosztownym komplikacjom dla pracowników, przedsiębiorstw i administracji, powodowanych krótkoterminową mobilnością transnarodową¹⁵.

Członkostwo Polski w UE sprawia, że w polskim ustawodawstwie obowiązują przepisy rozporządzeń unijnych w zakresie ustalania właściwego ustawodawstwa¹⁶. Od maja 2010 r. pracownikom delegowanym do innych państw instytucje właściwe zabezpieczenia społecznego wystawiają zaświadczenia potwierdzające podleganie ustawodawstwu kraju wysyłającego (zaświadczenie A1, zwane również zaświadczeniem o zgodności z systemem ubezpieczeń społecznych). Zaświadczenie A1 jest podstawowym dokumentem w przypadku delegowania pracowników do pracy w innym państwie. Potwierdza ono, że w okresie pracy za granicą pracownik podlega polskiemu systemowi ubezpieczeń społecznych i składki powinny być opłacane w Polsce.

Zaświadczenie A1 wystawia Zakład Ubezpieczeń Społecznych (dalej: ZUS). W 2023 r. ZUS wydał 849,4 tys. zaświadczeń A1 (o 18,0% więcej niż w 2022 r.). W latach 2009-

2023 liczba zaświadczeń wydanych w Polsce wzrosła ponad czterokrotnie. Polska wydaje najczęściej zaświadczeń A1 w całej UE. W ogólnej liczbie wydanych zaświadczeń mieści się 267,0 tys. dokumentów wydanych dla pracowników delegowanych. Na pozostałą liczbę zaświadczeń A1 składają się w największym stopniu przypadki pracy wykonywanej w kilku państwach członkowskich. Największa liczba delegowań z Polski odbywa się do Niemiec (55,0%; w 2004 r. było to nawet trzy czwarte wszystkich dokumentów), Holandii (9,0%), Francji (8,0%), Belgii (7,0%), Szwecji (4,0%). Najwięcej pracowników delegowanych jest w sektorze budowlanym, transporcie drogowym, branży usług opiekuńczych czy zajmujących się działalnością profesjonalną, naukową i techniczną.

W TUE określono zasadę lojalnej współpracy między instytucjami UE oraz państwami członkowskimi (art. 4 ust. 3). Przewiduje on wzajemne poszanowanie i wsparcie w wykonywaniu zadań wynikających z Traktatów. Instytucje państw członkowskich powinny podejmować działania właściwe dla zapewnienia wykonania zobowiązań wynikających z Traktatów, a także ułatwiać wypełnianie przez Unię jej zadań i powstrzymać się od podejmowania działań, które mogłyby zagrażać urzeczywistnieniu celów Unii.

Dlatego tak istotna jest kwestia wiarygodności wydawanych w Polsce zaświadczeń A1. Służy temu aktywna współpraca odpowiednich polskich instytucji z inspekcjami i instytucjami zabezpieczenia społecznego w innych państwach członkowskich, zwłaszcza tymi, do których deleguje się największą liczbę pracowników z Polski. Odbywa się ona na poziomie elektronicznej wymiany danych, doskonalenia rozwiązań informatycznych, wzajemnego szkolenia oraz informowania o problemach i przeszkodach¹⁷.

Polska była jednym z pierwszych krajów UE, które wdrożyły system EESSI (Electronic Exchange of Social Security Information), czyli elektronicznej informacji dotyczącej zabezpieczenia społecznego. System ten ułatwił instytucjom z tego obszaru komunikację i wymianę danych drogą elektroniczną zamiast papierową, zwłaszcza przy ubieganiu się o świadczenia. Wniosek składany w jednym państwie trafia do wszystkich innych, w których dana osoba posiada okresy ubezpieczenia. System pozwala też w większym stopniu zapobiegać nadużyciom. Większość procedur EESSI w Polsce uruchomiono w 2019 r., a w pełni system działa od 2020 r.

Od dnia 1 kwietnia 2022 r. wydanie zaświadczenia A1 w Polsce odbywa się wyłącznie w formie dokumentów elektronicznych za pośrednictwem Platformy Usług Elektronicznych (dalej: PUE) ZUS. Wniosek o wydanie takiego zaświadczenia może złożyć pracownik, pracodawca lub osoba pracująca na własny rachunek. Udostępniono także narzędzie *online* do weryfikacji autentyczności zaświadczenia A1; mogą z niego korzystać m.in. inspektorzy z innych państw UE.

Zaświadczenie A1 jest istotnym dokumentem w obszarze zatrudnienia i działalności gospodarczej w UE, szczególnie w kontekście mobilności pracowniczej i prowadzenia działalności gospodarczej w różnych państwach członkowskich. Potwierdza ono bowiem, w którym kraju UE osoba podlega ubezpieczeniom społecznym podczas wykonywania pracy transgranicznej.

Swoboda przemieszczania się osób, w tym korzystania z delegowania, wymaga stałej oceny i wniosków, jak rozwiązy-

wać stare i nowe problemy. Nowe problemy (prawne i organizacyjne), które pojawiły się w ostatnim czasie, dotyczą delegowania do innego państwa członkowskiego obywateli państw trzecich.

Blisko 1,8 mln obywateli Ukrainy wystąpiło o ochronę czasową w Polsce i uzyskało numer PESEL UKR, umożliwiając im pełen udział w obrocie gospodarczo-administracyjnym w Polsce i UE¹⁸. Obywatele tego państwa już około 20 mln razy wjechali do Polski na podstawie przepisów o ochronie czasowej. Na dzień 13 maja 2024 r. aktywny numer PESEL UKR posiadały 952,0 tys. Ukraińców. Według szacunków pracuje i jest ubezpieczonych w ZUS około 250,0 tys. uchodźców.

Na 16,3 mln osób zgłoszonych do ubezpieczeń emerytalnego i rentowych w kwietniu 2024 r. cudzoziemcy stanowili 1,2 mln. Są to osoby legalnie przebywające, pracujące i opłacające składki w Polsce. Liczba cudzoziemców w polskim systemie ubezpieczeń społecznych rośnie od wielu lat – w 2008 r. wynosiła zaledwie 65,0 tys. (ponad szesnastokrotny wzrost od 2008 r.). Wśród poszczególnych narodowości dominują obywatele Ukrainy (około 70,2% wszystkich cudzoziemców). Na koniec kwietnia 2024 r. zgłoszonych w ZUS było 763,0 tys. Ukraińców i 133,0 tys. Białorusinów. Cudzoziemcy stanowią zaledwie 6,5% ogółu ubezpieczonych, a ich składki to 5,0% ogółu wpłat. Ich kapitał emerytalny wynosi 1,0% całkowitego kapitału emerytalnego wszystkich ubezpieczonych. Wydatki na świadczenia dla cudzoziemców wynoszą mniej niż 1,0%. Cudzoziemcy nie są więc kluczową podporą polskiej gospodarki (choć są pomocną siłą roboczą) ani też nie drenują polskich funduszy społecznych.

W tej chwili większym problemem dla państwa polskiego są wydatki na zapewnienie ochrony socjalnej (dostęp do usług, świadczeń opieki zdrowotnej) cudzoziemcom – uchodźcom z Ukrainy, którzy nie pracują i nie są ubezpieczeni. Są to najczęściej kobiety i dzieci w wieku szkolnym.

Pozycja prawna uchodźców z Ukrainy jest uregulowana w prawie unijnym. Z jednej strony rozporządzenie nr 1231/2010¹⁹ rozszerza obowiązywanie unijnej koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego na obywateli państw trzecich przebywających legalnie w państwie członkowskim i będących w sytuacji transgranicznej. Z drugiej strony dyrektywa 2001/55/WE²⁰ wprowadza ramy prawne uproszczonego dostępu uchodźców do unijnych rynków pracy.

Szerokim echem w Polsce odbiła się sprawa Balandin²¹. Pytanie zadane w trybie prejudycjalnym dotyczyło kwestii, czy pojęcie „legalnego pobytu” z rozporządzenia nr 1231/2010 dotyczy wyłącznie pobytu stałego, czy także tymczasowego. TSUE orzekł, że obywatele państw trzecich przebywający i pracujący czasowo w państwach członkowskich UE również są objęci rozszerzeniem zasad koordynacji zabezpieczenia społecznego jedynie z uwagi na fakt, że legalnie przebywają i pracują w państwie członkowskim UE. Oznacza to w praktyce, że nie ma podstaw do badania ośrodka interesów życiowych obywatela państwa trzeciego, a wyłącznie są podstawy do badania zezwolenia na legalny pobyt.

Wydane przez ZUS zaświadczenia A1 dotyczą w zdecydowanej większości obywateli polskich. Według danych za trzy kwartały 2023 r. obywatelom państw trzecich wydano 114,0 tys. spośród 723,0 tys. zaświadczeń A1 (czyli 19,0%

ogółu), w tym 70,0 tys. Ukraińcom, a 30,0 tys. Białorusinom. Trzeba pamiętać o tym, że jest to liczba dokumentów, a nie osób. Liczba osób jest zapewne znacznie mniejsza, biorąc pod uwagę, że przeciętne delegowanie w Unii trwa około 4 miesiące.

Około 84,0% zaświadczeń A1 dla obywateli państw trzecich wydano na podstawie art. 13 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 883/2004 z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawie koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego²² – praca w kilku państwach członkowskich (głównie w transporcie drogowym i w mniejszym stopniu w budownictwie), a około 16,0% na podstawie art. 12 – delegowanie (dominujący jest sektor budownictwa; widoczni są też profesjonaliści, czyli naukowcy, prawnicy, menedżerowie, ale także opiekuni i pracownicy tymczasowi). Tylko około 1,0% zaświadczeń A1 dla obywateli państw trzecich dotyczy osób pracujących na własny rachunek. Pozostali to osoby wykonujący pracę zależną.

Kwestia delegowania obywateli państw trzecich, zwłaszcza w ostatnim okresie w związku z masowym napływem uchodźców, budzi jednak krytyczne uwagi państw członkowskich, mimo jasnych przepisów UE w tym zakresie. Kluczowa w tym obszarze jest lepsza współpraca państw członkowskich, w tym zastosowanie nowoczesnych metod cyfryzacji, digitalizacji i elektronicznej wymiany danych.

3.2. Delegowanie pracowników – sprawozdanie KE ze stosowania i wykonania dyrektywy 2018/957 przez państwa członkowskie

W obszarze delegowania pojawiło się wiele problemów, które nadal wymagają rozwiązania. Dlatego podjęto decyzję o przygotowaniu sprawozdania KE dotyczącego stosowania i wykonywania dyrektywy 2018/957²³.

W sprawozdaniu dokonano analizy przepisów krajowych odnoszących się do stosowania i wykonywania przez państwa członkowskie przywołanej dyrektywy, zgodnie z wymogami jej art. 2. Sprawozdaniu towarzyszy dokument roboczy służb KE²⁴.

W obu ww. dokumentach zwrócono szczególną uwagę na sytuację pracowników delegowanych w łańcuchach podwykonawców²⁵, uwzględniono przy tym niedawny wzrost delegowania pracowników będących obywatelami państw trzecich i jego spodziewany rozwój jako ważnego kanału mobilności wewnątrzunijnej²⁶. Zbadano również, czy konieczne jest wprowadzenie zmian w dyrektywie 2018/957.

Informacje zawarte w sprawozdaniu i dokumencie roboczym opierają się na krajowych środkach transpozycji dyrektywy 2018/957, o których państwa członkowskie poinformowały KE, zgodnie z wymogami art. 3 ust. 1 ww. dyrektywy²⁷.

3.2.1. Delegowanie podwójne lub łańcuchowe

Delegowanie podwójne lub łańcuchowe występuje wtedy, gdy przedsiębiorstwo użytkownik wysła pracownika do tymczasowego wykonywania pracy w państwie członkowskim innym niż państwo członkowskie, w którym pracownik zazwyczaj pracuje dla agencji pracy tymczasowej lub dla przedsiębiorstwa użytkownika²⁸.

W dyrektywie 2018/957 wyjaśniono, że w takiej sytuacji agencja pracy tymczasowej jest uznawana za przedsiębior-

stwo delegujące. Oznacza to, że agencja pracy tymczasowej musi wypełniać wszystkie odpowiednie obowiązki. Ponadto przedsiębiorstwo użytkownik jest zobowiązane do poinformowania agencji pracy tymczasowej w odpowiednim czasie, jeżeli planuje wysłać pracownika delegowanego przez agencję pracy tymczasowej do wykonywania pracy w innym państwie członkowskim²⁹.

Ramy czasowe, w jakich przedsiębiorstwo użytkownik ma poinformować agencję pracy tymczasowej o sytuacji podwójnego lub łańcuchowego delegowania (co znajduje odzwierciedlenie w sformułowaniu „w odpowiednim czasie” w dyrektywie 2018/957), różnią się w poszczególnych państwach członkowskich. Niektóre z nich wymagają, aby takie informacje były przekazywane przed rozpoczęciem pracy (Belgia, Niemcy, Litwa, Luksemburg, Malta, Niderlandy, Austria, Portugalia), inne w rozsądnym terminie przed delegowaniem (Dania, Estonia, Grecja, Francja, Cypr) lub niezwłocznie (Włochy).

3.2.2. Warunki zatrudnienia i wynagrodzenia

Na mocy dyrektywy 2018/957 wprowadzono zmiany w art. 3 ust. 1 dyrektywy 96/71/WE w odniesieniu do warunków zatrudnienia mających zastosowanie do pracowników delegowanych, a mianowicie:

- 1) stosowanie we wszystkich sektorach warunków zatrudnienia wynikających z powszechnie stosowanych umów zbiorowych lub orzeczeń arbitrażowych lub mających zastosowanie zgodnie z art. 3 ust. 8 dyrektywy 96/71/WE;
- 2) pojęcie „wynagrodzenia” zastąpiło pojęcie „minimalnych stawek płacy”;
- 3) do warunków zatrudnienia dodano dwa nowe elementy:
 - a) warunki zakwaterowania pracowników, w przypadku gdy jest ono zapewniane przez pracodawcę pracownikom znajdującym się daleko od ich normalnego miejsca pracy oraz
 - b) dodatki lub zwrot wydatków dla pracowników znajdujących się daleko od domu z powodów zawodowych;
- 4) rozszerzono obowiązki informacyjne.

W dyrektywie 2018/957 zwiększono zakres stosowania umów zbiorowych uznanych za powszechnie stosowane we wszystkich sektorach (a nie tylko w sektorze budowlanym).

W zakresie wynagrodzenia w powyższej dyrektywie zastąpiono pojęcie „minimalnych stawek płacy” pojęciem „wynagrodzenia”, ponieważ termin ten – choć obejmuje pojęcie „minimalnych stawek płacy” – to wykracza poza nie. Państwa członkowskie muszą zatem zapewnić, aby pracownicy delegowani na ich terytorium otrzymywali „wynagrodzenie”, które jest zdefiniowane jako wszystkie elementy wynagrodzenia obowiązkowe na mocy prawa krajowego lub umów zbiorowych uznanych za powszechnie stosowane lub mających zastosowanie zgodnie z art. 3 ust. 8 dyrektywy 96/71/WE.

Prawie wszystkie państwa członkowskie włączyły do swojego ustawodawstwa krajowego przepis dotyczący wynagrodzenia, o którym mowa w dyrektywie 2018/957. Niektóre zdecydowały się na ogólną lub szeroką definicję wynagrodzenia (Belgia, Niemcy, Estonia, Irlandia, Chorwacja, Węgry, Włochy, Malta, Austria, Polska, Finlandia), inne natomiast wymieniają obowiązkowe elementy wynagrodzenia (Bułgaria, Czechy, Hiszpania, Francja, Cypr, Łotwa, Litwa, Luksemburg,

Niderlandy, Portugalia, Rumunia, Słowenia). Jedynie Irlandia i Portugalia nie dokonały zamiany tych pojęć.

Większość państw członkowskich uważa, że zastąpienie „minimalnych stawek płacy” „wynagrodzeniem” poprawiło prawa pracowników delegowanych³⁰. Komisja zwraca jednak uwagę, że partnerzy społeczni, a w szczególności pracodawcy, zgłaszają trudności w określaniu wynagrodzenia mającego zastosowanie do pracowników delegowanych wraz ze wszystkimi jego obowiązkowymi elementami³¹. Związane są one głównie ze złożonością ustalania wynagrodzenia w praktyce, np. w odniesieniu do umów zbiorowych (w szczególności wynagrodzenia i jego obowiązkowych elementów)³². Pracodawcom trudno jest zrozumieć, jakie obowiązkowe elementy wynagrodzenia mają brać pod uwagę.

Dyrektywa 2018/957 dodaje również dwa nowe elementy do wykazu podstawowych warunków zatrudnienia w przyjmującym państwie, które mają zostać zapewnione pracownikowi delegowanemu do tego państwa członkowskiego:

- 1) warunki zakwaterowania pracowników, w przypadku gdy jest ono zapewniane przez pracodawcę pracownikom znajdującym się daleko od ich normalnego miejsca pracy;
- 2) stawki dodatków lub zwrot wydatków na pokrycie kosztów podróży, wyżywienia i zakwaterowania dla pracowników znajdujących się daleko od domu z powodów zawodowych.

Spośród państw członkowskich w 12 obowiązują przepisy dotyczące warunków zakwaterowania, w przypadku gdy pracownicy znajdują się daleko od ich normalnego miejsca pracy, i przepisy te mają zastosowanie do pracowników delegowanych (Bułgaria, Czechy, Dania, Niemcy, Grecja, Łotwa, Litwa, Luksemburg, Węgry, Portugalia, Słowenia, Finlandia). Słowenia stosuje te przepisy wyłącznie do pracowników lokalnych oddelegowanych za granicę (nie mają one zastosowania do pracowników delegowanych do Słowenii).

Także 12 państw członkowskich (Belgia, Irlandia, Hiszpania, Francja, Chorwacja, Włochy, Cypr, Malta, Niderlandy, Słowacja, Polska, Szwecja) nie określa w swoich przepisach krajowych warunków zakwaterowania, w przypadku gdy pracownicy znajdują się daleko od ich normalnego miejsca pracy. Takie warunki mogą być jednak uwzględnione w umowach zbiorowych lub indywidualnych umowach o pracę, zgodnie z obowiązującymi umowami zbiorowymi, i obejmowałyby pracowników delegowanych (delegowanych pracowników tymczasowych w przypadku Polski), z wyjątkiem Belgii i Irlandii.

3.2.3. Obowiązki w zakresie informowania

Dyrektywa 2018/957 stanowi, że państwa członkowskie muszą (bez zbędnej zwłoki i w przejrzysty sposób) podawać do wiadomości publicznej informacje o warunkach zatrudnienia mających zastosowanie na mocy art. 3 ust. 1 dyrektywy 96/71/WE, w tym o elementach składowych wynagrodzenia oraz o warunkach zatrudnienia mających zastosowanie do pracowników delegowanych długoterminowo. Państwa członkowskie muszą zapewnić, by informacje podawane na jednej oficjalnej krajowej stronie internetowej były dokładne i aktualne.

Państwa członkowskie utworzyły krajowe strony internetowe na temat delegowania w celu wypełnienia rozszerzonych

obowiązków informacyjnych wynikających z dyrektywy 2018/957.

W swoim sprawozdaniu KE stwierdziła niedociągnięcia w treści informacji publikowanych przez państwa członkowskie, takie jak trudności ze znalezieniem informacji na temat umów zbiorowych oraz niekompletne lub nieaktualne informacje na krajowych stronach internetowych³³. Szczególnie w przypadku pracodawców ważne jest, aby informacje o warunkach zatrudnienia (w szczególności o wynagrodzeniu i wszystkich jego obowiązkowych elementach) mających zastosowanie do pracowników delegowanych (w tym o umowach zbiorowych i o delegowaniu długoterminowym) były kompletne i aktualne.

3.2.4. Przepisy dotyczące delegowania długoterminowego

Dyrektywa 2018/957 wprowadza nowe przepisy dotyczące delegowania długoterminowego, jeżeli rzeczywisty okres delegowania przekracza 12 miesięcy lub 18 miesięcy w przypadku złożenia przez przedsiębiorstwo umotywowanego powiadomienia. W takich sytuacjach należy zagwarantować wszystkie mające zastosowanie warunki zatrudnienia w przyjmującym państwie członkowskim, określone w przepisach prawa lub w umowie zbiorowej w rozumieniu art. 3 ust. 8 dyrektywy 96/71/WE, z dwoma wyjątkami³⁴.

Prawie wszystkie państwa członkowskie gwarantują pracownikom oddelegowanym długoterminowo wszystkie dodatkowe warunki zatrudnienia mające zastosowanie na mocy prawa lub umów zbiorowych lub orzeczeń arbitrażowych, które zostały uznane za powszechnie stosowane.

3.2.5. Równe traktowanie delegowanych pracowników tymczasowych

Dyrektywa 2018/957 stanowi, że delegowani pracownicy tymczasowi muszą być traktowani w taki sam sposób w odniesieniu do kwestii objętych art. 5 dyrektywy 2008/104/WE³⁵ jak pracownicy wynajęci przez agencje pracy tymczasowej mające siedzibę w państwie członkowskim, w którym wykonywana jest praca.

Prawie wszystkie państwa członkowskie (z wyjątkiem Irlandii i Słowenii) wprowadziły obowiązek zagwarantowania pracownikom delegowanym warunków zatrudnienia, które mają zastosowanie zgodnie z art. 5 dyrektywy 2008/104/WE³⁶.

3.2.6. Dodatki z tytułu delegowania

Wiele państw członkowskich (Belgia, Bułgaria, Niemcy, Estonia, Irlandia, Grecja, Hiszpania, Francja, Chorwacja, Włochy, Cypr, Łotwa, Litwa, Luksemburg, Malta, Niderlandy, Polska, Portugalia, Rumunia, Słowacja, Finlandia) określa, które części dodatków z tytułu delegowania są wypłacane jako zwrot wydatków faktycznie poniesionych w związku z delegowaniem, a które stanowią część wynagrodzenia.

Komisja stwierdziła, że niektóre państwa członkowskie (Czechy, Dania, Węgry, Austria, Słowenia, Szwecja) nie uwzględniły w swoim prawie krajowym przepisu szczegółowego, zgodnie z którym dodatki z tytułu delegowania stanowią część wynagrodzenia, chyba że są wypłacane jako zwrot wydatków faktycznie poniesionych w związku z delegowaniem. Ponadto przepisy krajowe niektórych państw członkowskich (Belgia, Czechy, Dania, Niemcy, Irlandia, Hiszpania, Luksemburg, Węgry, Łotwa, Malta, Niderlandy, Austria, Por-

tugalia, Polska, Słowenia, Finlandia) nie zawierają stwierdzenia lub nie precyzują wyraźnie, że zwrot kosztów podróży, wyżywienia i zakwaterowania pracownika delegowanego odbywa się zgodnie z prawem krajowym lub praktyką krajową państwa członkowskiego pochodzenia.

3.2.7. Umowy zbiorowe

Dyrektywa 2018/957 rozszerza możliwość stosowania do pracowników delegowanych umów zbiorowych, które nie są uznane za powszechnie stosowane w państwach posiadających już system uznawania umów zbiorowych za powszechnie stosowane³⁷.

Pośród 18 państw członkowskich, które wykorzystują powszechnie stosowane umowy zbiorowe, co najmniej 4 państwa członkowskie (Grecja, Węgry, Niderlandy, Finlandia) skorzystały z przewidzianej w ww. dyrektywie możliwości stosowania do pracowników delegowanych również umów zbiorowych, które nie są powszechnie stosowane.

3.2.8. Współpraca między państwami członkowskimi

W dyrektywie 2018/957 wprowadzono wymóg, aby państwa członkowskie zapewniły współpracę między organami lub podmiotami właściwymi do monitorowania warunków zatrudnienia, o których mowa w art. 3 dyrektywy 96/71/WE. Wszystkie państwa członkowskie uwzględniły w swoim ustawodawstwie krajowym przepisy dotyczące współpracy między właściwymi organami i podmiotami krajowymi.

3.2.9. Delegowanie obywateli państw trzecich

Dyrektywy o delegowaniu pracowników mają zastosowanie w równym stopniu do pracowników delegowanych będących obywatelami UE, jak i do pracowników delegowanych będących obywatelami państw trzecich. W tym kontekście pracownicy będący obywatelami państw trzecich, którzy są zatrudnieni zgodnie z prawem i na stałe przez usługodawcę prowadzącego przedsiębiorstwo w państwie członkowskim, mogą być delegowani do innego państwa członkowskiego bez podlegania w tym drugim państwie członkowskim nieuzasadnionym formalnościom administracyjnym, takim jak obowiązek uzyskania zezwolenia na pracę³⁸.

W większości państw członkowskich te same ogólne przepisy o delegowaniu, które stanowią transpozycję odpowiednich przepisów UE, mają zastosowanie do delegowanych obywateli państw trzecich. Jednakże 3 państwa członkowskie (Chorwacja, Łotwa, Niderlandy) wprowadziły do swoich krajowych ram prawnych przepisy szczegółowe dotyczące delegowania obywateli państw trzecich. Według ustawodawstwa Chorwacji i Niderlandów osoba legalnie zatrudniona w państwie członkowskim, w którym jej pracodawca ma siedzibę, nie musi posiadać zezwolenia na pracę. Podobnie w łotewskim prawie pracy nałożono na pracodawcę obowiązek złożenia oświadczenia, że pracownik jest legalnie zatrudniony w wysyłającym państwie członkowskim³⁹.

Komisja zauważa, że delegowani obywatele państw trzecich są na ogół bardziej narażeni na nadużycia, takie jak oszukańcze delegowanie pracowników, naruszenia praw pracowniczych, niepewne warunki pracy, nieregularne płatności i nieopłacenie składek na ubezpieczenie społeczne⁴⁰. Ponadto delegowani obywatele państw trzecich zwykle ak-

ceptują wynagrodzenie poniżej tego, jakie powinno być wypłacane⁴¹. Ryzyko związane z niepewnymi warunkami życia i pracy wydaje się również większe w przypadku delegowanych obywateli państw trzecich⁴².

Delegowani obywatele państw trzecich są bardziej podatni na zagrożenia niż pracownicy delegowani z UE ze względu na ich potencjalną zależność od pracodawcy w zakresie odnowienia zezwolenia na pracę lub zezwolenia na pobyt⁴³. Często nie są oni także świadomi swoich praw i napotykną bariery językowe.

Zidentyfikowanym sytuacjom można zaradzić za pomocą wielu środków, takich jak: zapewnienie lepszego dostępu do informacji na temat praw pracowniczych dotyczących delegowanych pracowników z państw trzecich⁴⁴, zacieśnianie współpracy transnarodowej między organami odpowiedzialnymi za egzekwowanie prawa a organami do spraw migracji, wzmocnienie egzekwowania przepisów o delegowaniu w konkretnych sektorach, w których liczba oddelegowanych obywateli państw trzecich jest wysoka.

3.3. Główne wnioski ze sprawozdania KE i dokumentu roboczego oraz potencjalne dalsze działania

Transpozycja dyrektywy 2018/957 przez wszystkie państwa członkowskie poprawiła warunki pracy pracowników delegowanych, w szczególności w odniesieniu do ich wynagrodzenia, równego traktowania delegowanych pracowników tymczasowych oraz zwrotu wydatków poniesionych w związku z delegowaniem (np. wydatków na podróż, wyżywienie i zakwaterowanie).

Przepisy państw członkowskich są zasadniczo zgodne z wymogami przywołanej dyrektywy. Komisja zidentyfikowała jednak różne przypadki niezgodności krajowych środków z transponowaną dyrektywą, które mogą być przedmiotem dalszych działań. Owe niezgodności dotyczą kwestii, takich jak: delegowanie podwójne lub łańcuchowe, wynagrodzenie, dwa nowe elementy warunków zatrudnienia w przyjmującym państwie członkowskim, delegowanie długoterminowe, równe traktowanie pracowników tymczasowych, dodatki z tytułu delegowania czy monitorowanie, kontrola i egzekwowanie. Komisja będzie dalej współpracować z państwami członkowskimi w celu zapewnienia poprawnej transpozycji i stosowania dyrektywy 2018/957.

Komisja stwierdziła pewne trudności w określeniu wynagrodzenia mającego zastosowanie do pracowników delegowanych wraz ze wszystkimi jego obowiązkowymi elementami. W ścisłej współpracy z państwami członkowskimi i partnerami społecznymi Europejski Urząd ds. Pracy⁴⁵ mógłby opracować narzędzie ułatwiające obliczanie wynagrodzenia pracowników delegowanych i zwiększające jego przejrzystość. Takie narzędzie, w odniesieniu do którego Urząd mógłby ustanowić elementy ogólne, byłoby wykorzystywane i wdrażane na szczeblu krajowym.

Komisja odnotowała również pewne obawy związane z warunkami zakwaterowania, które mogą mieć wpływ na pracowników delegowanych. Krajowe organy kontroli i partnerzy społeczni (w szczególności związki zawodowe) mogliby wraz z Europejskim Urzędem ds. Pracy przygotować ukierunkowane kampanie uświadamiające w celu rozwiązania takich kwestii, jak niespełniające norm warunki zakwaterowania,

obejmujące bardziej szczegółowe informacje na temat prawa pracowników delegowanych do warunków zakwaterowania w przyjmujących państwach członkowskich (w przypadku gdy są one zapewniane pracownikom krajowym) oraz sankcji za nieprzestrzeganie tego prawa.

Istotne jest również, aby pracodawcy i pracownicy mieli dostęp do kompletnych i aktualnych informacji o warunkach zatrudnienia (w szczególności o wynagrodzeniu i wszystkich jego obowiązkowych elementach) mających zastosowanie do pracowników delegowanych (w tym o umowach zbiorowych i o delegowaniu długoterminowym). Europejski Urząd ds. Pracy mógłby zatem kontynuować i zacieśnić współpracę z państwami członkowskimi w zakresie zwiększenia przejrzystości, kompleksowości i aktualności takich informacji oraz ułatwienia dostępu do nich dla pracowników delegowanych i usługodawców.

Komisja zidentyfikowała niepokojące kwestie związane z praktycznym stosowaniem przepisów dyrektywy 2018/957 do delegowanych pracowników tymczasowych. Problemami tymi mógłby się zająć Europejski Urząd ds. Pracy, w ścisłej współpracy z państwami członkowskimi, tak aby zapewnić skuteczniejszą i szerzej zakrojoną współpracę transgraniczną oraz działania w zakresie egzekwowania przepisów ukierunkowane na pracę tymczasową. Partnerzy społeczni mogliby również rozważyć wspieranie działań inspektoratów pracy.

Ponadto państwa członkowskie mogłyby przeprowadzać przeglądy istniejącego prawodawstwa i jego wdrażania na szczeblu krajowym lub wprowadzić, z pomocą Europejskiego Urzędu ds. Pracy, usługi wsparcia dla agencji pracy tymczasowej i przedsiębiorstw użytkowników w zakresie stosowania przepisów o delegowaniu.

Oprócz tego w odniesieniu do pracowników delegowanych będących obywatelami państw trzecich Europejski Urząd ds. Pracy mógłby odegrać kluczową rolę w ułatwianiu dostępu do informacji i wspieraniu państw członkowskich dzięki zacieśnieniu transnarodowej współpracy między krajowymi organami odpowiedzialnymi za egzekwowanie przepisów⁴⁶.

Biorąc pod uwagę główne wnioski i dalsze działania przedstawione wyżej, KE nie widzi na tym etapie potrzeby proponowania zmian ani w dyrektywie 2018/957, ani w dyrektywie 96/71/WE.

4. PODSUMOWANIE

Akcesja Polski do UE z dniem 1 maja 2004 r. umożliwiła swobodny przepływ obywateli polskich do krajów członkowskich Wspólnoty, z czego Polacy w dużym stopniu korzystają, a przemieszczają się głównie z powodu aktywności ekonomicznej, ale również w innych celach.

Ze swobody świadczenia usług i prowadzenia działalności gospodarczej, a w największym stopniu z instytucji prawa do delegowania pracowników korzystają także polscy przedsiębiorcy. Delegowanie jest wyjątkiem od zasady ogólnej – tam, gdzie pracujemy, tam płacimy podatki i składki na ubezpieczenia społeczne. Delegowanie daje możliwość opłacania składek w kraju, z którego pochodzimy, a uzyskiwania dochodów z aktywności ekonomicznej w kraju, w którym pracujemy. To niebagatelna kwestia, zwłaszcza w obliczu nadal dość istotnych różnic ekonomicznych (uzyskiwanych dochodów z pracy).

Aktywność ekonomiczna podejmowana w różnych krajach członkowskich UE wpływa na budowanie w systemach zabezpieczenia społecznego uprawnień do świadczeń krótkookresowych (zasiłkowych) w okresie pobytu i pracy, jak również na budowanie kapitału emerytalnego na przyszłość. Każdy bowiem okres ubezpieczenia społecznego jest częścią całego kapitału emerytalnego w momencie, kiedy spełnimy warunki nabycia prawa do emerytury. To zapewnia nam koordynacja systemów zabezpieczenia społecznego, którą Polska stosuje do wszystkich obywateli UE⁴⁷.

Polskie instytucje zabezpieczenia społecznego zbudowały bardzo dobrą relację z unijnymi instytucjami zabezpieczenia społecznego we wszystkich krajach członkowskich UE, co ułatwia stosowanie przepisów prawa koordynacyjnego. Pomaga to również w przekazywaniu informacji i danych poszczególnych obywateli przemieszczających się w UE.

Z wniosków płynących z 20-letniej bytności Polski w UE wynika, że na poprawę stosowania przepisów koordynacyjnych korzystnie wpływają procesy digitalizacji i cyfryzacji oraz lepsze wykorzystanie baz danych, będących w posiadaniu państw członkowskich UE.

Należy zatem kontynuować, pogłębiać i rozwijać te procesy, które pomagają obywatelom UE w realizacji ich podstawowych praw związanych ze swobodnym przemieszczaniem się, mieszkaniem w innym kraju i budowaniem swojego życia zawodowego i społecznego. Trzeba także regularnie analizować stosowanie przepisów o swobodnym przemieszczaniu się obywateli UE, w tym dotyczących delegowania, aby były one skuteczne i dawały realną ochronę wszystkim uprawnionym.

Przypisy

- ¹ Sprawozdanie Komisji dla Parlamentu Europejskiego, Rady i Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego dotyczące stosowania i wykonywania dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/957 z dnia 28 czerwca 2018 r. zmieniającej dyrektywę 96/71/WE dotyczącą delegowania pracowników w ramach świadczenia usług, COM (2024) 320 final, Bruksela, dnia 30.04.2024, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/pl/TXT/?uri=COM:2024:320:FIN>, dostęp: 29.11.2024.
- ² Traktat z Maastricht (oficjalnie: Traktat o Unii Europejskiej, wersja skonsolidowana Dz. Urz. UE C 202 z 7.06.2016, s. 13, dalej: TUE) ustanowił UE. Jest to umowa międzynarodowa parafowana dnia 11 grudnia 1991 r., podpisana dnia 7 lutego 1992 r. w Maastricht w Holandii. TUE wszedł w życie z dniem 1 listopada 1993 r. po referendum przeprowadzonych w 12 krajach członkowskich.
- ³ Dyrektywa 2004/38/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawie prawa obywateli Unii i członków ich rodzin do swobodnego przemieszczania się i pobytu na terytorium państw członkowskich, zmieniająca rozporządzenie (EWG) nr 1612/68 i uchylająca dyrektywy 64/221/EWG, 68/360/EWG, 72/1194/EWG, 73/148/EWG, 75/34/EWG, 75/35/EWG, 90/364/EWG, 90/365/EWG i 93/96/EWG, Dz. Urz. WE L 158 z 30.04.2004, s. 77, Dz. Urz. UE Polskie wydanie specjalne, rozdz. 5, t. 5, s. 46, dalej: dyrektywa 2004/38/WE.
- ⁴ G. Uścińska, M. Żukowski, *Konsekwencje integracji europejskiej dla polityki społecznej*, w: *Stulecie polskiej polityki społecznej 1918-2018*, red. E. Bojanowska, M. Grewiński, M. Rymusza, G. Uścińska, Warszawa 2018, s. 487-505.
- ⁵ G. Uścińska, *Zabezpieczenie społeczne osób korzystających z prawa do swobodnego przemieszczania się w Unii Europejskiej*, Warszawa 2013.
- ⁶ Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (wersja skonsolidowana), Dz. Urz. UE C 202 z 7.06.2016, s. 47, dalej: TFUE.

- ⁷ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 492/2011 z dnia 5 kwietnia 2011 r. w sprawie swobodnego przepływu pracowników wewnątrz Unii, Dz. Urz. UE L 141 z 27.05.2011, s. 1.
- ⁸ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/589 z dnia 13 kwietnia 2016 r. w sprawie europejskiej sieci służb zatrudnienia (EURES), dostępu pracowników do usług w zakresie mobilności i dalszej integracji rynków pracy oraz zmiany rozporządzeń (UE) nr 492/2011 i (UE) nr 1296/2013, Dz. Urz. UE L 107 z 22.04.2016, s. 1.
- ⁹ Dyrektywa 96/71/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 16 grudnia 1996 r. dotycząca delegowania pracowników w ramach świadczenia usług, Dz. Urz. WE L 18 z 21.01.1997, s. 1, Dz. Urz. UE Polskie wydanie specjalne, rozdz. 5, t. 2, s. 431, dalej: dyrektywa 96/71/WE.
- ¹⁰ Dyrektywa 2005/36/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 7 września 2005 r. w sprawie uznawania kwalifikacji zawodowych, Dz. Urz. UE L 255 z 30.09.2005, s. 2.
- ¹¹ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/54/UE z dnia 16 kwietnia 2014 r. w sprawie środków ułatwiających korzystanie z praw przyznanych pracownikom w kontekście swobodnego przepływu pracowników, Dz. Urz. UE L 128 z 30.04.2014, s. 8-14.
- ¹² Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/67/UE z dnia 15 maja 2014 r. w sprawie egzekwowania dyrektywy 96/71/WE dotyczącej delegowania pracowników w ramach świadczenia usług, zmieniająca rozporządzenie (UE) nr 1024/2012 w sprawie współpracy administracyjnej za pośrednictwem systemu wymiany informacji na rynku wewnętrznym („rozporządzenie w sprawie IMI”), Dz. Urz. UE L 159 z 28.05.2014, s. 11, dalej: dyrektywa 2014/67/UE.
- ¹³ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/957 z dnia 28 czerwca 2018 r. zmieniająca dyrektywę 96/71/WE dotyczącą delegowania pracowników w ramach świadczenia usług, Dz. Urz. UE L 173 z 9.07.2018, s. 16, dalej: dyrektywa 2018/957.
- ¹⁴ G. Uścińska, *Orzecznictwo Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości w sprawach swobodnego przepływu pracowników*, „Zabezpieczenie Społeczne. Teoria, Prawo, Praktyka. Zeszyty Naukowe Zakładu Zabezpieczenia Społecznego IPS UW” 2015, nr 4, s. 84-90.
- ¹⁵ G. Uścińska, *Delegowanie pracowników w prawie Unii Europejskiej. Ocena i zagrożenia w kontekście nowej dyrektywy w sprawie delegowania pracowników*, „Polityka Społeczna” 2018, nr 5-6, s. 1-8 oraz też: *Delegowanie pracowników w prawie Unii Europejskiej. Proponowane zmiany, ocena i zagrożenia w przepisach o koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego*, „Polityka Społeczna” 2018, nr 7, s. 1-8.
- ¹⁶ G. Uścińska, *Zabezpieczenie społeczne z perspektywy 10 lat w Unii Europejskiej. Ustawodawstwo właściwe*, „Polityka Społeczna” 2014, nr 8, s. 1-8.
- ¹⁷ Sprawozdanie Komisji..., dok. cyt.
- ¹⁸ Ustawa z dnia 12 marca 2022 r. o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa, tekst jednolity Dz.U. z 2024 r. poz. 167 ze zm.
- ¹⁹ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1231/2010 z dnia 24 listopada 2010 r. rozszerzające rozporządzenie (WE) nr 883/2004 i rozporządzenie (WE) nr 987/2009 na obywateli państw trzecich, którzy nie są jeszcze objęci tymi rozporządzeniami jedynie ze względu na swoje obywatelstwo, Dz. Urz. UE L 344 z 29.12.2010, s. 1, dalej: rozporządzenie nr 1231/2010.
- ²⁰ Dyrektywa Rady 2001/55/WE z dnia 20 lipca 2001 r. w sprawie minimalnych standardów przyznawania tymczasowej ochrony na wypadek masowego napływu wysiedleńców oraz środków wspierających równowagę wysiłków między państwami członkowskimi związanych z przyjęciem takich osób wraz z jego następstwami, Dz. Urz. WE L 212 z 7.08.2001, s. 12, Dz. Urz. UE Polskie wydanie specjalne, rozdz. 19, t. 4, s. 162.
- ²¹ Wyrok TSUE z dnia 24 stycznia 2019 r. w sprawie C-477/17 Raad van bestuur van de Sociale verzekeringsbank v. D. Balandin i in., ECLI:EU:C:2019:60, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/pl/TXT/?uri=CELEX:62017CJ0477>, dostęp: 29.11.2024.
- ²² Dz. Urz. WE L 166 z 30.04.2004, s. 1, Dz. Urz. UE Polskie wydanie specjalne, rozdz. 5, t. 5, s. 72.
- ²³ Zob. Sprawozdanie Komisji..., dok. cyt.
- ²⁴ Commission Staff Working Document Accompanying the document Report from The Commission to The European Parliament, The Council and The European Economic and Social Committee on the application and implementation of Directive (EU) 2018/957 of the European

- Parliament and of the Council of 28 June 2018 amending Directive 96/71/EC concerning the posting of workers in the framework of the provision of services {COM (2024) 320 final}, Brussels, 30.04.2024, SWD (2024) 320 final, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52024SC0320>, dostęp: 2.12.2024, dalej: document roboczy.
- ²⁵ Art. 2 ust. 2 dyrektywy 2018/957.
- ²⁶ European Labour Authority, *Report on the cooperation practices, possibilities and challenges between Member States – specifically in relation to the posting of third-country nationals* (Sprawozdanie w sprawie praktyk, możliwości i wyzwań związanych ze współpracą między państwami członkowskimi, w szczególności w odniesieniu do delegowania obywateli państw trzecich), Final Report, ELA/2022/RS/027/ELA.306-2021/TITLE 3/2.2, February 2023, <https://www.ela.europa.eu/sites/default/files/2023-04/ela-report-posting-third-country-nationals.pdf>, dostęp: 2.12.2024, dalej: raport ELA. Zob. również European Commission, *Employment and social developments in Europe 2023* (Zatrudnienie i sprawy społeczne w Europie w 2023 r.), <https://data.europa.eu/doi/10.2767/089698>, dostęp: 2.12.2024.
- ²⁷ KE gromadziła również informacje na temat stosowania i wykonania dyrektywy 2018/957 z innych źródeł, takich jak:
- 1) sieć ekspertów prawnych MoveS (sieć niezależnych ekspertów prawnych w dziedzinie mobilności wewnątrzunijnej, finansowana przez KE; obejmuje wszystkie 27 państw członkowskich UE, a także Islandię, Liechtenstein, Norwegię i Szwajcarię. Autorka należy do tej sieci ekspertów);
 - 2) Komitet Ekspertów ds. Delegowania Pracowników (Expert Committee on Posting of Workers – ECPW) – sprawozdanie podgrupy ds. transpozycji dyrektywy 2018/957 (Report of the subgroup on the transposition of Directive (EU) 2018/957, Report to the Committee of Experts on Posting of Workers [ECPW], May 2020, <https://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=22913&langId=en>, dostęp: 2.12.2024);
 - 3) *Study supporting the Monitoring of the Posting of Workers Directive 2018/957/EU and of the Enforcement Directive 2014/67/EU. The situation of temporary cross-border mobile workers and workers in subcontracting chains* (badanie wspierające monitorowanie dyrektywy 2018/957 i dyrektywy 2014/67/UE; zostało ono przygotowane dla KE, lecz odzwierciedla ono jedynie poglądy autorów, a KE nie ponosi odpowiedzialności za żadne konsekwencje wynikające z ponownego wykorzystania tej publikacji; <https://data.europa.eu/doi/10.2767/531736>, dostęp: 2.12.2024, dalej: badanie wspierające).
- KE zebrała również opinie państw członkowskich i partnerów społecznych za pomocą kwestionariusza rozesłanego przez Europejski Urząd ds. Pracy (European Labour Authority – ELA).
- ²⁸ Zob. pkt 3.1.1.3 sprawozdania podgrupy ds. transpozycji dyrektywy 2018/957, dok. cyt.
- ²⁹ Prawie wszystkie państwa członkowskie włączyły do swojego prawa krajowego przepisy dyrektywy 2018/957 dotyczące agencji pracy tymczasowej w sytuacji podwójnego lub łańcuchowego delegowania. Niektóre państwa członkowskie (Słowacja, Węgry) nie zezwalają przedsiębiorstw użytkownikom na przydzielanie pracowników tymczasowych innemu pracodawcy.
- ³⁰ Zob. pkt 3.1.1.4.3. dokumentu roboczego. Stwierdzono w nim, że 14 państw członkowskich, które udzieliły odpowiedzi na kwestionariusz dotyczący wdrażania dyrektywy 2018/957, uważa, że sytuacja pracowników delegowanych poprawiła się po zastąpieniu „minimalnych stawek płacy” „wynagrodzeniem”.
- ³¹ Tamże.
- ³² Niektóre zainteresowane strony, z którymi przeprowadzono wywiady w kontekście badania wspierającego monitorowanie dyrektywy 2018/957 i dyrektywy 2014/67/UE, zwracały uwagę na tę kwestię, w szczególności na wyzwania stojące przed pracodawcami i agencjami pracy tymczasowej. Zob. pkt 8.1.3. badania wspierającego, a także pkt 3.1.1.4.3. dotyczący wynagrodzeń w dokumencie roboczym.
- ³³ Zob. pkt 3.1.1.4.5. dokumentu roboczego, dotyczący w szczególności opinii zainteresowanych stron, w tym organizacji pracodawców.
- ³⁴ Te dwa wyjątki dotyczą:
- 1) procedur, formalności i warunków zawierania i rozwiązywania umów o pracę, w tym klauzul o zakazie konkurencji, oraz
 - 2) uzupełniających pracowniczych programów emerytalnych.
- ³⁵ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/104/WE z dnia 19 listopada 2008 r. w sprawie pracy tymczasowej, Dz. Urz. UE L 327 z 5.12.2008, s. 9, dalej: dyrektywa 2008/104/WE.
- ³⁶ Zob. Sprawozdanie Komisji..., dok. cyt.
- ³⁷ Zob. pkt 3.1.1.4.8. dokumentu roboczego.
- ³⁸ Wyrok TSUE z dnia 9 sierpnia 1994 r. w sprawie C-43/93 Raymond Vander Elst v. Office des migrations internationales, ECLI:EU:C:1994:310, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/pl/TXT/?uri=CELEX:61993CJ0043> (ang.), dostęp: 2.12.2024.
- ³⁹ Zob. pkt 2.2.1. raportu ELA.
- ⁴⁰ Zob. pkt 6.5.2. badania wspierającego, a także pkt 3.1. raportu ELA.
- ⁴¹ Zob. pkt 6.5.2. badania wspierającego.
- ⁴² Tamże, pkt 8.5.
- ⁴³ Zob. pkt 3.1. raportu ELA.
- ⁴⁴ Zob. w szczególności pkt 3.4.2. raportu ELA.
- ⁴⁵ Potencjalne dalsze działania Europejskiego Urzędu ds. Pracy przewidziane w sprawozdaniu wchodzą w zakres jego mandatu, polegającego na wspieraniu państw członkowskich i KE w skutecznym stosowaniu i egzekwowaniu prawa UE związanego z mobilnością pracowników w całej UE.
- ⁴⁶ Zob. sekcja 5.2. dokumentu roboczego.
- ⁴⁷ G. Uścińska, *Koordinacja systemów zabezpieczenia społecznego jako instrument realizacji ochrony socjalnej osób korzystających ze swobody przemieszczania się*, „Zabezpieczenie Społeczne. Teoria, Prawo, Praktyka” 2019, nr 9, s. 9-19.

Bibliografia

Literatura

- Uścińska G., *Delegowanie pracowników w prawie Unii Europejskiej. Ocena i zagrożenia w kontekście nowej dyrektywy w sprawie delegowania pracowników*, „Polityka Społeczna” 2018, nr 5-6.
- Uścińska G., *Delegowanie pracowników w prawie Unii Europejskiej. Proponowane zmiany, ocena i zagrożenia w przepisach o koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego*, „Polityka Społeczna” 2018, nr 7.
- Uścińska G., *Koordinacja systemów zabezpieczenia społecznego jako instrument realizacji ochrony socjalnej osób korzystających ze swobody przemieszczania się*, „Zabezpieczenie Społeczne. Teoria, Prawo, Praktyka” 2019, nr 9.
- Uścińska G., *Orzecznictwo Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości w sprawach swobodnego przepływu pracowników*, „Zabezpieczenie Społeczne. Teoria, Prawo, Praktyka. Zeszyty Naukowe Zakładu Zabezpieczenia Społecznego IPS UW” 2015, nr 4.
- Uścińska G., *Zabezpieczenie społeczne osób korzystających z prawa do swobodnego przemieszczania się w Unii Europejskiej*, Warszawa 2013.
- Uścińska G., *Zabezpieczenie społeczne z perspektywy 10 lat w Unii Europejskiej. Ustawodawstwo właściwe*, „Polityka Społeczna” 2014, nr 8.
- Uścińska G., Żukowski M., *Konsekwencje integracji europejskiej dla polityki społecznej*, w: *Stulecie polskiej polityki społecznej 1918-2018*, red. E. Bojanowska, M. Grewiński, M. Rymśza, G. Uścińska, Warszawa 2018.

Akty prawne

- Dyrektywa 96/71/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 16 grudnia 1996 r. dotycząca delegowania pracowników w ramach świadczenia usług, Dz. Urz. WE L 18 z 21.01.1997, s. 1, Dz. Urz. UE Polskie wydanie specjalne, rozdz. 5, t. 2, s. 431.
- Dyrektywa 2004/38/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawie prawa obywateli Unii i członków ich rodzin do swobodnego przemieszczania się i pobytu na terytorium państw członkowskich, zmieniająca rozporządzenie (EWG) nr 1612/68 i uchylająca dyrektywy 64/221/EWG, 68/360/EWG, 72/194/EWG, 73/148/EWG, 75/34/EWG, 75/35/EWG, 90/364/EWG, 90/365/EWG i 93/96/EWG, Dz. Urz. WE L 158 z 30.04.2004, s. 77, Dz. Urz. UE Polskie wydanie specjalne, rozdz. 5, t. 5, s. 46.
- Dyrektywa 2005/36/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 7 września 2005 r. w sprawie uznawania kwalifikacji zawodowych, Dz. Urz. UE L 255 z 30.09.2005, s. 2.
- Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/957 z dnia 28 czerwca 2018 r. zmieniająca dyrektywę 96/71/WE dotyczącą delegowania pracowników w ramach świadczenia usług, Dz. Urz. UE L 173 z 9.07.2018, s. 16.

- Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/54/UE z dnia 16 kwietnia 2014 r. w sprawie środków ułatwiających korzystanie z praw przyznanych pracownikom w kontekście swobodnego przepływu pracowników, Dz. Urz. UE L 128 z 30.04.2014, s. 8-14.
- Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/67/UE z dnia 15 maja 2014 r. w sprawie egzekwowania dyrektywy 96/71/WE dotyczącej delegowania pracowników w ramach świadczenia usług, zmieniająca rozporządzenie (UE) nr 1024/2012 w sprawie współpracy administracyjnej za pośrednictwem systemu wymiany informacji na rynku wewnętrznym („rozporządzenie w sprawie IMI”), Dz. Urz. UE L 159 z 28.05.2014, s. 11.
- Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/104/WE z dnia 19 listopada 2008 r. w sprawie pracy tymczasowej, Dz. Urz. UE L 327 z 5.12.2008, s. 9.
- Dyrektywa Rady 2001/55/WE z dnia 20 lipca 2001 r. w sprawie minimalnych standardów przyznawania tymczasowej ochrony na wypadek masowego napływu wysiedleńców oraz środków wspierających równowagę wysiłków między państwami członkowskimi związanych z przyjęciem takich osób wraz z jego następstwami, Dz. Urz. WE L 212 z 7.08.2001, s. 12, Dz. Urz. UE Polskie wydanie specjalne, rozdz. 19, t. 4, s. 162.
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 492/2011 z dnia 5 kwietnia 2011 r. w sprawie swobodnego przepływu pracowników wewnątrz Unii, Dz. Urz. UE L 141 z 27.05.2011, s. 1.
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/589 z dnia 13 kwietnia 2016 r. w sprawie europejskiej sieci służb zatrudnienia (EURES), dostępu pracowników do usług w zakresie mobilności i dalszej integracji rynków pracy oraz zmiany rozporządzeń (UE) nr 492/2011 i (UE) nr 1296/2013, Dz. Urz. UE L 107 z 22.04.2016, s. 1.
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1231/2010 z dnia 24 listopada 2010 r. rozszerzające rozporządzenie (WE) nr 883/2004 i rozporządzenie (WE) nr 987/2009 na obywateli państw trzecich, którzy nie są jeszcze objęci tymi rozporządzeniami jedynie ze względu na swoje obywatelstwo, Dz. Urz. UE L 344 z 29.12.2010, s. 1.
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 883/2004 z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawie koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego, Dz. Urz. WE L 166 z 30.04.2004, s. 1, Dz. Urz. UE Polskie wydanie specjalne, rozdz. 5, t. 5, s. 72.
- Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (wersja skonsolidowana), Dz. Urz. UE C 202 z 7.06.2016, s. 47.
- Traktat o Unii Europejskiej (wersja skonsolidowana), Dz. Urz. UE C 202 z 7.06.2016, s. 13.
- Ustawa z dnia 12 marca 2022 r. o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa, tekst jednolity Dz. U. z 2024 r. poz. 167 ze zm.
- Orzecznictwo
- Wyrok TSUE z dnia 9 sierpnia 1994 r. w sprawie C-43/93 Raymond Vander Elst v. Office des migrations internationales, ECLI:EU:C:1994:310, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/pl/TXT/?uri=CELEX:61993CJ0043> (ang.), dostęp: 2.12.2024.
- Wyrok TSUE z dnia 24 stycznia 2019 r. w sprawie C-477/17 Raad van bestuur van de Sociale verzekeringsbank v. D. Balandin i in., ECLI:EU:C:2019:60, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/pl/TXT/?uri=CELEX:62017CJ0477>, dostęp: 29.11.2024.
- Inne źródła
- Commission Staff Working Document Accompanying the document Report from The Commission to The European Parliament, The Council and The European Economic and Social Committee on the application and implementation of Directive (EU) 2018/957 of the European Parliament and of the Council of 28 June 2018 amending Directive 96/71/EC concerning the posting of workers in the framework of the provision of services {COM (2024) 320 final}, Brussels, 30.04.2024, SWD (2024) 320 final, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52024SC0320>, dostęp: 2.12.2024.
- European Commission, *Employment and social developments in Europe 2023* (Zatrudnienie i sprawy społeczne w Europie w 2023 r.), <https://data.europa.eu/doi/10.2767/089698>, dostęp: 2.12.2024.
- European Commission, M. Andriescu, S. Buckingham, A. Broughton (Ecorys), F. De Wispelaere, L. De Smedt (HIVA-KU Leuven), O. Gascon, A. Ongono Pomme (Spark Legal and Policy Consulting), E. Voss, K. Vitols (wmp consult), *Study supporting the Monitoring of the Posting of Workers Directive 2018/957/EU and of the Enforcement Directive 2014/67/EU. The situation of temporary cross-border mobile workers and workers in subcontracting chains*, <https://data.europa.eu/doi/10.2767/531736>, dostęp: 2.12.2024.
- European Labour Authority, *Report on the cooperation practices, possibilities and challenges between Member States – specifically in relation to the posting of third-country nationals* (Sprawozdanie w sprawie praktyk, możliwości i wyzwań związanych ze współpracą między państwami członkowskimi, w szczególności w odniesieniu do delegowania obywateli państw trzecich), Final Report, ELA/2022/RS/027/ELA.306-2021/TITLE 3/2.2, February 2023, <https://www.ela.europa.eu/sites/default/files/2023-04/ela-report-posting-third-country-nationals.pdf>, dostęp: 2.12.2024.
- Report of the subgroup on the transposition of Directive (EU) 2018/957, Report to the Committee of Experts on Posting of Workers (ECPW), May 2020, <https://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=22913&langId=en>, dostęp: 2.12.2024.
- Sprawozdanie Komisji dla Parlamentu Europejskiego, Rady i Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego dotyczące stosowania i wykonywania dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/957 z dnia 28 czerwca 2018 r. zmieniającej dyrektywę 96/71/WE dotyczącą delegowania pracowników w ramach świadczenia usług, COM (2024) 320 final, Bruksela, dnia 30.04.2024, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/pl/TXT/?uri=COM:2024:320:FIN>, dostęp: 29.11.2024.