

DELEGOWANIE PRACOWNIKÓW

Pracownik delegowany to pracownik tymczasowo wysyłany przez swojego pracodawcę do świadczenia usługi w innym państwie członkowskim UE. Swoboda przedsiębiorczości i swoboda świadczenia usług są podstawowymi swobodami zapisanymi w Traktacie o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE). Zasadą regulującą status pracowników delegowanych jest „równe wynagrodzenie za taką samą pracę w tym samym miejscu pracy”.

PODSTAWA PRAWNA

Art. 54 i 56–62 TFUE.

CELE

Pracownik delegowany to pracownik tymczasowo wysyłany przez swojego pracodawcę do wykonania usługi w innym państwie członkowskim UE. Prawo UE dotyczące pracowników delegowanych 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

[Dyrektywa o delegowaniu pracowników](#) wynika z zasady swobody świadczenia usług (art. 56 TFUE) oraz zobowiązania UE do zniesienia przeszkód w swobodnym świadczeniu 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 Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej (TSUE) 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.). 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 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;
- 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 pozostawiła wdrażanie i egzekwowanie minimalnych standardów z zakresu zatrudnienia w gestii państw członkowskich, wykładnia terminologii stosowanej w dyrektywie o delegowaniu pracowników czerpana była z orzecznictwa 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. Od tego czasu 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 ich 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 silną tendencję rosnącą, jeśli chodzi o korzystanie z delegowania pracowników.

Dwa główne wnioski ustawodawcze:

1. Dyrektywa o egzekwowaniu 2014/67/UE

[Dyrektywa o egzekwowaniu 2014/67/UE](#) tworzy wspólne ramy prawne pozwalające rozpoznać prawdziwe delegowanie oraz umożliwić 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.

2. Zmieniona dyrektywa o delegowaniu pracowników

W marcu 2016 r. Komisja przedstawiła wniosek w sprawie zmiany pierwotnej dyrektywy o delegowaniu pracowników, aby zapewnić stosowanie prawa pracy przyjmującego państwa członkowskiego w przypadku delegowania długoterminowego oraz rozwiązać kwestie, takie jak równość wynagrodzeń, stosowanie układów zbiorowych i traktowanie pracowników tymczasowych.

Wniosek spotkał się ze znacznym sprzeciwem: 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 przyjęcie wniosku spowodowałoby 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 intensywnych negocjacji pomiędzy Komisją, Radą i Parlamentem Europejskim Rada przyjęła zmienioną dyrektywę 21 czerwca 2018 r. Obowiązująca od

30 lipca 2020 r. zmieniona dyrektywa o delegowaniu pracowników ([dyrektywa \(UE\) 2018/957](#)) dotyczy następujących obszarów:

- Delegowanie długoterminowe: okres delegowania może trwać do 12 miesięcy, z możliwością przedłużenia o sześć miesięcy (pierwotnie Komisja zaproponowała 24 miesiące). Po tym okresie zastosowanie mają przepisy prawa pracy przyjmującego państwa członkowskiego.
- Wynagrodzenie: wszystkie przepisy kraju przyjmującego mające zastosowanie do pracowników miejscowych mają 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, przy czym koszty podróży, wyżywienia i zakwaterowania nie podlegają odliczeniu od wynagrodzeń pracowników. Zgodnie z dyrektywą o egzekwowaniu informacje o obowiązkowych elementach, które stanowią wynagrodzenie w państwie członkowskim, muszą być dostępne na jednej krajowej stronie internetowej.
- Warunki pracy: państwa członkowskie mogą stosować duże, reprezentatywne 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 mają również zastosowanie do zatrudniających pracowników agencji transgranicznych.
- Transport: [dyrektywa \(UE\) 2020/1057](#) ustanawia szczegółowe zasady dotyczące delegowania kierowców w sektorze transportu drogowego. W wyroku w sprawie *Dobersberger (C-16/18)* z 19 grudnia 2019 r. TSUE wyłączył pracowników wykonujących usługi pokładowe w pociągach międzynarodowych z zakresu stosowania dyrektywy o delegowaniu pracowników.

C. Inne inicjatywy

W 2019 r. Komisja ustanowiła Europejski Urząd ds. Pracy, aby zagwarantować prawidłowe stosowanie przepisów dotyczących mobilności pracowników i zabezpieczenia społecznego. W 2023 r. Europejski Urząd ds. Pracy, wraz z Komisją, uruchomił program „Posting 360” – ramy współpracy między odpowiednimi zainteresowanymi stronami w celu usprawnienia wymiany informacji, zacieśnienia współpracy administracyjnej i poszerzenia wiedzy na temat unijnych i krajowych przepisów dotyczących delegowania pracowników.

ROLA PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO

Parlament Europejski był siłą napędową prac nad przepisami dotyczącymi swobodnego przepływu osób i usług.

Od 2014 r. w kilku rezolucjach Parlament przypominał o potrzebie udoskonalenia dyrektywy o delegowaniu pracowników. 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 porozumień na poziomie regionalnym, sektorowym lub branżowym. Ponadto Parlament starał się umożliwić państwom członkowskim, za pomocą klauzuli przeglądowej, nałożenie tych samych zobowiązań krajowych na przedsiębiorstwa zagraniczne w przypadku podwykonawstwa.

W marcu 2021 r. Parlament wyraził zaniepokojenie brakiem zharmonizowanej interpretacji zmienionej dyrektywy o delegowaniu pracowników i wezwał Komisję do bezpośredniego wspierania państw członkowskich podczas całego procesu transpozycji, aby zapewnić jednolitą interpretację prawa europejskiego. W [rezolucji z 20 maja 2021 r. w sprawie wpływu przepisów unijnych na swobodny przepływ pracowników i usług: wewnątrzunijna mobilność zawodowa jako narzędzie dopasowania umiejętności do potrzeb rynku](#) Parlament zwrócił uwagę na szczególnie trudną sytuację pracowników mobilnych, w tym pracowników oddelegowanych, podczas pandemii COVID-19 i wezwał do wyeliminowania niedociągnięć strukturalnych w europejskich i krajowych ramach regulacyjnych. W tym celu Parlament zaapelował o lepsze wdrażanie, egzekwowanie i monitorowanie zmienionej dyrektywy o delegowaniu pracowników oraz o utworzenie punktu kompleksowej obsługi, w którym pracownicy i pracodawcy mogliby uzyskać dostęp do usług cyfrowych związanych z mobilnością i delegowaniem pracowników.

W 2016 r. Komisja przedstawiła wniosek dotyczący [rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającego rozporządzenie \(WE\) nr 883/2004 w sprawie koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego oraz rozporządzenie \(WE\) nr 987/2009 dotyczące wykonywania rozporządzenia \(WE\) nr 883/2004](#). Jednym z celów wniosku była poprawa czytelności norm kolizyjnych w zakresie mającego zastosowanie ustawodawstwa oraz wyjaśnienie związku między rozporządzeniem w sprawie koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego a dyrektywą o delegowaniu pracowników. Negocjacje w sprawie wniosku są nadal w toku.

W [rezolucji z 25 listopada 2021 r.](#) w sprawie wprowadzenia europejskiej karty zabezpieczenia społecznego w celu poprawy cyfrowego egzekwowania praw do zabezpieczenia społecznego i sprawiedliwej mobilności Parlament podkreślił potrzebę ogólnounijnego instrumentu cyfrowego dla wszystkich pracowników mobilnych, w tym pracowników delegowanych. Taki instrument zapewniłby skuteczną identyfikację, identyfikowalność, agregację i możliwość przenoszenia praw do zabezpieczenia społecznego oraz poprawiłby egzekwowanie przepisów UE dotyczących mobilności pracowników i koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego na rynku pracy w sprawiedliwy i skuteczny sposób. 6 września 2023 r. Komisja przedstawiła [komunikat w sprawie cyfryzacji w koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego](#). Przedstawiła w nim różne projekty w dziedzinie cyfryzacji, w tym europejski dowód zabezpieczenia społecznego (ESSPASS). Projekt ten koncentruje się na cyfryzacji procedury występowania o dokumenty uprawniające do świadczeń i ich otrzymywania oraz weryfikacji w czasie rzeczywistym, aby umożliwić instytucjom zabezpieczenia społecznego, inspektoratom pracy, świadczeniodawcom i innym

właściwym podmiotom natychmiastową weryfikację tych dokumentów w całej Europie.

Kwestię delegowania przedstawiono również w [rezolucji Parlamentu z 18 stycznia 2024 r. w sprawie przeglądu mandatu Europejskiego Urzędu ds. Pracy](#), w której Parlament wezwał do rozszerzenia zakresu mandatu Urzędu o mobilność pracowników będących obywatelami państw trzecich, ze szczególnym naciskiem na położenie kresu fikcyjnemu delegowaniu i fikcyjnemu samozatrudnieniu.

Więcej informacji na ten temat można znaleźć na [stronie internetowej](#) Komisji Zatrudnienia i Spraw Socjalnych.

Aoife Kennedy
03/2024