

**Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie: „Delegowanie pracowników w ramach świadczenia usług — maksymalizacja korzyści i możliwości przy równoczesnym zagwarantowaniu ochrony pracowników”**

COM(2007) 304 wersja ostateczna

(2008/C 224/22)

Dnia 13 czerwca 2007 r. Komisja Europejska, działając na podstawie art. 262 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską, postanowiła zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie

*komunikatu Komisji do Rady, Parlamentu Europejskiego, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów: Delegowanie pracowników w ramach świadczenia usług — maksymalizacja korzyści i możliwości przy równoczesnym zagwarantowaniu ochrony pracowników*

Sekcja Zatrudnienia, Spraw Społecznych i Obywatelstwa, odpowiedzialna za przygotowanie prac Komitetu na ten temat, wydała opinię 7 maja 2008 r. Sprawozdawcą była An LE NOUAIL MARLIÈRE.

Na 445. sesji plenarnej w dniach 28 i 29 maja 2008 r. (posiedzenie z dnia 29 maja) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 116 do 1 — 4 osoby wstrzymały się od głosu — przyjął następującą opinię.

Dnia 13 czerwca 2007 r. Komisja opublikowała wspomniany wyżej komunikat. W dokumencie tym dokonuje ona oceny transpozycji i środków podjętych przez państwa członkowskie w zakresie delegowania pracowników w ramach świadczenia usług w Unii Europejskiej oraz proponuje usprawnienia wdrażania dyrektywy 96/71/WE.

Dyrektywa 96/71/WE ma na celu pogodzenie podstawowego prawa usługodawców do swobodnego świadczenia usług transgranicznych zgodnie z art. 49 WE, z koniecznością zapewnienia właściwej ochrony warunków zatrudnienia pracowników delegowanych czasowo za granicę w celu świadczenia tychże usług.

Zdaniem samej Komisji pracownika uznajemy za delegowanego, jeśli został on wysłany przez swego pracodawcę do państwa członkowskiego, żeby tam wykonać pracę w ramach świadczenia usług kontraktowych. To transnarodowe świadczenie usług oznacza wysłanie pracownika do innego państwa członkowskiego niż to, w którym zazwyczaj on pracuje, co pociąga za sobą stworzenie kolejnej kategorii: tzw. „pracowników delegowanych”. Niemniej jednak państwom członkowskim pozostawiono pewną swobodę interpretacji tej definicji.

Omawiany komunikat stanowi kontynuację dwóch komunikatów<sup>(1)</sup>, które zawierały wskazówki zgodnie z dyrektywą 96/71/WE stanowiącą, że Komisja powinna przystąpić do przeglądu tekstu przed 16 grudnia 2001 r. z myślą o przedłożeniu w razie potrzeby Radzie koniecznych zmian.

Komitet sporządził opinię<sup>(2)</sup>, w której zalecał zwłaszcza, by Komisja przedłożyła nowe sprawozdanie umożliwiające sprawozdanie czy:

— rzeczywiście stosuje się zasadę przejrzystości praw;

<sup>(1)</sup> COM(2003) 458 — „La mise en oeuvre de la Directive 96/71/CE dans les Etats membres” (Wdrażanie dyrektywy 96/71/WE w państwach członkowskich) oraz COM(2006) 159 z 4 kwietnia 2006 r. — „Wytyczne dotyczące delegowania pracowników w ramach świadczenia usług”.

<sup>(2)</sup> Opinia EKES-u z 31.03.04 r. w sprawie komunikatu Komisji do Rady, Parlamentu Europejskiego, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego oraz Komitetu Regionów dotyczącego wdrożenia dyrektywy 96/71/WE w państwach członkowskich, sprawozdawca — An Le Nouail-Marlière (Dz.U. C 112 z 30 kwietnia 2004 r.)

— zagwarantowane są pozytywne prawa pracowników;

— egzekwowanie przepisów wynikających z transpozycji tej dyrektywy w państwach członkowskich w kontekście ryzyka protekcyjnego zamknięcia rynku pracy zniechęca do mobilności pracowników, czy też do niej zachęca;

— uniknięto zakłócenia konkurencji pod względem swobody przepływu usług;

— a także czy małe przedsiębiorstwa miały bezpośredni dostęp do wystarczających informacji koniecznych do wdrożenia transponowanej dyrektywy.

Komitet sugerował jednocześnie, by zadbać o to, by pogłębiona analiza przeznaczona dla środowisk społeczno-gospodarczych, ocena służąca poprawie mechanizmów informowania pracowników i przedsiębiorstw, promowanie sieci lokalnych, regionalnych i transgranicznych punktów informacyjnych, czerpiąc inspirację ze spisu sprawdzonych rozwiązań w zakresie dzielenia się informacjami przeznaczonymi dla pracowników i pracodawców, ocena prawna mająca na celu sprawdzenie ram prawnych w państwach członkowskich, a także informacje na temat obowiązujących umów zbiorowych były wystarczająco jasne, dostępne i aktualizowane w kontekście rozszerzeń.

## 1. Uwagi ogólne

1.1 Omawiany komunikat opiera się na trzeciej ocenie zakończonej wiele lat po terminie przewidzianym w samej dyrektywie (który został wyznaczony nie później niż 16 grudnia 2001 r.) i uwzględniającej transpozycje oraz proces wdrażania

we wszystkich państwach członkowskich. Uwypukla to specyfikę tej dziedziny, która jest nie tylko dziedziną obejmującą aspekty prawne, techniczne i gospodarcze, ale przede wszystkim ludzkie i społeczne, pociągającą za sobą trudności odpowiedniej oceny, transpozycji, wdrożenia i kontroli. Dyrektywa ta, o charakterze nadzwyczaj prawnym, pociąga za sobą różne interpretacje, transpozycje, orzecznictwo i stwarza margines interpretacji na wielu poziomach, które tylko w niewielkim stopniu odpowiadają rzeczywistości, z którą stykają się przedsiębiorstwa, pracownicy delegowani, inspekcja pracy. Podkreślili to partnerzy społeczni oraz władze lokalne i krajowe podczas wysłuchania w Parlamencie Europejskim. Parlament Europejski <sup>(3)</sup> przyjął różne zalecenia, w tym dotyczące właściwszego uwzględniania i częstszego włączania partnerów społecznych, nie precyzując jednak w jakiej formie.

1.2 Komitet zwraca uwagę na to, że jednym ze sposobów, by określone swobody rozważane na tej samej płaszczyźnie pozostały równoważne również w rzeczywistości, tzn. swobody dotyczące osób i swobody świadczenia usług, jest zapewnienie, że dyrektywa gwarantować będzie poszanowanie istotnego zakresu ochrony praw pracowników delegowanych oraz uczciwej konkurencji między wszystkimi usługodawcami, zapewniającej wszystkim jednakowe reguły gry. Komitet nie sądzi, by można było na poważnie rozważać zapewnienie swobodnego przepływu towarów z uszczerbkiem dla niektórych pracowników. Skoro niektórzy odczytują niedawne orzeczenia <sup>(4)</sup> jako sygnał tego typu interpretacji, Komitet przypomina, że konwencje MOP nr 87 i 98 dotyczące swobód związkowych i umów zbiorowych przewidują, że kształtowanie prawa społecznego musi uwzględniać zwyczajowe sposoby kształtowania tego prawa w tym także, kiedy pociągają one za sobą także rokowania zbiorowe na poziomie przedsiębiorstwa czy na dowolnym innym poziomie, oraz w tak różnorodnych dziedzinach, jak np. ustalenie poziomu minimalnych wynagrodzeń w pewnej branży, czy przedsiębiorstwie. W sytuacji, gdyby transpozycja dyrektywy 96/71/WE pociągała za sobą taki zwyczajowy sposób kształtowania prawa w pewnym państwie członkowskim, Komisja powinna egzekwować prawo międzynarodowe według interpretacji organów nadzoru ad hoc oraz w oparciu o standardy pracy ratyfikowane przez wszystkie państwa członkowskie, zgodnie z prawem pierwotnym.

1.3 Obecnie poza omawianym w tym dokumencie nowym komunikatem Komisja proponuje Radzie przyjęcie zalecenia <sup>(5)</sup> służącego wzmocnieniu współpracy administracyjnej, ustanowieniu systemu wymiany informacji oraz dzieleniu się sprawdzonymi rozwiązaniami i wymianie dobrych praktyk.

1.4 Biorąc pod uwagę całokształt tych nowych wniosków Komitet podkreśla, że Komisja zmierza we właściwym kierunku zwłaszcza we wniosku dotyczącym wzmocnienia współpracy administracyjnej oraz utworzenia systemu wymiany informacji pomiędzy państwami członkowskimi dotyczącego wymiany informacji na temat prawa pracy mającego zastosowanie do pracowników delegowanych na ich terytorium, odnośnych umów zbiorowych, a także udostępnienie tych informacji pracownikom i usługodawcom w językach innych niż urzędowy

język (języki) kraju, w którym świadczone są usługi, tworzenie biur łącznikowych z konkretnymi rozmówcami, włączanie partnerów społecznych do komitetów wysokiego szczebla itd.

1.5 Niemniej Komisja przedłożyła dokument zawierający ocenę środków wdrażania i transpozycji w państwach członkowskich jedynie po angielsku, minimalizując w ten sposób wkład, który dokument ten mógłby stanowić dla państwach członkowskich i partnerów społecznych na wszystkich poziomach. Komitet sugeruje, by Komisja wzięła pod uwagę szczególnie charakter omawianej dziedziny (mobilność, swobodny przepływ) i podjęła starania opublikowania załączonego dokumentu <sup>(6)</sup> przynajmniej w trzech językach, w tym poza angielskim, w jednym języku południowo-romańskim i jednym słowiańskim. Kwestia językowa tak czy inaczej powróci, więc jeśli chcemy osiągnąć zamierzony skutek Komitet zaleca wprowadzenie odpowiedniego systemu językowego dla przekazywania informacji najważniejszym w danej dziedzinie partnerom społecznym oraz do wymiany informacji między państwami członkowskimi. Komitet odesłał do swej opinii w sprawie wdrażania strategii Komisji w sprawie wielojęzyczności oraz nowej opinii rozpoznawczej <sup>(7)</sup>, o którą zwróciła się do niego Komisja i oczywiście poruszy kwestie komunikacji i informacji, które są konieczne dla zastosowania uregulowań dotyczących delegowania pracowników zwłaszcza, że komunikacja instytucjonalna jest jednym z jej aspektów.

1.6 Ogólny charakter systemu informacji i specyficzny charakter systemu rejestrów prowadzonych przez przedsiębiorstwa:

1.7 Komisja proponuje znieść te środki kontroli w zakresie delegowania pracowników, które uznaje za zbędne, a jednocześnie nadal gwarantować delegowanym pracownikom odpowiednią ochronę. W swym komunikacie Komisja podkreśla, że nie ma zamiaru, realizując te cele, podważać modeli społecznych państw członkowskich, jednak odwołując się do pewnej części orzecznictwa ETS-u uważa, iż niektóre środki kontroli nie są uzasadnione ze względu na to, że wykraczają one poza środki konieczne do ochrony socjalnej pracowników.

1.8 Komitet podkreśla brak spójności w propozycji zniesienia obowiązku prowadzenia rejestrów (pracowników, wypadków, wypłat itd.) przez przedsiębiorstwa w państwach członkowskich, gdzie świadczona jest usługa. O ile rzeczywiście system wymiany informacji dostarcza wiadomości na temat prawodawstwa mającego zastosowanie oraz praw i obowiązków usługodawców i pracowników, nie zapewnia on jednak możliwości zajmowania się indywidualnymi przypadkami w zakresie przysługujących danemu pracownikowi uprawnień: w zakresie ochrony socjalnej w danej chwili i w odleglejszej perspektywie, prawa do opieki zdrowotnej, ubezpieczenia od wypadku, praw emerytalnych, ubezpieczeń społecznych. Nie jest także możliwe sprawdzanie czy zostały uiszczone składki na takie ubezpieczenia społeczne albo podatki obowiązujące w kraju, w którym świadczona jest usługa, gdyż składki te zależą od prawa pracy obowiązującego w kraju, gdzie świadczona jest usługa. Komitet odradza wobec tego takie zniesienie.

<sup>(3)</sup> Ostatnio B6-0266/2007 z 11 lipca 2007 r.

<sup>(4)</sup> Sprawa C-341/05 Laval przeciwko Svenska.

<sup>(5)</sup> Zalecenie Komisji w sprawie pogłębionej współpracy administracyjnej w kontekście delegowania pracowników w ramach świadczenia usług, IP/08/514.

<sup>(6)</sup> SEC(2008) 747.

<sup>(7)</sup> Opinia rozpoznawcza EKES-u w sprawie wielojęzyczności, sprawozdawca: An Le Nouail Marlière (w przygotowaniu).

1.9 Komitet podkreśla, że cele dyrektywy 96/71/WE nie zostały w pełni zrealizowane, mimo iż upłynęło 10 lat od jej przyjęcia. W Europie, zarówno w obrębie Wspólnot, jak i poza nimi, nadal utrzymują się różnice podejścia do rodzajów i zakresu ochrony społecznej pracowników delegowanych.

1.10 W zielonej księdze „Modernizacja prawa pracy w celu sprostania wyzwaniom XXI wieku” Komisja ocenia, że praca na czarno, zwłaszcza w kontekście przepływu pracowników między krajami, jest zjawiskiem szczególnie niepokojącym i stale utrzymującym się na dzisiejszych rynkach pracy, a także jest przyczyną wykorzystywania pracowników oraz zakłóceń konkurencji<sup>(8)</sup>. W księdze tej Komisja wzywa do utworzenia odpowiednich mechanizmów kontroli stosowania przepisów, aby zagwarantować sprawność rynków pracy, uniknąć naruszeń krajowego prawa pracy oraz chronić prawa socjalne pracowników.

1.11 Komitet zwraca uwagę na to, że partnerzy społeczni i gospodarczy przemysłu budowlanego ze szczególną uwagą śledzą wdrażanie dyrektywy 96/71/WE zarówno ze względu na dumping socjalny, jak i możliwe zakłócenia konkurencji z niego wynikające z powodu specyficznych warunków, w których odbywa się delegowanie pracowników tego sektora, zwłaszcza w ramach delegowania transgranicznego<sup>(9)</sup>. W związku z tym niezbędne są środki kontroli, które byłyby dostosowane do szczególnych cech branży budowlanej, w celu ochrony zarówno pracowników miejscowych, jak i oddelegowanych pracujących w tej branży. Z tego względu plany Komisji nie powinny doprowadzić do osłabienia mechanizmów kontroli w państwach członkowskich, które w długim okresie okazały się korzystne, gdyż Komisja zaprzeczyłaby wtedy deklarowanemu zamiarowi niezmienniania modeli społecznych w państwach członkowskich.

1.12 Komitet przytacza stanowisko PE, że Komisja powinna złagodzić swą interpretację orzecznictwa ETS-u przy ocenie zgodności pewnych środków z prawem unijnym<sup>(10)</sup>.

## 2. Uwagi szczegółowe

2.1 Jeśli chodzi o obowiązek przechowywania pewnych dokumentów w języku przyjmującego państwa członkowskiego Komisja uważa, że obowiązek tłumaczenia jest całkowicie nieuzasadnionym ograniczeniem swobody świadczenia usług.

<sup>(8)</sup> Zielona księga COM(2006) 708 wersja ostateczna, pkt 4.b) s. 11 i dalsze; opinia EKES-u z 30.5.2007 w sprawie zielonej księgi dotyczącej modernizacji prawa pracy; sprawozdawca Daniel RETUREAU (Dz.U. C z 27.7.2007).

<sup>(9)</sup> Warto tu zwłaszcza wspomnieć o badaniu „La Libre Circulation des travailleurs dans l'UE” (Swoboda przemieszczania się pracowników), Jan Cremers i Peter Donders, European Institute for Construction Labour Research, red. Werner Buelen, FETBB. Inne branże także padają ofiarą takiego dumpingu społecznego, jednak warunki delegowania pracowników nie podlegają tam tejże dyrektywie; zob. opinia Komitetu CESE 1698-2007 w sprawie transgranicznej siły roboczej w rolnictwie (sprawozdawca: Martin SIECKER) oraz opinia EKES-u CESE 1699-2007 w sprawie sytuacji zatrudnienia w rolnictwie; sprawozdawca: Hans-Joachim WILMS.

<sup>(10)</sup> Rezolucja Parlamentu Europejskiego B6-0266/2007 z 11 lipca 2007 r.

Przeciwstawiając się temu stanowisku ETS orzekł natomiast niedawno w decyzji z 18 lipca 2007 r. (C-490/04), że ten kontrowersyjny obowiązek jest zgodny z prawem unijnym.

2.2 W innym przypadku Komisja odwołuje się także do innego orzeczenia ETS-u, którego zdaniem środki stosowane automatycznie i bezwarunkowo na podstawie ogólnego domniemania oszustwa czy nadużycia podatkowego ze strony osoby fizycznej czy przedsiębiorstwa, które korzystają z podstawowej swobody zagwarantowanej Traktatem, stanowią nieuzasadnione ograniczenie swobody świadczenia usług<sup>(11)</sup>. Komitet ma wątpliwości, czy to stwierdzenie Trybunału Sprawiedliwości ma zastosowanie do środków podlegających pod dyrektywę 96/71/WE, gdyż dyrektywa uprawnia państwa członkowskie do podejmowania „odpowiednich środków na wypadek nieprzestrzegania niniejszej dyrektywy”. Przepis ten nie oznacza ogólnego domniemania oszustwa. Wręcz przeciwnie, uściśla on, że dyrektywa ta straciłaby wszelkie znaczenie z punktu widzenia prawa materialnego, gdyby państwa członkowskie nie mogły przy pomocy odpowiednich środków kontrolować przestrzegania uregulowań dotyczących delegowania pracowników.

## 3. Usprawniona współpraca nad rozwiązaniem problemów związanych ze stosowaniem dyrektywy 96/71/WE

3.1 Komitet z zadowoleniem zauważa, że Komisja jasno stwierdza występujące obecnie znaczne niedociągnięcia oraz potrzebę działania w zakresie transgranicznej współpracy administracyjnej. Jest przekonany, że dobra współpraca w zakresie dzielenia się informacjami pomiędzy organami władzy państw członkowskich może przyczynić się do rozwiązania problemów wynikających z trudności w praktycznym wdrażaniu dyrektywy regulującej delegowanie pracowników, w szczególności jeśli chodzi o monitorowanie zgodności z przepisami.

3.2 Jednakże Komitet nie zgadza się ze zdaniem Komisji, że usprawniona współpraca może sprawić, że krajowe środki kontroli staną się zbędne. Mechanizmy współpracy wprowadzone w ramach dyrektywy 96/71/WE do chwili obecnej nie przyniosły wystarczających skutków: nie zagwarantowały one ochrony socjalnej pracowników, która zapewniona by była w ten sam sposób i w tym samym zakresie we wszystkich państwach krajowych.

3.3 Jest to szczególnie ważne w branży budowlanej. Prewencyjne kontrole przeprowadzane na placach budowy w celu oceny efektywności praw pracowników delegowanych mają decydujące znaczenie.

3.4 Przekazanie kontroli w ręce państwa członkowskiego pochodzenia prowadziłoby do niepożądanych opóźnień w ochronie praw pracowników. Jest to jeden z powodów, dla czego ETS we wspomnianej wyżej decyzji z 18 lipca 2007 r. przyznał państwu członkowskiemu prawo do utrzymania obowiązku

<sup>(11)</sup> Zob. punkt 3.2 omawianego komunikatu.

przechowywania na placu budowy określonych dokumentów w języku przyjmującego państwa członkowskiego. Komitet odradza zniesienie tego obowiązku, a nawet wręcz przeciwnie zaleca zwiększenie czytelności danych dotyczących zatrudnienia pracowników i miejsc pracy, w tym wypadku delegowania pracownika, poprzez utrzymanie obowiązku udostępniania tych koniecznych danych kontrolom służb zatrudnienia, kształcenia zawodowego i ochrony społecznej kraju przyjmującego i kraju pochodzenia. W kontekście powiększającego się rynku wewnętrznego i mobilności, którą pragniemy jeszcze umocnić, coraz większe znaczenie mają informacje czytelne i dostępne dla przedsiębiorstw i pracowników.

3.5 Gromadzenie i weryfikacja danych koniecznych do opracowania zbiorczego praw w zakresie uprawnień emerytalnych i ochrony przed ryzykiem dla zdrowia (stocznie, przemysł chemiczny, rolnictwo i inne) powinno być łatwiejsze, gdyby zgodnie z zasadą przejrzystości istniały dodatkowe rubryki: kraj pochodzenia, przedsiębiorstwo, służby i organy socjalne.

3.6 Ponadto Komitet uważa, że problemy wynikające z praktycznego wdrażania dyrektywy dotyczącej delegowania pracowników nie mogą być rozwiązywane przez same państwa członkowskie. Dlatego należy rozważyć utworzenie europejskiej jednostki, która pełniłaby rolę ośrodka kontaktowego, koordynacyjnego i informacyjnego oraz katalizatora w transgranicznej współpracy władz w zakresie delegowania pracowników. Jednostka ta opracowywałaby także okresowe sprawozdania dotyczące napotkanych problemów oraz proponowanych rozwiązań.

#### 4. Zalecenia Komisji służące poprawie wdrażania dyrektywy 96/71/WE

4.1 Komitet popiera zamiar Komisji, by we współpracy z państwami członkowskimi, związkami zawodowymi i pracodawcami utworzyć komitet wysokiego szczebla. Jego zadaniem byłaby pomoc przy określaniu i wymianie sprawdzonych rozwiązań, poprzez dogłębną analizę i rozwiązywanie problemów związanych z transgranicznym egzekwowaniem sankcji cywilnych i administracyjnych związanych z delegowaniem pracowników. Podkreśla, że europejscy partnerzy społeczni różnych branż do chwili obecnej byli najbardziej zaangażowani w nadzorowanie i wdrażanie, wobec czego powinni oni zostać wyraźnie włączeni tzn. zasiadać w takim Komitecie już od momentu jego ukonstytuowania, co należałoby jednoznacznie przewidzieć. Wyrazili oni zresztą takie życzenie we wspólnej deklaracji na poziomie europejskim. W świetle zdobytych doświadczeń Komitet popiera Komisję, która już podjęła kroki w tym kierunku, jednak nie przesądza o pożądanym poziomie udziału europejskich międzysektorowych partnerów społecznych.

4.2 Komitet powinien czuwać, by państwom członkowskim de facto nie zostały narzucone warunki, które w normalnej sytuacji wymagałyby udziału krajowego lub europejskiego prawodawcy. Środki konieczne do spełnienia wymogów dyrektywy 96/71/WE nie są w UE zharmonizowane, wobec czego

komitet ten mógłby przyczynić się do rozwiązania tego zagadnienia.

4.3 EKES wyraża zadowolenie, że Komisja w pełni uwzględnia rezolucje Parlamentu Europejskiego w sprawie pracowników delegowanych, zwłaszcza rezolucję uznającą zaangażowanie partnerów społecznych, oraz sugeruje, by uwydatnić ich doświadczenie, również przyznając im zwiększone środki w celu propagowania przykładów sprawdzonych rozwiązań.

4.4 Z myślą o zapewnieniu równych praw wszystkim pracownikom Komisja Europejska powinna zachęcać do podejmowania wysiłków służących przyjmowaniu środków mających poprawić kontrole oraz współpracę między państwami członkowskimi.

#### 5. Zagadnienia nierozwiązane

##### 5.1 Pozorowane samozatrudnienie

5.1.1 Komitet zauważa trudności związane z wykryciem pozorowanego samozatrudnienia i zmianą sytuacji prawnej tych osób, w przypadku gdy ich miejsce zamieszkania znajduje się poza państwem członkowskim, w którym stwierdzono dany przypadek lub wewnątrz tego państwa, czyli gdy dochodzi niejako do delegowania pozorowanego, i wyraża zaniepokojenie tą sytuacją. Zwraca się do Komisji o rozważenie prawnych i praktycznych środków służących rozwiązaniu tego problemu. Zdarza się, że pracowników delegowanych zachęca się do przyjmowania statusu samo-zatrudnionych, podczas gdy są oni całkowicie zależni od jedyne go zleceniodawcy, a czasem wręcz nie są oni zarejestrowani ani jako pracownicy delegowani, ani jako samozatrudnieni pracując niekiedy w zawodach niebezpiecznych wymagających całkowitego objęcia systemem ochrony socjalnej.

5.1.2 Przepisy krajowe powinny nie tylko zawierać jasne i łatwe do zastosowania definicje, ale także zasady dotyczące odpowiedzialności w przypadku symulowanego samo-zatrudnienia i symulowanego delegowania, aby gwarantować zapłacenie wynagrodzeń, kar, podatków i składek ubezpieczenia społecznego należnych pracownikowi i społeczeństwu oraz umożliwić władzom skuteczne egzekwowanie tego zobowiązania w celu zminimalizowania zysków uzyskiwanych w wyniku oszukańczych praktyk i zwiększenia sankcji gospodarczych wobec podmiotów naruszających prawo, w wypadku tajnego porozumienia między przedsiębiorstwami a osobami symulującymi samo-zatrudnienie w celu uniknięcia obowiązku zabezpieczeń społecznych.

##### 5.2 Podwykonawstwo a odpowiedzialność

5.2.1 Na szczeblu państw członkowskich niektórzy partnerzy krajowi lub sektorowi poparli zasadę wspólnej i solidarnej odpowiedzialności przedsiębiorstwa będącego głównym wykonawcą za podwykonawców. Zasada ta została uwzględniona w prawie

krajowym i jako sprawdzony wzorzec zasługuje tu na przytoczenie. Raport Parlamentu Europejskiego<sup>(12)</sup> podkreśla szereg korzyści dla delegowanych pracowników, wynikających z systemu wspólnej i solidarnej odpowiedzialności. W swoim komunikacie Komisja uznała, że kwestia tego, czy wprowadzenie dodatkowej odpowiedzialności głównych wykonawców byłoby skutecznym i proporcjonalnym sposobem poprawy nadzorowania i egzekwowania przestrzegania przepisów prawa wspólnotowego wymaga głębszego zbadania i przedyskutowania. Parlament Europejski z kolei wypowiedział się przychylnie na temat tego rodzaju przepisów.

5.2.2 Doświadczenie jasno wskazuje, że przepisy dyrektywy dotyczącej delegowania pracowników są czasem obchodzone dzięki długim łańcuchom podwykonawców w połączeniu z wykorzystaniem transgranicznych dostawców usług.

5.2.3 Komunikat zapowiada, że Komisja zamierza przeprowadzić wraz z państwami członkowskimi i partnerami społecznymi dogłębną analizę problemów związanych z transgranicznym egzekwowaniem przepisów prawa (sankcji, kar pieniężnych, wspólnej i solidarnej odpowiedzialności). Jednocześnie Komisja powinna zareagować na stałe wezwania Parlamentu Europejskiego i podjąć inicjatywę prawodawczą w sprawie wspólnej i solidarnej odpowiedzialności, aby zminimalizować możliwości obchodzenia norm prawnych czy będących przedmiotem układów zbiorowych zgodnie z dyrektywą dotyczącą delegowania pracowników. Komitet oczekuje, że zostanie poinformowany o wynikach przeprowadzonej analizy.

Bruksela, 29 maja 2008 r.

## 6. Podsumowanie

6.1 Komitet popiera inicjatywy, które Komisja proponuje Radzie, jednak wyraża zastrzeżenia do jednostronnego podejścia, w którym pierwszoplanowe znaczenie nadaje się zniesieniu domniemyanych ograniczeń lub przeszkód dla przedsiębiorstw delegujących pracowników do innego kraju. Z punktu widzenia Komitetu taką samą wagę należy przywiązywać do egzekwowania praw pracowniczych chronionych mocą dyrektywy dotyczącej delegowania pracowników, zwłaszcza w kontekście wiadomych niedociągnięć w zakresie kontroli warunków pracy, transgranicznej współpracy administracyjnej oraz egzekucji kar pieniężnych. W szczególności Komitet wyraża zastrzeżenia w stosunku do zniesienia obowiązku prowadzenia rejestrów przez przedsiębiorstwa w państwach członkowskich, w których świadczona jest usługa, zachęca Radę do przyjęcia proponowanego zalecenia dotyczącego zacieśnienia współpracy administracyjnej pomiędzy państwami członkowskimi, poprawy dostępu usługodawców i pracowników delegowanych do informacji dzięki zróżnicowanemu systemowi językowemu, a także wymiany informacji i sprawdzonych rozwiązań między państwami członkowskimi w ramach trójstronnego komitetu wysokiego szczebla, w którego skład wchodzić będą przedstawiciele państw członkowskich oraz partnerzy gospodarczy i społeczni na poziomie krajowym i europejskim. Ma to ugruntować dyrektywę 96/71/WE oraz ochronę pracowników delegowanych w ramach swobody świadczenia usług.

Przewodniczący

Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego

Dimitris DIMITRIADIS

<sup>(12)</sup> Sprawozdanie Parlamentu Europejskiego w sprawie społecznej odpowiedzialności przedsiębiorstw: nowe partnerstwo (2006/2133(INI)); sprawozdanie Parlamentu Europejskiego w sprawie stosowania dyrektywy 96/71/WE dotyczącej delegowania pracowników (2006/2038(INI)); sprawozdanie Parlamentu Europejskiego w sprawie modernizacji prawa pracy w celu sprostania wyzwaniom XXI wieku (2007/2023(INI)). W tym ostatnim Parlament Europejski „wzywa Komisję do uregulowania kwestii odpowiedzialności solidarnej i wspólnej wykonawców generalnych i głównych w celu zapobiegania nadużyciom związanym z podwykonawstwem i outsourcingiem pracowników oraz do utworzenia przejrzystego i konkurencyjnego rynku dla wszystkich przedsiębiorstw w oparciu o takie same zasady dotyczące poszanowania standardów w zakresie prawa i warunków pracy, w szczególności wzywa Komisję i państwa członkowskie do jasnego określenia na szczeblu europejskim, kto w łańcuchu podwykonawców odpowiada za zgodność z prawem pracy oraz wypłatę płac, składek na ubezpieczenie społeczne i podatków”. Praktycznym przykładem jest budowa siedziby Rady Ministrów (Justus Lipsius) w Brukseli w latach 90. W pewnym momencie na tablicy informacyjnej budowy wymieniano 30–50 podwykonawców, a nie wszyscy byli na niej uwzględnieni. Innym przykładem jest remont budynku Berlaymont (siedziby Komisji Europejskiej), gdzie niemiecka firma specjalizująca się w usuwaniu azbestu zatrudniała za pośrednictwem podwykonawstwa ok. 110 portugalskich pracowników, którzy nie mieli żadnego przeszkolenia do wykonywania powierzonych im zadań i pracowali w strasznych warunkach. Dalsze przykłady można znaleźć w „The free movement of workers”, CLR Studies 4 (2004), s. 48–51, red. Jan Cremers i Peter Donders.