

Problemy i przeszkody w korzystaniu z prawa do swobodnego przemieszczania się pracowników Unii Europejskiej oraz z koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego

Relacja z międzynarodowej konferencji, która odbyła się 24 czerwca 2016 r. w Centrum Partnerstwa Społecznego „Dialog” w Warszawie w związku z realizacją międzynarodowego projektu Free Movement of Workers and Social Security Coordination (FreSsco), nadzorowanego przez Komisję Europejską i koordynowanego oraz wykonywanego przez Uniwersytet w Gandawie.

Wprowadzenie

To znamienne, że dzień po referendum w Wielkiej Brytanii, w którym Brytyjczycy wyrazili wolę opuszczenia struktur Unii Europejskiej, w Warszawie odbyła się międzynarodowa konferencja organizowana przez sieć ekspertów FreSsco¹ we współpracy z Komisją Europejską oraz Uniwersytetem w Gandawie. Znamienne, bo przedmiotem konferencji były najważniejsze, z punktu widzenia unijnej polityki społecznej, problemy dotyczące koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego.

Na tym tle szczególnie gorzko wybrzmiewa otwierający spotkanie głos prof. dr. hab. Kazimierza W. Frieskego, który stwierdził, że finezyjna elegancja dogmatycznoprawnych analiz nie może przyćmić refleksji nad konsekwencją poszczególnych rozwiązań legislacyjnych czy instytucjonalnych dla zwykłych obywateli, którzy ekspertami prawa przecież nie są, a już na pewno być nie muszą. Przyszłość Europy wiąże się bowiem ze ścieraniem się różnych narracji, które żyją w świadomości społecznej, a Komisja Europejska w stanowieniu prawa nie może tych socjologicznych aspektów lekceważyć. Projekt wspólnej Europy jest budowany na podstawie bardzo różnych, często odległych od siebie, praktycznych doświadczeń Europejczyków.

Konferencja pokazała również ścieranie się różnych narracji przy okazji dyskusji nad takimi tematami, jak delegowanie pracowników do innego państwa członkowskiego czy koordynacja unijna świadczeń rodzinnych. Te dwa zagadnienia zostały podzielone na osobne panele, a nad obydwo ma czuwała prof. dr. hab. Gertruda Uścińska, czyli merytoryczny gospodarz konferencji FreSsco.

Seminaria FreSsco, a wcześniej trESS, w których od wielu lat licznie i aktywnie uczestniczą eksperci, naukowcy, przedstawiciele różnych instytucji polskiej administracji publicznej oraz Komisji Europejskiej, reprezentanci związków zawodowych i innych organizacji, skupiają się na wzajemnym informowaniu, przekazywaniu wiedzy, dzieleniu się poglądami na temat trudnych i skomplikowanych zagadnień prawnych w zakresie unijnego prawodawstwa dotyczącego koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego i swobody przepływu pracowników. Założeniem tych spotkań jest również znalezienie wspólnego języka aplikacyjnego, który będzie sprzyjał komunikacji podmiotów odpowiedzialnych za stosowanie prawa.

Podczas otwarcia konferencji głos zabrała także Renata Szczęch, podsekretarz stanu w Ministerstwie Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej. Minister podkreśliła, że temat konferencji jest ważny dla ok. 14 mln obywateli mieszkających poza swoim krajem w Unii Europejskiej (UE), a także dla blisko 2 mln pracowników delegowanych, w tym ok. 850 tys. polskich pracowników. Uznała, że swobodny przepływ pracowników i swoboda świadczenia usług to jedno z głównych osiągnięć UE.

¹ O projekcie FreSsco można przeczytać na stronie <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?langId=pl&catId=1098> (1.08.2016).

Procedura żółtej kartki (Renata Szczęch, podsekretarz stanu w Ministerstwie Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej)

Dziesiątego maja 2016 r. po raz trzeci w historii została uruchomiona tzw. procedura żółtej kartki parlamentów narodowych 11 państw członkowskich UE w sprawie rewizji dyrektywy o delegowaniu pracowników². Procedura żółtej kartki to dodatkowa możliwość kontroli działań Komisji Europejskiej (KE). Polega ona na przesłaniu Komisji uzasadnionej opinii w sprawie niezgodności nowego projektu prawa z zasadą pomocniczości. Każdemu parlamentowi przysługują 2 głosy (w przypadku parlamentów dwuizbowych każda izba ma jeden głos). Mechanizm żółtej kartki wymaga aż 19 głosów, co *de facto* oznacza, iż potrzebna jest mobilizacja 11 państw członkowskich. Zastrzeżenia zgłosiły parlamenty Polski, Bułgarii, Czech, Słowacji, Danii, Estonii, Chorwacji, Węgier, Łotwy, Litwy i Rumunii.

Minister R. Szczęch wyraziła nadzieję, że – podobnie jak w przypadku rozporządzenia Monti II³ – KE podda ponownej analizie swoje propozycje, a najlepiej jeżeli ostatecznie wycofa projekt.

Oddelegowanie: zależność między rozporządzeniem nr 883/2004 i dyrektywą 96/71/WE. Problemy prawne i zakres stosowania (prof. Maximilian Fuchs, emerytowany profesor, obecnie profesor wizytujący na Uniwersytecie Ekonomicznym w Wiedniu)

Tytuł wystąpienia pozwala na pominięcie rozgraniczenia, które jest przyjmowane przez prawników specjalizujących się w prawie pracy oraz tych, którzy interesują się głównie prawem zabezpieczenia społecznego. Rozgraniczenie to powodowało dotąd większą koncentrację na różnicach niż na szukaniu elementów wspólnych tych dwóch aktów prawnych.

Wielu ekspertów jest głęboko przekonanych, że w obszarze delegowania pracowników za granicę powstaje wiele nieprawidłowości interpretacyjnych oraz nadużyć. Dowodzi tego m.in. pismo do KE podpisane przez wielu ministrów pracy, w którym stwierdzają oni, że delegowanie stało się **modelem biznesowym**, w ramach którego

2 Dyrektywa 96/71/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 16 grudnia 1996 r. dotycząca delegowania pracowników w ramach świadczenia usług (Dz. Urz. UE L 018 z 21.01.1997).

3 Rozporządzenie Rady (WE) nr 2679/98 z dnia 7 grudnia 1998 r. w sprawie funkcjonowania rynku wewnętrznego w odniesieniu do swobodnego przepływu towarów pomiędzy państwami członkowskimi (Dz. Urz. UE 337 z 12.12.1998).

część pracodawców w całej Europie stara się poprawić sytuację związaną ze swoją konkurencyjnością bez jednoczesnego spełniania kryteriów określonych w rozporządzeniu 883/2004⁴ i dyrektywie 96/71/WE.

Delegowanie pracowników to prawo przysługujące pracodawcom w zakresie swobodnego przepływu usług. W 1996 r., jeszcze przed przyjęciem dyrektywy, Europejski Trybunał Sprawiedliwości⁵ zawarł w swoim orzecznictwie dwie dominujące zasady.

Po pierwsze, pracodawcom przysługuje prawo delegowania pracowników za granicę w celu **świadczenia usług na terytorium innego państwa**, a po drugie, prawo unijne nie stanowi przeszkody dla **zawierania umów zbiorowych** z pracownikami delegowanymi, co podkreśla również treść dyrektywy 96/71/WE.

Unijne rozporządzenia o koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego⁶ zawierają przepisy, potwierdzone późniejszymi wyrokami Trybunału, które znoszą wszelkie ograniczenia dla swobodnego przepływu pracowników, w tym także w zakresie delegowania pracowników:

- 1) art. 12 rozporządzenia 883/2004:
 - a) prowadzenie znacznej części działalności przez pracodawcę w państwie delegującym,
 - b) podleganie pracownika ustawodawstwu państwa delegującego,
 - c) kontynuowanie stosunku pracy,
 - d) ograniczenie okresu delegowania do 24 miesięcy,
 - e) brak możliwości zastępowania pracownika,
- 2) art. 14 rozporządzenia 987/2009,
- 3) decyzja nr A2 Komisji Europejskiej⁷.

W art. 14 ust. 1 rozporządzenia 987/2009 znalazł się następujący kompromis: rozpoczęcie zatrudnienia przed okresem delegowania oznacza, że powinny być stosowane przepisy decyzji nr A2 – wymagany jest przynajmniej jeden miesiąc korzystania z krajowego systemu zabezpieczenia społecznego.

Najtrudniejszym do zweryfikowania warunkiem jest **gospodarcze zintegrowanie pracodawcy z państwem wysyłającym oraz faktyczne delegowanie pracowników**.

4 Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 883/2004 z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawie koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego (tekst mający znaczenie dla EOG i dla Szwajcarii) (Dz. Urz. UE L 200 z 7.06.2004, s. 1).

5 W obecnym stanie prawnym nazywany Trybunałem Sprawiedliwości Unii Europejskiej, w dalszej części artykułu nazywany Trybunałem.

6 Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 883/2004 z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawie koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego (tekst mający znaczenie dla EOG i dla Szwajcarii) (Dz. Urz. UE L 200 z 7.06.2004, s. 1) oraz rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 987/2009 z dnia 16 września 2009 r. dotyczące wykonywania rozporządzenia (WE) nr 883/2004 w sprawie koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego (tekst mający znaczenie dla EOG i dla Szwajcarii) (Dz. Urz. UE L 284 z 30.10.2009, s. 1).

7 Decyzja nr A2 z dnia 12 czerwca 2009 r. dotycząca wykładni art. 12 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 883/2004 w sprawie ustawodawstwa mającego zastosowanie do pracowników delegowanych i osób wykonujących pracę na własny rachunek, tymczasowo pracujących poza państwem właściwym (tekst mający znaczenie dla EOG oraz dla umowy między WE a Szwajcarią) (2010/C 106/02).

Zadaniem Trybunału było stworzenie ram konkretnej definicji integracji gospodarczej (orzeczenia Fitzwilliam⁸ i Plum⁹). Wszystkie decydujące elementy wyszczególnione w orzecznictwie zostały zawarte również w decyzji nr A2.

Ważne jest określenie narzędzia do zbadania, czy taka działalność istnieje i jest powiązana gospodarczo z państwem delegowania. Często podkreśla się aspekt ilościowy, czyli stwierdzenie przynajmniej 20–25% faktycznej działalności w kraju delegowania, ale bardziej miarodajna jest analiza jakościowa, pozwalająca na całościowy ogląd działalności pracodawcy (np. zbadanie spełnienia kryteriów określonych w art. 12 rozporządzenia podstawowego).

Art. 12 ust. 2 rozporządzenia 883/2004 dotyczy sytuacji **osób samozatrudnionych**. W Niemczech jego realizacja stanowi istotny problem z uwagi na skalę osób samodzielnie prowadzących działalność gospodarczą przyjeżdżających do tego kraju. Osoby te nie pracują w tym samym charakterze co w kraju, z którego pochodzą.

Zdaniem wielu unijnych instytucji oraz ekspertów **formularze A1**¹⁰ bardzo często zawierają błędy. Może to wynikać z faktu, że państwom członkowskim nie udało się stworzyć jednolitego dokumentu, wspólnego dla wszystkich krajów europejskich, i każdy kraj formułuje własną wersję tego formularza.

Głównymi celami dyrektywy 96/71/WE są: stworzenie klimatu sprawiedliwej konkurencji oraz szanowanie praw pracowników. **Zakres materialno-prawny** określony w dyrektywie jest bardziej ograniczony od zakresu wymienionego w art. 12 rozporządzenia 883/2004.

Porozumienia zbiorowe mają zastosowanie tylko i wyłącznie wtedy, gdy spełniają kryteria, które wymienia art. 3 ust. 1 dyrektywy, i są wyszczególnione w sektorze budownictwa. Art. 3 ust. 10 dyrektywy daje państwom członkowskim możliwość rozszerzenia zakresu przedmiotowego na inne sektory. Stało się tak w Niemczech. Wiele sektorów dotkniętych prekariatem uwzględniono właśnie w art. 3. ust. 1. Dyrektywa zaś nie ma zastosowania w Polsce w marynarce handlowej.

Zasadnicza różnica pomiędzy art. 12 rozporządzenia podstawowego a dyrektywą 96/71/WE dotyczy **definicji pracownika**. Zgodnie z art. 2 dyrektywy 96/71/WE ustalenie, kto jest pracownikiem delegowanym, leży w kompetencji kraju przyjmującego, a według art. 12 znajduje się w kompetencjach kraju wysyłającego. Choć w praktyce zdarza się to rzadko, mogą powstać interpretacyjne rozbieżności.

Dyrektywa 96/71/WE wymienia 3 rodzaje delegowania:

- delegowanie tradycyjne w imieniu przedsiębiorstwa,
- delegowanie do przedsiębiorstwa będącego własnością tej samej grupy,
- delegowanie pracowników przez agencje pracy tymczasowej.

8 Orzeczenie Trybunału z 10 lutego 2000 r. – Fitzwilliam Executive Search Ltd v Bestuur van het Landelijk instituut sociale verzekeringen. – Reference for a preliminary ruling: Arrondissementsrechtbank Amsterdam – Netherlands. – Social security for migrant workers – Determination of the legislation applicable – Temporary workers posted to another Member State – (C-202/97).

9 Orzeczenie Trybunału z 9 października 2000 r. – Josef Plum v Allgemeine Ortskrankenkasse Rheinland, Regionaldirektion Köln. – Reference for a preliminary ruling: Bundesgerichtshof – Germany. – Social security for migrant workers – Determination of the legislation applicable – Workers posted to another Member State (C-404/98).

10 Formularz A1 „Zaświadczenie o ustawodawstwie dotyczącym zabezpieczenia społecznego mającym zastosowanie do osoby uprawnionej”.

Zgadza się to z art. 12 rozporządzenia 883/2004. Przepis ten kompleksowo opisuje oddelegowanie pracownika, przy czym uwzględnia również trzy typy delegowania, o których mowa w art. 1 ust. 1 i 3 dyrektywy 96/71/WE.

Problematyczna pozostaje **kontynuacja stosunku pracy**. Choć jest podobnie przedstawiona w art. 1 dyrektywy 96/71/WE i 12 rozporządzenia podstawowego, pojawia się również oczywista różnica. Bowiem zgodnie z art. 2 ust. 1 dyrektywy 96/71/WE pracownik jest delegowany na czas ograniczony. Czasami jednak delegowanie trwa 4–5 lat. Innym problemem jest to, że nie zostały określone kryteria zastąpienia.

Można uznać, że prawo dotyczące delegowania pracowników i koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego jest dobrze skonstruowane, ale problem stanowią **kontrola oraz egzekucja tych przepisów**. Tej kwestii nie poruszają ani akty podstawowe, ani wykonawcze. W art. 4 i 5 dyrektywy 96/71/WE jest mowa o zgodności środków egzekucji. Komisja Europejska wielokrotnie wywierała presję na państwa członkowskie, żeby w praktyce wdrażały działania zmierzające do spełnienia tego postulatu, jednak wiele państw członkowskich opiera się ustanowieniu pełnego systemu kontroli i egzekucji.

System kontroli wyszczególniony w art. 5 rozporządzenia 987/2009 w praktyce nie istnieje albo występuje bardzo rzadko, ponieważ jest to zbyt czasochłonne i skomplikowane postępowanie. Zatem w tym zakresie nadal obowiązuje dyrektywa 2014/67/UE¹¹ (zwana również dyrektywą wdrożeniową).

Delegowanie pracowników w ramach świadczenia usług: transpozycja dyrektywy 2014/67/UE do polskiego porządku prawnego oraz projekt zmiany dyrektywy 96/71/WE (Agnieszka Wołoszyn, zastępca dyrektora Departamentu Prawa Pracy, Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej)

Tematem wystąpienia jest uchwalona przez polski Sejm ustawa o delegowaniu pracowników¹². Ustawa weszła w życie 18 czerwca 2016 r. i w pełni transponuje dyrektywę wdrożeniową. Akt zawiera: przepisy ogólne, warunki zatrudnienia, przepisy o odpowiedzialności solidarnej, kompetencje Państwowej Inspekcji Pracy (PIP) oraz przepisy karne. Część przepisów została przeniesiona z Kodeksu pracy. Ustawa reguluje wszystkie kwestie związane z delegowaniem pracowników na terytorium Polski.

Ustawa wprowadza **instytucję odpowiedzialności solidarnej**, co przewiduje dyrektywa wdrożeniowa w art. 12 rozporządzenia podstawowego, czyli rozwiązania dotyczące

¹¹ 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”).

¹² Ustawa z dnia 10 czerwca 2016 r. o delegowaniu pracowników w ramach świadczenia usług (Dz.U. z 2016 r. poz. 868).

przypadku, gdy podwykonawca, który deleguje pracowników na terytorium Polski, nie zapłaci im wynagrodzenia. Wówczas należności dla pracowników ma obowiązek uregulować podmiot, który wynajął podwykonawcę. Może zostać zwolniony z tego obowiązku, jeżeli przekazał pracodawcy, który delegował do Polski pracowników, informacje o warunkach, jakie powinien spełnić. Zwolnienie to jest obwarowane zastrzeżeniem, że otrzyma od pracodawcy delegującego (podwykonawcy) potwierdzenie o poinformowaniu PIP o zamiarze delegowania pracowników na terytorium Polski.

Ustawa wzmacnia **uprawnienia i rozwija katalog obowiązków PIP**. Znalazły się w niej zapisy:

1. Informowanie o warunkach zatrudnienia – jeżeli ktoś zwróci się z pytaniem o warunki zatrudnienia na terytorium Polski. Aby uzyskać takie informacje, PIP może występować do pracodawcy, a także innych organów, czyli ZUS czy urzędu skarbowego. Dużo emocji wzbudził 25-dniowy termin, jaki PIP ma na udzielenie odpowiedzi, w którym mieści się 10-dniowy termin na udzielenie informacji przez pracodawcę. W pilnych przypadkach termin dla PIP wynosi tylko 2 dni robocze (dotyczy to informacji zawartych w rejestrach).
2. Przyjmowanie przez PIP oświadczeń o zamiarze delegowania, które powinny zostać złożone przez podmioty delegujące na terytorium Polski najpóźniej w dniu rozpoczęcia delegowania.
3. Stworzenie strony internetowej z informacjami o warunkach zatrudnienia obowiązujących w Polsce.
4. Współpracowanie PIP z odpowiednimi organami unijnych państw członkowskich (także w zakresie uznawania kar i grzywien administracyjnych nałożonych na polskie przedsiębiorstwa w innych krajach, a tam nieegzekwowanych). Po otrzymaniu wniosku o uznanie kary administracyjnej PIP sprawdza, czy spełnia on wymogi formalne. Następnie bez zbędnej zwłoki informuje pracodawcę delegującego o wpływie wniosku. W innym przypadku wniosek jest zwracany. Podobnie PIP weryfikuje pod względem formalnym wniosek o egzekucję administracyjnej kary lub grzywny, powiadamia pracodawcę, a następnie przekazuje wniosek naczelnikowi urzędu skarbowego. Wniosek niespełniający wymagań formalnych również jest zwracany. PIP może podjąć decyzję o anulowaniu egzekucji, jeżeli kara grzywny nie przekracza 350 euro lub jeżeli wniosek jest sprzeczny z podstawowymi zasadami porządku prawnego.

Ustawa wprowadza również **obowiązki pracodawcy delegującego pracownika na terytorium Polski**:

1. Pracodawca musi złożyć, najpóźniej w dniu rozpoczęcia pracy, informację o tym, że zamierza delegować pracowników.
2. Pracodawca ma obowiązek przechowywać i udostępniać dokumenty, a także dostarczać je na wniosek PIP po zakończeniu usługi na terytorium Polski przez okres 2 lat.
3. Kary grzywny wynoszą od 1 tys. do 30 tys. zł. Mogą być nałożone na pracodawcę, który deleguje pracowników do Polski, jeśli nie przestrzega on przepisów, ale też na polskich przedsiębiorców, jeżeli nie prześlą PIP informacji o warun-

kach, jakie zapewniają swoim pracownikom, których delegują do innych państw członkowskich.

Wniosek „Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniająca dyrektywę 96/71/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 16 grudnia 1996 r. dotyczącą delegowania pracowników w ramach świadczenia usług – COM (2016) 128” (Agnieszka Wołoszyn)

Polska deleguje najwięcej pracowników w całej UE – ok. 430 tys. osób, czyli 22% ogólnej liczby wszystkich delegowanych pracowników. Najczęstsze kierunki delegowania to: Niemcy, Francja, Belgia, Holandia i Szwecja. Na podstawie opracowanych przez KE danych można również stwierdzić, że najwięcej delegowanych pracowników pochodzi z sektora budowlanego, a następnie przemysłowego (referentka podkreśliła problem definicyjny tego pojęcia), edukacyjnego, pracy socjalnej oraz usługowego.

W ocenie strony polskiej obecne ramy prawne dotyczące delegowania zapewniają właściwy kompromis pomiędzy ochroną praw pracowniczych a swobodą świadczenia usług. Propozycja zmiany dyrektywy 96/71/WE jest przedwczesna i nieuzasadniona (zwłaszcza w kontekście zakończonej właśnie implementacji dyrektywy 2014/67/UE). Zaproponowane przez KE zmiany stoją w sprzeczności z podstawowym celem UE, czyli poszerzeniem rynku wewnętrznego¹³ i wspieraniem konkurencyjności. Jeśli projekt w zaproponowanym przez KE kształcie zostanie przyjęty, będzie miał liczne negatywne skutki dla Polski.

Zasadnicze zastrzeżenia budzą poszczególne postanowienia projektu nowej dyrektywy:

1. **Rozwiązanie dotyczące delegowania dłuższego niż 24 miesiące.** Mówi ono, że niezależnie od tego, jak długo będzie świadczona usługa, od jej długości będzie uzależnione zastosowanie prawa pracy danego kraju. Jeżeli wiadomo, że przedsiębiorca będzie delegował pracownika na ponad 24 miesiące, od pierwszego dnia takiej pracy musi stosować przepisy prawa pracy państwa przyjmującego. Jeżeli nie wie tego z góry, to przepisy prawa pracy państwa przyjmującego stosuje dopiero po upływie 24 miesięcy.
2. **Wynagrodzenie.** Komisja wprowadza nowy wymóg, by pracownikom delegowanym zapewnić wynagrodzenie, które otrzymują lokalni pracownicy. Tu też się pojawia wiele wątpliwości, jak należy rozumieć ten zapis – jako równoważenie wysokości wynagrodzenia czy jego poszczególnych składników?

¹³ Zgodnie z art. 26 ust. 2 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej rynek wewnętrzny to obszar bez granic wewnętrznych, na którym zostaje zapewniony wolny przepływ towarów, osób, usług i kapitału zgodnie z postanowieniami niniejszego Traktatu.

3. **Podwykonawstwo.** Dyrektywa wprowadza rozwiązanie, które daje możliwość wymagania od podwykonawcy z innego państwa członkowskiego, by zapewniał wynagrodzenie w odpowiedniej wysokości nawet wtedy, gdy nie wynika ono z powszechnie obowiązujących układów zbiorowych, ale z układów niższej rangi – jeżeli taki sam wymóg, czyli przestrzeganie takiego wynagrodzenia, jest nałożony na krajowego podwykonawcę. W praktyce zasada ta będzie miała zastosowanie we wszystkich państwach członkowskich, a nie tylko w tych, które nie mają powszechnie obowiązujących układów zbiorowych.
4. **Pracownicy tymczasowi.** Teraz państwa członkowskie, jeżeli tak zdecydują, mogą wprowadzić do swojej legislacji obowiązek traktowania delegowanych pracowników tymczasowych tak samo jak lokalnych pracowników tymczasowych. Komisja zmienia tę zasadę i nakłada na państwa obowiązek traktowania ich na równi, bez względu na sytuację państwa członkowskiego. Była już podnoszona kwestia niezgodności tego rozwiązania z zasadą subsydiarności.
5. **Rozszerzenie zakresu stosowania umów zbiorowych lub orzeczeń arbitrażowych.** Obecnie obowiązek stosowania powszechnie obowiązujących układów zbiorowych dotyczy tylko sektora budowlanego. Jeżeli państwa członkowskie wyrażą taką wolę, a ich sytuacja gospodarcza to uzasadnia, mogą przy delegowaniu pracowników wprowadzić taki obowiązek również w innych sektorach. Nowa dyrektywa mówi, że to już nie będzie zależało do decyzji państw członkowskich, tylko powinny być respektowane wszystkie powszechnie obowiązujące układy zbiorowe.

Lepsza współpraca między instytucjami właściwymi (Robert Wójcik, dyrektor Departamentu Koordynacji Systemów Zabezpieczenia Społecznego, Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej)

Zasada lojalnej współpracy została zapisana w art. 10 Traktatu lizbońskiego¹⁴ i zobowiązuje unijne instytucje do dokonywania właściwej oceny faktów mających znaczenie z punktu widzenia stosowania rozporządzeń unijnych. Jednym z najważniejszych czynników zapewniających skuteczne realizowanie przepisów o koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego jest bliska, efektywna i lojalna współpraca między władzami a instytucjami właściwymi państw członkowskich.

Zostało to potwierdzone także w orzecznictwie Trybunału. Przykładem jest orzeczenie Fitzwilliam (sprawa C-202/97), które w punkcie 51 bezpośrednio odwołuje się do zasady lojalnej współpracy. Między innymi to orzeczenie doprowadziło do sformułowania nowych przepisów, czyli rozporządzenia 883/2004, które zawiera art. 76 oraz wiele przepisów zawartych w ust. 3, 4 i 6 ustanawiających **obowiązek współpracy**.

¹⁴ Traktat z Lizbony zmieniający Traktat o Unii Europejskiej i Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską podpisany w Lizbonie 13 grudnia 2007 r. (2007/C 306/01).

Art. 76 rozporządzenia podstawowego został rozpisany w rozporządzeniu wykonawczym 987/2009, w szczególności:

- w art. 5 (wartość prawna dokumentów i dowodów potwierdzających sytuację danej osoby),
- w art. 6 (tymczasowe ustalenia ustawodawstwa),
- w art. 16 (ustanowienie procedury art. 13 rozporządzenia 883/2004),
- art. 60 (stosowanie art. 68 rozporządzenia 883/2004).
- w decyzji nr A1¹⁵.

Można wyróżnić 4 elementy, które pojawiają się w ramach zasad dobrej współpracy:

1. Wymiana informacji między instytucjami właściwymi i władzami właściwymi, która musi z kolei opierać się na zasadach: usług publicznych, użyteczności, aktywnej pomocy, szybkiego dostarczenia informacji, dostępności.
2. Dążenie instytucji lub zainteresowanych władz państw członkowskich do osiągnięcia porozumienia w rozsądnym terminie. W szczególności dotyczy to zaistnienia wątpliwości dotyczących ważności dokumentu lub poprawności dowodów potwierdzających stany faktyczne albo pojawienia się sprzecznych opinii między państwami członkowskimi.
3. Możliwość, a w określonych sytuacjach – obowiązek, przeprowadzania kontroli. Decyzja nr A2, która odwołuje się do obowiązku współpracy, wskazuje na możliwość przeprowadzenia kontroli w czasie trwania delegowania. Jeżeli pojawią się wątpliwości dotyczące dokumentu lub dokładności przedstawienia okoliczności, na których opierają się informacje zawarte w dokumencie, instytucja państwa członkowskiego otrzymująca dokument może zwrócić się o niezbędne wyjaśnienie lub wycofanie dokumentu. Instytucja wydająca ma wtedy obowiązek ponownego rozpatrzenia podstaw wydania dokumentu oraz przeprowadzenia niezbędnej weryfikacji informacji lub dokumentu, ma także obowiązek – w przypadku potwierdzenia się wątpliwości – wycofać dokument.

Problemy występujące we współpracy instytucji właściwych oraz możliwości ich rozwiązania:

1. Przy korzystaniu z Master Directory¹⁶ przez instytucje i władze właściwe czasami pojawiają się wątpliwości co do właściwej instytucji wydającej.
2. Bardzo ważne w pracy urzędów jest posługiwanie się numerami PIN (numerami ubezpieczenia) lub – jeśli korespondencja jest kierowana do Polski – numerami PESEL albo REGON.
3. Bardzo potrzebne jest zakończenie standaryzacji dokumentów SED (Structured Electronic Documents). Daje na to nadzieję planowana data zakończenia projektu EESSI

¹⁵ Decyzja nr A1 z dnia 12 czerwca 2009 r. w sprawie ustanowienia procedury dialogu i koncyliacji w zakresie ważności dokumentów, określenia ustawodawstwa właściwego oraz udzielania świadczeń na mocy rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 883/2004 (tekst mający znaczenie dla EOG oraz dla umowy między WE a Szwajcarią) (2010/C 106/01).

¹⁶ Katalog instytucji zabezpieczenia społecznego związany z realizacją projektu elektronicznej wymiany informacji (EESSI – Electronic Exchange Social Security Information).

- w 2018 r., co zdecydowanie przyspieszy transparentność, skuteczność oraz efektywność wymiany informacji między władzami właściwymi a instytucjami właściwymi.
4. Jedną z najważniejszych rzeczy, którą należy dostrzec we współpracy między instytucjami właściwymi a władzami właściwymi, jest narastający kryzys zaufania. To wiąże się z dużą liczbą nadużyć oraz skutkami kryzysu ekonomicznego, który rozpoczął się w 2007 r., a jego skutki są odczuwane właściwie do dzisiaj. Podczas debat publicznych coraz częściej formułowane są negatywne opinie dotyczące działania Unii Europejskiej i kształtu wolnego rynku oraz sposobu korzystania z wolności traktatowych.
 5. Należy zapewnić pilne, niezwłoczne przekazywanie informacji, które leżą u podstawy wydania dokumentu PD A1¹⁷. Jest to postulat wtórny, ponieważ pierwotnym jest postulat utworzenia odpowiednich rejestrów i baz danych we wszystkich państwach członkowskich.
 6. W ramach korespondencji dotyczącej podważenia ważności dokumentu PD A1 od razu, zgodnie z punktem 7 decyzji nr A1, powinna być wskazywana osoba kontaktowa oraz trzeba odpowiednio powoływać się na decyzję nr A1 dotyczącą procedury dialogu i koncyliacji, tak żeby nie było wątpliwości, jaki jest cel wystąpienia danej instytucji właściwej, w ramach jakiej procedury postępować oraz jakich terminów przestrzegać.
 7. Należy nie tylko przekazywać dowody, ale także wskazywać ich źródła (rejestr, baza danych, dokumenty dostarczone przez wnioskodawcę występującego o wydanie dokumentu PD A1).
 8. Wsparcie kontroli przez reprezentantów instytucji kontrolnych państw przyjmujących. Ten postulat pojawia się bardzo często i jest przykładem na to, jak dalece postąpił kryzys zaufania, jednakże ci, którzy postulują możliwość uczestnictwa w kontroli inspektorów z innych państw członkowskich, wskazują na konieczność zwiększenia poziomu wzajemnego zaufania.
 9. Możliwość występowania przed sądami innych państw członkowskich. Jest to kwestia, która pojawiła się w związku z decyzjami sądów w Niemczech i Belgii dopuszczającymi do udziału w postępowaniach rozpoczętych z powodu powództwa osób ubezpieczonych, którym unieważniono dokumenty PD A1, instytucje zagraniczne, które występowały o wycofanie tych dokumentów.
 10. Procedura dialogu i koncyliacji, opisana w decyzji nr A1, była dotąd dobrowolna, jednakże – w związku z brakiem innej procedury – wszystkie państwa korzystały z tych uregulowań, które dają ramy prawne dwóm stronom postępowania. Procedura koncyliacji, czyli wyższy poziom postępowania, ma zastosowanie, jeśli na pierwszym etapie, czyli podczas dialogu, nie doszło do porozumienia – wtedy powstaje spór, a sprawa może zostać skierowana do Komitetu Pojednawczego (Conciliation Board). W tym organie jest rozstrzygana przez ochotniczych członków Komisji Administracyjnej ds. Koordynacji Zabezpieczenia Społecznego (KA) – ekspertów,

¹⁷ PD A1 – certyfikat poświadczający, że ma zastosowanie dane ustawodawstwo.

którzy wydają rozstrzygnięcie przyjęte później przez KA, jednak nie jest to rozstrzygnięcie wiążące. Procedura koncyliacji nie miała zastosowania do 2013 r. Wówczas nastąpiła zmiana praktycznego poradnika oraz zatwierdzenie przez KA nowego kierunku interpretacji, co spowodowało rozpoczęcie działalności przez Komitet Pojednawczy. Dziś proceduje on 14 spraw.

11. Przedawnienie biegu krajowego i unijnego. Okresy przedawnienia określone przez prawo krajowe nie powinny powodować przerw w okresie ubezpieczenia dla osoby zainteresowanej. Pojawia się postulat, żeby także w trakcie trwania procedury dialogu i koncyliacji bieg przedawnienia krajowego został zawieszony.
12. Stworzenie narodowych punktów kontaktowych.
13. Posługiwanie się powszechnie zrozumiałym językiem.
14. Wprowadzenie odpowiednich sankcji w przypadku braku współpracy. Jak na razie taka sytuacja nie miała jeszcze miejsca w Komitecie Pojednawczym, ale może tak się stać. Nigdy nie została wyrażona wprost wola braku współpracy, jednak występowały opóźnienia. Wystąpienie o takie sankcje powinno wiązać się z eskalacją procesu. Pod pojęciem sankcji można rozumieć np. możliwość przejścia sprawy przez Komisję Europejską i skierowanie jej przeciwko państwu członkowskiemu, np. do Trybunału.
15. Pojawiają się spory co do faktów, a nie interpretacji prawa. Występują nowe zjawiska, a zatem należy przeprowadzić analizę, czy można opierać się na tych samych przepisach, na tym samym orzecznictwie i materiale dowodowym. W związku z kryzysem zaufania trzeba dołożyć wszelkich starań, aby doszło do porozumienia w przypadku pojawienia się poważnych rozbieżności w poglądach osób zajmujących się koordynacją systemów zabezpieczenia społecznego.

Unia to nie tylko wspólnota interesów, ale także wspólnota wartości, dlatego działania instytucji europejskich oraz władz właściwych muszą być nie tylko celowe i racjonalne, lecz także moralne. To oznacza, że obie strony w ramach postępowania powinny działać na zasadach systematycznego partnerstwa, okazywać sobie zaufanie i wzajemną lojalność. Oczywiście w oparciu o sumienną pracę i sumienne rozpatrywanie faktów.

Lepsza współpraca między instytucjami właściwymi – strona praktyczna (Anna Siwiecka, Centrala Zakładu Ubezpieczeń Społecznych)

Od chwili przystąpienia do UE podstawą współpracy instytucji właściwych Polski i innych państw członkowskich było rozporządzenie 1408/71¹⁸, a od 2010 r. – art. 76 rozporządzenia 883/2004. Przed wydaniem decyzji nr A1 dotyczącej ustanowienia procedury

¹⁸ Rozporządzenie Rady (EWG) nr 1408/71 z dnia 14 czerwca 1971 r. w sprawie stosowania systemów zabezpieczenia społecznego do pracowników najemnych, osób prowadzących działalność na własny rachunek i do członków ich rodzin przemieszczających się we Wspólnocie (tekst skonsolidowany – Dz. Urz. UE L 28 z 30.01.1997, s. 1) (Dz. Urz. UE L 149 z 5.07.1971, s. 2).

dialogu i koncyliacji ZUS był zobowiązany do takiej współpracy na podstawie wystąpień instytucji zagranicznych.

Zgodnie z decyzją nr A1 instytucja występująca uzasadnia swój wniosek o wycofanie formularza A1, wskazując na zastosowanie tej decyzji, oraz dostarcza dowodów potwierdzających podstawę wniosku. Wniosek mówi o tym, że powinno nastąpić wycofanie formularza po stronie instytucji występującej. Potwierdzenie tego stanu rzeczy można znaleźć w nocie z 9 maja 2016 r. W opinii Komisji Pojedynczej nie wystarczy zwykłe powiadomienie i żądanie wycofania dokumentu przez przyjmujące państwo członkowskie. Powinno ono przedstawić dowody.

To, jak wygląda postępowanie w kwestiach spornych, można omówić na przykładzie pisma skierowanego do ZUS. Do przekazanego wniosku instytucja zagraniczna dołącza dokumentację w postaci formularza A1 (wystawionego przez ZUS), co w postępowaniu nie stanowi nowego dokumentu. Jest to jedynie dokument kwestionowany przez zagraniczną instytucję. Pierwszym etapem dialogu zajmuje się Centrala ZUS, która zleca swojemu oddziałowi przeprowadzenie postępowania i – o ile to możliwe – kontroli, żeby zweryfikować wszystkie informacje, które były podane w momencie poświadczenia formularza A1. Po uzyskaniu niezbędnych informacji Centrala ZUS udziela odpowiedzi instytucji zagranicznej. Spory mogą dotyczyć zarówno interpretacji przepisów, jak i braku dowodów w postępowaniu wyjaśniającym.

Dyskusja

Ewa Tomaszewska

(posłanka na Sejm VIII kadencji)

W pracach nad ustawą z 10 czerwca 2016 r. o delegowaniu pracowników w ramach świadczenia usług w sejmowej Komisji Polityki Społecznej i Rodziny brano pod uwagę trzy aspekty: prawny – dostosowanie do dyrektywy 96/71/WE, społeczny i ekonomiczny.

Kwestia uzyskiwania równej płacy za równą pracę jest gwarancją niedyskryminowania pracownika delegowanego. W tej sprawie występowała do Trybunału Europejska Konfederacja Związków Zawodowych. Należy przytoczyć tu orzeczenia Laval¹⁹ i Viking²⁰ – związkowcy z krajów, do których delegowano pracowników, występowali w sprawie ich gorszych warunków pracy. Sprawy zostały przegrane i Parlament Europejski VI kadencji odniósł się do tych wyroków Trybunału bardzo negatywnie, stwierdzając, że Trybunał nie miał podstaw uznania spraw społecznych za mniejszej wagi niż sprawy ekonomiczne.

19 Wyrok Trybunału (wielka izba) z 18 grudnia 2007 r. Laval un Partneri Ltd przeciwko Svenska Byggnadsarbetareförbundet, Svenska Byggnadsarbetareförbundets avdelning 1, Byggettan i Svenska Elektrikerförbundet (C-341/05).

20 Wyrok Trybunału (wielka izba) z 11 grudnia 2007 r. International Transport Workers' Federation i Finnish Seamen's Union przeciwko Viking Line ABP i OÜ Viking Line Eesti (C-438/05).

Z drugiej strony pracownik stoi przed dylematem: może się zgodzić na to, żeby mieć niższe wynagrodzenie albo nie dostać tej pracy w ogóle. Prawo do pracy i prawo do równego wynagrodzenia w tym przypadku ze sobą kolidują.

Nie można również bagatelizować sytuacji, w której pracodawca delegujący nie jest w stanie zapewnić pracownikom delegowanym wynagrodzenia na tym samym poziomie, na jakim mają je pracownicy kraju, do którego wysłał on swoich pracowników. Wszystkie te kwestie były rozważane przez Komisję Polityki Społecznej i Rodziny, czego rezultatem jest przyjęta 10 czerwca ustawa o delegowaniu pracowników.

Stefan Schwarz

(współzałożyciel i prezes stowarzyszenia „Inicjatywa Mobilności Pracy”)

W myśl otwierającej konferencję wypowiedzi prof. Frieskego również definicje i zasady dotyczące delegowania powinny być zrozumiałe, i to nie tylko dla wąskiego grona ekspertów.

Politycy, urzędnicy europejscy, społeczeństwo są dezinformowani przez błędne stosowanie frazesów, które padają także w trakcie tego spotkania:

1. „Delegowanie jako model biznesowy” (co często powtarza KE). Czy delegowanie jest czymś złym? Świadczenie usługi w innym państwie jest dla przedsiębiorstwa skomplikowanym procesem, który nie może odbywać się przypadkowo. Jest to element działania, w którym nie ma mowy o przypadku. Jeżeli przedsiębiorstwo wykona usługę w innym państwie i klient z tego państwa będzie zadowolony, to przedsiębiorstwo będzie chciało to powtórzyć. Nie ma w tym niczego złego, nie jest to ani zabronione, ani w jakikolwiek sposób ograniczone.
2. „Delegowanie jest źródłem nadużyć”. Osławione przypadki nadużyć pokazywane przez media (przykład rumuńskich pracowników zatrudnionych przez francuską firmę „skrzynkę”) to praca na czarno, której nie można mylić z delegowaniem. Można tu zastosować następującą analogię: wykryto, że koncern samochodowy fałszował wynik spalin – czy to oznacza, że należy zlikwidować przemysł samochodowy? Równie dobrze można przenieść nadużycia w zatrudnianiu pracowników w szarej strefie z poziomu delegowania na problem dotyczący mobilności pracowników na terenie UE.
3. „Delegowanie jest oparte na wyzysku taniej siły roboczej”. KE bardzo promuje ten slogan. Wiąże się to z kojarzeniem taniej siły roboczej z obrazem biednego, wyjeżdżającego z kraju obywatela Polski. Faktem jest, że aby zachęcić jakiegokolwiek pracownika budowlanego do wyjazdu, trzeba mu zaoferować minimum 10 tys. zł na rękę miesięcznie oraz zwrócić koszty wyżywienia i transportu, co stanowi łącznie równowartość diety poselskiej. Nie można tego traktować jak wyzysku taniej siły roboczej. Taka kwota stanowi ogromne wynagrodzenie dla polskich fachowców. Polscy pracownicy są atrakcyjni za granicą dzięki swojej specjalizacji i kulturze pracy, a nie dzięki temu, że są wyzyskiwani. Podobnie działa łańcuch skojarzeń dotyczący rumuńskiego pracownika: skoro rumuński, to tani, a skoro tani, to na pewno delegowany. Tak funkcjonują absurdalne stereotypy na temat delegowania.

4. „Pracownicy zarabiają minimalne stawki”.
5. „Delegowanie powinno być krótkie i jednorazowe”.

Grupa interesu związana z delegowaniem (zarówno polscy pracodawcy, jak i polscy pracownicy) jest zainteresowana, aby zostały ustalone proste, praktyczne i klarowne zasady, a nie uprzywilejowanie dające przewagę polskim firmom, które stanowią śladową liczbę na rynku. Nie można również występować przeciwko firmom delegującym, tylko przeciw występującym w tym obszarze nielegalnym praktykom.

Dr Marek Benio

**(wiceprezes zarządu stowarzyszenia „Inicjatywa Mobilności Pracy”;
Katedra Gospodarki i Administracji Publicznej,
Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie)**

Dr M. Benio skierował pytanie do prof. M. Fuchsa, czy stoi na stanowisku, aby ujednoczyć treść pojęć prawa pracy i prawa zabezpieczenia społecznego. Oba rodzaje prawa wywodzą się z prawa publicznego. Ubezpieczenia społeczne regulują relacje między państwem a obywatelem. Prawo pracy reguluje stosunki między stronami o równym charakterze – cywilnoprawnym. Czy nie lepiej byłoby przenosić zasady wynikające z prawa pracy do przepisów o koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego? Istnieje obawa, że w imię spójności nomenklatury i treści pojęć naruszona zostanie natura tych dwóch rodzajów zależności.

Prof. Maximilian Fuchs

Nie należy mieszać ustawodawstwa pracy i zabezpieczenia społecznego. Nie ma jednak powodów, aby czynić rozróżnienie w zakresie delegowania pracowników. Jeśli chodzi o nową dyrektywę 2014/67/UE, elementy wzięte ze źródeł prawa koordynacyjnego zostały wprowadzone do dyrektywy wdrożeniowej i w ostateczności kraje muszą się do tej litery prawa stosować.

W odniesieniu do kwestii delegowania pracowników jako modelu biznesowego – zdarzają się przypadki firm „skrzynek”, które zatrudniają i delegują pracowników za niską płacę. Jeżeli takie zachowanie stanie się normą, wpłynie to na model biznesowy.

Wprowadzenie dyrektywy było tematem kontrowersyjnym. Ekonomiści uznali, że niewłaściwą rzeczą jest hamowanie konkurencyjności. Państwa, które są w stanie zaproponować niższe koszty siły roboczej, powinny móc wejść na rynek europejski, oferując własne usługi według własnych cen. To wynika przecież z tradycyjnego modelu gospodarczego. Natomiast Trybunał zaprezentował inne stanowisko, twierdząc, że należy przestrzegać zasad tzw. zdrowej konkurencji oraz praw pracowników. Niezależnie od dyskusji podejmowanej z ekonomistami trzeba zawsze kierować się literą prawa, czyli w tym przypadku spełniać kryteria prawidłowego delegowania.

Prof. dr hab. Monika Tomaszewska

(Uniwersytet Gdański, Wydział Prawa i Administracji, Katedra Prawa Pracy)

Odnosząc się do problemu rzeczywistego związku między przedsiębiorcą lub pracodawcą a krajem, z którego deleguje on pracownika na teren innego kraju, można dostrzec

pewną analogię w morskim prawie pracy, czyli rzeczywistym związku statku i armatora. Pozorowane zakładanie przedsiębiorstw, które określane jest jako *letter box company*, pokazuje, że z ponad 50-letnich doświadczeń stosowania prawa morskiego w tym zakresie nie wyciągnięto żadnych wniosków dla lądowego prawa pracy.

W zakresie prawa delegowania istnieje bardzo dużo tzw. *grey area* (szarych przestrzeni), które są niedookreślone i nieuregulowane. To stwarza możliwość podejmowania różnych działań, które niekoniecznie są korzystne dla pracownika – są źródłem nadużyć. Wystarczy wskazać rozmycie się różnic pomiędzy pojęciem podróży służbowej a delegowaniem. Analiza sektora transportu drogowego pokazuje, że w tym obszarze występuje sporo nadużyć.

W prawie morskim pojawił się instrument Maritime Labour Convention z 2006 r. (Konwencja o pracy na morzu), co świadczy o tym, że na gruncie prawa morskiego ta problematyka została bardzo dobrze unormowana.

Podobne problemy stwarza określenie minimalnego wynagrodzenia. Definicja tego pojęcia oraz sposób ustalania wysokości wynagrodzenia są normowane przez ustawodawstwo krajowe, a także przez dyrektywę 96/71/WE. Trudno jednak jednoznacznie przesądzić, jakie są konstytutywne elementy wynagrodzenia minimalnego i brakuje wiedzy, jaka wysokość powinna przysługiwać pracownikowi delegowanemu. Potęguje to fakt nakładania się różnych poziomów regulacji: od statutowej, czyli powszechnie obowiązujących prawa, do mechanizmu, który wynika chociażby z porozumień zbiorowych wspieranych przez partnerów społecznych. To daje przedsmak bardzo dużego stopnia trudności w stosowaniu dyrektywy o pracownikach delegowanych.

Nowa ustawa wzmocniła współpracę instytucjonalną, ale nie przyniosła albo przyniosła w bardzo małym zakresie ochronę samego pracownika, bo o ile instytucje są informowane bardzo szczegółowo o warunkach zatrudnienia, to trudno znaleźć w jej przepisach obowiązek informowania w takim zakresie delegowanego pracownika. Choć ustawa jest aktem prawnym idącym w dobrym kierunku, to niezbędne jest dalsze doprecyzowanie tej ochrony.

Dr Dorota Dzienisiuk

(Uniwersytet Warszawski, Wydział Prawa i Administracji)

Odnosząc się do relacji rozporządzenia o koordynacji do dyrektywy o delegowaniu usług, należy brać pod uwagę również przepisy podatkowe, czyli umowy o unikaniu podwójnego opodatkowania. W tym przypadku chodzi o podatki odprowadzane za osoby delegowane.

Ponadto dyrektywy o delegowaniu pracowników odbiegają od rozporządzenia o prawie właściwym w stosunkach zobowiązaniowych, przepisach w prawie właściwym dla prawa pracy, które rzeczywiście posługuje się konstrukcją zobowiązaniowej umowy o pracę. Natomiast dyrektywa używa takich elementów, jak czas pracy, wynagrodzenie, minimalne wynagrodzenie narzucane publicznie, więc jeżeli stosuje je jako odstępstwo od prawa właściwego dla prawa pracy, pojawiają się ogromne, fundamentalne problemy prawne.

Krzysztof Małecki

(członek prezydium Forum Związków Zawodowych)

Centrala związkowa przygotowała opinię do projektu ustawy o delegowaniu pracowników w ramach świadczenia usług. Stanowisko związków w pełni popiera postulat równej płacy za równą pracę. Związki dostrzegają również, że konkurowanie na rynku europejskim nie powinno opierać się na oferowaniu wyłącznie niskich kosztów pracy przez przedsiębiorców.

Obecna średnia wynagrodzenia w Polsce wynosi 60% średniej unijnej. Ta pierwsza procentowo powinna być znacznie wyższa. Brak implementacji dyrektywy jest pozytywnym rozwiązaniem, niemniej w zeszłym roku przewodniczący Komisji Europejskiej Jean-Claude Juncker rozpoczął do dziś trwającą w państwach UE dyskusję na temat filarów praw socjalnych. Liberalna do tej pory z punktu widzenia związków zawodowych gospodarka powinna stać się bardziej socjalna, a w UE powinna dominować gospodarka rynkowa. Dobrym krokiem jest propozycja polskiego rządu dotycząca minimalnej płacy, która w przyszłym roku ma wynosić 2 tys. zł lub 12 zł dla pracowników wykonujących umowy cywilnoprawne.

Służby kontrolne w RFN mają ogromne doświadczenie i sprawdzone instrumenty pozwalające na skuteczne zwalczanie nadużyć, także związanych z delegowaniem pracowników. Federalna Służba Celna kontroluje również polskich przedsiębiorców, którzy delegują pracowników do Niemiec, również w aspekcie płacy minimalnej, która została w Niemczech podniesiona.

Cieszy fakt, że na początku roku została znowelizowana ustawa o PIP. Państwowa Inspekcja Pracy i związki zawodowe od wielu lat mówiły o konieczności zwiększenia uprawnień, a obecnie polski parlament daje im odpowiednie instrumenty. Istnieją też inne służby kontrolne, m.in. ZUS, który zajmuje się sprawami delegowania pracowników.

Jednak ustawa o swobodzie działalności gospodarczej bardzo ogranicza, a wręcz uniemożliwia rzetelne przeprowadzenie postępowania kontrolnego, przede wszystkim z powodu konieczności zawiadamiania przedsiębiorców o planowanej kontroli na 7 dni przed podjęciem odpowiednich czynności.

Marcin Kielbasa

(stowarzyszenie „Inicjatywa Mobilności Pracy”)

Negatywne zjawiska w obszarze delegowania pracowników nie powinny być zwalczane przy pomocy piętrzenia kolejnych przepisów prawnych, tylko poprzez stosowanie instrumentów, które daje UE. Jednym z nich jest platforma przeciwko nielegalnemu zatrudnieniu, która 26 maja br. została uruchomiona przez KE.

Dr Marek Benio

Nie jest prawdą, że w Polsce istniała jednomyślność w ocenie procedury żółtej kartki. Zastrzeżenia wyrażały np. związki zawodowe. Nie można mieć wątpliwości – propozycja KE nie spełnia obietnicy *equal pay*, którą złożył J.C. Juncker. Realizuje tylko cel, jakim jest podniesienie wynagrodzeń, a z punktu widzenia przedsiębiorców – kosztów pracy. Podniesienie wynagrodzeń oznacza zwiększenie płacy przez dodanie do

niej składników, które dotychczas nie były wliczane do minimalnych stawek płac ani według orzecznictwa Trybunału, ani według lokalnego prawa państwa przyjmującego. W związku z tym nie będzie wyrównania płac. Lokalny pracownik nadal będzie zarabiał więcej niż pracownik delegowany (oraz otrzymywał dodatki), który będzie dostawał minimalne stawki płac (oraz otrzymywał dodatki).

Wymarzoną sytuacją byłoby, aby polski pracownik zarabiał tyle samo co Francuz, Belg czy Niemiec, również gdy pracuje w Polsce. Tylko że ostatnim instrumentem, który służy wyrównaniu płac, jest zadekretowanie, że wszyscy zarabiają tyle samo. Istnieją różnice w wartości nabywczej pieniądza. Komisja myli cel ze środkiem do jego osiągnięcia. Środkiem do osiągnięcia wyrównania zarobków pomiędzy państwami o niższych i wyższych wynagrodzeniach nie jest zadekretowanie tego w prawie.

Prof. Zenon Wiśniewski

(Uniwersytet Mikołaja Kopernika w Toruniu, Wydział Nauk Ekonomicznych i Zarządzania, Katedra Gospodarowania Zasobami Pracy)

Nie można zgodzić się ze stwierdzeniem, że we wszystkich państwach powinno być jednakowe wynagrodzenie – takich żądań nie stawiają nawet związki zawodowe. Wynagrodzenie za pracę powiązane jest ze sposobem funkcjonowania gospodarki, z wydajnością pracy w danej gospodarce. Związki zawodowe w ramach UE nie roszczą sobie praw do europejskich układów zbiorowych. Istnieją wyłącznie krajowe układy zbiorowe, które są dostosowane do możliwości poszczególnych gospodarek.

Robert Wójcik

Powiązanie pomiędzy dyrektywą a rozporządzeniem już u samych podstaw stanowi problem dotyczący umiejscowienia w hierarchii tych aktów prawnych i sposobu ich stosowania. Rozporządzenia stosowane są bowiem bezpośrednio, a dyrektywa zostaje implementowana w drodze ustawodawstwa krajowego.

Do tej pory nie odnotowano bezpośrednich powiązań, które można by było określić pośrednimi odesłaniami, odniesieniami o charakterze technicznym, prawnolegislacyjnym. Te powiązania występują, ale to są sprawy praktyczne, jak np. kwestie prawa podatkowego. Być może prawo podatkowe w przyszłości okaże się zbiorem reguł, które przydadzą się w koordynacji. Trudno to obecnie określić. Istnieje kilka orzeczeń, które dotyczą kwestii podatkowych i składek na zabezpieczenie społeczne.

Odnosząc się do kwestii naruszeń i nadużyć, nie można ich pomniejszać i bagatelizować, choć nie występują na dużą skalę. Wykryty fakt nadużycia może służyć jako przykład do zamieszczenia w praktycznym poradniku.

Agnieszka Wołoszyn

W nawiązaniu do słów prof. Tomaszewskiej, można powiedzieć, że nowa ustawa nie przewiduje odpowiedniej ochrony pracownika. Fakt ten stwarza konieczność, aby w umowie o pracę zostały określone warunki zatrudnienia. Sąd Najwyższy orzekł, że pracownik

delegowany nie znajduje się w podróży służbowej, w związku z tym pracodawca musi mu zmienić umowę o pracę.

Ponadto, zgodnie z dyrektywą 96/71/WE, każde państwo musi stworzyć stronę internetową. Powinna ona być opracowana w języku, jakim posługują się pracownicy delegowani, których w danym kraju jest najwięcej. Na stronie internetowej powinna być wskazana konkretna osoba z właściwego organu, z którą pracownik może się kontaktować w sprawie uzyskania niezbędnych informacji.

Zgodnie z art. 4 dyrektywy wdrożeniowej przeniesionej do ustawy PIP ma prawo zbadać, czy pracownik delegowany jest tymczasowo i czy przedsiębiorca prowadzi rzeczywistą działalność. Badaniu podlega wiele elementów pozwalających stwierdzić, czy są naruszane prawa pracownicze. Obowiązkiem firmy delegującej jest informowanie o zamiarze delegowania, wskazanie, ilu jest pracowników oraz gdzie jest świadczona praca, tak żeby inspekcja mogła ocenić stan faktyczny. Na wniosek PIP mają być dostarczane umowy o pracę i tłumaczone na język polski, żeby sprawdzić, czy pracownik jest odpowiednio chroniony. Identyczne rozwiązania będą obowiązywały odpowiednio w państwach członkowskich.

Ostatnie zmiany w obszarze koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego (Laura White, ekspert Komisji Europejskiej)

Przedmiotem wystąpienia jest aktualizacja wydarzeń z ostatniego roku, przede wszystkim w zakresie działalności KA ds. Koordynacji Zabezpieczenia Społecznego, przeglądu orzecznictwa Trybunału oraz projektu elektronicznej wymiany informacji dotyczących zabezpieczenia społecznego (EESSI).

Bieżąca działalność Komisji Administracyjnej ds. Koordynacji Zabezpieczenia Społecznego

KA jest organem funkcjonującym na podstawie rozporządzenia 883/2004 (wcześniej rozporządzenia 1408/71), składającym się z przedstawicieli każdego państwa członkowskiego i krajów EOG oraz Szwajcarii, którzy są odpowiedzialni za promowanie dobrej współpracy pomiędzy państwami członkowskimi w obszarze koordynacji zabezpieczenia społecznego, a także za interpretację prawa oraz rozwiązywanie problemów administracyjnych, które mogą się pojawić w kontekście obowiązujących rozporządzeń.

Nowe decyzje opublikowane w Dzienniku Urzędowym (Dz. Urz. C 52 z 11.02.2016, s. 11 i 13):

- **Decyzja nr F2 z 23 czerwca 2015 r. dotycząca świadczeń rodzinnych**²¹ – odpowiedzi w sprawach dotyczących świadczeń rodzinnych należy udzielać bez-

²¹ Decyzja nr F2 z dnia 23 czerwca 2015 r. w sprawie wymiany danych między instytucjami do celów przyznawania świadczeń rodzinnych (tekst mający znaczenie dla EOG oraz dla umowy między WE a Szwajcarią) (2016/C 52/07).

zwłocznie i najpóźniej w ciągu 3 miesięcy. W wyjątkowych okolicznościach – jeśli nie jest możliwe udzielenie odpowiedzi w ciągu 3 miesięcy – instytucja otrzymująca wnioski powinna wyjaśnić instytucji wnioskującej przyczynę wydłużenia okresu i wskazać prawdopodobny termin udzielenia odpowiedzi. Decyzja reguluje również ustanawianie rutynowych kontroli pomiędzy instytucjami w celu zweryfikowania podstawowych informacji, czyli: liczby gospodarstw domowych, ich statusu ekonomicznego czy wieku dzieci. Kontrole powinny odbywać się corocznie, a do ich wyników należy się ustosunkować.

- **Decyzja nr H7 z 25 czerwca 2015 r. zmieniająca decyzję nr H3 z 15 października 2009 r.**²² – wiąże się z poprawką art. 90 rozporządzenia wykonawczego dającego KA możliwość wyznaczania dat, które należy brać pod uwagę, ustalając kurs wymiany walut. Skonsolidowana wersja decyzji uwzględnia poprawki wprowadzone w decyzji H7.
- **Decyzja nr H8 z 17 grudnia 2015 r.**²³ – aktualizacja metodologii pracy Komisji Technicznej.

Forum refleksji

KA w 2014 r. ustanowiła tzw. forum refleksji jako przestrzeń wymiany myśli ekspertów krajowych, aby mogli dogłębniej omawiać zagadnienia określone rozporządzeniami o koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego. Debata nie ma charakteru politycznego, może odbywać się swobodnie i bez tematów tabu.

Dyskusja, która odbyła się w grudniu 2015 r., została poświęcona koordynacji świadczeń rodzinnych i dotyczyła następujących kwestii:

- implikacja orzeczenia Trybunału w sprawie Wiering²⁴, która dotyczy uznania przez Trybunał, że dodatki mogą być naliczane tylko względem świadczeń tego samego rodzaju, oraz potrzeby ustanowienia, co znaczą świadczenia tego samego rodzaju,
- definicja pojęcia „członek rodziny”,
- potrzeba bardziej szczegółowych zasad koordynacji w zależności od różnych typów świadczeń.

22 Decyzja nr H7 z dnia 25 czerwca 2015 r. w sprawie przeglądu decyzji nr H3 dotyczącej daty, którą bierze się pod uwagę przy ustalaniu kursu wymiany, o którym mowa w art. 90 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 987/2009 (tekst mający znaczenie dla EOG oraz dla umowy między WE a Szwajcarią) (2016/C 52/08).

23 Decyzja nr H8 z dnia 17 grudnia 2015 r. (aktualizacja z niewielkimi doprecyzowaniami technicznymi z dnia 9 marca 2016 r.) w sprawie sposobu funkcjonowania i składu Komisji Technicznej ds. Przetwarzania Danych przy Komisji Administracyjnej ds. Koordynacji Systemów Zabezpieczenia Społecznego (2016/C 263/04).

24 Wyrok Trybunału (piąta izba) z dnia 8 maja 2014 r. *Caissenationale des prestations familiales przeciwko Ulrike Wiering i Markusowi Wieringowi*. Wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym złożony przez Cour de cassation (Luksemburg). Odesłanie prejudycjalne – Zabezpieczenie społeczne – Rozporządzenie (EWG) nr 1408/71 – Rozporządzenie (EWG) nr 574/72 – Świadczenia rodzinne – Dodatki rodzinne – Zasiłek wychowawczy – Świadczenie Elterngeld – Świadczenie Kindergeld – Obliczanie dodatku dyferencyjnego (C-347/12).

Natomiast forum refleksji zorganizowane 8 marca 2016 r. dotyczyło:

- działań aktywizacyjnych państw członkowskich w wymiarze transgranicznym,
- ryzyk wynikających ze zmian ustawodawstwa,
- definicji osób w wieku produkcyjnym, które znajdują się poza rynkiem pracy ze względu na bezrobocie, ubóstwo, niemożność pracy czy też zależność od członków rodziny.

KA powołała doraźną komisję ekspertów ds. pracowników delegowanych w zakresie zasad obowiązujących w ramach koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego, czyli w świetle rozporządzenia 883/2004. Jest to inicjatywa całkowicie różna od prac związanych z pracownikami delegowanymi rozumianymi zgodnie z przepisami dyrektywy 96/71/WE. Dotychczas odbyło się 14 spotkań Komisji i w latach 2014–2016 grupa doraźna przedstawiła wiele propozycji dotyczących postępowania koncyliacyjnego, jak również składania i wycofywania formularzy A1. W ten sposób sformułowano formalne wnioski przedstawione później KA.

Orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości UE – wybrane przykłady spraw

- połączone sprawy C-72/14 i C-197/14 X i van Dijk²⁵ – wyrok odnosi się do luksemburskiego systemu zabezpieczenia społecznego oraz pracowników, którzy pracowali na podstawie reńskiego porozumienia w sprawie transportu morskiego. Zaświadczenie wydane przez właściwy organ państwa członkowskiego w formie zaświadczenia E 101 (Zaświadczenie dotyczące ustawodawstwa właściwego) w celu poświadczenia, że dany pracownik podlega ustawodawstwu tego państwa członkowskiego w zakresie zabezpieczenia społecznego, podczas gdy pracownik ów jest objęty zakresem stosowania umowy dotyczącej zabezpieczenia społecznego przewoźników na Renie (przyjętej przez konferencję międzyrządową zwołaną w celu przeprowadzenia rewizji umowy z dnia 13 lutego 1961 r., podpisanej w Genewie 30 listopada 1979 r.), nie jest wiążące dla organów innych państw członkowskich. Fakt, że organ wydający nie miał zamiaru wydać rzeczywistego zaświadczenia E 101, lecz użył formularza tego zaświadczenia do celów administracyjnych, jest w tym względzie bez znaczenia,
- C-378/14 w sprawie Trapkowski²⁶ – wykładni art. 60 ust. 1 rozporządzenia 987/2009 zdanie trzecie rozporządzenia 987/2009²⁷ należy rozumieć w ten sposób, że nie ozna-

25 Sprawy połączone C-72/14 i C-197/14: wyrok Trybunału (druga izba) z 9 września 2015 r. (wnioski o wydanie orzeczeń w trybie prejudycjalnym złożone przez *Gerechthof te 's-Hertogenbosch, Hoge Raad der Nederlanden – Niderlandy*) – X/*Inspecteur van Rijksbelastingdienst (C-72/14)* oraz *T.A. van Dijk/Staatssecretaris van Financiën (C-197/14)*. Odesłanie prejudycjalne — Pracownicy migrujący — Zabezpieczenie społeczne — Właściwe ustawodawstwo — Przewoźnicy na Renie — Zaświadczenie E 101 — Wartość dowodowa — Wystąpienie do Trybunału — Obowiązek odesłania prejudycjalnego.

26 Wyrok Trybunału (pierwsza izba) z 22 października 2015 r. (wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym złożony przez *Bundesfinanzhof – Niemcy*) – *Bundesagentur für Arbeit – Familienkasse Sachsen/Tomisław Trapkowski (sprawa C-378/14)*.

27 W brzmieniu: „W przypadku gdy osoba uprawniona do ubiegania się o świadczenia nie wykonuje swego prawa, instytucja właściwa państwa członkowskiego, którego ustawodawstwo ma zastosowanie, uwzględni wniosek o przyznanie świadczeń rodzinnych złożony przez drugiego rodzica, osobę traktowaną jak rodzic lub przez osobę lub instytucję występującą jako opiekun dziecka lub dzieci”.

cza ono, iż rodzic dziecka, na którego rzecz przyznawane są świadczenia rodzinne, mieszkający w państwie członkowskim zobowiązany do wypłaty tych świadczeń, powinien uzyskać prawo do tych świadczeń z uwagi na to, że mieszkający w innym państwie członkowskim drugi rodzic nie złożył wniosku o przyznanie świadczeń rodzinnych,

- C-308/14, KE przeciw Wielkiej Brytanii²⁸ (prawo do zamieszkania) – przykład aktualnej sprawy związanej z rozporządzeniem 883/2004 oraz dyrektywą dotyczącą swobodnego przepływu osób. Sprawa odnosi się do sytuacji, w której nieaktywny zawodowo obywatel UE wnosi o przyznanie prawa do zasiłku (świadczenie nieskładkowe). Komisja uznała, że tego rodzaju decyzja z rozporządzenia 883/2004 może podlegać tzw. testowi rezydencji dla potrzeb określenia zobowiązań podatkowych i prawa do świadczeń. Po raz pierwszy rozpatrywano prawo do świadczenia z zabezpieczenia społecznego o charakterze ściśle socjalnym, niekontrybucyjnym, czyli niewynikającym bezpośrednio z prawa podatkowego czy też systemów zabezpieczenia społecznego (np. ZUS). Żadna ze stron nie zakwestionowała decyzji, iż test rezydencji jest pośrednio dyskryminujący dla obywateli, którzy się przemieszczają. I w takim przypadku tego rodzaju test powinien być zgodny z warunkami dyrektywy.

Elektroniczna Wymiana Informacji o Zabezpieczeniu Społecznym (EESSI)

EESSI to system elektronicznej wymiany informacji między instytucjami państw członkowskich, stworzony na potrzeby systemów zabezpieczenia społecznego, który powstaje z myślą o obywatelach UE korzystających ze swobodnego przepływu osób i usług.

W UE jest ponad 8,5 tys. instytucji ubezpieczeniowych, które są połączone tzw. punktami kontaktowymi. Zgodnie z założeniami wymiana informacji między tymi punktami będzie odbywać się drogą elektroniczną. Szacuje się, że rocznie będzie przekazywanych co najmniej milion komunikatów. Obecnie gotowy jest katalog główny (Master Directory) wszystkich instytucji, które będą wymieniać się informacjami oraz dokumentami (strukturalne dokumenty elektroniczne), a działający w ramach KA zespół projektowy, wspierany przez testujące państwa członkowskie, wypracowuje odpowiednie procesy biznesowe.

Zgodnie z założeniami harmonogramu prac nad projektem będzie on gotowy do realizacji od czerwca 2017 r. Od tej daty przez 2 lata instytucje krajowe będą integrowały swoje systemy informatyczne z siecią europejską.

²⁸ Wyrok Trybunału (pierwsza izba) z 14 czerwca 2016 r. Komisja Europejska przeciwko Zjednoczonemu Królestwu Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej. Uchybienie zobowiązaniom państwa członkowskiego – Koordynacja systemów zabezpieczenia społecznego – Rozporządzenie (WE) 883/2004 – Artykuł 4 – Równość traktowania w obszarze dostępu do świadczeń z zabezpieczenia społecznego – Prawo pobytu – Dyrektywa 2004/38/WE – Prawo krajowe, zgodnie z którym obywatelom innych państw członkowskich, którym nie przysługują legalne prawo pobytu, można odmówić przyznania niektórych świadczeń rodzinnych i ulgi podatkowej na dziecko (C-308/14).

Ostatnie zmiany w obszarze swobodnego przepływu pracowników i delegowania pracowników (Federico Pancaldi, ekspert Komisji Europejskiej)

Pomimo przyjętych przez KE założeń dotyczących płacy minimalnej (także dla pracowników delegowanych) trend popytu na tanią siłę roboczą będzie kontynuowany. W niektórych przypadkach założenia dotyczące systemu zabezpieczenia społecznego zostaną utrzymane i pojawią się różnice pomiędzy wynagrodzeniem faktycznym a wynagrodzeniem minimalnym. KE nie spodziewa się istotnych zakłóceń konkurencyjności firm w Europie. Nowe zmiany powinny wpłynąć pozytywnie na sprawiedliwość konkurencji na rynku, a na pewno będą korzystne dla samych pracowników delegowanych. Być może w ten sposób uda się osiągnąć polityczny cel łagodzenia narastających napięć społecznych występujących w niektórych obszarach i sektorach europejskiego rynku pracy.

Rozporządzenie nr 883/2004 w relacji do rozporządzenia nr 492/2011 w kontekście świadczeń rodzinnych. Czy świadczenia rodzinne można uznać za przywilej społeczny? (prof. Bernhard Spiegel, Bundesministerium für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz, Wien; ekspert FreSsco)

Podstawowe definicje świadczeń rodzinnych zostały uregulowane w rozporządzeniu 883/2004, w którym są rozumiane jako wszystkie świadczenia mające na celu zaspokojenie wydatków rodzinnych. To bardzo szeroka definicja, wobec czego Trybunał w wielu sprawach podejmuje decyzję, które świadczenie należy uznać za świadczenie rodzinne.

Typowe świadczenia rodzinne na ogół mają charakter pieniężny, są wypłacane regularnie, a ich kwota zależy od liczby i wieku dzieci. Pojawiły się również nowe typy świadczeń rodzinnych, takie jak świadczenia wychowawcze czy rodzicielskie. Jeszcze inna nietypowa forma świadczenia rodzinnego (fińska sprawa C-333/00 Maaheimo)²⁹ przysługuje, gdy dziecko nie otrzymało miejsca w państwowym przedszkolu – wówczas można otrzymać świadczenie na opiekę nad dzieckiem.

²⁹ Wyrok Trybunału (szósta izba) z 7 listopada 2002 r. Eila Päivikki Maaheimo. Wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym: Tarkastuslautakunta – Finlandia. Rozporządzenie (EWG) 1408/71 (C-333/00).

Istnieją również świadczenia powiązane z podatkiem, np. w postaci ulg podatkowych ze względu na posiadanie dzieci (sprawa C-177/12 Salim Lachheb et Nadia Lachheb)³⁰, co pokazuje, że do tego samego świadczenia zastosowanie mogą mieć różne zasady.

Jeszcze innym rodzajem świadczeń rodzinnych są świadczenia rzeczowe, np. zmniejszenie opłat za transport publiczny dla studentów.

W ramach rozporządzenia o swobodnym przepływie nie występuje konkretna definicja świadczeń rodzinnych, ale mówi się o korzyściach społecznych i podatkowych. Pojęcie korzyści społecznej jest bardzo szerokie i obejmuje również świadczenia rodzinne.

Tymi pojęciami Trybunał zajmował się już dwukrotnie. Postuluje się ostrożność w przypadku definiowania korzyści społecznych, gdyż mogą być również rozumiane jako ulgi podatkowe.

Rozporządzenie o swobodnym przepływie dotyczy pracowników, ale Trybunał zastosował ten sam instrument dla osób samozatrudnionych, orzekając, że rozporządzenie o wolnym przepływie ma wdrażać ogólne zasady Traktatu lizbońskiego, w którym mowa jest o wolnym przepływie pracowników, ale jednocześnie została zapisana swoboda ustanawiania działalności świadczenia usług dla osób samozatrudnionych. Zazwyczaj Trybunał dochodzi do takich samych wniosków bez względu na to, czy stosuje te zasady wobec pracowników, czy osób samozatrudnionych.

Nowe rozwiązania w zakresie świadczeń rodzinnych w ustawodawstwie polskim. Świadczenia rodzinne a przepisy o koordynacji, przywileje społeczne i świadczenia nieskładkowe (advokat Paulina Roicka)

W tym roku ustawą o pomocy państwa w wychowaniu dzieci³¹ zostało wprowadzone świadczenie unikatowe dla polskiego systemu zabezpieczenia społecznego, czyli świadczenie wychowawcze znane jako świadczenie 500+. Jego kwalifikacja jako typowego świadczenia z zabezpieczenia społecznego wcale nie jest oczywista, zwłaszcza w kontekście ostatniego orzecznictwa Trybunału, ponieważ posiada wiele cech wspólnych ze świadczeniami rodzinnymi, które są uregulowane w ustawie o świadczeniach rodzinnych³². Ze względu na istotne różnice nie zostało inkorporowane do tej ustawy.

³⁰ Wyrok Trybunału (piąta izba) z 24 października 2013 r. Caisse nationale des prestations familiales przeciwko Salimowi Lachhebowi i Nadii Lachheb. Wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym: Cour de cassation – Luksemburg. Odesłanie prejudycjalne – Zabezpieczenie społeczne – Rozporządzenie (EWG) 1408/71 – Świadczenie rodzinne – Ulga prorodzinna – Uregulowanie krajowe przewidujące przyznanie świadczenia w postaci ulgi prorodzinnej przyznawanej z urzędu – Niekumulacja świadczeń rodzinnych (C-177/12).

³¹ Ustawa z dnia 11 lutego 2016 r. o pomocy państwa w wychowywaniu dzieci (Dz.U. z 2016 r. poz. 195).

³² Ustawa z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych (Dz.U. z 2003 r. nr 228, poz. 2255).

Świadczenie wychowawcze 500+ przysługuje rodzicom, opiekunowi faktycznemu i opiekunowi prawnemu do ukończenia przez dziecko 18 roku życia. Zakres podmiotowy ustawy jest zbieżny w tej kwestii z ustawą o świadczeniach rodzinnych, ponieważ świadczenie 500+ przysługuje obywatelom polskim, ale także cudzoziemcom, do których stosuje się przepisy dotyczące koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego, oraz jeżeli stanowi tak wiążąca Polskę umowa międzynarodowa o zabezpieczeniu społecznym.

Tak samo, jak w przypadku świadczeń rodzinnych, ustawodawca stawia wymóg, aby osoba pobierająca świadczenie 500+ mieszkała w tym czasie w Polsce. W określonych przypadkach ustawa dopuszcza możliwość przenoszenia świadczenia 500+ do innych krajów członkowskich, w których stosuje się przepisy o koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego, a zatem podobnie jak świadczenia typowe z ustawy o świadczeniach rodzinnych, w danych sytuacjach podlega ono transferowi do innych krajów.

Identycznie jak w przypadku innych świadczeń rodzinnych, świadczenie 500+ jest finansowane z podatków. Natomiast w przeciwieństwie do tych pierwszych kwota 500 zł przysługuje na każde drugie i kolejne dziecko bez względu na osiągnięty przez rodzinę dochód. Są od tego wyjątki: kwota świadczenia przysługuje na pierwsze dziecko, ale wówczas rodzina musi spełnić kryterium dochodowe (800 zł na osobę w rodzinie), chyba że dziecko jest niepełnosprawne – wówczas kryterium dochodowe nie może przekraczać 1,2 tys. zł. Ustawa dodatkowo stanowi, że celem świadczenia jest częściowe pokrycie wydatków rodziny związanych z wychowywaniem dziecka, w tym z opieką nad tym dzieckiem i przygotowaniem go do życia.

Te cechy pozwalają uznać świadczenie 500+ za typowe świadczenie z zabezpieczenia społecznego, a konkretnie świadczenie rodzinne. Z powodu konieczności transferowania go w określonych przypadkach za granicę jest również objęte przepisami dotyczącymi koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego. Takie rozumienie świadczeń rodzinnych podaje też w swoim orzecznictwie Trybunał.

Świadczenie 500+ przysługuje w jednej zryczałtowanej kwocie na każde uprawnione dziecko, bez względu na wymiar rzeczywistych i faktycznych potrzeb osób uprawnionych. Ustawodawca co prawda w uzasadnieniu do tej ustawy wskazuje, że kwota 500 zł pozwoli częściowo na zaspokojenie wszystkich istotnych potrzeb dziecka. Wydaje się jednak być to założeniem *a priori*, ponieważ nie bada się dochodu, który pomógłby w ustaleniu, w jakim stopniu potrzeby dzieci są zaspokojone.

Jaka jest relacja świadczenia 500+ do polskiego prawa do legalnego pobytu na terytorium Polski? Ustawa o pobycie i wjeździe na terytorium Polski³³ wskazuje, że obywatel

33 Ustawa z dnia 14 lipca 2006 r. o wjeździe na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, pobycie oraz wyjeździe z tego terytorium obywateli państw członkowskich Unii Europejskiej i członków ich rodzin (Dz.U. z 2006 r. nr 144, poz. 1043). Niniejsza ustawa dokonuje w zakresie swojej regulacji wdrożenia dyrektywy 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 zmieniającej rozporządzenie (EWG) 1612/68 i uchylającej 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. UE L 158 z 30.04.2004, s. 77; Dz. Urz. UE, polskie wydanie specjalne, rozdz. 5, t. 5, s. 46).

UE, który nie jest aktywny ekonomicznie, ma prawo do legalnego pobytu w Polsce przez okres powyżej 3 miesięcy pod warunkiem, że dysponuje wystarczającymi środkami dla siebie i dla swojej rodziny, aby nie stać się obciążeniem dla pomocy społecznej państwa polskiego.

Ustawa nie określa kwoty, którą można uznać za wystarczającą i która pozwoliłaby spełnić kryterium legalnego pobytu. Jest to postanowienie zgodne z prawem unijnym, ponieważ dyrektywa 2004/38/WE nakazuje indywidualne analizowanie każdego przypadku. Ta wystarczająca kwota nie może być wyższa niż kwota, która uprawnia obywateli danego państwa do pomocy społecznej. Zgodnie z ustawą o pomocy społecznej³⁴ kryterium dochodowym uprawniającym do świadczeń z pomocy społecznej jest kwota 514 zł, a zatem niewiele wyższa od kwoty świadczenia 500+. Osobom, które spełniają warunki uprawniające je do świadczenia 500+, niewątpliwie łatwiej jest spełnić kryterium legalnego pobytu na terytorium Polski.

Trybunał w orzeczeniu z czerwca 2016 r. w sprawie skargi KE przeciwko Wielkiej Brytanii³⁵ uznał, że nie ma przeszkód, aby prawo nieaktywnych ekonomicznie obywateli do świadczeń (w tym świadczeń rodzinnych) uzależnione było od prawa do legalnego pobytu. Należy uznać, że polski ustawodawca może ograniczyć przyznanie w przyszłości świadczenia 500+ wyłącznie do osób, które spełniają warunek legalnego pobytu. Obecnie jedyną przesłanką jest warunek miejsca zamieszkania na terytorium Polski.

Lepsza współpraca między instytucjami właściwymi (Michał Drozdowicz, zastępca dyrektora w Departamencie Koordynacji Systemów Zabezpieczenia Społecznego, Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej)

Dane dotyczące świadczeń rodzinnych

Dane z 2015 r. wskazują, że opracowywanych jest 87,5 tys. spraw w zakresie świadczeń rodzinnych we wszystkich państwach UE, EOG i Szwajcarii. W 2014 r. było ich ponad 72 tys. Zakłada się, że przepływy pomiędzy instytucjami będą wynosiły do 100 tys. spraw rocznie.

Prognozy wskazują, że liczba spraw znacznie wzrośnie w 2016 i 2017 r. ze względu na wprowadzenie nowego świadczenia wychowawczego, czyli 500+. Ze wstępnych

³⁴ Ustawa z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz.U. z 2004 r. nr 64, poz. 593).

³⁵ Wyrok Trybunału (pierwsza izba) z 14 czerwca 2016 r. Komisja Europejska przeciwko Zjednoczonemu Królestwu Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej. Uchybienie zobowiązaniom państwa członkowskiego – Koordynacja systemów zabezpieczenia społecznego – Rozporządzenie (WE) 883/2004 – Artykuł 4 – Równość traktowania w obszarze dostępu do świadczeń z zabezpieczenia społecznego – Prawo pobytu – Dyrektywa 2004/38/WE – Prawo krajowe, zgodnie z którym obywatelom innych państw członkowskich, którym nie przysługuje legalne prawo pobytu, można odmówić przyznania niektórych świadczeń rodzinnych i ulgi podatkowej na dziecko (sprawa C-308/14).

i bardzo szacunkowych danych wynika, że co najmniej 30% spraw będzie dotyczyć osób, które dotąd nie ubiegały się o świadczenia rodzinne ze względu na kryterium dochodowe.

Natomiast państwa, z których instytucjami Polska najczęściej współpracuje na polu koordynacji świadczeń rodzinnych, to:

- Niemcy – 32 tys. spraw rocznie,
- Wielka Brytania – 8 tys. spraw rocznie,
- Holandia – do 8 tys. spraw rocznie.

Współpraca z tymi państwami stanowi ponad 60% współpracy ze wszystkimi państwami członkowskimi. W ramach współpracy bilateralnej Polska organizuje spotkania z przedstawicielami instytucji tych krajów (średnio raz do roku).

Problemy we współpracy między instytucjami właściwymi

1. Istotnym problemem jest długi czas oczekiwania na udzielenie odpowiedzi bądź wydanie decyzji we współpracy z instytucjami niemieckimi. Realizacja wyroku Trybunału w sprawie Hudziński, Wawrzyniak³⁶, który umożliwił Polakom ubieganie się o niemieckie świadczenia rodzinne, spowodowała znaczny wzrost wniosków o takie świadczenia, a w rezultacie wydłużony czas postępowania.
2. W Niemczech doszło do zmiany instytucjonalnej. Obecnie sprawy polskie nie są rozpatrywane, jak dotychczas, przez wszystkie kasy rodzinne (Familienkasse). Została wyznaczona jedna kasa w Chemnitz, która niestety nie rozładowała kumulacji świadczeń. Kumulacja dotyczy wniosków złożonych na przestrzeni 2–3 lat. Obecnie średni czas oczekiwania na decyzję z instytucji niemieckiej wynosi ok. 2 lat.
3. Na wydłużenie postępowania zapewne wpłynie realizacja programu „Rodzina 500+”. Aby nie pozostawiać wnioskodawców bez świadczenia, urzędy w Polsce starają się przyznać świadczenie tymczasowo na podstawie art. 7 rozporządzenia 987/2009 na wniosek strony.
4. Problematiczne jest również ciągłe stosowanie formularzy z serii E, które nie zawierają wszystkich niezbędnych informacji. Ponadto są one czasem wypełniane, nierzadko źle, przez samych klientów, a instytucje właściwe kierują je błędnie np. do instytucji łącznikowej, zamiast do właściwej.

³⁶ Wyrok Trybunału (wielka izba) z dnia 12 czerwca 2012 r. Waldemar Hudzinski przeciwko Agentur für Arbeit Wesel – Familienkasse (C-611/10) i Jarosław Wawrzyniak przeciwko Agentur für Arbeit Mönchengladbach – Familienkasse (C-612/10). Wnioski o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym: Bundesfinanzhof – Niemcy. Zabezpieczenie społeczne pracowników migrujących – Rozporządzenie (EWG) nr 1408/71 – Artykuł 14 pkt 1 lit. a oraz art. 14a pkt 1 lit. a – Artykuły 45 TFUE oraz 48 TFUE – Praca tymczasowa w innym państwie członkowskim niż państwo, na którego terytorium praca jest zwykle wykonywana – Świadczenia rodzinne – Właściwe ustawodawstwo – Możliwość przyznania świadczeń na dziecko przez państwo członkowskie, w którym praca tymczasowa jest wykonywana, które nie jest jednak państwem właściwym – Zastosowanie zasady prawa krajowego zapobiegającej zbiegowi praw wykluczającej takie świadczenie w przypadku pobierania porównywalnego świadczenia w innym państwie. Sprawy połączone C-611/10 i C-612/10.

Interpretacja przepisów

1. Duże trudności interpretacyjne powoduje stosowanie art. 67 i 68 rozporządzenia 883/2004, zwłaszcza w odniesieniu do osób samotnych z rozbitych rodzin, gdzie jeden z rodziców przebywa za granicą i zazwyczaj jest zobowiązany do alimentacji, a drugi rodzic z dzieckiem przebywają w Polsce. Istnieją duże problemy z rozpoznaniem dziecka jako członka rodziny, zarówno przez polskie ustawodawstwo jak i przez ustawodawstwo innego państwa, tak długo, jak długo drugi rodzic jest zobowiązany do lożenia na utrzymywanie dziecka.

Taka interpretacja wywodzi się m.in. z orzeczenia w sprawie Slanina³⁷, w której wyraźnie zaznaczono, że musi zostać stwierdzony obowiązek alimentacyjny, a z drugiej strony sam fakt, że osoba nie łoży na dziecko, a jest do tego zobowiązana, nie jest warunkiem sprzecznym, żeby dziecko było rozpoznane jako członek rodziny. Podobne sprawy były już zgłoszone do Komisji Administracyjnej ds. Koordynacji Zabezpieczenia Społecznego.

2. W zakresie stosowania art. 67 rozporządzenia 883/2004 występują różnice interpretacyjne dotyczące daty przyjmowania wniosku. Wraz z nowym rozporządzeniem weszła w życie regulacja, że data złożenia wniosku w jednym państwie – jeżeli to państwo lub ta instytucja nie jest właściwa – powinna być uznana jako data złożenia wniosku w instytucji drugiego państwa, co wywodzi się z art. 2 rozporządzenia 987/2009 i z samego art. 68 rozporządzenia podstawowego.

Niektóre ustawodawstwa uznają, że zastosowanie ma ich prawodawstwo, a tym samym one rozpatrują wniosek od daty jego złożenia w instytucji ich państwa, a nie przekazania wniosku polskiego. Te daty często różnią się o rok lub dwa. Ta sprawa jest również przedmiotem dyskusji na forum KA.

3. Problemy interpretacyjne rodzi też zastosowanie orzeczenia Trybunału w sprawie Wiering (sprawa C-347/12), które doprowadziło do podziału świadczeń na koszyki. Wciąż nie wiadomo, na ile koszyków powinny być podzielone świadczenia. Instytucje przyjęły zasadę podziału na dwa koszyki: z jednej strony klasyczne świadczenia rodzinne, a z drugiej strony świadczenia wychowawczo-opiekuńcze, a więc takie, które mają zapewnić utracony dochód lub pokryć koszty związane z rezygnacją z pracy przez rodzica tylko dlatego, że zajmuje się dzieckiem.

Świadczenie 500+ uznaje się raczej za świadczenie klasyczne, wpisujące się w definicje świadczeń rodzinnych.

³⁷ Wyrok Trybunału (druga izba) z 26 listopada 2009 r. Romana Slanina przeciwko Unabhängiger Finanzsenat, Außenstelle Wien. Wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym: Verwaltungsgerichtshof – Austria. Zabezpieczenie społeczne pracowników migrujących – Świadczenia rodzinne – Odmowa – Obywatelka państwa członkowskiego mieszkająca w innym państwie członkowskim wraz z dzieckiem, którego ojciec pracuje na terytorium tego pierwszego państwa członkowskiego (C-363/08).

4. Kolejnym problemem jest zastosowanie wyroku Trybunału w sprawie KE przeciwko Wielkiej Brytanii (sprawa C-308/14). Trybunał potwierdził, że świadczenie rodzinne – mimo że jest w systemie rozpoznawane jako świadczenie społeczne – należy do świadczeń z zabezpieczenia społecznego, czyli nie z pomocy społecznej.
5. Problemy związane z odzyskiwaniem należności wynikają z wprowadzania nowych przepisów. Na tym polu istnieje dobra współpraca z instytucjami holenderskimi, co wiąże się z wypracowaniem odpowiednich praktyk i stosowaniem dokumentów SED z serii R.

Brexit

Polska uznaje, że jeżeli Wielka Brytania faktycznie notyfikuje wyjście z UE, to nie będą miały zastosowania porozumienia zawarte w Radzie, nie wejdą one w życie. Przy dostosowaniu do zmian rozporządzenia będzie miał znaczenie tzw. *impact assessment*, który został przeprowadzony m.in. do zmian w zakresie świadczeń rodzinnych.

W ramach *impact assessment* 17 państw członkowskich, a więc większość, opowiedziało się za niezmiennymi zasadami dotyczącymi świadczeń rodzinnych.

Transpozycja Dyrektywy 2014/54, w szczególności kompetencje i działania nowej instytucji, która ma zostać powołana na mocy art. 4 Dyrektywy

**Magdalena Sweklej (zastępca dyrektora Departamentu Rynku Pracy,
Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej)**

Celem przyjęcia dyrektywy 2014/54³⁸ jest ułatwienie korzystania ze środków przyznanych w kontekście swobodnego przepływu pracowników. Ta dyrektywa bardzo wyraźnie odnosi się do rozporządzenia 492/2011³⁹. Nie zmienia materialnego zakresu uprawnień. Główne środki i instrumenty zawarte w dyrektywie zobowiązują państwa członkowskie do zapewnienia odpowiednich struktur dochodzenia roszczeń wynikających z rozporządzenia o swobodnym przepływie pracowników czy do umożliwienia partnerom społecznym uczestnictwa w postępowaniu sądowym, do zapewnienia odpowiedniego poradnictwa prawnego, jak również do monitorowania barier i przeszkód w swobodnym przepływie pracowników.

Termin transpozycji dyrektywy minął 21 maja 2016 r. Ustawa została opublikowana 20 maja 2016 r. i weszła w życie 4 czerwca 2016 r. Zmiany mają ułatwić unijnemu

38 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 (tekst mający znaczenie dla EOG) (Dz. Urz. UE L 128/8 z 30.04.2014)

39 Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 492/2011 z dnia 5 kwietnia 2011 r. w sprawie swobodnego przepływu pracowników wewnątrz Unii (tekst mający znaczenie dla EOG) (Dz. Urz. UE L 141 z 27.05.2011).

obywatelowi przemieszczającemu się w ramach państw członkowskich UE, przyjeżdżającemu np. do Polski, poruszanie się w gąszczu przepisów, jeśli napotka trudności związane z pracodawcą czy z innymi instytucjami.

Największa zmiana dotyczy zakresu kompetencji PIP, która zgodziła się podjąć wyzwanie i rozszerzyć zakres udzielanej pomocy. Do tej pory PIP skupiała się na kwestiach związanych z warunkami zatrudnienia oraz warunkami bezpieczeństwa i higieny pracy, a także przepisami stosunku pracy. Te kompetencje zostały rozszerzone o wszystkie elementy wskazane w art. 3 dyrektywy, mianowicie o: dostęp do przywilejów socjalnych i podatkowych, o których wcześniej była mowa, informowanie oraz udzielanie pomocy prawnej w przypadku problemów dotyczących członkostwa w związkach zawodowych, informowanie i udzielanie pomocy w przypadku problemów związanych z dostępem do szkoleń lub zasobów mieszkaniowych czy też z kształceniem dzieci pracowników lub szkoleniem zawodowym.

Pomoc przemieszczającym się obywatelom Unii może być również udzielana przez urzędy pracy i publiczne służby zatrudnienia. Po pomoc w tym zakresie mogą się oni zwrócić także do PIP.

W ustawie znajduje się też przepis, który zobowiązuje instytucje odpowiedzialne do współdziałania z PIP oraz szybkiego reagowania w bardziej skomplikowanych przypadkach i udzielania odpowiedzi w ciągu 15 dni roboczych od otrzymania zapytania lub wniosku z PIP, a w trudniejszych sytuacjach – po zakończeniu postępowania wyjaśniającego.

Na szczepku współpracy pomiędzy państwami członkowskimi zostały rozszerzone kompetencje ministra właściwego ds. pracy, czyli obecnie Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej. Została mu powierzona funkcja punktu kontaktowego dla punktów kontaktowych z innych państw członkowskich. Do jego kompetencji należy też: inicjowanie i zlecenie niezależnych badań w zakresie nieuzasadnionych ograniczeń w swobodnym przepływie, realizowanych przez niezależne podmioty wyłonione w drodze konkursu, publikowanie informacji dotyczących stosowania przepisów o swobodnym przepływie pracowników, a także działania, które do tej pory były realizowane głównie za pośrednictwem sieci EURES, czyli europejskiej sieci publicznych służb zatrudnienia, lub we współpracy z nią.

Ustawa rozszerza zakres działania tzw. ustawy równościowej, która w Polsce wdrażała kilka dyrektyw równościowych. Precyzuje też, że instrumenty, które są w niej zawarte, dotyczą również dyskryminacji z uwagi na obywatelstwo. Wcześniej wśród tytułów przeciwdziałania dyskryminacji była wymieniana narodowość.

Jarosław Leńniewski

(dyrektor Departamentu Legalności Zatrudnienia, Główny Inspektorat Pracy)

Czwartego czerwca PIP przyjęła zadanie dotyczące poradnictwa. Od 17 czerwca zajmuje się również kontrolą delegowania pracowników w ramach świadczenia usług.

Od lat PIP udziela porad prawnych, zarówno obywatelom polskim, jak i cudzoziemcom. Skala tych porad jest duża i dotyczy prawnej ochrony pracy, technicznego

bezpieczeństwa pracy oraz legalności zatrudnienia. To ok. miliona porad, z tego ponad połowa jest udzielana przez pracowników PIP w biurach, telefonicznie albo mailowo. Część porad jest udzielana w ramach prowadzonych przez PIP czynności kontrolnych. Dotyczyły one: warunków zatrudnienia, w szczególności wynagrodzenia, rozwiązania umowy o pracę, przepisów bhp, utraty pracy, powrotu do pracy, ponownego zatrudnienia. Ustawa wdrażająca dyrektywę 2014/54 rozszerzyła zakres obowiązków zakresie związanych z poradnictwem na obywateli państw członkowskich.

Jeśli PIP nie będzie właściwą instytucją do udzielenia wiarygodnej, właściwej odpowiedzi na zgłoszone pytanie, może wystąpić z prośbą o odpowiedź do odpowiedniego organu administracji publicznej, w szczególności do Zakładu Ubezpieczeń Społecznych czy urzędu skarbowego. To pozwoli PIP przekazywać pytającym wiarygodne informacje.

Mniej niż 1000 osób, które zwracają się do PIP z pytaniem, to cudzoziemcy (głównie obywatele Ukrainy). PIP staje przed problemem językowym, dlatego decyzją Głównego Inspektora Pracy w przyszłym roku planuje stworzyć centrum informacji prawnej.

Beata Krajewska

(główny specjalista, Główny Inspektorat Pracy)

PIP ma obawy dotyczące poradnictwa prawnego. Jest to problematyka, którą do tej pory instytucja w ogóle się nie zajmowała. Jednak korzystając z tego, że prace nad ustawą wdrażającą dyrektywę 2014/54 toczyły się praktycznie równoległe z wdrażaniem dyrektywy 2014/67, czyli dyrektywy wdrożeniowej dotyczącej delegowania pracowników, PIP posłużyła się rozwiązaniem, które zostało zawarte w tej dyrektywie, i stworzyła mechanizm zasięgania informacji od kompetentnych urzędów. PIP ma nadzieję, że w początkowym okresie tych porad nie będzie dużo, co pozwoli stopniowo właściwie przygotować się do realizacji tego zadania.

Podsumowanie

Z debaty wynika, że w najbliższej przyszłości konieczne jest wprowadzenie regulacji znacznie upraszczających kwestie delegowania z punktu widzenia zasad swobody świadczenia usług i swobody przepływu pracowników. Należałoby podjąć taki wysiłek, bo stopień złożoności, kazuistyki, do której doprowadzono, staje się poważną przeszkodą zarówno w stosowaniu przepisów, jak i we wzajemnej komunikacji pomiędzy państwami członkowskimi.

Istotna jest również refleksja dotycząca różnych źródeł prawa. Pojawia się ona nieprzerwanie od wielu lat w pracach analitycznych wybitnych prawników związanych z programami trESS czy FreSsco. Niestety, konieczność tej refleksji wciąż nie jest uwzględniana przez ustawodawcę unijnego. Wciąż należy dokonywać analizy związków

między poszczególnymi aktami o różnym charakterze prawnym, np. dyrektyw z rozporządzeniami.

Istnieje ogromna dywersyfikacja świadczeń rodzinnych oraz świadczeń nazwanych rodzinnymi, choć nimi nie są. Koordynacja tych świadczeń będzie być może wymagała ponownego ustalenia definicji i zakresu przedmiotowego, aby skutecznie realizować przepisy prawa do swobodnego przemieszczania się.

Raport ze spotkania zostanie przedłożony KE oraz zarządowi projektu FreSsco. Powinien służyć podjęciu odpowiednich decyzji oraz wspierać badania i organizację forów, jakim jest np. ta konferencja.

dr Robert Marczak
Gabinet Prezesa ZUS