

Agnieszka Grzelak

## Opinia prawna na temat zgodności z prawem Unii Europejskiej niemieckiej ustawy o płacy minimalnej (MiLoG) w zakresie dotyczącym usług transportowych<sup>1</sup>

Legal opinion on the conformity with the European Union law of the German Act on the minimum wage (MiLoG) in relation to transport services (BAS-WAPEiM-48/15): The opinion provides an analysis of the compatibility of the Act on the Minimum Wage (MiLoG), based on which the obligation to pay minimum wage applies to all employees, irrespective of the Member State in which the registered office of the employer is located, with the provisions of primary and secondary law of the European Union in terms of internal market freedoms and, in particular, the provision of services and posting of workers. Referring to the European legislation, the author points out two main issues: the Act on the Minimum Wage seems to be in conformity with EU law in so far as it concerns posted workers. Based on the case law of the Court of Justice of the European Union in similar cases, she expresses an opinion that these provisions may be inconsistent with the regulations on the free movement of services in relation those who are not covered by the EU definition of a posted worker.

**Keywords:** Germany | minimum wage | transport | European Union

**Słowa kluczowe:** Niemcy | płaca minimalna | transport | Unia Europejska

Doktor nauk prawnych, ekspert ds. legislacji BAS, adiunkt w Szkole Głównej Handlowej; agnieszka.grzelak@sejm.gov.pl.

### Przedmiot opinii oraz informacje wstępne

Przedmiotem opinii będzie zagadnienie zgodności z prawem Unii Europejskiej oraz prawem polskim niemieckiej ustawy o płacy minimalnej (*Mindestlohngesetz* – MiLoG), w szczególności w zakresie obowiązku polskich przedsiębiorców świadczących usługi transportowe do składania dokumentów wymienionych w załączonych materiałach.

<sup>1</sup> Opinia sporządzona 5 lutego 2015 r. na zlecenie posła Klubu Parlamentarnego Prawa i Sprawiedliwości; BAS-WAPEiM-48/15.

W związku z przedstawioną problematyką przedmiotem analizy będą przepisy niemieckiej ustawy: *Gesetz zur Regelung eines allgemeinen Mindestlohns (Mindestlohngesetz – MiLoG)* z 11 sierpnia 2014 r.<sup>2</sup>, rozporządzenia *Verordnung über Meldepflichten nach dem Mindestlohngesetz, dem Arbeitnehmer – Entsendegesetz und dem Arbeitnehmerüberlassungsgesetz (Mindestlohnmeldeverordnung – MiLoMeldV)* z 26 listopada 2014 r.<sup>3</sup> oraz rozporządzenia *Verordnung zur Abwandlung der Pflicht zur Arbeitszeitaufzeichnung nach dem Mindestlohngesetz und dem Arbeitnehmer-Entsendegesetz (Mindestlohnauzeichnungsverordnung – MiLoAufzV)* z 26 listopada 2014 r.<sup>4</sup>.

Na wstępie należy podkreślić, że zdaniem władz niemieckich<sup>5</sup> przepisy te obowiązują w odniesieniu do wszystkich pracowników we wszystkich obszarach gospodarki narodowej<sup>6</sup>, co w wypadku usług transportowych, które są przedmiotem opinii, oznacza zastosowanie tych przepisów przynajmniej w trzech przypadkach:

- gdy polskie przedsiębiorstwo realizuje przewozy międzynarodowe, polegające na przewozie towaru z Polski do Niemiec lub odwrotnie (załadunek lub wyładunek),
- gdy polskie przedsiębiorstwo dokonuje przewozu towaru lub osób tranzytem przez terytorium Niemiec, ale gdzie na terytorium Niemiec nie dokonuje się ani załadunku, ani rozładunku,
- gdy dokonywany jest tzw. przewóz kabotażowy, czyli gdy polskie przedsiębiorstwo świadczy usługi przewozowe na terenie Niemiec.

Możliwe są również rozmaite dalsze warianty, kiedy konieczne będzie zastosowanie tych przepisów, w szczególności gdy polski przedsiębiorca ma jednostkę organizacyjną na terytorium Niemiec.

Problem szerokiego zastosowania przepisów niemieckich jest w ostatnim okresie przedmiotem debaty w mediach, a także prac rządu Rzeczypospolitej Polskiej, w szczególności Ministerstwa Infrastruktury i Rozwoju (MliR). Z in-

<sup>2</sup> Ustawa opublikowana została w *Bundesgesetzblatt (BGBl)* I, s. 1348. Wymienione akty prawne w języku niemieckim dostępne są na stronie prowadzonej przez Federalne Ministerstwo Sprawiedliwości: <http://www.juris.de>.

<sup>3</sup> BGBl I, s. 1825.

<sup>4</sup> BGBl I, s.1824.

<sup>5</sup> Informacja o stanowisku władz niemieckich pochodzi ze strony: [http://www.mir.gov.pl/aktualnosci/Transport/Strony/Informacja\\_o\\_dzialaniach\\_sektor\\_transportu\\_22012015.aspx](http://www.mir.gov.pl/aktualnosci/Transport/Strony/Informacja_o_dzialaniach_sektor_transportu_22012015.aspx) [dostęp 1 lutego 2015 r.].

<sup>6</sup> Jedyne wyjątki określone zostały w § 22 MiLoG – ustawa nie dotyczy stażystów, wolontariuszy, bezrobotnych w pierwszych 6 miesiącach zatrudnienia, o ile byli bezrobotni powyżej 12 miesięcy, oraz dzieci i młodzieży poniżej 18 lat bez wykształcenia zawodowego. Nie dotyczy również praktykantów, z wyjątkiem przypadków określonych w tym przepisie.

formacji pochodzących z MliR wynika, że w ostatnich dniach stosowanie wyżej wymienionych przepisów niemieckich zostało zawieszono<sup>7</sup>.

W dniu 4 lutego 2015 r. podczas posiedzenia sejmowej Komisji ds. Unii Europejskiej minister infrastruktury i rozwoju poinformowała, że w najbliższych dniach rozpocznie prace polsko-niemiecki zespół roboczy działający na poziomie wiceministrów transportu i pracy obydwu stron, którego celem będzie wyjaśnienie wątpliwości dotyczących zasadności stosowania niemieckich regulacji w transporcie międzynarodowym. Przedstawiła również stanowisko Polski, z którego wynika, że nasz kraj ma poważne wątpliwości co do zgodności z prawem UE rozszerzającej interpretacji niemieckiej ustawy o płacy minimalnej oraz jej przepisów wykonawczych.

Z informacji minister wynika również, że Komisja Europejska wszczęła procedurę wyjaśniającą odnośnie do zgodności przepisów niemieckich z prawem UE (tzw. etap EU-Pilot), skracając jednocześnie termin na udzielenie odpowiedzi przez stronę niemiecką z 10 do 4 tygodni<sup>8</sup>. Ponieważ opinia nie uwzględnia rezultatów tej procedury, która może zakończyć się wydaniem istotnego z punktu widzenia oceny prawnej zagadnienia orzeczenia przez Trybunał Sprawiedliwości UE, ma ona charakter wstępny.

Poza zakresem szczegółowej analizy pozostanie również kwestia oceny zgodności przepisów niemieckich z prawem polskim z racji tego, że każde państwo ma w zakresie płacy minimalnej kompetencje do uregulowania tych kwestii samodzielnie, przy uwzględnieniu podstawowych zasad wynikających z prawa pierwotnego UE. Należy jedynie zaznaczyć, że w prawie polskim zagadnienie minimalnego wynagrodzenia za pracę uregulowane jest w ustawie z 10 października 2002 r. o minimalnym wynagrodzeniu za pracę (Dz.U. nr 200, poz. 1679) oraz wydawanego corocznie rozporządzenia Rady Ministrów określającego jego wysokość<sup>9</sup>. Regulacje polskie nie mogą stanowić kryterium prawnej oceny regulacji niemieckich (ani niemieckie – polskich).

## Przepisy niemieckie

Ustawa *Mindestlohngesetz* przyjęta 11 sierpnia 2014 r. składa się z 24 paragrafów, w których reguluje:

<sup>7</sup> Zob. informacje zawarte na stronie Ministerstwa Infrastruktury i Rozwoju: [http://www.mir.gov.pl/aktualnosci/transport/Strony/Niemiecka\\_placa\\_minimalna\\_zawieszona\\_dla\\_polskich\\_przewoznikow\\_30012015.aspx](http://www.mir.gov.pl/aktualnosci/transport/Strony/Niemiecka_placa_minimalna_zawieszona_dla_polskich_przewoznikow_30012015.aspx) [dostęp 1 lutego 2015 r.].

<sup>8</sup> Zob. informacje zamieszczone na stronie [http://www.mir.gov.pl/aktualnosci/Transport/Strony/Informacja\\_o\\_dzialaniach\\_sektor\\_transportu\\_22012015.aspx](http://www.mir.gov.pl/aktualnosci/Transport/Strony/Informacja_o_dzialaniach_sektor_transportu_22012015.aspx) [dostęp 1 lutego 2015 r.].

<sup>9</sup> Zob. rozporządzenie Rady Ministrów z 11 września 2014 r. w sprawie wysokości minimalnego wynagrodzenia za pracę w 2015 r., Dz.U. poz. 1220.

- w rozdz. 1 – ustalenie ogólnej płacy minimalnej,
- w rozdz. 2 – cywilnoprawne egzekwowanie przepisów,
- w rozdziale 3 – kontrola i egzekwowanie prawa przez organy państwowe,
- w rozdziale 4 – przepisy końcowe.

Z punktu widzenia niniejszego opracowania szczególne znaczenie ma § 1 ust. 1 i ust. 2, zgodnie z którymi każdy pracownik jest uprawniony do otrzymania pensji w wysokości co najmniej równej płacy minimalnej. Kwota minimalnego wynagrodzenia od 1 stycznia 2015 r. wynosi 8,5 euro brutto za godzinę. Zgodnie z § 20 MiLoG do zastosowania tej stawki zobowiązany jest również pracodawca z siedzibą za granicą. W § 16 ust. 1 MiLoG nakłada obowiązki na pracodawcę z siedzibą w innym kraju, który zatrudnia pracownika w dziedzinach określonych w innych przepisach niemieckich. Dotyczy to w szczególności spedycji, logistyki i transportu. Pracodawca musi dopełnić formalności i złożyć w odpowiednim urzędzie celnym właściwą dokumentację, w tym dotyczącą danych pracowników oraz miejsca pracy i miejsca w Niemczech, gdzie są przechowywane dokumenty. W § 16 ust. 5 MiLoG zawarta jest delegacja do wydania rozporządzenia przez Federalnego Ministra Finansów w porozumieniu z Federalnym Ministrem Pracy i Spraw Socjalnych uszczegółwiającego wymogi związane z dokumentacją. W § 17 nakłada się na pracodawców z tych branż (w tym spedycji, logistyki i transportu) obowiązki związane z przechowywaniem dokumentacji, tak by możliwe było dokonanie kontroli<sup>10</sup>. Pracodawca musi udokumentować początek, koniec i długość pracy dziennej, a dokumenty przechowywać przez 2 lata. Dotyczy to wszystkich pracowników, również zatrudnionych okazjonalnie. Przewidziano również możliwość wprowadzenia wyjątków w drodze rozporządzeń wydawanych przez Federalnego Ministra Pracy i Spraw Socjalnych. Takie uproszczenia przewidziano w rozporządzeniu w sprawie modyfikacji obowiązku dokumentowania czasu pracy w związku z ustawą o płacy minimalnej: *Verordnung zur Abwandlung der Pflicht zur Arbeitszeitaufzeichnung nach dem Mindestlohngesetz und dem Arbeitnehmer-Entsendegesetz (Mindestlohnauflageverordnung – MiLo-AufzV)* z 26 listopada 2014 r.<sup>11</sup>. Zgodnie z jego postanowieniami uproszczenia dotyczą wyłącznie pracy mobilnej, gdzie nie ma szczególnych wymogów dotyczących czasu pracy i możliwe jest jego indywidualne planowanie. Wówczas wymagane jest wyłącznie dokumentowanie czasu pracy.

Z kolei w rozporządzeniu *Mindestlohnmeldeverordnung* (MiLoMeldV) uregulowano zasady związane z wykonywaniem zobowiązań nałożonych na pracodawców z siedzibą za granicą. W szczególności w § 1 MiLoMeldV wskazano, że właściwym organem są służby celne, a w § 2 wprowadzono pewne

<sup>10</sup> Chodzi tu w szczególności o spedycję, transport i logistykę.

<sup>11</sup> BGBl I, s. 1824.

uproszczenia, czyli wymóg przygotowania planu operacyjnego w sytuacji, gdy pracownicy są znani, możliwe jest określenie momentu rozpoczęcia i przewidywanej długości pracy i można podać adres, pod którym dokumenty będą przetrzymywane. Rozporządzenie MiLoMeldV łagodzi zatem wymogi stawiane pracodawcom z siedzibą za granicą odnośnie do wymagania obowiązku składania zgłoszeń, zwłaszcza w odniesieniu do pracowników świadczących pracę mobilną. Zgodnie z § 2 ust. 4 MiLoMeldV z pracą wyłącznie mobilną mamy do czynienia w wypadku przewozu towarów i osób.

Przepisy ustawy niemieckiej MiLoG przewidują również możliwość nakładania kar w wysokości nawet do 500 000 euro (zob. § 21 ust. 3 MiLoG).

## **Prawo Unii Europejskiej**

1. W omawianej sprawie konieczne jest uwzględnienie następujących aktów prawnych UE:

- art. 49 i n. oraz art. 56 i n. Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE), wyrażających swobodę przedsiębiorczości oraz swobodę świadczenia usług w Unii Europejskiej,
- dyrektywy 96/71/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 16 grudnia 1996 r. dotyczącej delegowania pracowników w ramach świadczenia usług (Dz.Urz. WE L 18 z 1997 r., s. 1; dalej: dyrektywa 96/71/WE),
- dyrektywy 2014/67/UE w sprawie egzekwowania dyrektywy 96/71/WE dotyczącej delegowania pracowników w ramach świadczenia usług (Dz.Urz. UE L 159 2014 r., s. 11; dalej: dyrektywa 2014/67/UE),
- rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 1072/2009 z 21 października 2009 r. dotyczącego wspólnych zasad dostępu do rynku międzynarodowych przewozów drogowych (wersja przekształcona) (Dz.Urz. UE L 300 z 2009 r., s. 72, ze zm.),
- rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 1073/2009 z 21 października 2009 r. w sprawie wspólnych zasad dostępu do międzynarodowego rynku usług autokarowych i autobusowych i zmieniającego rozporządzenie (WE) nr 561/2006 (Dz.Urz. UE L 300 z 2009 r., s. 88).

2. W art. 53 ust. 1 TFUE zawarto upoważnienie dla Parlamentu Europejskiego i Rady m.in. do ustanowienia dyrektyw zmierzających do koordynacji przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych państw członkowskich dotyczących podejmowania i wykonywania działalności prowadzonej na własny rachunek. Zgodnie zaś z art. 62 TFUE postanowienia art. 51–54 TFUE mają zastosowanie również do swobodnego świadczenia usług. Na podstawie tych przepisów w 1996 r. przyjęto dyrektywę 96/71/WE, dotyczącą delegowania pracowników w ramach świadczenia usług. Pod pojęciem „pracowni-

ka delegowanego” dyrektywa rozumie pracownika, który przez ograniczony okres wykonuje swoją pracę na terytorium innego państwa członkowskiego, niż państwa w którym zwyczajowo pracuje. Zgodnie z art. 1 ust. 1 dyrektywy 96/71/WE stosuje się ją do przedsiębiorstw prowadzących działalność w państwie członkowskim, które w ramach świadczenia usług poza jego granicami delegują pracowników zgodnie z ust. 3 na terytorium innego państwa członkowskiego. W art. 1 ust. 3 stanowi się, że dyrektywa ma zastosowanie wówczas, gdy przedsiębiorstwa wymienione w ust. 1 podejmują następujące środki, wybiegające poza granice państwowe:

- a) delegują pracowników na własny rachunek i pod swoim kierownictwem na terytorium państwa członkowskiego, w ramach umowy zawartej między przedsiębiorstwem delegującym a odbiorcą usług, działającym w danym państwie członkowskim, o ile istnieje stosunek pracy między przedsiębiorstwem delegującym a pracownikiem w ciągu okresu delegowania, lub
- b) delegują pracowników do zakładu albo przedsiębiorstwa należącego do grupy przedsiębiorców na terytorium państwa członkowskiego, o ile istnieje stosunek pracy między przedsiębiorstwem delegującym a pracownikiem w ciągu okresu delegowania, lub
- c) jako przedsiębiorstwo pracy tymczasowej albo agencja wynajmująca personel wynajmuje pracownika przedsiębiorstwu, prowadzącemu działalność gospodarczą lub działającemu na terytorium państwa członkowskiego, o ile przez cały okres delegowania istnieje stosunek pracy między przedsiębiorstwem pracy tymczasowej lub agencją wynajmującą a pracownikiem.

W art. 3 ust. 1 dyrektywy 96/71/WE wyrażono zasadę prymatu warunków zatrudnienia obowiązujących w państwie przyjmującym. Zgodnie z tym przepisem: *państwa członkowskie zapewnią, że bez względu na to jakie prawo stosuje się w odniesieniu do stosunku pracy przedsiębiorstw, o których mowa w art. 1 ust. 1, będą gwarantowały pracownikom delegowanym na ich terytorium warunki zatrudnienia, obejmujące następujące zagadnienia, które w Państwie Członkowskim, gdzie wykonywana jest praca, ustalone są przez:*

- *przepisy prawne, rozporządzenia lub przepisy administracyjne i/lub*
- *umowy zbiorowe lub orzeczenia arbitrażowe uznane za powszechnie stosowane w rozumieniu ust. 8, o ile dotyczą one rodzajów działalności wymienionych w Załączniku:*
  - a) *maksymalne okresy pracy i minimalne okresy wypoczynku;*
  - b) *minimalny wymiar płatnych urlopów rocznych;*
  - c) *minimalne stawki płacy, wraz ze stawką za nadgodziny; niniejszy podpunkt nie ma zastosowania do uzupełniających zakładowych systemów emerytalnych;*
  - d) *warunki wynajmu pracowników, w szczególności przez przedsiębiorstwa zatrudnienia tymczasowego;*

- e) zdrowie, bezpieczeństwo i higiena w miejscu pracy;
- f) środki ochronne stosowane w odniesieniu do warunków zatrudnienia kobiet ciężarnych lub kobiet tuż po urodzeniu dziecka, dzieci i młodzieży;
- g) równość traktowania mężczyzn i kobiet, a także inne przepisy w zakresie niedyskryminacji.

*Dla celów niniejszej dyrektywy pojęcie minimalnej stawki płacy, o której mowa w ust. 1 lit. c) jest zdefiniowane przez prawo krajowe i/lub przez praktykę Państwa Członkowskiego, na którego terytorium pracownik jest delegowany.*

3. Pomocą w ocenie, czy pracownik jest pracownikiem delegowanym, mogą być również przepisy przyjętej niedawno dyrektywy 2014/67/UE. Dyrektywa ta weszła w życie 17 czerwca 2014 r., termin jej implementacji upływa zaś 18 czerwca 2016 r. W dyrektywie ustanawia się — bez uszczerbku dla zakresu dyrektywy 96/71/WE — wspólne ramy dla odpowiednich przepisów, środków i mechanizmów kontroli niezbędnych dla sprawniejszego i bardziej jednolitego wdrażania, stosowania i egzekwowania dyrektywy 96/71/WE w praktyce, w tym środków zapobiegania nadużyciu i obchodzeniu obowiązujących przepisów oraz karania tego typu postępowania. Celem dyrektywy jest zagwarantowanie przestrzegania odpowiedniego poziomu ochrony praw pracowników delegowanych w celu transgranicznego świadczenia usług. W szczególności dotyczy to egzekwowania warunków zatrudnienia mających zastosowanie w państwie członkowskim, w którym usługa ma być świadczona, zgodnie z art. 3 dyrektywy 96/71/WE, przy jednoczesnym ułatwieniu korzystania przez usługodawców ze swobody świadczenia usług oraz promowaniu uczciwej konkurencji między usługodawcami, a tym samym wsparciu funkcjonowania rynku wewnętrznego.

Artykuł 4 dyrektywy 2014/67/UE wskazuje, jak stosować unijne normy dotyczące delegowania pracowników w ramach świadczenia usług. Przepis ten podaje kryteria, na podstawie których właściwy organ kontrolny ocenia, czy dana sytuacja stanowi, czy też nie stanowi delegowania. Przepis ten mówi, że właściwe organy mają dokonać całościowej oceny wszystkich uznanych za niezbędne elementów faktycznych, a zwłaszcza elementów wymienionych w art. 4 ust. 2 i 3. Ma to pomóc ocenie, czy dany pracownik powinien zostać uznany za pracownika delegowanego. Dyrektywa wskazuje jednak, że elementy te mają charakter „orientacyjny w całościowej ocenie” i nie powinny być rozpatrywane osobno. Zgodnie z art. 4 ust. 3 dyrektywy 2014/67/UE przy ocenie, czy pracownik jest pracownikiem delegowanym, uwzględnia się: *wszystkie elementy faktyczne cechujące taką pracę i sytuację danego pracownika. Do elementów tych mogą należeć w szczególności:*

- a) *fakt, że praca jest wykonywana przez ograniczony okres w innym państwie członkowskim.*



## Podsumowanie

Podsumowując, należy stwierdzić, że:

- dyrektywa 96/71/WE umożliwia objęcie przez państwa członkowskie pracowników delegowanych krajowymi przepisami dotyczącymi płacy minimalnej,
- zastosowanie przepisów niemieckiej ustawy MiLoG do pracowników przedsiębiorstw z siedzibą w Polsce, świadczących usługi transportowe, którzy są pracownikami delegowanymi w rozumieniu tej dyrektywy, nie jest sprzeczne z prawem UE,
- zastosowanie przepisów niemieckiej ustawy MiLoG do pracowników przedsiębiorstw z siedzibą w Polsce, świadczących usługi transportowe, którzy nie są pracownikami delegowanymi w rozumieniu tej dyrektywy, budzi wątpliwości co do zgodności z prawem UE, ponieważ przepisy te mogą utrudniać – w sposób sprzeczny z TFUE – prowadzenie działalności lub świadczenie usług przez przedsiębiorców z Polski na terenie Niemiec.