KOMISJA WSPÓLNOT EUROPEJSKICH

Bruksela, dnia 4.4.2006
KOM(2006) 159 wersja ostateczna

KOMUNIKAT KOMISJI

Wytyczne dotyczące delegowania pracowników w ramach świadczenia usług

{SEK(2006) 439}

KOMUNIKAT KOMISJI

Wytyczne dotyczące delegowania pracowników w ramach świadczenia usług

1. PRZEDMIOT NINIEJSZEGO KOMUNIKATU

Zasadę, w myśl której państwa członkowskie są zobowiązane do zapewnienia swobodnego świadczenia usług wewnątrz Wspólnoty ustanowiono w art. 49 traktatu WE (dalej zwana „WE"). Ta swoboda, należąca do podstawowych, uprawnia między innymi usługodawcę z siedzibą w jednym z państw członkowskich do czasowego delegowania pracowników na teren innego państwa członkowskiego celem świadczenia tam usług. Z ustalonego orzecznictwa wynika, że ograniczać swobodę świadczenia usług – będącą fundamentalną zasadą traktatową – można jedynie przepisami uzasadnionymi jednym z powodów wyszczególnionych w art. 46 WE oraz nadrzędnym interesem publicznym, z poszanowaniem zasad niedyskryminacji i proporcjonalności.

Dyrektywa 96/71/WE (dalej zwana „dyrektywą") określa bezwzględnie obowiązujące przepisy, wymagane w odniesieniu do pracowników delegowanych w kraju przyjmującym, stanowiące „podstawowe rozwiązania" w sferze warunków pracy i zatrudnienia, ustalając tym samym obowiązek ich przestrzegania przez przedsiębiorstwa delegujące pracowników do innego państwa członkowskiego, niż to, w którym pracują oni zazwyczaj. Dyrektywa stawia jasne cele socjalne: zagwarantowanie delegowanym pracownikom poszanowania przez ich pracodawcę w trakcie delegowania pewnych zasad ochrony obowiązujących w państwie, do którego zostali delegowani. Zasady te obejmują w szczególności:

- maksymalne okresy pracy i minimalne okresy wypoczynku;
- minimalny wymiar płatnych urlopów rocznych;
- minimalne stawki płacy;
- warunki wynajmu pracowników, w szczególności przez przedsiębiorstwa zatrudnienia tymczasowego;
- zdrowie, bezpieczeństwo i higiena w miejscu pracy; a także
- środki ochronne stosowane w odniesieniu do warunków zatrudnienia kobiet ciężarnych lub kobiet tuż po urodzeniu dziecka, dzieci i młodzieży.

Państwa członkowskie są prawnie zobowiązane do przyjęcia koniecznych przepisów zapewniających zastosowanie dyrektywy, do podjęcia odpowiednich kroków w razie nieprzestrzegania jej przepisów, i do zapewnienia pracownikom i/lub ich przedstawicielom dostępu do odpowiednich środków odwoławczych służących wyegzekwowaniu obowiązujących zasad określonych tą dyrektywą – jak również do zadbania o współpracę administracji publicznych.

Dyrektywa ma na celu pogodzenie prawa przedsiębiorstw do świadczenia usług ponad granicami zgodnie z art. 49 WE z jednej, z prawami pracowników delegowanych czasowo za granicę w celu świadczenia tychże usług z drugiej strony.

W następstwie przyjętej przez Parlament Europejski w dniu 16 lutego 2006 r. rezolucji legislacyjnej w sprawie wniosku dotyczącego dyrektywy w sprawie usług na rynku wewnętrznym, Komisja przedstawiła zmieniony projekt, w którym nie pojawiły się już art. 24 i 25 z wniosku pierwotnego, zawierające przepisy szczegółowe w odniesieniu do delegowania pracowników. Na mocy tych artykułów Komisja proponowała znieść pewne wymogi administracyjne obowiązujące przy delegowaniu pracowników. Zniesieniu tych wymogów towarzyszyły środki zmierzające do umocnienia współpracy administracyjnej między państwami członkowskimi.

Komisja podjęła się ustalenia wytycznych odzwierciedlających aktualny stan prawa wspólnotowego w dziedzinie procedur administracyjnych, o których mowa w art. 24 i 25. Niniejszy komunikat wytycza państwom członkowskim ścieżkę postępowania w celu podporządkowania się przepisom wspólnotowego dorobku prawnego zgodnie z ich wykładnią zawartą w orzecznictwie Trybunału Sprawiedliwości Wspólnot Europejskich w odniesieniu do art. 49 WE oraz skuteczniejszego osiągnięcia wyznaczonych w dyrektywie rezultatów. Informacje zgromadzone przez służby Komisji w załączonym do niniejszego komunikatu sprawozdaniu SEK(2006) 439[1] wykazują, że dostęp do informacji, współpraca administracyjna i kontrola przestrzegania przepisów mogłyby ulec znacznej poprawie, w szczególności dzięki określeniu i rozpowszechnieniu najlepszych wzorców.

Niniejszy komunikat nie ma wpływu na traktatowe uprawnienia Komisji jako strażnika przestrzegania prawa wspólnotowego przez państwa członkowskie, ani na przepisy ogólne w dziedzinie wymogów dotyczących wiz.

2. OGÓLNE WYTYCZNE: INSTRUMENTY KONTROLI

Z orzecznictwa Trybunału wynika[2], że państwa członkowskie mogą sprawdzić, czy nie doszło do nadużycia swobody świadczenia usług, przykładowo przez wprowadzanie pracowników z państw trzecich na rynek pracy przyjmującego państwa członkowskiego. Trybunał uznał również za uzasadnione stosowanie instrumentów kontroli koniecznych do zweryfikowania zachowania wymogów uzasadnionych interesem ogólnym. Tym niemniej Komisja pragnie przypomnieć, że w trakcie kontroli dokonywanych w ramach wdrażania dyrektywy, państwa członkowskie powinny przestrzegać postanowień art. 49 WE i wstrzymać się z ustanawianiem lub utrzymywaniem nieuzasadnionych i nieproporcjonalnych ograniczeń w swobodnym świadczeniu usług wewnątrz Wspólnoty. Trybunał wielokrotnie podkreślał fakt, iż kontrole powinny – przy poszanowaniu zasady proporcjonalności – być wystarczające do osiągnięcia wyznaczonych celów bez ograniczania tej swobody bardziej, niż to konieczne[3].

---

1 Sprawozdanie to jest odpowiedzią na wniosek Parlamentu Europejskiego skierowany do Komisji w jego rezolucji z dnia 15 stycznia 2004 r. – dokument P5_TA(2004)0030.

2 Sprawa C-113/89 (Rush Portuguesa L[da] przeciwko Office national d'immigration), wyrok z dnia 27 marca 1990 r., pkt 17; oraz sprawy połączone C-369/96 i 376/96 (oskarżyciel publiczny przeciwko Jean-Claude Arblade i in.), wyrok z dnia 23 listopada 1999 r., pkt 62.

3 W tym względzie, zob. wyroki w sprawach Komisja przeciwko Wielkiemu Księstwu Luksemburga, sprawa C-445/03, wyrok z dnia 21 października 2004 r. pkt 40 oraz Komisja przeciwko Niemcom, sprawa C-244/04, wyrok z dnia 19 stycznia 2006 r., pkt 36.

2.1. Środki ogólnego zastosowania

Pośród wdrażanych przez niektóre z państw członkowskich środków kontroli wymagających wyjaśnienia w świetle orzecznictwa Trybunału w odniesieniu do art. 49 TWE, szczególnie ważne są wymienione poniżej[4]:

– wymóg posiadania przedstawiciela na terytorium przyjmującego państwa członkowskiego;

– wymóg uzyskania zezwolenia właściwych organów przyjmującego państwa członkowskiego czy też dokonania wpisu do prowadzonego przez nie rejestru lub każde inne równoważne zobowiązanie;

– wymóg złożenia oświadczenia;

– wymóg prowadzenia i przechowywania dokumentacji dotyczącej spraw socjalnych na terytorium państwa przyjmującego i/lub na zasadach w nim obowiązujących.

a) Wymóg posiadania przedstawiciela stale przebywającego na terytorium przyjmującego państwa członkowskiego

Trybunał[5] uznał wymóg posiadania oddziału na terytorium państwa przyjmującego za *„jawne zaprzeczenie swobody świadczenia usług”*. W odniesieniu do obowiązku wyznaczenia przez usługodawcę przedstawiciela posiadającego stały adres w danym państwie członkowskim w celu świadczenia w nim usług, obowiązek taki – jako zbliżony do zabronionego przez Trybunał wymogu wyboru miejsca zamieszkania przy upoważnionym przedstawicielu – wydaje się niezgodny z art. 49 WE[6].

W wyroku w sprawie *Arblade i in.*[7] Trybunał orzekł, że obowiązek dysponowania i przechowywania określonej dokumentacji w miejscu zamieszkania osoby fizycznej przebywającej stale na terytorium przyjmującego państwa członkowskiego, przechowującej ją w charakterze upoważnionego przedstawiciela lub pełnomocnika pracodawcy, który ją w tym celu wyznaczył – również po zaprzestaniu zatrudniania pracowników w tym państwie – może być dozwolony jedynie w sytuacji, w której krajowe organy nie są w stanie skutecznie wykonywać swoich obowiązków kontroli w przypadku braku takiego obowiązku. Wykładnia tego orzeczenia powinna być dokonywana w każdym konkretnym przypadku z osobna, można jednak uznać, że dla celów wykonania tych obowiązków, wyznaczenie jednego z delegowanych pracowników (np. szefa zespołu) do kontaktów między zagranicznym przedsiębiorstwem a krajową inspekcją pracy powinno być wystarczające.

Wniosek: Zgodnie z ustalonym orzecznictwem należy stwierdzić, że wymaganie przez państwo członkowskie od przedsiębiorstw delegujących pracowników na jego terytorium posiadania przedstawiciela przebywającego na stałe w przyjmującym państwie członkowskim jest nieproporcjonalne do celu zapewnienia możliwości kontroli warunków zatrudnienia tych pracowników. Wyznaczenie spośród delegowanych pracowników, jednej osoby, np. szefa

---

4 Środki te zostały określone w sprawozdaniu Komisji do Rady i Parlamentu Europejskiego na temat stanu rynku wewnętrznego w sektorze usług (*Rapport de la Commission au Conseil et au Parlement Européen sur l'état du marché intérieur des services*) - KOM(2002) 441 z dnia 30 lipca 2002 r.

5 Sprawa C-279/00 (Komisja przeciwko Republice Włoskiej), wyrok z dnia 7 lutego 2002, pkt 18.

6 Zob., na przykład, w odniesieniu do tej kwestii , wyrok Trybunału z dnia 6 marca 2003 r. w sprawie C-478/01, pkt 19.

7 Zob. przypis 2, pkt 76.

zespołu, odpowiedzialnej za kontakty między zagranicznym przedsiębiorstwem a właściwymi organami nadzoru powinno być wystarczające.

b) Wymóg uzyskania zezwolenia właściwych władz przyjmującego państwa członkowskiego, czy też dokonania wpisu do prowadzonego przez nie rejestru lub każde inne równoważne zobowiązanie

Z utrwalonego orzecznictwa Trybunału wynika, że krajowe regulacje prawne w sposób ogólny i w stosunku do wszelkiego rodzaju działalności uzależniające świadczenie usług na terytorium danego państwa przez przedsiębiorstwo z siedzibą w innym państwie członkowskim od wydania zezwolenia administracyjnego stanowią ograniczenie swobodnego świadczenia usług w rozumieniu art. 49 WE (zob. w szczególności wyrok w sprawie Vander Elst[8]).

Istnieje pewien zakres dziedzin, w których prowadzenie działalności w państwach członkowskich jest regulowane za pomocą przepisów ustawowych i wykonawczych w tym obejmujących system zezwoleń odpowiednich dla poszczególnych rodzajów działalności. Przykładowo w znacznej liczbie państw członkowskich obowiązują wewnętrzne systemy zezwoleń dla przedsiębiorstw zatrudnienia tymczasowego, mające zagwarantować, że przedsiębiorstwa te dysponują dostatecznymi środkami zabezpieczającymi dla potrzeb prowadzenia takiej działalności.

Przyjmujące państwo członkowskie może wymagać uprzedniego zezwolenia wyłącznie w odniesieniu do określonych dziedzin działalności, niezależnie od faktu delegowania pracowników – pod warunkiem, że jest to uzasadnione nadrzędnym interesem publicznym, pozostaje w granicach proporcjonalności i jest zgodne z odpowiednimi postanowieniami traktatowymi dotyczącymi swobody świadczenia usług. Wymóg ten powinien uwzględniać kontrole i weryfikacje dokonane wcześniej w państwie członkowskim pochodzenia.

Wniosek: Zgodnie z obowiązującym orzecznictwem należy stwierdzić, że regulacje prawne uzależniające delegowanie pracowników od uprzedniej i systematycznej kontroli, również poprzez wstępny wymóg uzyskania zezwolenia czy też wpisu do rejestru w związku z delegowaniem, byłyby nieproporcjonalne.

c) Wymóg złożenia oświadczenia

Niemal połowa państw członkowskich nakłada na usługodawców delegujących pracowników na ich terytorium obowiązek uprzedniego składania oświadczeń ich organom[9]. Wydaje się, że oświadczenia takie z jednej strony mają na celu umożliwienie organom krajowym zweryfikowania na miejscu otrzymanych informacji o delegowanych pracownikach, z drugiej natomiast mają ułatwić inspekcji pracy ocenę ryzyka w celu skoncentrowania kontroli na sytuacjach czy pracodawcach podwyższonego ryzyka.

W chwili obecnej brak wyroku Trybunału mającego zastosowanie w szczególności do dopuszczalności wymogu złożenia oświadczenia w przypadku delegowania pracowników.

---

[8] Sprawa C-43/93 (Raymond Vander Elst przeciwko Office des migrations internationales), wyrok z dnia 9 sierpnia 1994 r.

[9] Obejmuje on następujące państwa: Austrię, Belgię, Francję, Grecję, Hiszpanię, Luksemburg, Łotwę, Maltę, Niderlandy, Niemcy, Portugalię i Węgry. W Słowenii i Republice Czeskiej podobny obowiązek spoczywa na usługobiorcy.

W sprawie *Komisja przeciwko Wielkiemu Księstwu Luksemburga*[10], której przedmiotem było wymaganie od pracownika delegowanego w ramach świadczenia usług pochodzącego z kraju trzeciego uzyskania pozwolenia na pracę, Trybunał orzekł, iż *„nałożenie na przedsiębiorstwo świadczące usługi obowiązku uprzedniego zgłaszania władzom lokalnym obecności jednego lub więcej delegowanych pracowników etatowych, przewidzianego czasu trwania tej obecności, a także świadczonej usługi lub usług uzasadniających delegowanie stanowiłoby środek równie skuteczny, a mniej restrykcyjny niż przedmiotowe wymaganie. Pozwoliłoby to na umożliwienie tym władzom kontrolowania przestrzegania obowiązujących luksemburskich przepisów w sferze zabezpieczenia socjalnego w czasie delegowania, przy uwzględnieniu obowiązków, którym przedsiębiorstwo podlega w myśl przepisów w sferze zabezpieczenia socjalnego obowiązującego w państwie członkowskim pochodzenia”*.

W odniesieniu do delegowania pracowników pochodzących z państw trzecich przez wspólnotowego usługodawcę, Trybunał stwierdził w orzeczeniu w sprawie Komisja przeciwko Niemcom[11], że *„Jak stwierdził rzecznik generalny w pkt. 27 sprawozdania, wymaganie od usługodawcy prostej deklaracji legalnego statusu przedmiotowych pracowników (...) w państwie członkowskim, w którym zostali przez niego zatrudnieni, pozwoliłoby organom krajowym, w sposób mniej restrykcyjny, a równie skuteczny jak kontrola dokonana przed delegowaniem, uzyskać gwarancję, że sytuacja tych pracowników jest zgodna z prawem, i że faktycznie głównym terytorium prowadzonej przez nich działalności pozostaje państwo członkowskie, w którym przedsiębiorstwo świadczące usługi ma swoją siedzibę. Taki wymóg umożliwiałby organom krajowym weryfikację tych danych po fakcie i podjęcie koniecznych kroków w razie wystąpienia nieprawidłowości w sytuacji wspomnianych pracowników”*.

Cytowane orzecznictwo Trybunału uznaje wymóg oświadczenia za środek równie skuteczny, a jednocześnie mniej restrykcyjny od wymogu uzyskania uprzedniego zezwolenia, zapewniający państwom członkowskim dostęp w dowolnym momencie do informacji o obecnych na ich terytorium pracownikach delegowanych z państw trzecich.

Państwa członkowskie powinny się powstrzymać od wykorzystywania takich oświadczeń do celów innych niż informacyjne, w szczególności do kontroli lub rejestrowania przedsiębiorstw świadczących usługi, co równałoby się systemowi udzielania zezwoleń.

Wniosek: Zgodnie z obowiązującym orzecznictwem Komisja stwierdza, że celem zweryfikowania przestrzegania ustalonych w dyrektywie warunków zatrudnienia, przyjmującemu państwu członkowskiemu przysługuje prawo wymagania od usługodawcy – z poszanowaniem zasady proporcjonalności – złożenia, najpóźniej wraz z rozpoczęciem prac, oświadczenia zawierającego dane dotyczące delegowanych pracowników z określeniem czasu trwania, miejsca oraz rodzaju świadczonych usług. Oświadczenie to mogłoby zawierać informację o uregulowanej sytuacji delegowanych pracowników pochodzących z państw trzecich w kraju siedziby usługodawcy, również w zakresie wymagań wizowych, i zostali w nim zatrudnieni zgodnie z prawem.

[10] Zob. przypis 3, pkt 31.
[11] Zob. przypis 3, pkt 41.

d) Wymóg prowadzenia i przechowywania dokumentacji dotyczącej spraw socjalnych na terytorium państwa przyjmującego i/lub na zasadach w nim obowiązujących.

Trybunał Sprawiedliwości wypowiedział się w sprawie wymagań prowadzenia i przechowywania dokumentacji dotyczącej spraw socjalnych w odniesieniu do pracowników delegowanych w przyjmującym państwie członkowskim.

W wyroku w sprawie *Arblade i in.*[12] Trybunał stwierdził, że skuteczna ochrona pracowników w szczególności w zakresie bezpieczeństwa i zdrowia, jak również w odniesieniu do czasu pracy, może wymagać przechowywania i udostępniania pewnych dokumentów w dostępnym i jasno wskazanym miejscu na terytorium przyjmującego państwa członkowskiego dla potrzeb władz tego państwa odpowiedzialnych za prowadzenie kontroli, *„w szczególności wobec braku systemu zorganizowanej współpracy i wymiany informacji pomiędzy państwami członkowskimi, przewidzianego w art. 4 dyrektywy 96/71/WE”*.

Niemniej jednak w tym samym wyroku Trybunał precyzuje, że właściwe organy kraju przyjmującego są zobowiązane sprawdzić, przed nałożeniem tego rodzaju obowiązku na usługodawcę, czy ochrony socjalnej zainteresowanych pracowników nie byłoby można wystarczająco zabezpieczyć poprzez przygotowanie, w rozsądnym terminie, dokumentacji prowadzonej w państwie członkowskim pochodzenia[13]. W wyroku w sprawie *Finalerte*[14] Trybunał uznał, że przedsiębiorstwa z siedzibą poza przyjmującym państwem członkowskim mogą być zobowiązane do dostarczania większej ilości informacji, aniżeli przedsiębiorstwa z siedzibą w tym państwie członkowskim, o ile tę różnicę w traktowaniu można wytłumaczyć obiektywnymi różnicami pomiędzy tymi przedsiębiorstwami a przedsiębiorstwami z siedzibą w państwie przyjmującym.

Z kolei Trybunał ustalił również, że należy sprawdzić czy dane udostępniane w dokumentacji wymaganej przepisami państwa członkowskiego pochodzenia są w całości wystarczające dla umożliwienia dokonania koniecznych kontroli w przyjmującym państwie członkowskim[15].

Z chwilą upłynięcia terminu wdrożenia dyrektywy w 1999 r. i ze stopniowym wprowadzeniem w życie współpracy w dziedzinie informacji zgodnie z art. 4, możliwości państw członkowskich w zakresie wymagań określonej dokumentacji dotyczącej spraw socjalnych w kraju docelowym delegowania ulegną ograniczeniu. Niemniej jednak Komisja stoi na stanowisku, że przyjmujące państwo członkowskie może zawsze wymagać sporządzania na miejscu określonej dokumentacji, która z oczywistych względów musi być sporządzana i przechowywana w miejscu pracy – w rodzaju udokumentowania rzeczywistego czasu pracy czy dokumentacji dotyczącej warunków ochrony zdrowia i bezpieczeństwa w miejscu pracy. Celem umożliwienia władzom przyjmującego państwa członkowskiego sprawowania kontroli nad warunkami zatrudnienia zgodnie z dyrektywą, dopuszczalne jest wymaganie przez nie od usługodawcy okazania w rozsądnym terminie dokumentów, które uzna za konieczne dla przeprowadzenia takiej kontroli.

---

12 Zob. przypis 2, pkt 61.

13 Zob. przypis 2, pkt 65.

14 Sprawy połączone C-49/98, 50/98, 52/98, 54/98, 68/98 i 71/98 (Finalarte Sociedade de Construção Civil L^{da} przeciwko Urlaubs- und Lohnausgleichskasse der Bauwirtschaft e. a.), wyrok z dnia 25 października 2001 r., pkt 69-74.

15 Zob. przypis 2, pkt 64-65.

Nie jest jednak dopuszczalne, aby przyjmujące państwo członkowskie domagało się prowadzenia drugiej kompletnej dokumentacji zgodnej z przepisami obowiązującymi w tym państwie członkowskim wyłącznie przez wzgląd na pewne różnice formy lub zawartości w stosunku do dokumentów wymaganych przepisami państwa członkowskiego pochodzenia. Nie jest również dopuszczalne, aby wymagane były dokumenty dotyczące zabezpieczenia socjalnego, jako że jest ono przedmiotem określonej procedury w kraju pochodzenia zgodnie z rozporządzeniem (EWG) nr 1408/71. Z kolei Trybunał uznał w wyroku w sprawie *Arblade i in.*[16], że *„elementy informacji wymagane odpowiednio przepisami państwa członkowskiego prowadzenia działalności oraz obowiązującymi w przyjmującym państwie członkowskim (...) mogą się różnić w stopniu uniemożliwiającym przeprowadzenie kontroli wymaganych prawem przyjmującego państwa członkowskiego na podstawie dokumentacji prowadzonej zgodnie z prawem państwa członkowskiego pochodzenia”*.

Wniosek: Zgodnie z wyżej cytowanym orzecznictwem należy stwierdzić, że aby przyjmujące państwo członkowskie mogło wymagać, z poszanowaniem zasady proporcjonalności, prowadzenia, w miejscu pracy, dokumentacji z natury rzeczy tam właśnie sporządzanej, w rodzaju udokumentowania rzeczywistego czasu pracy (listy obecności) czy dokumentacji dotyczącej warunków ochrony zdrowia i bezpieczeństwa w miejscu pracy. Przyjmujące państwo członkowskie nie może wymagać prowadzenia drugiej, kompletnej dokumentacji, w przypadku gdy na podstawie ogółu informacji zawartych w dokumentacji wymaganej na mocy regulacji prawnych państwa członkowskiego pochodzenia możliwe jest przeprowadzenie kontroli wymaganych prawem przyjmującego państwa członkowskiego.

2.2. Środki mające zastosowanie do pracowników delegowanych z krajów trzecich

W istniejącym orzecznictwie w dziedzinie swobody świadczenia usług na mocy art. 49 TWE (zob., np. wyroki w sprawach *Vander Elst*[17] i *Komisja przeciwko Wielkiemu Księstwu Luksemburga*[18]) Trybunał orzekał, że pracownicy zatrudniani stale i zwyczajowo przez usługodawcę z siedzibą w państwie członkowskim (pochodzenia) mogą być delegowani do innego państwa członkowskiego (przyjmującego), bez konieczności spełniania w tym ostatnim państwie wymogów w rodzaju uzyskania pozwolenia na pracę.

Trybunał orzekł również, iż pewne dodatkowe wymagania w odniesieniu do pracowników delegowanych pochodzących z państw trzecich stawiane przez niektóre z państw członkowskich są nieproporcjonalne. W sprawie Komisja przeciwko Niemcom[19], TSWE orzekł, że wymaganie przez ustawodawstwo niemieckie co najmniej rocznego stażu pracy od pochodzących z państw trzecich pracowników delegowanych przez usługodawcę z siedzibą w innym państwie członkowskim, będące warunkiem udzielenia im wizy pobytowej jest niezgodne z art. 49 WE . W tym przypadku Trybunał potwierdził własny wyrok w sprawie Komisja przeciwko Wielkiemu Księstwu Luksemburga[20], w którym orzekł, że ustawodawstwo wymagające sześciomiesięcznego stażu pracy wykracza poza granice uzasadnione przez wzgląd na ochronę socjalną pracowników pochodzących z państw trzecich, a zatem nie jest usprawiedliwione. W tymże wyroku Trybunał odrzucił również zasadność wymagania umowy o pracę na czas nieokreślony.

---

16 Zob. przypis 2, pkt 63.
17 Zob. przypis 8.
18 Zob. przypis 3.
19 Zob. przypis 3.
20 Zob. przypis 3.

Wniosek: Zgodnie z wyżej cytowanym orzecznictwem należy stwierdzić, że przyjmujące państwo członkowskie nie może wymagać od pracowników delegowanych pochodzących z krajów trzecich spełnienia dodatkowych formalności ani warunków, o ile są oni legalnie zatrudnieni przez usługodawcę z siedzibą w innym państwie członkowskim, bez uszczerbku dla prawa państwa przyjmującego do sprawdzenia, czy rzeczywiście warunki te zostały spełnione w państwie członkowskim pochodzenia usługodawcy.

3. WSPÓŁPRACA W DZIEDZINIE INFORMACJI

a) Dostęp do informacji

Artykuł 4 ust. 3 dyrektywy stanowi jasno, że obowiązkiem państw członkowskich jest podjęcie stosownych środków, aby informacje dotyczące warunków pracy i zatrudnienia były powszechnie dostępne usługodawcom zagranicznym i pracownikom.

Wykorzystanie narzędzi rozpowszechniania informacji o warunkach pracy i zatrudnienia w czasie delegowania oraz o wymaganych prawem obowiązkach może ulec znacznej poprawie. Dla osiągnięcia widocznej poprawy konieczne są wzmożone wysiłki w następujących obszarach:

- podczas gdy liczba krajowych stron internetowych poświęconych delegowaniu pracowników znacznie wzrosła, nadal konieczne jest lepsze wykorzystanie przez państwa członkowskie możliwości związanych z internetem oraz poprawy dostępności i przejrzystości informacji umieszczanych na krajowych stronach internetowych[21];

- państwa członkowskie powinny uściślić, które z przepisów ustawodawstwa krajowego muszą być stosowane przez zagranicznych usługodawców, zamiast udzielać wyłącznie ogólnych informacji o całości prawa pracy bez wyróżnienia warunków dotyczących w szczególności pracowników delegowanych;

- informacje powinny być udostępniane w innych językach, nie tylko w językach urzędowych krajów przyjmujących;

- biura łącznikowe powinny dysponować personelem i innymi zasobami umożliwiającymi im wypełnianie obowiązków w dziedzinie informowania;

- państwa członkowskie powinny wyznaczyć osoby odpowiedzialne za kontakty, zajmujące się wnioskami o udzielenie informacji, ponieważ ta metoda daje lepsze wyniki od wielkiej anonimowej struktury;

- biura łącznikowe powinny również opierać się na sprawnej strukturze organizacyjnej. Powinny być w stanie służyć jako pośrednicy pomiędzy osobami zapytującymi o informacje a pozostałymi właściwymi organami krajowymi.

W celu wypełniania swoich obowiązków, państwa członkowskie są proszone o zdwojenie wysiłków na rzecz poprawy i usprawnienia dostępu do informacji o warunkach i procedurach

[21] Strona internetowa Komisji poświęcona delegowaniu pracowników zawiera linki do krajowych stron tematycznych: http://europa.eu.int/comm/employment_social/labour_law/postingofworkers_fr.htm

zatrudnienia, jakie muszą spełnić usługodawcy, jak również o upewnienie się, czy ich biura łącznikowe są w stanie skutecznie wypełniać swoje zadania. Komisja będzie nieprzerwanie wspierać państwa członkowskie w tym względzie, w szczególności w ramach grup eksperckich, obserwując czynione przez nie wysiłki, aby upewnić się co do ich zbieżnego ukierunkowania na stosowanie najlepszych wzorców.

b) Współpraca między państwami członkowskimi

Artykuł 4 ust. 1 i 2 dyrektywy ustanawia jasne obowiązki w kwestii współpracy administracji krajowych, nakładając na państwa członkowskie obowiązek zapewnienia koniecznych warunków tej współpracy. Z tego obowiązku wynika konieczność wyznaczenia organu nadzoru mogącego udzielić odpowiedzi na uzasadnione zapytanie, na przykład dotyczące faktycznego istnienia siedziby międzynarodowego usługodawcy w danym państwie członkowskim pochodzenia lub też na wniosek o udostępnienie dokumentów potwierdzających fakt zatrudnienia pracownika w rozumieniu prawodawstwa przyjmującego państwa członkowskiego.

Wniosek o udzielenie informacji może być również przesłany w przeciwnym kierunku, w przypadku gdyby, przykładowo, delegowany pracownik pod koniec okresu delegowania zechciał się dowiedzieć, czy w trakcie delegowania otrzymał wszystko, do czego był uprawniony.

W celu pełnego zastosowania art. 4 dyrektywy państwa członkowskie powinny dołożyć starań, aby biura łącznikowe i organy nadzoru były zorganizowane i wyposażone w sposób pozwalający im na skuteczne wypełnianie zadań i szybkie udzielanie odpowiedzi na zapytania. W tym kontekście może wystąpić konieczność przeprowadzenia przez biura łącznikowe czy też organy nadzoru dochodzeń lub pozyskania informacji z innych źródeł lub od innych organów (w rodzaju instytucji ubezpieczeń społecznych); w takim wypadku powinny one działać w sposób analogiczny do stosowanego w przypadkach wewnętrznych i zgodnie z ustawodawstwem krajowym.

Inicjatywy podejmowane przez Komisję w ramach grup eksperckich (w szczególności – opracowanie kodeksu postępowania właściwej współpracy i sporządzenie wielojęzycznego formularza służącego wymianie informacji między właściwymi organami) mogą się przyczynić do poprawy współpracy transgranicznej. Wymianę informacji w stosownym czasie ułatwi wykorzystanie systemu elektronicznej komunikacji, który zostanie utworzony przez Komisję dla potrzeb dyrektywy w sprawie usług.

W celu wypełniania swoich obowiązków, wzywa się państwa członkowskie do podjęcia koniecznych środków w celu zapewnienia biurom łącznikowym i/lub organom nadzoru koniecznego wyposażenia i zasobów koniecznych do skutecznego udzielania odpowiedzi na wnioski o udzielenie informacji i na potrzeby współpracy transgranicznej pochodzące od właściwych organów pozostałych państw członkowskich. Komisja będzie wciąż wspierała wysiłki państw członkowskich w tej dziedzinie, w szczególności poprzez udostępnienie stosowniejszych systemów elektronicznych, uważnie obserwując ich postępy.

4. MONITOROWANIE PRZESTRZEGANIA PRZEPISÓW DYREKTYWY ORAZ ŚRODKI PODEJMOWANE W RAZIE ICH NARUSZENIA

Państwa członkowskie są zobowiązane do zapewnienia pewnych warunków i procedur pracownikom delegowanym na ich terytorium na mocy art. 3 dyrektywy oraz do podjęcia kroków zmierzających do zapobieżenia wszelkim przypadkom nielegalnych praktyk usługodawców i zwalczania takich praktyk, w tym poprzez odmowę uznania takich warunków i procedur. Powyższe zobowiązanie jest fundamentalnym warunkiem wprowadzenia warunków uczciwej konkurencji, gwarantujących wiarygodność delegowania pracowników w ramach świadczenia usług transgranicznych. Państwa członkowskie powinny się zatem upewnić co do skuteczności wprowadzenia mechanizmów gwarantujących przestrzeganie środków wykonawczych w odniesieniu do delegowania pracowników.

Pracownicy delegowani i/lub reprezentujące ich organizacje powinny mieć możliwość złożenia bezpośredniej skargi do właściwych organów przyjmującego państwa członkowskiego, a rozpoczęcie stosowania odpowiednich środków powinno być możliwe w odpowiedzi na skargę pracowników albo konkurencyjnych przedsiębiorstw. Jakkolwiek zdolność taka mogłaby poprawić możliwości nadzorowania i stosowania prawodawstwa, zakłada ona, że organ nadzoru posiada konieczne zasoby i uprawnienia dla nadania dalszego biegu takim skargom.

Państwa członkowskie zobowiązane są do stałego oceniania skuteczności prowadzonych inspekcji pracy oraz innych systemów kontroli, a także do rozważania sposobów ich ulepszenia, zgodnie z obowiązkami jakie nakłada na nie dyrektywa. Działania te mogą polegać na umacnianiu współpracy między krajowymi organami nadzoru (w szczególności: inspekcjami pracy) w zagadnieniach objętych dyrektywą. Przedstawiciele inspekcji pracy i innych organów odpowiedzialnych za stosowanie przepisów dyrektywy powinni przynajmniej raz do roku zbierać się na forum grupy eksperckiej ds. delegowania pracowników.

W przypadku nieprzestrzegania wynikających z dyrektywy obowiązków, państwa członkowskie mają na mocy art. 5 dyrektywy obowiązek podjęcia odpowiednich środków. Pozostawiono im swobodę wyboru wdrożenia odpowiednich instrumentów, jednak pod warunkiem, że zapewnią one zainteresowanym osobom skuteczną ochronę ich praw, i że będą one analogiczne do środków odwoławczych stosowanych w sytuacjach czysto wewnętrznych w przypadkach naruszenia prawa krajowego.

W razie stwierdzenia nieprawidłowości do państw członkowskich należy zapewnienie środków pociągających za sobą sankcje o charakterze skutecznym, proporcjonalnym i odstraszającym. Mogą również wprowadzać odpowiednie procedury pozwalające pracownikom i/lub ich przedstawicielom na dochodzenie swoich praw. W tym kontekście do warunków niezbędnych należy ułatwienie delegowanym pracownikom (na równi z pracownikami krajowymi) dostępu do wymiaru sprawiedliwości – w tym do procedur rozjemczych i mediacyjnych.

Trybunał Sprawiedliwości Wspólnot Europejskich wypowiedział się w trybie prejudycjalnym[22] na temat systemu wspólnej i solidarnej odpowiedzialności przedsiębiorstwa

[22] Sprawa C-60/03 (Wolff & Müller GmbH & Co. KG przeciwko José Filipe Pereira Félix), wyrok z dnia 12 października 2004 r., pkt 37.

będącego głównym wykonawcą. Trybunał uznał, że art. 5 dyrektywy w świetle art. 49 WE nie zabrania wykorzystania takiego systemu w charakterze odpowiedniej procedury na wypadek nieprzestrzegania przepisów dyrektywy. Trybunał ustalił tym samym, że instrumenty tego rodzaju nie mogą wykraczać poza granice konieczne dla osiągnięcia wyznaczonego im celu, odsyłając sprawę do instancji krajowej w celu zastosowania jego orzeczenia w przedmiotowym przypadku.

Państwa członkowskie są wzywane do dokonania oceny wpływu wprowadzenia w swoim prawie krajowym tego rodzaju proporcjonalnego i niedyskryminującego środka prawnego. Państwa członkowskie posiadające już analogiczny system powinny ocenić jego skuteczność w charakterze proporcjonalnego i niedyskryminującego instrumentu na wypadek naruszenia przepisów dyrektywy.

W celu wypełniania ich obowiązków, państwa członkowskie są proszone o ponowne zbadanie swoich systemów nadzoru i wdrażania dyrektywy. W szczególności są one wezwane do zweryfikowania dostępności odpowiednich mechanizmów zapobiegawczych na wypadek uchybień, jak również dostępności proporcjonalnych i niedyskryminujących środków kontroli umożliwiających nałożenie skutecznych sankcji na usługodawców winnych naruszenia. Komisja zobowiązuje się do współpracy z państwami członkowskimi celem poprawy współpracy transgranicznej w kwestiach inspekcji pracy oraz w obszarach regulowanych dyrektywą w sprawie delegowania pracowników.

5. WNIOSKI

Należy pilnie uprościć środki kontroli pozostające do dyspozycji państw członkowskich na mocy art. 49 WE w znaczeniu nadanym im przez orzecznictwo Trybunału, a także usprawnić dostęp do informacji i współpracę administracyjną. Państwa członkowskie powinny działać na rzecz możliwie pilnego, praktycznego wprowadzenia w życie zawartych w niniejszym komunikacie wytycznych. Komisja przyjmie w ciągu następnych dwunastu miesięcy sprawozdanie opisujące stan faktyczny we wszystkich państwach członkowskich w odniesieniu do wszystkich kwestii poruszanych w niniejszym komunikacie, mając na celu ocenę postępów poczynionych w tej dziedzinie. W celu prześledzenia rozwoju sytuacji w państwach członkowskich i umożliwienia dokonania obiektywnej oceny na podstawie wyżej opisanych ogólnych wytycznych, Komisja:

- w jak najpilniejszym terminie skieruje szczegółowy kwestionariusz do organów krajowych oraz partnerów społecznych, zachęcając ich nie tylko do omówienia własnych instrumentów, ale również do wskazania, jak odbierane i oceniane są przez nich środki i działania podejmowane przez pozostałe organy i partnerów społecznych;

- udostępni formularz użytkownikom na swojej stronie internetowej, umożliwiając im podzielenie się doświadczeniami – pozytywnymi bądź negatywnymi – w dziedzinie uzyskiwania dostępu do informacji, współpracy międzynarodowej i nadzorowania przestrzegania prawodawstwa;

- będzie w sposób ciągły nadzorować i oceniać kroki podejmowane przez państwa członkowskie na rzecz ułatwienia dostępu do informacji i wprowadzenia w życie kodeksu postępowania oraz standardowego formularza służącego wymianie informacji.

Jeżeli dzięki wysiłkom w zakresie monitorowania Komisja dojdzie do wniosku, że przestrzeganie przepisów prawa wspólnotowego mających zastosowanie w omawianej dziedzinie i/lub współpraca między państwami członkowskimi przewidziane w art. 4 i 5 dyrektywy nie uległy znaczącej poprawie, podejmie ona kroki konieczne dla zaradzenia tej sytuacji.