KOMISJA
EUROPEJSKA

Bruksela, dnia 25.9.2019 r.
COM(2019) 426 final

SPRAWOZDANIE KOMISJI DLA PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO, RADY I EUROPEJSKIEGO KOMITETU EKONOMICZNO-SPOŁECZNEGO

na temat stosowania i wdrażania dyrektywy 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, zmieniającej rozporządzenie (UE) nr 1024/2012 w sprawie współpracy administracyjnej za pośrednictwem systemu wymiany informacji na rynku wewnętrznym („rozporządzenie w sprawie IMI")

{SWD(2019) 337 final}

1. WPROWADZENIE

1.1. Dyrektywa

Swobodny przepływ pracowników, swoboda przedsiębiorczości i swoboda świadczenia usług są podstawowymi zasadami rynku wewnętrznego Unii Europejskiej zapisanymi w Traktacie o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE). Dyrektywa o delegowaniu pracowników 96/71/WE[1] (zmieniona dyrektywą 2018/957/UE[2][3]) (*zwana dalej „dyrektywą o delegowaniu pracowników"*) wdraża te zasady w celu zagwarantowania równych szans przedsiębiorstwom i poszanowania praw pracowniczych.

W dyrektywie o egzekwowaniu 2014/67/UE[4] (*zwanej dalej „dyrektywą")* ustanawia się 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.

1.2. Sprawozdanie

W art. 24 dyrektywy zobowiązano Komisję do dokonania przeglądu wykonania i stosowania tej dyrektywy w celu przedstawienia sprawozdania i zaproponowania, w stosownych przypadkach, niezbędnych zmian, nie później niż dnia 18 czerwca 2019 r. W sprawozdaniu określono pewne przepisy dyrektywy, które należy ocenić w szczególności, a mianowicie te, o których mowa w art. 4 (dotyczące stwierdzenia rzeczywistego delegowania i zapobiegania nadużyciom i obchodzeniu przepisów), art. 6 (dotyczące wzajemnej pomocy), art. 9 (dotyczące wymogów administracyjnych i środków kontrolnych), art. 12 (dotyczące odpowiedzialności podwykonawcy) oraz w rozdziale VI (dotyczące transgranicznego egzekwowania administracyjnych kar pieniężnych lub grzywien administracyjnych), jak też adekwatność dostępnych danych oraz stosowanie dwustronnych umów lub porozumień w sprawie systemu wymiany informacji na rynku wewnętrznym. Ponadto w sprawozdaniu omówiono również inne przepisy dyrektywy. Omówiono w nim również – w zakresie, w jakim pozwalają na to dostępne informacje – skuteczność środków podjętych przez państwa członkowskie w praktyce. Ponadto zbadano, czy konieczne jest wprowadzenie zmian w dyrektywie.

Sprawozdanie opiera się przede wszystkim na informacjach dotyczących krajowych środków służących transpozycji dyrektywy, o których państwa członkowskie poinformowały Komisję na podstawie art. 23 ust. 2 dyrektywy[5]. Komisja przeprowadziła również konsultacje z członkami (ekspertami krajowymi) i obserwatorami (ekspertami z państw należących do europejskiej strefy wolnego handlu oraz europejskimi partnerami społecznymi) Komitetu Ekspertów ds. Delegowania Pracowników[6], przesyłając im kwestionariusz (*zwany dalej „kwestionariuszem")*

[1] Dyrektywa 96/71/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 16 grudnia 1996 r. dotycząca delegowania pracowników w ramach świadczenia usług (Dz.U. L 18 z 21.1.1997, s. 1).
[2] Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/957/UE z dnia 28 czerwca 2018 r. zmieniająca dyrektywę 96/71/WE dotyczącą delegowania pracowników w ramach świadczenia usług (Dz.U. L 173 z 9.7.2018, s. 16).
[3] Zmiany wprowadzone dyrektywą 2018/957 mają zastosowanie dopiero od dnia czwartek, 30 lipca 2020 r.
[4] 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") (Dz.U. L 159 z 28.5.2014, s. 11).
[5] Odniesienia do przepisów prawa krajowego transponujących dyrektywę można znaleźć na stronie internetowej EUR-Leksu: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/NIM/?uri=CELEX:32014L0067&qid=1547558891458
[6] Utworzony decyzją Komisji z dnia 19 grudnia 2008 r. ustanawiającą Komitet Ekspertów ds. Delegowania Pracowników (Dz.U. L 8 z 13.1.2009, s. 26).

oraz wstępny projekt sprawozdania. Komisja wykorzystała również informacje o krajowych środkach wykonawczych zgromadzone przez Europejskie Centrum Wiedzy Specjalistycznej w dziedzinie prawa pracy, zatrudnienia i polityki rynku pracy. Ponadto uwzględniono informacje przedstawione Komisji do rozważenia przez posłów do Parlamentu Europejskiego, za pośrednictwem skarg i listów obywateli, jak również w kontaktach z poszczególnymi zainteresowanymi stronami.

Do sprawozdania dołączono dokument roboczy służb Komisji zawierający klika załączników: załączniki I i II dotyczą krajowych środków wykonawczych państw członkowskich, transponujących odpowiednio art. 9 i 12. Załącznik III zawiera dane statystyczne pochodzące z systemu wymiany informacji na rynku wewnętrznym, które odnoszą się do wykorzystania modułu delegowania, jak też modułu dotyczącego współpracy administracyjnej w obszarze transgranicznego egzekwowania kar i grzywien. Załącznik IV zawiera sprawozdanie dotyczące gromadzenia danych pochodzących z krajowych narzędzi do składania oświadczeń za rok 2017 sporządzone przez Sieć ekspertów do spraw danych statystycznych dotyczących swobodnego przepływu pracowników, koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego oraz nadużyć i błędów.

2. PROCES TRANSPOZYCJI

Zgodnie z art. 23 ust. 1 państwa członkowskie musiały dokonać transpozycji dyrektywy do prawa krajowego do dnia 18 czerwca 2016 r.

W celu udzielenia państwom członkowskim pomocy w zakresie transpozycji do prawa krajowego Komisja utworzyła grupę ekspertów ds. transpozycji do prawa krajowego dyrektywy 2014/67/UE w sprawie egzekwowania dyrektywy dotyczącej delegowania pracowników, która to grupa odbyła dziewięć spotkań w okresie od grudnia 2014 r. do maja 2016 r. Ponadto stosowanie i wykonanie dyrektywy w praktyce omawiano podczas szeregu spotkań Komitetu Ekspertów ds. Delegowania Pracowników.

Na dzień dzisiejszy wszystkie państwa członkowskie dokonały transpozycji dyrektywy do prawa krajowego.

W tym celu wszystkie państwa członkowskie – z wyjątkiem Niemiec, które uznały, że ich przepisy są zgodne z dyrektywą – przyjęły nowe przepisy lub akty administracyjne, lub zmieniły akty obowiązujące. Do dnia 18 czerwca 2016 r. przepisy transponujące dyrektywę do prawa krajowego weszły w życie w dziesięciu państwach członkowskich (w Danii, we Francji, na Węgrzech, Malcie, w Niderlandach, Polsce, Słowenii, na Słowacji, w Finlandii i Zjednoczonym Królestwie). W późniejszym czasie w 2016 r., po upływie wyznaczonego terminu, stosowne przepisy weszły w życie w kolejnych sześciu państwach członkowskich (w Belgii, Estonii, Irlandii, Grecji, we Włoszech i na Łotwie). W 2017 r. nowe przepisy weszły w życie w Bułgarii, Republice Czeskiej, Hiszpanii, Chorwacji, na Cyprze, Litwie, w Luksemburgu, Austrii, Portugalii, Rumunii oraz Szwecji.

3. WDRAŻANIE DYREKTYWY

3.1. Przedmiot i definicje (art. 1 i 2)

W art. 1 określono zakres i cele dyrektywy oraz jej związek z dyrektywą o delegowaniu pracowników. Chociaż wyraźne transponowanie tego przepisu do prawa krajowego nie jest konieczne, w prawie krajowym należy zapewnić, aby zakres przepisów wykonawczych obejmował przypadki delegowania określone w tej dyrektywie, w szczególności w art. 1–3.

Wiele państw członkowskich nie określiło zatem wyraźnie zakresu przepisów wykonawczych, ale precyzuje go poprzez kontekst i odesłania do innych przepisów prawa krajowego. Do państw członkowskich, które wyraźnie określają zakres w odniesieniu do dyrektywy o delegowaniu pracowników, należą: Bułgaria, Estonia, Grecja, Hiszpania, Włochy, Cypr, Łotwa, Malta, Polska, Portugalia, Rumunia, Słowacja i Finlandia.

Wszystkie państwa członkowskie stosują względem pracowników delegowanych przepisy krajowe wynikające z transpozycji dyrektywy do prawa krajowego. Niektóre państwa członkowskie stosują jednak te przepisy w szerszym zakresie, mianowicie względem osób, które nie są pracownikami delegowanymi w rozumieniu dyrektywy o delegowaniu pracowników lub w odniesieniu do działań, które nie obejmują świadczenia usług. Dotyczy to Austrii, gdzie odnośne przepisy obejmują wszystkie przypadki pracowników wysyłanych przez pracodawcę do pracy w Austrii. Takie szerokie stosowanie wynika również z przepisów węgierskiego kodeksu pracy, choć nie jest w nim wyraźnie określone. W przepisach duńskich i słoweńskich częściowo stosuje się te uregulowania również względem samozatrudnionych usługodawców transgranicznych.

Organizacje pracodawców w dwóch państwach członkowskich (Francji i Austrii) zwróciły uwagę, że środki służące transpozycji dyrektywy do prawa krajowego należy stosować jedynie w sytuacjach, które zgodnie z dyrektywą o delegowaniu pracowników można uznać za delegowanie. Związki zawodowe ogólnie uznały, że stosowanie przepisów określonych w dyrektywie również względem innych kategorii pracowników, których zgodnie z dyrektywą o delegowaniu pracowników nie uznaje się za delegowanych, jest możliwe i w pełni zgodne z kompetencjami państw członkowskich.

3.2. Właściwe organy i biura łącznikowe (art. 3)

Art. 3 dyrektywy dotyczy wyznaczania przez państwa członkowskie właściwych organów i biur łącznikowych do celów dyrektywy.

Obowiązek wyznaczenia właściwych organów i biur łącznikowych, za pośrednictwem których ma miejsce współpraca administracyjna lub wymiana informacji w odniesieniu do delegowania pracowników, powstał wraz z transpozycją do prawa krajowego art. 4 dyrektywy o delegowaniu pracowników. Wszystkie państwa członkowskie wyznaczyły zatem organy i urzędników łącznikowych odpowiedzialnych za sprawy związane z delegowaniem pracowników.

Większość państw członkowskich zdecydowała się na bezpośrednią transpozycję art. 3 dyrektywy do prawa krajowego. Organy wyznaczono albo bezpośrednio na mocy przepisów, albo wyznaczył je rząd lub inny organ.

Wykaz właściwych organów i biur łącznikowych znajduje się na portalu „Twoja Europa”[7].

3.3. Stwierdzenie rzeczywistego delegowania i zapobieganie nadużyciom i obchodzeniu przepisów (art. 4)

Art. 4 dyrektywy przewiduje dwa niewyczerpujące wykazy elementów, które państwa członkowskie mogą wykorzystywać w szczególności w trakcie dokonywania całościowej oceny, aby ustalić, czy przedsiębiorstwo rzeczywiście prowadzi znaczącą działalność w państwach członkowskich prowadzenia działalności (art. 4 ust. 2) oraz czy pracownik delegowany tymczasowo wykonuje swoją pracę w innym państwie członkowskim niż państwo, w którym zwyczajowo pracuje (art. 4 ust. 3). Elementy te powinny pomóc właściwym organom przy

[7] https://europa.eu/youreurope/citizens/national-contact-points/index_pl.htm

przeprowadzaniu kontroli oraz w sytuacji, gdy istnieją podstawy, by sądzić, że danego pracownika nie można uznać za pracownika delegowanego. Należy pamiętać, że brak spełnienia jednego lub większej liczby tych elementów nie oznacza, że dana sytuacja nie stanowi delegowania (art. 4 ust. 4); innymi słowy, nie powinno być wymogu spełnienia każdego elementu w każdym przypadku oddelegowania.

3.3.1. Elementy pozwalające ustalić, czy przedsiębiorstwo rzeczywiście prowadzi znaczącą działalność

Większość państw członkowskich sporządziło wykazy elementów tożsame z przewidzianymi w dyrektywie. Niemcy, Irlandia, Niderlandy, Austria, Szwecja i Zjednoczone Królestwo nie dokonały wyraźnej transpozycji tej części artykułu do prawa krajowego. Osiem państw członkowskich (Bułgaria, Grecja, Hiszpania, Chorwacja, Włochy, Austria, Rumunia i Słowenia) wprowadziło lub utrzymało inne, istniejące już elementy, takie jak:

- czas trwania faktycznego delegowania (Bułgaria);
- czas trwania i częstotliwość działalności pracodawcy na terytorium danego państwa członkowskiego oraz to, czy działalność ta prowadzona jest okazjonalnie, czy w sposób ciągły (Chorwacja);
- wszelkie pozostałe elementy przydatne podczas całościowej oceny (Włochy);
- główna działalność przedsiębiorstwa w miejscu, w którym ma pozwolenie na prowadzenie działalności, oraz przedmiot umowy o świadczenie usług; umowy o pracę / inne formy zatrudnienia zawarte przez przedsiębiorstwo z jego pracownikami (Rumunia);
- to, czy pracodawca posiada odpowiednie lokale w miejscu świadczenia usługi; zatrudnianie personelu administracyjnego, który wykonuje pracę w siedzibie lub lokalach pracodawcy; to, czy pracodawca reklamuje działalność oraz czy w ciągu ostatnich sześciu miesięcy zaszły zmiany związane z działalnością pracodawcy (Słowenia);
- do celów dokonania oceny, czy występuje stosunek pracy, delegowanie transgraniczne lub wynajmowanie pracowników (Austria) istotny jest prawdziwy charakter gospodarczy działalności, a nie fakty w postaci, w jakiej przedstawiają się na pierwszy rzut oka, a delegowanie nie wymaga zawarcia umowy o świadczenie usług między pracodawcą nieposiadającym siedziby w Austrii a usługobiorcą prowadzącym działalność w Austrii;
- identyfikacja przedsiębiorstwa delegującego pracowników (Hiszpania);
- czas założenia przedsiębiorstwa oraz przedsiębiorstwo, które faktycznie wypłaca pensje pracownikom delegowanym (Grecja).

3.3.2. Elementy umożliwiające ocenę, czy pracownik delegowany tymczasowo wykonuje pracę w państwie członkowskim innym niż państwo członkowskie, w którym zwyczajowo pracuje

Większość państw członkowskich, z wyjątkiem Danii, Niemiec, Irlandii, Austrii, Szwecji i Zjednoczonego Królestwa, transponowało wykaz elementów z art. 4 ust. 3, głównie poprzez wprowadzenie wykazu elementów tożsamych z określonymi w dyrektywie. W Chorwacji,

w Grecji, we Włoszech, na Łotwie, w Luksemburgu i w Słowenii wprowadzono elementy dodatkowe:

- datę zatrudnienia, posiadanie zaświadczenia w postaci dokumentu przenośnego A1 (lub wniosku o wydanie tego zaświadczenia), informacje dotyczące tego, czy w ciągu ostatnich 12 miesięcy pracodawca wysyłał pracowników do tego państwa członkowskiego oraz dotyczące zadań, jakie pracownik wykonywał miesiąc przed delegowaniem do państwa członkowskiego i miejsca wykonywania tych zadań (Chorwacja);

- wszelkie inne elementy przydatne podczas całościowej oceny oraz certyfikację dotyczącą mających zastosowanie przepisów w zakresie zabezpieczenia społecznego (Włochy);

- do celów oceny, czy pracownik delegowany wykonuje pracę w państwie członkowskim innym niż państwo, w którym zwyczajowo pracuje, państwowa inspekcja pracy powinna sprawdzić z wyprzedzeniem, czy istnieje rzeczywisty stosunek pracy (Łotwa);

- zamiar pracownika dotyczący powrotu do kraju pochodzenia (Luksemburg, wskutek orzecznictwa);

- wcześniejsze okresy ubezpieczenia pracownika delegowanego na podstawie okresów zatrudnienia lub samozatrudnienia (Słowenia);

- datę zakończenia delegowania oraz informację, czy po zakończeniu delegowania umowa o pracę lub stosunek pracy między pracownikiem delegowanym a usługodawcą nadal obowiązują (Grecja).

Większość państw członkowskich wyraźnie transponowała do prawa krajowego art. 4 ust. 4 i wyjaśniła również, że wyżej wymienione kryteria nie są wyczerpujące.

3.4. **Poprawa dostępu do informacji (art. 5)**

Art. 5 nakłada na państwa członkowskie obowiązki w zakresie dostępu do informacji oraz utworzenia jednej oficjalnej krajowej strony internetowej (*zwanej dalej stroną internetową*).

W odniesieniu do transpozycji art. 5 ust. 2 do prawa krajowego w większości państw członkowskich (w Belgii, Republice Czeskiej, Danii, Niemczech, Estonii, Irlandii, Grecji, Hiszpanii, na Litwie, w Luksemburgu, na Węgrzech, Malcie, w Niderlandach, Austrii, Finlandii i Zjednoczonym Królestwie) przepisy krajowe nie określają kryteriów, które mają mieć zastosowanie względem informacji zamieszczanych na stronie internetowej.

Niemniej jednak wszystkie państwa członkowskie utworzyły strony internetowe, które w znacznym stopniu spełniają warunki określone w dyrektywie, w tym wymogi dotyczące języka, tj. większość stron internetowych jest dostępnych nie tylko w języku(-ach) urzędowym(-ch) przyjmującego państwa członkowskiego, ale również w języku angielskim, a wiele stron dostępnych jest również w innych odpowiednich językach.

Jeżeli chodzi o przedstawianie informacji dotyczących warunków zatrudnienia wynikających z przepisów, państwa członkowskie robią to na różne sposoby. Albo odtwarzają krajowy tekst legislacyjny lub administracyjny, albo przygotowują podsumowania lub przeglądy w prostym języku lub w formie pytań i odpowiedzi.

Informacje dotyczące warunków zatrudnienia wynikających z układów zbiorowych mających zastosowanie do pracowników delegowanych zgodnie z art. 3 ust. 8 dyrektywy o delegowaniu pracowników (art. 5 ust. 4), jeżeli takie układy istnieją, państwa członkowskie przedstawiają na stronie internetowej w różnych formach. Mogą mieć one formę: 1) pełnego tekstu układu zbiorowego (Chorwacja, Łotwa, Luksemburg Austria i Szwecja); 2) streszczenia układu zbiorowego, który przedstawia się na stronie internetowej (Belgia, Niemcy, Estonia, Luksemburg, Austria); 3) linku do układu zbiorowego na stronie internetowej (Belgia, Bułgaria, Estonia, Irlandia, Chorwacja, Niderlandy i Finlandia); oraz 4) linku do zawierającej układy zbiorowe bazy danych, który dostępny jest na krajowych stronach internetowych Belgii, Hiszpanii, Włoch, Węgier, Niderlandów, Portugalii, Słowenii, Słowacji i Finlandii.

Komitet Ekspertów ds. Delegowania Pracowników podjął działanie, w ramach którego Komisja, państwa członkowskie oraz partnerzy społeczni na szczeblu europejskim dokonują przeglądu stron internetowych oraz przedstawiają swoje opinie i ustalenia, w tym najlepsze praktyki i sugestie dotyczące ulepszeń. Jest ono nadal w toku. Wstępne wyniki wskazują, że większość stron internetowych utworzono zgodnie z art. 5 dyrektywy, a wiele stron internetowych wykracza poza określone w nim wymagania w odniesieniu do zakresu przedstawianych informacji i dostępnych języków.

Partnerzy społeczni na szczeblu europejskim podkreślili, że dostęp do informacji jest jednym z najbardziej kluczowych elementów w zagwarantowaniu praw pracowników delegowanych i zapewnieniu przedsiębiorstwom pewności prawa. Pracodawcy zwrócili uwagę, że znaczącym ulepszeniem pod względem jasności i dostępu do informacji byłby szablon jednolitej strony internetowej. Związki zawodowe zwróciły uwagę, że ważne jest, aby na stronach internetowych znajdowały się również dane kontaktowe odpowiednich partnerów społecznych.

[8]Jedna oficjalna krajowa strona internetowa każdego z państw członkowskich dostępna jest na portalu „Twoja Europa”.

3.5. **Współpraca administracyjna (art. 6 i 7)**

Art. 6 i 7 dyrektywy dotyczą współpracy administracyjnej między państwami członkowskimi, którą należy prowadzić bez zbędnej zwłoki, aby ułatwić wdrożenie, stosowanie i egzekwowanie w praktyce tej dyrektywy oraz dyrektywy o delegowaniu pracowników. W art. 6 określono również terminy odpowiedzi na wnioski: 2 dni robocze w przypadku pilnych spraw oraz 25 dni roboczych w przypadku pozostałych wniosków. W art. 7 określono dalsze zadania w zakresie współpracy administracyjnej w odniesieniu do przyjmującego państwa członkowskiego i państwa członkowskiego pochodzenia.

Większość państw członkowskich wyraźnie transponowała do prawa krajowego art. 6 i 7 lub posiada wcześniejsze ustawodawstwo, które nadal obowiązuje. W Belgii, we Francji, w Luksemburgu, Niderlandach oraz Zjednoczonym Królestwie art. 6 i 7 przestrzega się w całości lub w zakresie niektórych aspektów w drodze praktyki administracyjnej i w państwach tych brak jest odpowiednich przepisów prawnych.

Art. 6 ust. 3 umożliwia państwom członkowskim także przesyłanie i doręczanie dokumentów. Choć przepis ten nie jest obowiązkowy, większość państw członkowskich korzysta z niego w praktyce w biurach łącznikowych przyjmujących państw członkowskich w celu dostarczania dokumentów usługodawcom w państwach członkowskich pochodzenia i ogólnie sprawdza się on dobrze, nawet w państwach członkowskich, które nie dokonały jego transpozycji do prawa krajowego.

Ponieważ współpraca administracyjna w odniesieniu do delegowania pracowników przyjmuje przede wszystkim formę przesyłania wniosków i odpowiadania na uzasadnione wnioski

[8] https://europa.eu/youreurope/citizens/work/work-abroad/posted-workers/index_pl.htm

o informacje pochodzące od właściwych organów za pośrednictwem systemu wymiany informacji na rynku wewnętrznym, dane statystyczne dotyczące wykorzystania tego systemu dają ilościowy przegląd tego, w jaki sposób stosuje się go w praktyce.

W odniesieniu do wniosków o przekazanie informacji w ramach współpracy administracyjnej państwa członkowskie zwróciły uwagę na pewne trudności. W niektórych przypadkach organy państw członkowskich, do których zwrócono się z wnioskiem, utrzymują, że nie posiadają kompetencji do udzielania odpowiedzi na niektóre pytania lub nie udzielają takiej odpowiedzi, lub ich odpowiedź jest niepełna. W niektórych przypadkach organy nie są w stanie przeprowadzić kontroli z powodu krótkich terminów. Skutkuje to brakiem odpowiedzi na wnioski lub udzieleniem częściowej odpowiedzi.

Jeżeli chodzi o terminy określone w art. 6 ust. 6, większość państw członkowskich uważa, że są one odpowiednie, chociaż w niektórych przypadkach zbyt krótkie, na przykład jeżeli konieczne jest zgromadzenie dokumentów od innych organów lub przeprowadzenie kontroli w celu wyszukania odpowiednich informacji. Dane statystyczne z systemu wymiany informacji na rynku wewnętrznym (zob. załącznik III do dokumentu roboczego służb Komisji) wskazują, że w przypadku około 1/3 wniosków nie udziela się terminowej odpowiedzi.

W odpowiedzi na kwestionariusz Komitetu Ekspertów ds. Delegowania Pracowników związki zawodowe podkreśliły, że istotne jest, aby zapewnić przestrzeganie terminów określonych w art. 6 ust. 6. Zwróciły uwagę, że aby móc walczyć z nadużyciami, ważne jest uzyskanie w szybkim czasie wiarygodnych i wyczerpujących informacji. Ponadto podkreśliły potrzebę, aby państwa członkowskie zapewniły odpowiednie zasoby na potrzeby współpracy administracyjnej.

Dane statystyczne z systemu wymiany informacji na rynku wewnętrznym dotyczące przesyłania i otrzymywania wniosków

W 2018 r. przez system wymiany informacji na rynku wewnętrznym dokonano łącznie 4 789 razy wymiany informacji dotyczących delegowania pracowników. Większość stanowiły wnioski o udzielenie informacji (2 785) oraz wnioski o wysłanie dokumentów (1 089). Inne rodzaje wymiany informacji były rzadsze: wnioski o przekazanie powiadomienia o decyzji nakładającej karę lub grzywnę administracyjną (568), wnioski o egzekucję kary lub grzywny (201), wnioski w sprawie pilnej (130) oraz powiadomienia o nieprawidłowościach (16).

Od 2017 r. poziom współpracy stale rośnie, przy czym łączna liczba przypadków wymiany informacji wzrosła z 873 w czwartym kwartale 2017 r. do 1 214 w czwartym kwartale 2018 r. W szczególności liczba wniosków w sprawie pilnej wzrosła z 22 w czwartym kwartale 2017 r. do 50 w czwartym kwartale 2018 r.

W 2018 r. najbardziej aktywna w wysyłaniu wniosków o udzielenie informacji była Belgia, a na kolejnych miejscach znalazły się Austria i Francja. Belgia wysłała również najwięcej wniosków w sprawie pilnej, natomiast Austria wysłała największą liczbę wniosków o przesłanie dokumentów, przekazanie powiadomienia o decyzji oraz egzekucję kary lub grzywny. Największą liczbę powiadomień o nieprawidłowościach wysłała Słowacja.

Łącznie najwięcej wniosków w 2018 r. otrzymała Słowenia, chociaż największą liczbę wniosków o *informacje* skierowano do Polski, a w dalszej kolejności do Portugalii i Słowenii. Największą liczbę wniosków w sprawie *pilnej* otrzymała Rumunia, a następnie Polska i Portugalia. Słowenia otrzymała największa liczbę wniosków o wysłanie dokumentów, przekazanie powiadomienia o decyzji i wniosków o egzekucję kary lub grzywny, a Niemcy otrzymały największą liczbę powiadomień o nieprawidłowościach.

Średni czas udzielenia odpowiedzi na wnioski w sprawie pilnej, w przypadkach gdy informacja powinna być dostępna w rejestrze, wynosił w 2018 r. dziesięć dni kalendarzowych, natomiast w dyrektywie wyznaczono termin zaledwie dwóch dni roboczych.

Średni czas udzielenia odpowiedzi na wnioski o informacje (inne niż w sprawie pilnej) wynosił w 2018 r. 43 dni, przy czym termin określony w przepisach na udzielenie odpowiedzi na te wnioski wynosi 35 dni (25 dni roboczych). W niektórych przypadkach państwa członkowskie otrzymujące dużą liczbę wniosków udzielają odpowiedzi szybciej niż państwa członkowskie otrzymujące mniejszą ich liczbę.

W celu zapoznania się z przeglądem danych statystycznych zob. załącznik III do dokumentu roboczego służb Komisji.

3.6. **Wymogi administracyjne i środki kontrolne (art. 9)**

Dyrektywa umożliwia państwom członkowskim wprowadzenie wymogów administracyjnych i środków kontroli niezbędnych do zapewnienia skutecznego monitorowania zgodności z dyrektywą oraz dyrektywą o delegowaniu pracowników, o ile takie wymogi i środki są uzasadnione i proporcjonalne zgodnie z prawem Unii. Państwa członkowskie nie mają obowiązku wprowadzenia tych środków. Przedstawiony wykaz ewentualnych środków nie jest wyczerpujący. Inne wymogi administracyjne i środki kontroli mogą być jednak wprowadzone jedynie pod warunkiem, że będą uzasadnione i proporcjonalne.

Przegląd środków podejmowanych przez państwa członkowskie na podstawie art. 9 znajduje się w załączniku I do dokumentu roboczego służb Komisji.

3.6.1. Zwykłe oświadczenie, o którym mowa w art. 9 ust. 1 lit. a)

Przepis ten umożliwia państwom członkowskim nałożenie na usługodawcę prowadzącego działalność w innym państwie członkowskim wymogu składania „zwykłego oświadczenia" zawierającego istotne informacje konieczne w celu umożliwienia kontroli sytuacji faktycznej w miejscu pracy, w tym: (i) dane identyfikacyjne usługodawcy; (ii) przewidywaną liczbę pracowników delegowanych, wraz z danymi umożliwiającymi ich identyfikację; (iii) osoby wyznaczone do kontaktów, o których mowa w art. 9 ust. 1 lit. e)–f); (iv) przewidywany czas trwania delegowania, przewidywane daty rozpoczęcia i zakończenia delegowania; (v) adres/adresy miejsca pracy; oraz (vi) charakter usług uzasadniający delegowanie.

Wszystkie państwa członkowskie z wyjątkiem Zjednoczonego Królestwa (z wyłączeniem Gibraltaru) wymagają, aby usługodawca złożył takie oświadczenie przed rozpoczęciem świadczenia usług na ich terytorium. W większości państw członkowskich oświadczenie to należy złożyć w dowolnym czasie przed rozpoczęciem świadczenia usług; jest to możliwe również w dniu rozpoczęcia ich świadczenia (w Belgii, Bułgarii, Republice Czeskiej, Danii, Niemczech, Estonii, Irlandii, Grecji, Hiszpanii, we Francji, w Chorwacji, na Cyprze, Łotwie, w Luksemburgu, na Węgrzech, Malcie, w Niderlandach, Austrii, Polsce, Portugalii, Słowenii, na Słowacji, w Finlandii, Szwecji). W niektórych państwach członkowskich (we Włoszech, na Litwie, w Rumunii) powiadomienie należy jednak przekazać poprzedniego dnia (tj. dnia poprzedzającego dzień rozpoczęcia świadczenia usług). Ponieważ takiego oświadczenia można wymagać „najpóźniej w momencie rozpoczęcia świadczenia usług", wszelkie wymogi dotyczące złożenia oświadczenia w określonym terminie (na przykład kilku godzin lub kilku dni) przed delegowaniem wykraczają poza to, na co wyraźnie zezwala się w dyrektywie.

W przypadku zmian w informacjach przedstawionych w oświadczeniu prawo niemieckie, austriackie i fińskie wymaga, aby niezwłocznie przekazywano powiadomienia o takich zmianach, a inne państwa członkowskie wskazują dokładne ramy czasowe na przekazywanie takich powiadomień: w Danii pierwszego dnia roboczego po wprowadzeniu zmiany, w Chorwacji i Szwecji w ciągu trzech dni od wprowadzenia zmian, we Włoszech oraz Rumunii w ciągu pięciu dni, w Polsce siedmiu dni,

w Republice Czeskiej dziesięciu dni oraz w Grecji i na Cyprze w ciągu piętnastu dni. We Włoszech zmiany w „istotnych informacjach" (kodzie identyfikacyjnym oraz państwie, w którym usługodawca prowadzi działalność, kodach identyfikacyjnych pracowników delegowanych itp.) nie są dozwolone; w takich przypadkach przed rozpoczęciem świadczenia usług należy ponownie złożyć oświadczenie. W Grecji w przypadku zmian w czasie pracy informacje należy przekazać najpóźniej w dniu zmiany.

3.6.1.1. Informacje dotyczące usługodawcy/pracodawcy

Państwa członkowskie wymagają podania informacji zawierających przynajmniej nazwę i adres usługodawcy, zazwyczaj wraz z pewnymi dalszymi danymi kontaktowymi, takimi jak numer telefonu lub adres e-mail. Poza tymi wymogami dwanaście państw członkowskich (Republika Czeska, Dania, Estonia, Grecja, Hiszpania, Włochy, Łotwa, Węgry, Austria, Polska, Słowacja i Finlandia) wymaga, aby pracodawca delegujący pracownika przekazał swój numer identyfikacyjny VAT, numer w rejestrze gospodarczym lub podobnym, a Cypr wymaga, aby przedsiębiorstwo wskazało swoją formę prawną. Dziewięć państw członkowskich (Niemcy, Estonia, Grecja, Chorwacja, Cypr, Litwa, Węgry, Austria i Finlandia) przewiduje przekazanie informacji na temat rodzaju działalności gospodarczej, tj. sektora, w którym przedsiębiorstwo prowadzi działalność.

3.6.1.2. Informacje dotyczące pracowników delegowanych

Podstawowe informacje dotyczące pracowników zawierają zazwyczaj imię i nazwisko oraz adres pracowników, w Republice Czeskiej i Niemczech również ich datę urodzenia, a w trzynastu państwach członkowskich (w Danii, Grecji, we Francji, w Chorwacji, we Włoszech, na Litwie, w Luksemburgu, na Malcie, w Austrii, Polsce, Słowenii, na Słowacji oraz w Finlandii) zarówno datę urodzenia, jak i obywatelstwo. W Hiszpanii wymaga się podania informacji osobowych i zawodowych. Finlandia i Węgry wymagają wskazania liczby pracowników delegowanych, a Węgry również wskazania imion i nazwisk pracowników delegowanych.

W trzynastu państwach członkowskich wprowadzono dodatkowe wymagania: osiem państw członkowskich (Republika Czeska, Dania, Grecja, Chorwacja, Włochy, Litwa, Portugalia i Finlandia) wymaga podania numeru paszportu lub numeru identyfikacyjnego; Republika Czeska, Dania oraz Grecja wymagają podania płci pracowników; Austria, Finlandia i Szwecja – ich numeru ubezpieczenia społecznego; Słowenia wymaga podania adresu tymczasowego pobytu w Słowenii; Francja – statusu zabezpieczenia społecznego, Dania – informacji dotyczących zabezpieczenia społecznego, a Niderlandy wymagają przekazania dokumentów dotyczących opłacenia składek na ubezpieczenie społeczne w kraju pochodzenia. Chorwacja, Łotwa, Austria i Finlandia w przypadku obywateli państw trzecich delegowanych na ich terytorium wymagają zezwolenia na pracę lub dokumentu pobytowego . Litwa i Luksemburg wymagają również wskazania stanowiska pracownika.

3.6.1.3. Informacje dotyczące osób wyznaczonych do kontaktów

Art. 9 ust. 1 stanowi, że państwa członkowskie mogą wymagać, aby usługodawca wskazał osobę wyznaczoną do kontaktów z organami państwa przyjmującego. Państwa członkowskie mogą wymagać, aby ta osoba wyznaczona do kontaktów była obecna w państwie przyjmującym, nie mogą jednak nakładać żadnych nieproporcjonalnych wymogów. Ponadto państwa członkowskie mogą również wymagać wskazania innej osoby do kontaktów działającej jako przedstawiciel, za pośrednictwem którego partnerzy społeczni mogą zwrócić się do usługodawcy o prowadzenie rokowań zbiorowych. Od tej osoby wyznaczonej do kontaktów, w przeciwieństwie do osoby wskazanej do kontaktów z organami, nie można wymagać obecności na terytorium przyjmującego państwa członkowskiego, musi być ona jednak dostępna na rozsądny i uzasadniony wniosek.

Wszystkie państwa członkowskie, które skorzystały z przepisu (przepisów) w art. 9 ust. 1 lit. e) lub f) wymagają również, aby osoby te wskazywano w zwykłym oświadczeniu. W związku z powyższym wszystkie państwa członkowskie, z wyjątkiem Republiki Czeskiej, Litwy i Zjednoczonego Królestwa,

wymagają, aby oświadczenie zawierało informacje dotyczące osób wyznaczonych do kontaktów z właściwymi organami. W Bułgarii, Danii, Hiszpanii, we Włoszech, na Cyprze, Łotwie, Węgrzech, Malcie i w Portugalii informacje dotyczące osób, z którymi należy się kontaktować w sprawach dotyczących rokowań zbiorowych, należy wskazać w oświadczeniu.

Ponadto jedenaście państw członkowskich (Estonia, Grecja, Chorwacja, Włochy, Cypr, Luksemburg, Węgry, Austria, Słowenia, Finlandia i Szwecja) zwraca się o podanie informacji dotyczących osoby wyznaczonej do kontaktów, która posiada ogólne uprawnienia do reprezentowania pracodawcy; przepis duński przewiduje wskazanie osoby odpowiedzialnej za wypłatę wynagrodzenia. Wszystkie te trzy rodzaje osób wyznaczonych do kontaktów muszą być zazwyczaj zidentyfikowane za pomocą imienia i nazwiska oraz adresu, a czasami za pomocą dodatkowych informacji kontaktowych.

3.6.1.4. Informacje dotyczące wykonywanej pracy

Informacji dotyczących art. 9 ust. 1 lit. a) ppkt (iv) i (v): przewidywanego czasu trwania delegowania, przewidywanych dat rozpoczęcia i zakończenia delegowania oraz adresu(-ów) miejsca pracy wymagają prawie wszystkie państwa członkowskie, w których wymagane jest oświadczenie. Podobnie obowiązek wskazania rodzaju lub charakteru pracy, określony w przepisach krajowych, odpowiada zawartemu w dyrektywie w art. 9 ust. 1 lit. a) ppkt (vi), tj. obowiązkowi wskazania charakteru usług. Wszystkie państwa członkowskie, w których wymagane jest oświadczenie, z wyjątkiem Irlandii i Grecji, wymagają również podania tej informacji. W przypadku Hiszpanii obowiązek wskazania rodzaju prac/usług można wyprowadzić z odniesienia w przepisach do „danych zawodowych".

Poza tymi wymogami państwa członkowskie wymagają umieszczenia w oświadczeniu dodatkowych informacji, które nie odnoszą się do art. 9 ust. 1 lit. a), lecz do innych przepisów tego artykułu. Takie wymogi są dozwolone pod warunkiem, że są uzasadnione i proporcjonalne. Obowiązek wskazania miejsca, gdzie znajdują się dokumenty, które należy przechowywać i na żądanie przedłożyć organom, określono w przepisach siedmiu państw członkowskich (w Niemczech, Chorwacji, na Litwie, Węgrzech, w Austrii, Polsce i Słowenii). Pięć państw członkowskich (Bułgaria, Grecja, Francja, Chorwacja oraz Austria) wymaga podania informacji dotyczących kwestii związanych z czasem pracy i wynagrodzeniami; Belgia wymaga uwzględnienia co najmniej harmonogramu czasu pracy oraz wskazania, czy umowy są tymczasowe; a Włochy wymagają informacji dotyczących wynagrodzenia w przypadku delegowania w sektorze transportu. W prawie litewskim ustanowiono przepis dotyczący „gwarancji" dla pracowników w szeregu dziedzin, w tym na przykład w odniesieniu do kwestii zdrowia i bezpieczeństwa.

3.6.1.5. Informacje dotyczące usługobiorcy

Szereg państw członkowskich wymaga również podania w zwykłym oświadczeniu informacji dotyczących usługobiorcy, których nie wymieniono w art. 9 ust. 1 lit. a). W większości przypadków wymagają one podania w oświadczeniu podstawowych informacji (imienia i nazwiska, adresu, informacji kontaktowych) dotyczących kontrahenta pracodawcy, który deleguje pracowników. W Niemczech i w Polsce jest to obowiązkowe jedynie wówczas, gdy delegowanie ma miejsce na mocy umowy o pracę tymczasową, w którym to przypadku należy wskazać przedsiębiorstwo użytkownika. W odróżnieniu od tego piętnaście państw członkowskich (Belgia, Dania (poza przypadkiem osób prywatnych), Estonia, Grecja, Hiszpania, Francja, Chorwacja, Włochy, Łotwa, Litwa, Malta, Niderlandy, Austria, Słowenia i Finlandia) wymaga wskazania usługobiorcy we wszystkich przypadkach delegowania. Osiem z tych państw (Estonia, Grecja, Francja, Włochy, Cypr, Litwa, Słowenia oraz Finlandia) wymaga również podania informacji dotyczących rodzaju działalności gospodarczej usługobiorcy; w Austrii należy wskazać obowiązujący układ zbiorowy. Grecja, Włochy i Austria wymagają również przekazania numeru identyfikacyjnego VAT usługobiorcy, Austria także numeru pozwolenia handlowego, a Estonia – kodu rejestracyjnego. Włochy wymagają również informacji dotyczących przedstawiciela prawnego usługobiorcy.

W niektórych państwach członkowskich obowiązki związane z oświadczeniem pracowników delegowanych spoczywają na usługobiorcy. Ma to miejsce w Republice Czeskiej, gdzie oświadczenie musi być złożone przez usługobiorcę. W Danii usługobiorca ma obowiązek powiadomienia duńskiego właściwego organu w przypadku, gdy nie otrzymał dokumentacji świadczącej o tym, że usługodawca przekazał informacje duńskiemu właściwemu organowi lub jeśli informacje te są niekompletne lub błędne.

3.6.2. Art. 9 ust. 1 lit. b)–d) – wymogi w zakresie dokumentacji

Art. 9 ust. 1 lit. b) zezwala państwom członkowskim na określenie wymogu, aby niektóre dokumenty związane z umową o pracę przechowywano lub udostępniano w formie papierowej lub elektronicznej. Nie oznacza to, że może być wymagane przekazanie takich dokumentów wraz ze zwykłym oświadczeniem.

Wszystkie państwa członkowskie (z wyjątkiem Zjednoczonego Królestwa) wymagają dokumentacji w dużej mierze odpowiadającej elementom, o których wyraźnie wspomina się w art. 9 ust. 1 lit. b) („umowa o pracę lub dokument równoważny [...], kart[a] płac, rozliczeni[e] czasu pracy wskazujące rozpoczęcie, zakończenie i długość dnia pracy oraz dowody wypłaty wynagrodzeń").

Ponadto sześć państw członkowskich wymaga, aby w miejscu pracy dostępne były kopie dokumentów dotyczących tożsamości lub statusu pracowników: dokumentami tymi są zazwyczaj paszporty lub dowody tożsamości (w Chorwacji, na Łotwie, w Luksemburgu, Austrii), dokument przenośny A1 (we Włoszech, w Luksemburgu, Austrii, Słowenii), zezwolenie na pracę lub dokument pobytowy obywateli państw trzecich (w Hiszpanii, Chorwacji, na Łotwie, w Luksemburgu oraz Austrii).

Luksemburg wymaga przedłożenia kopii orzeczeń lekarskich o zdolności do wykonywania pracy, a w przypadku pracy w niepełnym wymiarze czasu lub umowy o pracę na czas określony zaświadczenia o zgodności wydanego przez właściwy organ kontroli. Chorwacja i Litwa wymagają dodatkowych dowodów koniecznych do przeprowadzenia kontroli i sprawowania nadzoru.

Większość państw członkowskich transponowała art. 9 ust. 1 lit. b) do prawa krajowego, stanowiąc, że dokumenty te muszą być dostępne w formie papierowej lub elektronicznej w miejscu pracy, do którego delegowano pracowników.

Obowiązek przechowywania dokumentów upływa formalnie wraz z końcem okresu delegowania w dziewięciu państwach (w Republice Czeskiej, Danii, na Cyprze, Litwie, w Luksemburgu, Niderlandach, Austrii, na Słowacji oraz w Finlandii).

W Luksemburgu przed delegowaniem wszystkie dokumenty należy złożyć w formie elektronicznej, zamiast przechowywać je lub udostępniać w łatwo dostępnym oraz jasno określonym miejscu na jego terytorium.

Dyrektywa umożliwia określenie wymogu przedłożenia dokumentów w rozsądnym terminie po zakończeniu okresu delegowania na wniosek organów przyjmującego państwa członkowskiego (art. 9 ust. 1 lit. c)). Większość państw członkowskich wymaga dostępności dokumentów w określonych ramach czasowych po zakończeniu okresu delegowania, z wyjątkiem Malty, gdzie okres ten nie jest określony, oraz Litwy, gdzie dokumenty muszą być dostępne, ale mogą być przechowywane w wysyłającym państwie członkowskim. Te ramy czasowe wynoszą rok w Belgii, Bułgarii i Portugalii; dwa lata w ośmiu państwach członkowskich (w Niemczech, Grecji, we Francji,

Włoszech, na Łotwie, w Polsce, Słowenii oraz Finlandii); trzy lata w Irlandii, na Węgrzech i w Rumunii, pięć lat w Chorwacji oraz siedem lat w Estonii.

3.6.3. Wymogi w zakresie języka oraz tłumaczeń

Brzmienie art. 9 ust. 1 lit. a) oraz d) umożliwia państwom członkowskim określenie języka zarówno dla oświadczenia, jak i dokumentacji – przy czym w obu przypadkach państwo członkowskie może wymagać, aby złożone były w języku urzędowym państwa przyjmującego lub jakimkolwiek języku /jakichkolwiek językach akceptowanych w przyjmującym państwie członkowskim.

Większość państw członkowskich wymaga, aby oświadczenie było sporządzone w ich języku urzędowym lub jednym z ich języków urzędowych. Ponadto poza językiem urzędowym w Danii, Estonii, Chorwacji, na Węgrzech, w Austrii, Polsce i Szwecji można złożyć oświadczenie w języku angielskim. W Austrii oświadczenie można złożyć w języku hiszpańskim, czeskim, angielskim, chorwackim, włoskim, węgierskim, polskim, rumuńskim, słowackim oraz słoweńskim. W Szwecji można je złożyć w języku niemieckim, angielskim, francuskim, polskim i rumuńskim. W Danii pracowników delegowanych można zarejestrować w języku niemieckim, angielskim i polskim. W wielu państwach członkowskich dysponujących elektronicznym systemem do składania oświadczeń istnieje możliwość złożenia oświadczenia w innych językach.

W dwunastu państwach członkowskich dopuszcza się przechowywanie dokumentów bez tłumaczenia; w dziewięciu z tych państw (w Belgii, Danii, Estonii, Chorwacji, na Litwie, w Polsce, Słowenii i na Słowacji) w indywidualnych przypadkach organy mogą zażądać tłumaczenia na ich język urzędowy (lub na język angielski w przypadku Belgii i Finlandii) W Austrii istnieje możliwość, aby umowy o pracę sporządzone były w języku angielskim, a na Cyprze i w Szwecji dokumenty mogą być przechowywane w języku urzędowym lub w języku angielskim. W Niderlandach nie ma przepisu, który nakładałby obowiązek tłumaczenia dokumentów.

3.6.4. Pozostałe wymogi administracyjne i środki kontrolne

Niektóre państwa członkowskie ustanowiły środki w celu identyfikacji pracowników delegowanych, takie jak karta identyfikacyjna dla pracowników sektora budowlanego („Carte d'identification professionnelle du BTP") we Francji, ConstruBadge w Belgii oraz identyfikator socjalny w Luksemburgu.

Ocena ogólna

Większość państw członkowskich nakłada większość środków administracyjnych wymienionych w art. 9 ust. 1 lub wszystkie te środki. Chociaż może to sugerować bardzo podobne obowiązki usługodawców w państwach członkowskich, konkretne wymogi wprowadzone w państwach członkowskich, w szczególności w odniesieniu do procesu powiadamiania, dokumentacji i tłumaczenia, są dość zróżnicowane.

Wszystkie państwa członkowskie uznają ustanowione wymogi administracyjne i środki kontrolne za użyteczne do celów ułatwienia monitorowania przestrzegania obowiązków określonych w dyrektywie i dyrektywie o delegowaniu pracowników.

Państwa członkowskie uznają zwykłe oświadczenie za szczególnie użyteczne, ponieważ sprawia ono, że pracownik delegowany staje się „widoczny" dla służb kontrolnych i tym samym ułatwia monitorowanie warunków pracy oraz wykrycie oszustwa. Ponadto w powiadomieniu przedstawione są informacje niezbędne do ukierunkowania kontroli na najbardziej zagrożone sektory/regiony/przedsiębiorstwa w oparciu o ocenę ryzyka. Temu samemu celowi służą dokumenty,

których mogą wymagać służby kontrolne. Wyznaczenie urzędnika łącznikowego pomaga w otrzymywaniu dokumentów, o których mowa powyżej, oraz w nawiązywaniu kontaktu z przedstawicielem pracodawcy.

Wiele państw członkowskich podjęło również działania mające na celu ograniczenie obciążenia administracyjnego, które mogłoby być spowodowane wyżej wymienionymi środkami. Środki te dotyczą zazwyczaj delegowania na krótki okres lub w określonych sektorach lub zawodach. Belgia, Dania, Niemcy, Francja, Włochy, Luksemburg, Węgry, Malta, Austria, Polska, Słowenia, Słowacja, Finlandia oraz Szwecja wdrożyły internetowe/elektroniczne narzędzie do składania oświadczeń o delegowaniu.

W Belgii pilne naprawy i prace konserwacyjne dotyczące urządzeń lub sprzętu dostarczonych przez tego samego pracodawcę przedsiębiorstwu, w którym ma miejsce naprawa / prace konserwacyjne, są zwolnione z wymogu powiadamiania w systemie „Limosa" (obowiązkowe oświadczenie dla pracowników i osób samozatrudnionych, które są wysyłane do pracy w Belgii / pracują w Belgii), o ile taka praca nie trwa dłużej niż 5 dni w miesiącu.

W Niemczech powiadomienie jest obowiązkowe jedynie w branży budowlanej i branży związanej z budownictwem, branży usług sprzątania budynków oraz świadczeń opieki.

Związki zawodowe uważają, że odpowiednie i skuteczne wymogi administracyjne oraz środki kontrolne są niezwykle ważne w monitorowaniu przestrzegania obowiązków określonych w dyrektywie o delegowaniu pracowników. Są one również zdania, że ważne byłoby określenie na szczeblu UE pewnych obowiązkowych wymogów administracyjnych oraz środków kontrolnych, w tym obowiązku złożenia oświadczenia o delegowaniu przed jego rozpoczęciem oraz wprowadzenia elektronicznego rejestru pracowników delegowanych, który poprawiłby skuteczność monitorowania zgodności z obowiązującymi przepisami. Jeżeli chodzi o konkretne przyjęte środki, związki zawodowe zwróciły uwagę, że w przypadku, gdy osobę do kontaktów z myślą o rokowaniach zbiorowych należy wyznaczyć zgodnie z prawem krajowym transponującym dyrektywę, informację tę należy przekazać również związkom zawodowym.

Z kolei pracodawcy wyrażali zaniepokojenie, że wprowadzenie środków zgodnie z art. 9 prowadzi do praktycznych problemów podczas delegowania pracowników, przede wszystkim z powodu zwiększonego obciążenia administracyjnego.

Zgodnie z art. 9 ust. 2 dyrektywy państwa członkowskie mogą wprowadzić inne wymogi administracyjne i środki kontrolne, pod warunkiem że środki te są uzasadnione i proporcjonalne. Z krajowych środków wykonawczych, jak opisano powyżej, wynika, że większość państw członkowskich podjęła szereg środków, które wchodzą w zakres tego artykułu.

3.7. **Kontrole (art. 10)**

Art. 10 dotyczy kontroli w sytuacjach delegowania i stanowi, że powinny być one oparte na ocenie ryzyka i nie powinny mieć charakteru dyskryminującego ani nie powinny być nieproporcjonalne.

Większość państw członkowskich zdecydowało się na wyraźną transpozycję art. 10 do prawa krajowego. Szereg państw członkowskich (Belgia, Bułgaria, Republika Czeska, Estonia, Luksemburg, Niderlandy i Szwecja) twierdzi jednak, że obowiązujące przepisy są zgodne z art. 10 ze względu na przepisy ogólne określające kompetencje organów inspekcji pracy. Zjednoczone Królestwo wskazało, że zgodność ta oparta jest na praktyce organów.

Jeżeli chodzi o odniesienie do oceny ryzyka w rozumieniu art. 10 ust. 1, w szeregu państw członkowskich (w Bułgarii, Danii, Irlandii, Grecji, na Cyprze, Łotwie, Węgrzech, Malcie, w Portugalii, Rumunii i Słowenii) obowiązują przepisy, które wymagają, aby taka ocena ryzyka przeprowadzana była podczas wyboru podmiotów, które mają być poddane kontroli. Z wyjątkiem Danii, Irlandii i Cypru takie przepisy określają również kryteria do wykorzystania podczas oceny ryzyka, z których wiele jest bardzo zbliżonych do kryteriów proponowanych w art. 10 ust. 1.

Niektóre inne kraje wskazały, że taka ocena ryzyka nie jest wymogiem prawnym w ich systemach krajowych, ale ogólną praktyką organów odpowiedzialnych za kontrolę. Dotyczy to Republiki Czeskiej, Niemiec, Hiszpanii i Szwecji.

Związki zawodowe twierdzą, że choć sytuacja różni się w poszczególnych państwach członkowskich, kontrole i inspekcje są nadal niewystarczające. Podkreślają one, że ważne jest, aby państwa członkowskie stosowały odpowiednie mechanizmy, kontrole i inspekcje, aby zapewnić zgodność z przepisami i uniknąć nadużyć transgranicznych.

Chociaż skuteczne procedury monitorowania są kluczowe dla wdrożenia dyrektywy oraz dyrektywy o delegowaniu pracowników, Komisja uważa, że kontrole powinny być oparte przede wszystkim na ocenie ryzyka przeprowadzonej przez właściwe organy. Ponadto państwa członkowskie muszą zapewnić, aby inspekcje i kontrole zgodności nie miały charakteru dyskryminującego ani nie były nieproporcjonalne. Oznacza to, że muszą być odpowiednie, aby osiągnąć zamierzone cele bez ograniczania transgranicznego świadczenia usług bardziej niż jest to konieczne[9].

3.8. **Ochrona praw – ułatwianie składania skarg – zaległe płatności (art. 11)**

Art. 11 zawiera wymóg, aby państwa członkowskie posiadały mechanizmy, za pomocą których pracownicy delegowani mogą bezpośrednio złożyć skargę przeciwko swoim pracodawcom, wszcząć postępowanie sądowe lub administracyjne oraz ustanawia normy w zakresie egzekwowania, w szczególności przewidujące wymóg istnienia procedur dla pracodawców, ale również związków zawodowych oraz stron trzecich, umożliwiających udział w ochronie praw pracowników delegowanych przed organami sądowymi i administracyjnymi w kraju przyjmującym.

W przypadku naruszenia praw pracowników delegowanych przez pracodawcę wszystkie państwa członkowskie[10] przewidują możliwość złożenia skargi do właściwego organu inspekcji pracy.

Wszystkie państwa członkowskie udzielają pracownikom delegowanym dostępu do swojego systemu sądowego w przypadku roszczeń powstających w związku z okresem delegowania i ani zakończenie okresu delegowania, ani powrót do państwa pochodzenia nie uniemożliwia dochodzenia roszczeń przez pracowników delegowanych w jakimkolwiek przyjmującym państwie członkowskim.

Większość państw członkowskich, choć nie wszystkie, co do zasady zapewnia możliwość udziału związków zawodowych i stron trzecich w postępowaniu sądowym. W szczególności Słowenia nie przewiduje żadnego bezpośredniego udziału tych stron w postępowaniu sądowym, a pięć państw członkowskich (Bułgaria, Litwa, Luksemburg, Węgry oraz Finlandia) przewiduje taką możliwość tylko dla związków zawodowych, ale nie dla innych organizacji. Podczas gdy prawo Malty nie odnosi się wyraźnie do związków zawodowych, istnieje możliwość dochodzenia roszczeń przez organizację lub inny podmiot prawny mający uzasadniony interes w zapewnieniu, aby przepisów tych przestrzegano w ramach prawa. Chociaż związki zawodowe we Włoszech nie posiadają prawa do bezpośredniego występowania w sądzie w imieniu indywidualnego pracownika, mogą wspierać pracowników delegowanych.

[9] Zob. wyrok Rush Portuguesa z 27.3.1990, sprawa C-113/89, pkt 17, a także wyroki z 21.10.2004 Komisja / Luksemburg, sprawa C-445/03, pkt 40 oraz z 19.1.2006 Komisja / Niemcy, C-244/04, pkt 36.

[10] Wyjątek stanowi Zjednoczone Królestwo, gdzie nie ma inspekcji pracy ani podobnego organu.

Ponadto udział związków zawodowych i stron trzecich w postępowaniu w wielu państwach członkowskich z wyjątkiem Estonii, Grecji, Hiszpanii, Austrii, Słowacji i Zjednoczonego Królestwa podlega spełnieniu dodatkowych warunków, takich jak członkostwo pracownika w danej organizacji lub naruszenie dotyczące układu zbiorowego, którego stroną jest związek.

Aby strony trzecie mogły uczestniczyć w postępowaniu, państwa członkowskie wymagają zwykle wykazania prawnie uzasadnionego interesu w rozpatrywanej sprawie, np. poprzez odniesienie do celu organizacji zgodnie z jej statutem. Regulują to przepisy w Republice Czeskiej, Chorwacji, na Łotwie, Malcie, w Polsce, Portugalii i Rumunii.

W praktyce wszczęcie postępowania sądowego przez związki zawodowe w imieniu pracowników delegowanych ma często miejsce w Danii, Niderlandach, Finlandii i Szwecji.

Jedenaście państw członkowskich (Belgia, Bułgaria, Dania, Grecja, Chorwacja, Cypr, Malta, Polska, Portugalia, Rumunia i Szwecja) wyraźnie transponowało art. 11 ust. 5 do prawa krajowego poprzez wprowadzenie w swoim prawie krajowym wyraźnej ochrony pracowników delegowanych przed odwetem ze strony pracodawcy. W dwunastu państwach członkowskich (w Republice Czeskiej, Estonii, Niemczech, Hiszpanii, we Francji, Włoszech, na Łotwie, w Luksemburgu, na Węgrzech, w Austrii, Słowenii i Zjednoczonym Królestwie) nie było takiej konieczności, ponieważ stosowanie ogólnych zasad ochrony przed represjami rozciąga się również na pracowników delegowanych.

W Irlandii, na Słowacji i w Finlandii taka zasada ma zastosowanie jedynie w tych obszarach, w których wyraźnie przewidziano jej zastosowanie. W Niderlandach brak jest przepisów przewidujących ochronę przed odwetem, z wyjątkiem obszarów, gdzie ochrona przed represjami jest przewidziana prawem UE oraz została włączona do przepisów je transponujących. Na Litwie pracownicy są wyraźnie chronieni przed „odwetem" w postaci roszczeń o odszkodowanie za naruszenie interesów gospodarczych pracodawcy.

3.9. **Podwykonawstwo – odpowiedzialność (art. 12)**

Aby zaradzić przypadkom oszustw i nadużyć, art. 12 umożliwia państwom członkowskim przyjęcie środków w celu zapewnienia, by w łańcuchach podwykonawców, wykonawca, dla którego pracodawca jest bezpośrednim podwykonawcą, mógł – dodatkowo lub zamiast pracodawcy – być pociągnięty do odpowiedzialności przez pracownika delegowanego. Podczas gdy państwa członkowskie są zobowiązane do wprowadzenia takiej odpowiedzialności w przypadku podwykonawstwa w sektorze budowlanym i objęcia nią przynajmniej zaległego wynagrodzenia netto odpowiadającego minimalnym stawkom płacy (art. 12 ust. 1), mogą wprowadzić ją w dowolnym sektorze, również w odniesieniu do większej liczby szczebli niż tylko względem bezpośredniego wykonawcy oraz w szerszym zakresie niż minimalne stawki płacy (art. 12 ust. 2 i 4). Zamiast takiego systemu odpowiedzialności podwykonawcy państwa członkowskie mogą podjąć inne odpowiednie środki egzekwowania (art. 12 ust. 6). Wszystkie te środki należy podjąć na zasadach niedyskryminacji i proporcjonalności.

Przegląd środków podejmowanych przez państwa członkowskie na podstawie art. 12 znajduje się w załączniku II do dokumentu roboczego służb Komisji. Zgodnie z odpowiedziami na pytania zawarte w kwestionariuszu przesłanym do Komitetu Ekspertów ds. Delegowania Pracowników w wielu państwach członkowskich zasady odpowiedzialności nie były często stosowane w praktyce, gdyż nie ma stosownych spraw. Szereg państw członkowskich (Belgia, Bułgaria, Dania, Niemcy, Francja, Chorwacja, Włochy, Litwa, Luksemburg, Malta, Niderlandy i Finlandia) wskazało jednak, że wprowadzenie tych przepisów zwiększyło poziom skutecznej ochrony praw pracowniczych w łańcuchach podwykonawców. Pracodawcy zasadniczo uważają, że wprowadzenie odpowiedzialności podwykonawcy lub alternatywnych środków nie zwiększyło poziomu skutecznej ochrony praw pracowniczych w łańcuchach podwykonawców. Zdaniem związków zawodowych tam, gdzie państwa członkowskie zachowały lub wprowadziły pełną odpowiedzialność podwykonawcy

i ograniczenie możliwej długości łańcucha podwykonawców, odnotowano pozytywny wpływ na ochronę praw pracowników delegowanych w takim łańcuchu.

3.9.1. Minimalny wymóg obejmujący sektor budowlany

Wszystkie państwa członkowskie (z wyjątkiem Danii i Finlandii, które podjęły inne odpowiednie środki egzekwowania zgodnie z art. 12 ust. 6) wdrożyły minimalny wymóg wprowadzenia ogólnej odpowiedzialności bezpośrednich wykonawców („pierwszy szczebel") w sektorze budowlanym w przypadku niewypłacenia przez pracodawcę (podwykonawcę) wynagrodzeń – przynajmniej do kwoty odpowiadającej odpowiedniemu minimalnemu wynagrodzeniu oraz składkom na ubezpieczenie społeczne.

Dziewięć państw członkowskich (Estonia, Irlandia, Chorwacja, Litwa, Polska, Rumunia, Finlandia, Szwecja oraz Zjednoczone Królestwo) ograniczyło tę odpowiedzialność do sektora budowlanego. Wszystkie pozostałe państwa członkowskie rozszerzyły system odpowiedzialności podwykonawcy na inne sektory. Jedenaście państw członkowskich (Niemcy, Grecja, Hiszpania, Francja, Włochy, Luksemburg, Węgry, Malta, Niderlandy, Portugalia i Słowacja) podjęło decyzję o rozszerzeniu systemu na wszystkie sektory gospodarki.

3.9.2. Szersze zastosowanie pod względem zakresu i zasięgu

Chociaż większość państw członkowskich ogranicza odpowiedzialność do bezpośredniego wykonawcy, dziesięć państw członkowskich (Niemcy, Grecja, Hiszpania, Włochy, Litwa, Luksemburg, Niderlandy, Austria, Słowenia oraz Szwecja) umożliwia dochodzenie roszczeń związanych z nieuiszczonymi płatnościami również od stron, które nie znajdują się w bezpośrednim stosunku umownym z delegującym pracodawcą. W Austrii ma to jednak zastosowanie jedynie wówczas, gdy wykorzystanie kilku szczebli miało na celu obejście obowiązków prawnych, a na Litwie i w Szwecji odpowiedzialność ograniczono do głównego wykonawcy projektu budowlanego.

Najczęściej pracownicy mają prawo żądać od wykonawcy pełnych wypłat wynagrodzenia (tj. również określonych w umowie wypłat wyższych od minimalnego wynagrodzenia) lub przynajmniej rekompensaty za nadgodziny. To pierwsze prawo dotyczy trzynastu państw członkowskich (Belgii, Estonii, Irlandii, Hiszpanii, Francji, Włoch, Luksemburga, Malty, Niderlandów, Austrii, Polski, Słowenii oraz Szwecji), to drugie trzech (Republiki Czeskiej, Chorwacji i Słowacji). We Francji uwzględniono również przepis dotyczący zakwaterowania przez pracodawcę, a w Luksemburgu rozszerzono odpowiedzialność na wszystkie roszczenia pieniężne wynikające ze stosunku pracy, o ile dotyczą one pracy w ramach świadczenia usług przez pracodawcę na rzecz wykonawcy.

Jednocześnie wszystkie państwa, z wyjątkiem Austrii, ograniczają odpowiedzialność do kwoty określonej w umowie z podwykonawcą.

3.9.3. Należyta staranność

Dyrektywa umożliwia wprowadzenie wyjątku, za sprawą którego nie pociąga się do odpowiedzialności wykonawców spełniających określone standardy „należytej staranności" względem swojego podwykonawcy (art. 12 ust. 5).

Szesnaście państw członkowskich wprowadziło możliwość obrony na podstawie należytej staranności. W większości spraw ma to formę ogólnej oceny staranności wykonawcy w konkretnym przypadku (w Republice Czeskiej, Estonii, Irlandii, Grecji, na Cyprze, w Niderlandach, Polsce i Zjednoczonym Królestwie).

Dwanaście państw członkowskich (Belgia, Republika Czeska, Hiszpania, Francja, Chorwacja, Luksemburg, Węgry, Niderlandy, Austria, Polska, Rumunia oraz Słowacja) posiada wyraźne kryteria dotyczące obowiązków wykonawcy w zakresie kontrolowania lub promowania przestrzegania

przepisów przez podwykonawcę wynikające z przepisów prawa, przy czym stopień ich szczegółowości waha się od bardzo ogólnego wskazania (w Polsce) do bardzo obszernego wyliczenia kryteriów (w Chorwacji). Prawo włoskie przewiduje wyjątek dotyczący należytej staranności jedynie w przypadku sektora transportu drogowego.

3.9.4. Inne odpowiednie środki egzekwowania zgodnie z art. 12 ust. 6

Jak wspomniano powyżej, Dania i Finlandia są jedynymi państwami, które nie wprowadziły systemów odpowiedzialności podwykonawcy. W Danii alternatywny system mający na celu transpozycję art. 12 ust. 6 do prawa krajowego oparty jest na utworzeniu funduszu rynku pracy dla pracowników delegowanych, w ramach którego, jeżeli pracownicy delegowani do Danii i objęci duńskim układem zbiorowym mają problemy z otrzymaniem wynagrodzenia od pracodawcy, pracownik może otrzymać niewypłacone wynagrodzenie ze środków wyżej wymienionego funduszu. Jeżeli pracownicy delegowani otrzymali wynagrodzenie z funduszu, jak wskazano powyżej, pracodawca wraz z duńskim usługobiorcą są zobowiązani do zapłaty dodatkowej składki na rzecz funduszu. Fundusz będzie dążył do odzyskania od pracodawcy w państwie jego pochodzenia wynagrodzenia, jakie pracownik otrzymał z funduszu. Fundusz jest finansowany ze składek pochodzących od wszystkich pracodawców (zarówno duńskich, jak i zagranicznych) świadczących usługi na terytorium Danii.

W Finlandii, jeżeli pracownik delegowany nie otrzymał minimalnej stawki płacy, może powiadomić o tym przedsiębiorstwo budowlane lub generalnego wykonawcę. Po otrzymaniu takiego powiadomienia przedsiębiorstwo budowlane lub generalny wykonawca bezzwłocznie zwraca się do przedsiębiorstwa delegującego o przedłożenie sprawozdania na temat stawek wypłaconych takiemu pracownikowi delegowanemu. Przedsiębiorstwo budowlane lub generalny wykonawca bezzwłocznie przesyła pracownikowi wezwanie do udzielenia informacji i sprawozdanie przekazane przez przedsiębiorstwo delegujące. Na żądanie pracownika wezwanie do udzielenia informacji i sprawozdanie bezzwłocznie przekazuje się organowi ds. bezpieczeństwa i higieny pracy. Przedsiębiorstwo budowlane lub generalny wykonawca przechowuje wezwanie do udzielenia informacji i sprawozdanie przez dwa lata po zakończeniu prac. Nieprzestrzeganie tych obowiązków może skutkować nałożeniem kar, ale nie odpowiedzialnością wykonawcy za roszczenia z tytułu niewypłaconych wynagrodzeń.

3.9.5. Stosowanie przepisów dotyczących odpowiedzialności tylko w odniesieniu do usługodawców świadczących usługi transgraniczne

Państwa członkowskie nie mogą ustanowić systemu odpowiedzialności podwykonawców, który ma zastosowanie wyłącznie wobec usługodawców transgranicznych, ponieważ stanowiłby on bezpośrednią dyskryminację tych usługodawców. Taki system mógłby zniechęcać końcowych użytkowników klientów i wykonawców do zawierania umów z przedsiębiorstwami prowadzącymi działalność w innych państwach członkowskich lub zlecania im podwykonawstwa.

Wydaje się, że szesnaście państw członkowskich (Bułgaria, Republika Czeska, Estonia, Irlandia, Chorwacja, Łotwa, Litwa, Węgry, Malta, Austria, Polska, Portugalia, Rumunia, Słowenia, Słowacja oraz Zjednoczone Królestwo) stosuje przepisy dotyczące odpowiedzialności podwykonawcy tylko względem usługodawców z zagranicy, natomiast pozostałe państwa członkowskie stosują te lub podobne przepisy tak samo względem usługodawców krajowych, jak i zagranicznych.

Ponadto prawo krajowe dotyczące zasad odpowiedzialności w Estonii, we Włoszech, na Węgrzech i w Austrii wydaje się mieć zastosowanie względem dowolnej sytuacji (nie tylko podwykonawstwa), w której pracodawca zawiera umowę z usługodawcą prowadzącym działalność w innym państwie członkowskim.

3.10. Transgraniczne egzekwowanie administracyjnych kar pieniężnych lub grzywien administracyjnych (rozdział VI)

Art. 13–19 dyrektywy dotyczą transgranicznego egzekwowania administracyjnych kar pieniężnych lub grzywien administracyjnych W szczególności przepisy te stanowią, że adresatowi należy wysłać powiadomienie o podjętej przez właściwy organ w jednym z państw członkowskich decyzji o nałożeniu kary na usługodawcę oraz że kara ta powinna zostać wyegzekwowana przez właściwy organ państwa członkowskiego, w którym znajduje się obecnie usługodawca.

Większość państw dokonała wyraźnej transpozycji art. 13–19 do prawa krajowego. W drodze wyjątku Dania, Niemcy, Irlandia i Zjednoczone Królestwo informują o przestrzeganiu przepisów w ramach praktyki organów, a nie nowych przepisów prawnych. Częściowej transpozycji do prawa krajowego dokonano w Niderlandach (brak transpozycji art. 13, 14 i 18) oraz Słowenii (brak transpozycji art. 18).

Dane statystyczne z systemu wymiany informacji na rynku wewnętrznym dotyczące stosowania rozdziału VI

Zaledwie kilka państw członkowskich (Belgia, Włochy, Niderlandy, Austria, Rumunia, Słowenia, Słowacja, Finlandia oraz Szwecja) skorzystało ze współpracy administracyjnej w ramach transgranicznego egzekwowania administracyjnych kar pieniężnych lub grzywien administracyjnych jako organ wnioskujący, co oznacza wysłanie wniosku do innego państwa członkowskiego w celu powiadomienia o karze lub grzywnie lub w celu ich wyegzekwowania.

Sytuacja przedstawia się inaczej, jeżeli przyjrzymy się liczbie państw członkowskich (Belgia, Bułgaria, Republika Czeska, Niemcy, Estonia, Hiszpania, Francja, Chorwacja, Włochy, Cypr, Łotwa, Litwa, Węgry, Niderlandy, Polska, Portugalia, Rumunia, Słowenia, Słowacja oraz Zjednoczone Królestwo), do których zwrócono się jako do organu współpracującego, co oznacza, że wysłano do nich wniosek o przekazanie powiadomienia o nałożeniu kary lub grzywny lub o ich wyegzekwowanie.

Ogólnie państwa członkowskie, które udzieliły odpowiedzi na kwestionariusz wysłany przez Komitet Ekspertów ds. Delegowania Pracowników, uznają współpracę administracyjną w zakresie tych kwestii prowadzoną poprzez system wymiany informacji na rynku wewnętrznym za skuteczną. Zasygnalizowano również pewne problemy praktyczne w związku z uznawaniem grzywien i kar w innych państwach członkowskich oraz podstawami do odmowy wyegzekwowania kary lub grzywny. Kwestie te są omawiane przez ekspertów z państw członkowskich zasiadających w Komitecie Ekspertów ds. Delegowania Pracowników. Niektóre państwa członkowskie wskazały na zwiększony nakład pracy w związku z wnioskami.

Dane statystyczne z systemu wymiany informacji na rynku wewnętrznym wskazują, że ze współpracy administracyjnej na potrzeby transgranicznego egzekwowania administracyjnych kar pieniężnych lub grzywien administracyjnych nie korzysta się często.

W 2018 r. poprzez system wymiany informacji na rynku wewnętrznym wysłano 568 wniosków o przekazanie powiadomienia o decyzji nakładającej karę lub grzywnę administracyjną oraz 201 wniosków o egzekucję takiej kary lub grzywny. Największą liczbę wniosków o przekazanie powiadomienia o decyzji wysłała Austria (550); państwo to wysłało również największą liczbę wniosków o egzekucję kary lub grzywny (192).

Najwięcej wniosków o przekazanie powiadomienia o decyzji otrzymała Słowenia (190), a następnie Republika Czeska (90), Rumunia (67) oraz Węgry (51). Słowenia otrzymała również największą

liczbę wniosków o egzekucję kary lub grzywny (69), wyprzedzając Węgry (44) i Republikę Czeską (21).

W celu zapoznania się z przeglądem danych statystycznych zob. załącznik III do dokumentu roboczego służb Komisji.

3.11. **Kary**

Zgodnie z art. 20 dyrektywy państwa członkowskie muszą ustanowić kary mające zastosowanie w przypadku naruszenia krajowych przepisów przyjętych zgodnie z dyrektywą. Przewidziane kary muszą być skuteczne, proporcjonalne i odstraszające.

3.11.1. Kary za naruszenie obowiązków administracyjnych związanych z delegowaniem pracowników

Wszystkie państwa członkowskie wdrożyły system kar mających zastosowanie w przypadku naruszeń administracyjnych.

Belgia, Bułgaria, Francja, Włochy, Luksemburg, Malta, Austria i Finlandia określiły zakres możliwych do zastosowania kar finansowych w przeliczeniu na pracownika. Porównanie maksymalnej kary w przeliczeniu na pracownika pokazuje, że wahają się one od 1 165 EUR na Malcie do 10 000 EUR w Austrii i Finlandii.

Dodatkowo lub alternatywnie Belgia, Republika Czeska, Dania, Niemcy, Estonia, Irlandia, Grecja, Francja, Chorwacja, Cypr, Łotwa, Litwa, Luksemburg, Węgry, Niderlandy, Polska, Portugalia, Rumunia, Słowenia, Słowacja oraz Zjednoczone Królestwo określają zakres lub przynajmniej maksymalną kwotę kar, które mają zastosowanie względem pracodawcy niezależnie od liczby pracowników, których dotyczy dana sprawa. Maksymalna kwota tych grzywien waha się od 240 EUR na Litwie do 48 000 EUR w Belgii.

W Bułgarii, Danii, Hiszpanii, we Francji, na Łotwie, Litwie, w Luksemburgu, Niderlandach i Austrii powtarzające się naruszenie będzie skutkowało nałożeniem dodatkowej kary. W konsekwencji kara w przeliczeniu na pracownika może być zwiększona w Austrii do 20 000 EUR; w Austrii i (w przypadku agencji pracy tymczasowej) w Hiszpanii przewidziane jest także zawieszenie działalności. Określone są również okoliczności, w których możliwe jest dalsze zwiększenie mającej zastosowanie maksymalnej kwoty kary, która za powtarzające się naruszenia dotyczące ponad trzech pracowników może wynosić w Austrii nawet 40 000 EUR na pracownika. Ponadto trzy państwa (Bułgaria, Chorwacja oraz Austria) przewidują karę dla osoby fizycznej (członka kadry kierowniczej) biorącej udział w naruszeniu.

3.11.2. Kary za naruszenie praw pracowników delegowanych

Większość państw członkowskich przewiduje kary mające zastosowanie w przypadku nieprzestrzegania przez pracodawcę obowiązków nałożonych dyrektywą o delegowaniu pracowników względem swoich pracowników.

Belgia, Bułgaria, Grecja, Hiszpania, Francja, Łotwa, Luksemburg, Węgry, Malta oraz Austria biorą pod uwagę liczbę pracowników, których dotyczy dany przypadek. Maksymalna kara waha się od 1 165 EUR na Malcie do 50 000 EUR (za odmowę wypłaty dodatku za pracę w dzień ustawowo wolny od pracy) w Luksemburgu.

Belgia, Republika Czeska, Estonia, Irlandia, Grecja, Chorwacja, Cypr, Łotwa, Litwa, Węgry, Polska, Portugalia (z pewnymi wyjątkami), Rumunia, Słowenia, Słowacja oraz Zjednoczone Królestwo ustanowiły systemy, w ramach których możliwe jest nałożenie kary na pracodawcę niezależnie od

liczby pracowników, których dotyczy dana sprawa. Maksymalna kwota grzywien przewidzianych w tych systemach waha się od 300 EUR na Litwie do 500 000 EUR w Niemczech.

Powtarzające się naruszenia oraz inne okoliczności kwalifikujące skutkują wyższymi karami w Belgii, Bułgarii, Grecji, we Francji, na Cyprze, Łotwie, Litwie, Węgrzech, w Austrii, na Słowacji i w Zjednoczonym Królestwie lub – w przypadku Niemiec – muszą być wzięte pod uwagę przy określaniu kwoty danej kary. W takich okolicznościach maksymalna grzywna w przeliczeniu na pracownika może wynosić 40 000 EUR w Austrii, a najwyższa możliwa łączna grzywna dla przedsiębiorstwa w Belgii – do 96 000 EUR. Kary niepieniężne w takich poważnych przypadkach przewidują karę pozbawienia wolności w Grecji i na Cyprze, zawieszenie działalności we Francji oraz włączenie niewywiązującego się pracodawcy do systemu „wskazania i pouczenia" w Zjednoczonym Królestwie. Ponadto Bułgaria, Chorwacja, Austria, Słowenia i Słowacja nakładają również kary na uczestniczące w naruszeniu osoby fizyczne takie jak członkowie kadry kierowniczej.

Kryteria dotyczące decyzji o kwocie grzywny są zazwyczaj takie same jak kryteria, o których mowa w rozdziale 3.11.1.

3.11.3. Inne środki

W Austrii prawo krajowe przewiduje możliwość zakazania pracodawcy wykonywania prac. Ponadto prawo krajowe przewiduje wniesienie „zabezpieczenia" oraz „zamrożenie płatności", które to środki mogą być nałożone w przypadku podejrzenia naruszenia przez pracodawcę jakiegokolwiek istotnego przepisu.

Ocena ogólna

Przedstawiciele pracodawców zwrócili uwagę, że w niektórych państwach członkowskich kary oraz poziom grzywien za nieprzestrzeganie wymogów administracyjnych nie są proporcjonalne. Poza grzywnami stosuje się również nakazy sądowe, które przewidują zakaz dostępu pracowników delegowanych do ich miejsca pracy, a tym samym wstrzymanie świadczenia usług. Zdaniem związków zawodowych zbyt często sankcje, kary i grzywny nie są ani wystarczająco skuteczne, ani wystarczająco odstraszające. Utrzymują one, że korzyść, jaką przedsiębiorstwo odnosi dzięki nieprzestrzeganiu przepisów, może być bardzo wysoka, a ryzyko wykrycia i ukarania grzywną jest zazwyczaj niskie.

Podczas wprowadzania systemu oświadczeń wiele państw członkowskich wprowadziło kary za naruszenie tego wymogu administracyjnego. Grzywny są często tak samo wysokie jak kary za naruszenie praw pracowniczych. W niektórych przypadkach grzywny te wylicza się w oparciu o liczbę pracowników delegowanych, których sprawa dotyczy, oraz z uwzględnieniem wcześniejszych naruszeń, co może prowadzić do wysokich grzywien.

Chociaż dyrektywa nie miała jeszcze zastosowania *ratio temporis* w odniesieniu do tej sprawy, wydaje się, że warto przywołać wyrok z dnia 13 listopada 2018 r. w sprawie C-33/17 Čepelnik[11], w której Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej orzekł, że wykładni art. 56 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej należy dokonywać w ten sposób, że stoi on na przeszkodzie uregulowaniu państwa członkowskiego, które właściwym organom przyznaje możliwość zobowiązania zleceniodawcy mającego siedzibę w tym państwie członkowskim do wstrzymania wypłaty na rzecz zleceniobiorcy mającego siedzibę w innym państwie członkowskim. Ponadto stoi on również na przeszkodzie obowiązkowi wniesienia zabezpieczenia w wysokości pozostałego do zapłaty wynagrodzenia, mającego na celu zagwarantowanie zapłaty kary pieniężnej, która ewentualnie mogłaby zostać nałożona na tego zleceniobiorcę w przypadku stwierdzenia, że naruszył on przepisy prawa pracy tego pierwszego państwa członkowskiego.

[11] Wyrok Trybunału (wielka izba) z dnia 13 listopada 2018 r. w sprawie C-33/17 Čepelnik d.o.o. / Michael Vavti, ECLI:EU:C:2018:896.

Proporcjonalność kar przewidzianych przez prawo austriackie jest również głównym zagadnieniem w sprawie C-64/18 Maksimovic[12].

4. DANE DOTYCZĄCE PROCESU DELEGOWANIA

W zakresie dostępności kompleksowych i wiarygodnych danych dotyczących procesu delegowania nadal istnieją pewne niedociągnięcia, chociaż wdrożenie dyrektywy prowadzi do pewnych postępów.

Głównym źródłem porównywalnych informacji dotyczących liczby przypadków delegowania oraz pracowników delegowanych jest tzw. „dokument przenośny A1" w obszarze koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego. Formularz ten zapewnia właściwe państwo członkowskie na wniosek pracodawcy lub zainteresowanej osoby i stanowi on podstawę domniemania, że jego posiadacz jest ubezpieczony w ramach systemu zabezpieczenia społecznego państwa członkowskiego, które wydało to zaświadczenie. Gromadzenie danych krajowych dotyczących dokumentów wydanych i otrzymanych należy do obowiązków krajowych zakładów ubezpieczeń społecznych, podobnie jak przekazywanie ich Komisji, która sporządza roczne sprawozdanie porównawcze w ramach Komisji Administracyjnej ds. Koordynacji Systemów Zabezpieczenia Społecznego.

Zaletą danych zgromadzonych w ramach tego procesu jest wiarygodność i porównywalność między państwami członkowskimi. Mają one jednak pewne ograniczenia. Po pierwsze, fakt, że dane te bazują na definicji delegowania zgodnie z zasadami koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego, powoduje pewne niezgodności z definicjami ustalonymi w dyrektywie o delegowaniu pracowników. Ma to miejsce przede wszystkim w przypadku włączenia osób samozatrudnionych i osób aktywnych zawodowo w co najmniej dwóch państwach członkowskich do ogólnej liczby oraz w przypadku braku danych dotyczących delegowania pracowników na okres dłuższy niż dwa lata, którzy są ujęci w danych dokumentu przenośnego A1. Po drugie rzeczywista zgodność z zasadami koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego może wpływać na adekwatność danych dotyczących krótkoterminowego, nagłego i powtarzalnego delegowania. Istnieją też pewne luki w kompletności danych dotyczących przyjętych pracowników delegowanych – w szczególności w odniesieniu do kraju docelowego pracowników delegowanych do co najmniej dwóch państw członkowskich – których państwa członkowskie nie muszą gromadzić w trakcie procesu gromadzenia danych w dziedzinie koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego.

Jak można zauważyć w rozdziale 3.6.1, wszystkie państwa członkowskie (z wyjątkiem Zjednoczonego Królestwa) wprowadziły obowiązek złożenia zwykłego oświadczenia, w związku z czym obecnie możliwe jest uzupełnienie danych na podstawie formularza dokumentu przenośnego A1 o dane dotyczące oświadczeń o delegowaniu.

W 2018 r. dane te po raz pierwszy zebrano za pośrednictwem kwestionariusza i przesłano do Komitetu Ekspertów ds. Delegowania Pracowników. Sprawozdanie przedstawia wyniki gromadzenia danych dotyczących liczby pracowników delegowanych zarejestrowanych w systemie oświadczeń przyjmujących państw członkowskich w 2017 r. Sprawozdanie to znajduje się w załączniku IV do dokumentu roboczego służb Komisji.

Te dwa źródła danych mają potencjał, aby wzajemnie się uzupełniać i umożliwiać pozyskiwanie bardziej precyzyjnych informacji, w szczególności dotyczących liczby pracowników delegowanych oraz delegowań w przyjmujących państwach członkowskich, sektorów działalności pracowników delegowanych oraz średniego okresu delegowania.

[12] Wyrok Trybunału z dnia 12 września 2019 r. w sprawie C-64/18 Maksimovic (sprawy połączone C-64/18, C-140/18, C-146/18, C-148/18) ECLI:EU:C:2019:723.

5. UMOWY DWUSTRONNE

Jak wynika z odpowiedzi na pytania zawarte w kwestionariuszu przesłanym Komitetowi Ekspertów ds. Delegowania Pracowników, większość państw członkowskich (Belgia, Bułgaria, Republika Czeska, Dania, Niemcy, Estonia, Hiszpania, Francja, Chorwacja, Litwa, Luksemburg, Niderlandy, Austria, Polska, Portugalia, Rumunia, Słowacja, Finlandia) dysponuje umowami dwustronnymi lub wspólnymi oświadczeniami z innymi państwami członkowskimi w obszarze delegowania pracowników, odnoszącymi się do współpracy administracyjnej między poszczególnymi organami. Większość z tych państw członkowskich zgłosiło korzystanie z tych umów zamiast lub oprócz wdrożenia systemu wymiany informacji na rynku wewnętrznym, z różnych powodów. Według odpowiedzi państw członkowskich w Chorwacji i Niderlandach pierwszy kontakt nawiązuje się najpierw w sposób dwustronny, aby zgromadzić więcej informacji, a następnie wykorzystuje się system wymiany informacji na rynku wewnętrznym. W Estonii uznaje się, że wymiana informacji przebiega sprawniej przez telefon lub za pośrednictwem poczty elektronicznej.

Wiele państw członkowskich (Republika Czeska, Niemcy, Irlandia, Włochy, Cypr, Litwa, Łotwa, Węgry, Malta, Niderlandy, Portugalia, Słowacja, Szwecja) korzysta do celów współpracy administracyjnej jedynie z systemu wymiany informacji na rynku wewnętrznym, ponieważ użytkowanie tego systemu uważają one za wygodniejsze lub brakuje odpowiednich umów dwustronnych.

6. EWENTUALNE ZMIANY I INNE USPRAWNIENIA

Zgodnie z art. 24 ust. 1 Komisja, dokonując przeglądu stosowania i wdrażania dyrektywy, proponuje również w stosownych przypadkach niezbędne zmiany i modyfikacje. Ponadto w art. 24 ust. 2 dyrektywy wyraźnie wskazano możliwość wprowadzenia zmian w dwóch przypadkach. Po pierwsze, w odniesieniu do wykazów elementów faktycznych zawartych w art. 4 ust. 2 i 3 odpowiednio dotyczących całościowej oceny, aby ustalić, czy przedsiębiorstwo rzeczywiście prowadzi znaczącą działalność w państwach członkowskich prowadzenia działalności oraz czy pracownik delegowany tymczasowo wykonuje swoją pracę w innym państwie członkowskim niż państwo, w którym zwyczajowo pracuje. Odnośnie do tych dwóch wykazów, można określić ewentualne nowe elementy. Po drugie, w odniesieniu do dostosowania terminów w art. 6 ust. 6 w celu ich skrócenia.

W odniesieniu do wykazów elementów faktycznych zawartych w art. 4 ust. 2 i 3 niektóre państwa członkowskie w sposób ogólny wskazały w swoich odpowiedziach w kwestionariuszu, że wykazy te uznawane są za adekwatne, a kilka państw członkowskich zasugerowało, aby w art. 4 ust. 2 dodać przykładowo informacje o obrocie, adresie siedziby spółki lub członka kadry kierowniczej, płatnościach składek na ubezpieczenie społeczne oraz podatku od osób prawnych, stosownych przepisach prawa lub układzie zbiorowym oraz przedsiębiorstwie, które skierowuje i nadzoruje danego pracownika, a także określa pracę w nadgodzinach i ustala harmonogram czasu pracy. Kwestie te ujęte są już jednak w art. 4 (lub w pytaniach związanych z art. 4 w systemie wymiany informacji na rynku wewnętrznym), art. 9 ust. 1 lub mogą wchodzić w zakres art. 9 ust. 2, jeżeli państwa członkowskie chcą z nich zrobić użytek. Ponadto należy zauważyć, że wykazy elementów w art. 4 nie są wyczerpujące. W swoim prawie krajowym transponującym dyrektywę państwa członkowskie mogą określać inne/dodatkowe elementy, co niektóre z nich już uczyniły.

Dlatego Komisja nie widzi na tym etapie konieczności wprowadzenia zmian w art. 4.

Odnośnie do terminów ustalonych w art. 6 ust. 6 dotyczących przekazywania wymaganych informacji w systemie wymiany informacji na rynku wewnętrznym, żadne z państw członkowskich nie zasugerowało w swojej odpowiedzi na kwestionariusz, że terminy te powinny zostać skrócone. Dane statystyczne z systemu wymiany informacji na rynku wewnętrznym pokazują, że odpowiedzi na około 2/3 z wniosków udziela się w wyznaczonych terminach.

Z powyższych powodów Komisja uważa, że na tym etapie nie jest korzystne wprowadzanie zmian w art. 6 ust. 6. Z uwagi na dalsze usprawnienia w egzekwowaniu dyrektywy o delegowaniu pracowników Komisja podejmie działania w celu promowania i ułatwiania współpracy administracyjnej, w szczególności za pośrednictwem Europejskiego Urzędu ds. Pracy.

Różne zainteresowane strony zwracały uwagę Komisji na pewne obszary, w których konieczne mogą być usprawnienia. Wśród nich znajduje się uproszczenie systemów kontroli administracyjnej, przykładowo poprzez wprowadzenie jednolitego systemu oświadczeń dla całej UE lub wspólnego szablonu stron internetowych. Kwestie te można by rozwiązać poprzez wspólną pracę w ramach Komitetu Ekspertów ds. Delegowania Pracowników lub Europejskiego Urzędu ds. Pracy, gdy ten rozpocznie już swoją działalność; w takiej sytuacji nie wymagają one wprowadzania zmian w dyrektywie.

Biorąc pod uwagę powyższe oraz dotychczasowy krótki okres obowiązywania dyrektywy, a także fakt, że nie wskazano żadnych dalszych problemów wymagających wprowadzania zmian w dyrektywie, na tym etapie Komisja nie widzi konieczności proponowania jakichkolwiek zmian w dyrektywie.

7. WNIOSKI

Przez ostatnie pięć lat zasady delegowania były omawiane na szczeblu UE. W maju 2014 r. Parlament Europejski i Rada doszły do porozumienia w sprawie dyrektywy o egzekwowaniu 2014/67/UE („dyrektywa"), która zawiera wspólne ramy dla przepisów, środków i mechanizmów kontroli niezbędnych dla sprawniejszego i bardziej jednolitego wdrażania, stosowania i egzekwowania dyrektywy 96/71/WE w praktyce.

Po przedstawieniu przez Komisję wniosku w marcu 2016 r., w lipcu 2018 r. Parlament Europejski i Rada doszły do porozumienia w sprawie dyrektywy 2018/957/UE zmieniającej dyrektywę o delegowaniu pracowników 96/71/WE w celu lepszego zapewnienia przestrzegania praw pracowniczych i zagwarantowania uczciwej konkurencji dla dostawców usług. Zmiany wprowadzone dyrektywą 2018/957 będą miały zastosowanie dopiero od 30 lipca 2020 r.

Komisja ściśle współpracowała ze wszystkimi istotnymi podmiotami z państw członkowskich oraz z partnerami społecznymi nad przygotowaniem wdrożenia nowych zasad. W przypadku dyrektywy 2018/957/UE prace te trwają nadal.

Obecnie Komisja zauważa, że transpozycja dyrektywy do prawa krajowego przez wszystkie państwa członkowskie poprawiła egzekwowanie dyrektywy o delegowaniu pracowników w państwach członkowskich, w szczególności poprzez współpracę administracyjną za pośrednictwem systemu wymiany informacji na rynku wewnętrznym. Wprowadzając wymogi administracyjne i środki kontroli, państwa członkowskie mają lepsze możliwości monitorowania zgodności z zasadami i zapewniania przestrzegania praw pracowników delegowanych.

Komisja będzie dalej współpracować z państwami członkowskimi w celu zapewnienia dalszej poprawnej transpozycji i stosowania dyrektywy, w szczególności jeżeli chodzi o wymogi administracyjne, środki kontrolne i odpowiedzialność podwykonawcy.

Ponadto aby zapewnić większą spójność interpretacji i stosowania zasad delegowania w całej UE, po konsultacji z przedstawicielami państw członkowskich i organizacji partnerów społecznych na poziomie europejskim Komisja opublikowała również praktyczny przewodnik w dziedzinie oddelegowania. Dokument ten ma pomóc pracodawcom, pracownikom i organom krajowym

w zrozumieniu zasad delegowania pracowników. Będzie on regularnie aktualizowany w celu uwzględnienia najnowszych zmian. Będzie to w szczególności dotyczyło stosowania zasad delegowania wobec pracowników mobilnych w sektorze transportu i miało na celu uwzględnienie orzecznictwa Trybunału[13] i zmian w ramach prawnych[14].

Komisja wraz Europejskim Urzędem ds. Pracy, gdy tylko rozpocznie on swoją działalność, będzie również nadal zapewniać wsparcie wszystkim zaangażowanym stronom. W szczególności będzie ona promować współpracę między organami odpowiedzialnymi za współpracę administracyjną i wzajemne wsparcie, aby zapewnić synergię między wszystkimi podmiotami świadczącymi usługi informacji i pomocy, ułatwić zachowanie zgodności z wymogami administracyjnymi oraz wspierać procedury egzekucyjne związane z karami i grzywnami.

[13] W szczególności w sprawach połączonych C-370/17 i C-37/18 oraz sprawach C-16/18 i C-815/18.

[14] Zob. wniosek w sprawie lex specialis dotyczący osób zatrudnionych w międzynarodowym transporcie drogowym, dokument COM(2017) 278 i wniosek w sprawie rozporządzenia dotyczącego aktualizacji unijnych przepisów koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego COM(2016) 815.