Dziennik Urzędowy
Unii Europejskiej

PL
Seria C

C/2026/5094

20.10.2026

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego

W kierunku jasnych ram UE dotyczących delegowania obywateli państw trzecich: zapewnienie rzeczywistego delegowania, pewności prawa i uczciwej konkurencji

(opinia z inicjatywy własnej)

(C/2026/5094)

Sprawozdawca: **David HAFNER**

Doradczynie i doradcy	Herwig VERSCHUEREN (z ramienia sprawozdawcy, Grupa II) Jukka AHTELA (z ramienia Grupy I)
Decyzja Zgromadzenia Plenarnego	19.2.2026
Podstawa prawna	Art. 52 ust. 2 regulaminu wewnętrznego
Sekcja odpowiedzialna	Sekcja Zatrudnienia, Spraw Społecznych i Obywatelstwa
Data przyjęcia przez sekcję	25.6.2026
Data przyjęcia na sesji plenarnej	15.7.2026
Sesja plenarna nr	607
Wynik głosowania (za/przeciw/wstrzymało się)	196/6/13

1. Wnioski i zalecenia

EUROPEJSKI KOMITET EKONOMICZNO-SPOŁECZNY (EKES)

1.1. Odnotowuje, że delegowanie obywateli państw trzecich w ramach traktatowych dotyczących swobody świadczenia usług (art. 56 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE)) podlega ogólnym przepisom UE mającym zastosowanie do delegowania pracowników, a także jest kształtowane przez orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej (TSUE). Różnice w interpretacji i stosowaniu przepisów przez państwa członkowskie mogą prowadzić do niepewności prawa, ryzyka nadużyć i zakłóceń uczciwej konkurencji, co może grozić osłabieniem zaufania do rynku wewnętrznego i jego legitymacji.

1.2. Apeluje o większą jasność w kwestii interpretacji i wdrażania i spójniejsze stosowanie obowiązujących ram UE, w tym o jaśniejsze i łatwiej dostępne wytyczne dotyczące odpowiedniego orzecznictwa, aby zapewnić pewność prawa, równe warunki działania oraz skuteczną ochronę pracowników i przedsiębiorstw.

1.3. Podkreśla, że delegowanie obywateli państw trzecich musi odpowiadać rzeczywistemu transgranicznemu świadczeniu usług i nie może nigdy zapewniać dostępu do rynku pracy przyjmującego państwa członkowskiego ani oddawać pracowników do dyspozycji innego przedsiębiorstwa.

1.4. Odnotowuje, że zgodnie z art. 79 ust. 5 TFUE państwa członkowskie zachowują kompetencje do określania warunków wjazdu i dostępu do swoich rynków pracy, oraz podkreśla, że rozwiązania dotyczące delegowania, które stanowią nadużycie, nie mogą służyć obchodzeniu tych kompetencji.

1.5. Zwraca uwagę, że kluczowe warunki zgodnego z prawem delegowania obywateli państw trzecich, zwłaszcza w odniesieniu do legalnego pobytu, zwyczajowego zatrudnienia w wysyłającym państwie członkowskim oraz wymogu nieubiegania się o dostęp do rynku pracy przyjmującego państwa członkowskiego, wymagają odpowiedniego doprecyzowania odnośnie do ich praktycznego stosowania, wdrażania i egzekwowania.

1.6. Przyjmuje z zadowoleniem niedawne porozumienie polityczne w sprawie zmiany rozporządzeń dotyczących koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego, które wymaga, by przed oddelegowaniem dana osoba była objęta systemem zabezpieczenia społecznego wysyłającego państwa członkowskiego przez okres trzech miesięcy.

1.7. Podkreśla, że rzeczywiste delegowanie zakłada istnienie realnego i możliwego do zweryfikowania związku między pracownikiem a rynkiem pracy wysyłającego państwa członkowskiego. W związku z tym apeluje o zapewnienie jasnych i operacyjnych kryteriów oceny takiego związku obejmujących elementy takie jak faktyczne zatrudnienie, objęcie systemem zabezpieczenia społecznego oraz, w stosownych przypadkach, przestrzeganie obowiązków podatkowych i prowadzenie przez pracodawcę rzeczywistej działalności gospodarczej w wysyłającym państwie członkowskim, aby uniknąć przedsiębiorstw fasadowych. Niedawno uzgodnione zmiany w rozporządzeniach w sprawie koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego stanowią ważny punkt odniesienia dla oceny związku z rynkiem pracy wysyłającego państwa członkowskiego.

1.8. Odnotowuje dowody na sytuacje, w których pracownicy są rekrutowani w jednym państwie członkowskim głównie w celu oddelegowania do innego państwa członkowskiego, co może rodzić pytania o spełnienie wymogu zwyczajowego zatrudnienia.

1.9. Zwraca uwagę na rosnącą rolę pośredników, łańcuchów rekrutacyjnych i agencji pracy tymczasowej w delegowaniu obywateli państw trzecich oraz apeluje o skuteczniejsze egzekwowanie przepisów, aby zapewnić, że takie rozwiązania odpowiadają rzeczywistemu świadczeniu usług, że nie są nadużywane w celu ułatwienia migracji nieuregulowanej i że nie sprowadzają się jedynie do dostarczania siły roboczej – w tym poprzez bardziej rygorystyczne stosowanie kryteriów dotyczących rzeczywistej działalności oraz zapobieganie tworzeniu spółek fasadowych.

1.10. Odnotowuje, że nieprzestrzeganie warunków regulujących delegowanie obywateli państw trzecich może prowadzić do sytuacji nielegalnego zatrudnienia i pobytu, co stwarza ryzyko prawne zarówno dla pracowników, jak i pracodawców, oraz podkreśla potrzebę skutecznego egzekwowania przepisów przez państwa członkowskie.

1.11. Podkreśla znaczenie wzmocnienia roli Europejskiego Urzędu ds. Pracy, w tym przez rozszerzenie jego mandatu i zapewnienie mu odpowiednich zasobów, w szczególności do koordynacji uzgodnionych i wspólnych inspekcji, mediacji, wymiany informacji między państwami członkowskimi oraz monitorowania wzorców delegowania obejmujących obywateli państw trzecich, w tym za pomocą wspólnych narzędzi cyfrowych, przy większym zaangażowaniu partnerów społecznych. W tym kontekście EKES z zadowoleniem przyjmuje przyszły pakiet na rzecz sprawiedliwej mobilności pracowników jako okazję do dalszego wzmocnienia sprawiedliwej mobilności pracowników, w tym poprzez opracowanie europejskiego dowodu zabezpieczenia społecznego (ESSPASS) w celu wsparcia cyfryzacji i transgranicznej weryfikacji poświadczeń zabezpieczenia społecznego, w szczególności dokumentów przenośnych A1.

1.12. Zwraca uwagę na szczególną podatność delegowanych pracowników będących obywatelami państw trzecich, pogłębianą przez problemy dotyczące interpretacji i wdrażania ram prawnych i niewystarczające egzekwowanie przepisów, oraz apeluje o poprawę dostępu do informacji o prawach i obowiązkach, w tym poprzez ukierunkowane działania informacyjne i współpracę z partnerami społecznymi. Apeluje również o odpowiednie unijne wsparcie, w tym finansowanie i programy, w celu zapewnienia skutecznych i dostępnych informacji oraz wytycznych dla delegowanych pracowników będących obywatelami państw trzecich, przy aktywnym udziale partnerów społecznych, a także o odpowiednie środki wsparcia ułatwiające skuteczne korzystanie przez tych pracowników z ich praw.

2. **Uwagi ogólne**

Mobilność pracowników i swoboda świadczenia usług na rynku wewnętrznym: ramy prawne

2.1. W raporcie Letty słusznie podkreślono, że europejski jednolity rynek „stanowi fundament bezprecedensowego wzrostu gospodarczego, konwergencji, postępu społecznego i poprawy poziomu życia na całym kontynencie” ([1]). Istotnym elementem sukcesu jednolitego rynku jest mobilność pracowników wewnątrz UE. Obejmuje ona przemieszczanie się osób fizycznych w obrębie UE z jednego państwa członkowskiego do drugiego w celu podjęcia zatrudnienia lub świadczenia usług. Odzwierciedla możliwość pracy w innym państwie członkowskim na podstawie swobodnego przepływu pracowników (art. 45 TFUE) oraz swobody świadczenia usług (art. 56 TFUE). Swoboda świadczenia usług odnosi się do działalności przedsiębiorstwa wysyłającego pracowników (tj. „delegującego” ich) na ograniczony okres z jednego państwa członkowskiego do drugiego.

([1]) Letta, E. (2024), *Much More Than a Market*, s. 14.

2.2. Pracownicy korzystający ze swobodnego przepływu pracowników integrują się z rynkiem pracy przyjmującego państwa członkowskiego, podczas gdy pracownicy delegowani przemieszczają się w ramach swobody czasowego świadczenia usług przez swojego pracodawcę i pozostają zintegrowani z rynkiem pracy państwa wysyłającego. Obywatelom państw trzecich legalnie pracującym i przebywającym w państwie członkowskim nie przysługuje prawo – z wyjątkiem rezydentów długoterminowych spełniających określone warunki – do swobodnego przemieszczania się jako pracownikom, ale mogą oni zostać delegowani przez swojego pracodawcę.

2.3. Wraz z rozwojem jednolitego rynku coraz większa liczba przedsiębiorstw zgodnie z prawem korzysta z delegowania pracowników, w tym obywateli państw trzecich, w celu świadczenia usług transgranicznych, co przyczynia się do sprawnego funkcjonowania jednolitego rynku i konkurencyjności europejskiej gospodarki. Prawa pracownicze pracowników delegowanych są gwarantowane w dyrektywie 96/71/WE ([2]) o delegowaniu pracowników (zmienionej dyrektywą (UE) nr 2018/957 ([3])), dyrektywie o egzekwowaniu 2014/67/UE ([4]) oraz dyrektywie (UE) nr 2020/1057 ([5]) dotyczącej delegowania w sektorze transportu drogowego. Prawa pracowników delegowanych w zakresie zabezpieczenia społecznego są regulowane rozporządzeniami (WE) nr 883/2004 ([6]) oraz (WE) nr 987/2009 ([7]) dotyczącymi koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego. Instrumenty te mają zastosowanie niezależnie od obywatelstwa delegowanego pracownika i obejmują zatem również obywateli państw trzecich ([8]). W razie potrzeby te ramy prawne były do pewnego stopnia doprecyzowywane i uzupełniane przez orzecznictwo TSUE, w tym w odniesieniu do delegowania obywateli państw trzecich.

2.4. Delegowanie obywateli państw trzecich w celu transgranicznego świadczenia usług jest objęte ogólnymi przepisami UE dotyczącymi delegowania, ponieważ nie zostało uregulowane w szczegółowych przepisach UE. Ukształtowało je jednak orzecznictwo TSUE w tzw. sprawie Vander Elst, oparte na swobodzie świadczenia usług przez pracodawcę ([9]). TSUE wyjaśnił, że przyjmujące państwo członkowskie nie może zobowiązywać delegowanych obywateli państw trzecich do uzyskania uprzedniego zezwolenia, takiego jak zezwolenie na pracę, ponieważ pracownicy ci są już legalnie zatrudnieni w wysyłającym państwie członkowskim. TSUE uznaje, że pracownicy ci nie zamierzają wejść na rynek pracy przyjmującego państwa członkowskiego, ponieważ po wykonaniu swoich obowiązków powrócą do państwa pochodzenia lub pobytu. Przyjmujące państwo członkowskie może jednak wymagać od usługodawcy wykazania, że sytuacja delegowanego obywatela państwa trzeciego jest zgodna z prawem w wysyłającym państwie członkowskim pod względem takich kwestii jak pobyt, zezwolenie na pracę i objęcie zabezpieczeniem społecznym oraz że pracownicy ci wykonują swoją główną działalność w państwie członkowskim, w którym usługodawca ma siedzibę. Nie powinni oni ubiegać się o dostęp do rynku pracy przyjmującego państwa członkowskiego.

2.5. TSUE orzekł ponadto, że swoboda świadczenia usług nie może być wykorzystywana do celów innych niż wykonanie danej usługi ([10]). Dotyczy to sytuacji, w której pracownicy wykonują zadania pod nadzorem i kierownictwem przedsiębiorstwa mającego siedzibę w przyjmującym państwie członkowskim. Przyjmujące państwo członkowskie może również wymagać od tych pracowników uzyskania zezwolenia na pobyt po upływie pierwszych trzech miesięcy objętych

([2]) 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, ELI: http://data.europa.eu/eli/dir/1996/71/oj).

([3]) Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/957 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, ELI: http://data.europa.eu/eli/dir/2018/957/oj).

([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, 2024/159, 28.5.2024, s. 11, ELI: http://data.europa.eu/eli/dir/2014/67/oj).

([5]) Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2020/1057 z dnia 15 lipca 2020 r. ustanawiająca przepisy szczególne w odniesieniu do dyrektywy 96/71/WE i dyrektywy 2014/67/UE dotyczące delegowania kierowców w sektorze transportu drogowego oraz zmieniająca dyrektywę 2006/22/WE w odniesieniu do wymogów w zakresie egzekwowania przepisów oraz rozporządzenie (UE) nr 1024/2012 (Dz.U. L 249 z 31.7.2020, s. 49, ELI: http://data.europa.eu/eli/dir/2020/1057/oj).

([6]) Rozporządzenie parlamentu europejskiego i rady (WE) nr 883/2004 z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawie koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego (Dz.U. L 166 z 30.4.2004, s. 1, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2004/883/oj).

([7]) Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 987/2009 z dnia 16 września 2009 r. dotyczące wykonywania rozporządzenia (WE) nr 883/2004 w sprawie koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego (Dz.U. L 284 z 30.10.2009, s. 1, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2009/987/oj).

([8]) Rozporządzeniem (UE) nr 1231/2010 (Dz.U. L 344 z 29.12.2010, s. 1, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2010/1231/oj) rozszerzono zakres stosowania rozporządzeń dotyczących koordynacji zabezpieczenia społecznego tak, aby obejmowały one również obywateli państw trzecich legalnie przebywających w państwie członkowskim i znajdujących się w sytuacji transgranicznej między państwami członkowskimi. TSUE dokonał wykładni rozszerzającej warunków legalnego pobytu w państwie członkowskim, obejmującej również obywateli państw trzecich czasowo przebywających w państwie członkowskim na podstawie wizy czasowej: TSUE C-477/17 Balandin.

([9]) Zob. orzecznictwo TSUE w sprawach: C-43/93 Vander Elst; C-445/03 Komisja/Luksemburg; C-244/04 Komisja/Niemcy; C-168/04 Komisja/Austria; C-91/13 Essent; C-18/17 Danieli; C-540/22 SN i in.

([10]) Zob. orzecznictwo TSUE w sprawach: C-445/03 Komisja/Luksemburg; C-244/04 Sprawa C-244/04 Komisja/Niemcy; C-540/22 SN i in.

wizą Schengen, aby móc zweryfikować, czy ich sytuacja jest zgodna z prawem, w szczególności pod względem warunków pobytu, zezwolenia na pracę i objęcia zabezpieczeniem społecznym w państwie członkowskim, w którym dane przedsiębiorstwo zatrudnia tych pracowników, oraz aby sprawdzić, czy nie stanowią zagrożenia dla porządku publicznego.

Potrzeba zapewnienia równych warunków działania na rynku wewnętrznym

2.6. Wdrażanie tego orzecznictwa oraz mających zastosowanie przepisów unijnych i krajowych zależy jednak od sposobu ich stosowania przez państwa członkowskie. Jak wynika z ustaleń Europejskiego Urzędu ds. Pracy z 2023 r., w wielu państwach członkowskich właściwe organy w sposób odmienny stosują i interpretują przepisy regulujące delegowanie obywateli państw trzecich, w tym odpowiednie orzecznictwo TSUE dotyczące relacji między swobodą świadczenia usług, przepisami o delegowaniu a krajowymi przepisami dotyczącymi migracji zarobkowej ([11]). W rezultacie utrzymuje się pewien stopień niepewności dotyczącej nierównomiernego wdrażania i egzekwowania kryteriów, zgodnie z którymi delegowanie obywateli państw trzecich jest zgodne ze swobodą świadczenia usług. Zapewnienie jasności tych kryteriów oraz ułatwienie ich właściwego wdrażania i egzekwowania stało się zatem istotne dla zagwarantowania uczciwej konkurencji, skutecznego egzekwowania norm pracy oraz prawidłowego funkcjonowania rynku wewnętrznego. Brak pewności po stronie pracodawców dążących do przestrzegania prawa może osłabiać równe warunki działania na jednolitym rynku i zwiększać ryzyko narażenia pracowników na praktyki stanowiące nadużycie.

2.7. Brak jasności co do stosowania przepisów i orzecznictwa TSUE może być szczególnie problematyczny w przypadku delegowania opartego na rekrutacji oraz w złożonych strukturach podwykonawczych obejmujących pośredników pracy lub agencje pracy tymczasowej. W takich sytuacjach organom egzekwowania prawa i uczestnikom rynku pracy może być trudno odróżnić rzeczywiste transgraniczne świadczenie usług od stanowiących nadużycie rozwiązań, które obchodzą krajowe przepisy dotyczące migracji zarobkowej.

2.8. Jednocześnie liczba delegowanych obywateli państw trzecich rośnie w państwach członkowskich, dla których dostępne są dane ([12]), a zgodnie z wewnętrznymi ustaleniami dotyczącymi uzgodnionych i wspólnych inspekcji koordynowanych przez Europejski Urząd ds. Pracy istnieją przesłanki wskazujące, że przypadki dotyczące delegowanych obywateli państw trzecich często wiążą się z poważniejszymi i bardziej znaczącymi naruszeniami, w tym naruszeniami przepisów dotyczących delegowania. Może to oznaczać, że pracownicy będący obywatelami państw trzecich są delegowani w sytuacjach nieobjętych tym orzecznictwem lub postanowieniami Traktatu dotyczącymi swobody świadczenia usług. W takich przypadkach zatrudnienie i pobyt tych pracowników w przyjmującym państwie członkowskim mogą mieć charakter nielegalny. W konsekwencji pracodawca ryzykuje sankcje za zatrudnianie obywateli państw trzecich bez wymaganego zezwolenia ([13]), natomiast dany pracownik ryzykuje zostanie uznanym za winnego nielegalnego zatrudnienia i nielegalnego pobytu ([14]). Sytuacja ta stwarza istotne wyzwania prawne dla wszystkich zaangażowanych stron i należy się nią zająć w celu wypracowania odpowiednich rozwiązań. W niektórych przypadkach można uznać, że zagraża ona kompetencjom państw członkowskich, uznanym w art. 79 ust. 5 TFUE, do określania liczby obywateli państw trzecich przyjmowanych z państw trzecich na ich terytorium w celu poszukiwania pracy.

2.9. Ukierunkowane doprecyzowanie sposobu wdrażania obowiązujących ram prawnych wspierałoby zatem uczciwą konkurencję, budowało zaufanie do systemu delegowania i umożliwiało organom bardziej spójną ocenę oraz większą pewność prawa przy ustalaniu, czy delegowanie obywatela państwa trzeciego stanowi rzeczywiste transgraniczne świadczenie usług, czy też nieuczciwą konkurencję polegającą na nadużywaniu zasad jednolitego rynku. Doprecyzowanie warunków mających zastosowanie do delegowania oraz wytyczne dotyczące egzekwowania i stosowania przepisów chroniłyby pracowników, a jednocześnie zapewniałyby przedsiębiorstwom przewidywalność potrzebną do pewnego funkcjonowania na jednolitym rynku bez narażania się na nieuczciwą konkurencję.

([11]) Europejski Urząd ds. Pracy (2023), *Report on the cooperation practices, possibilities and challenges between Member States – specifically in relation to the posting of third-country nationals*.

([12]) De Wispelaere, F., De Smedt L. & Pacolet, J., *Posting of workers – Collection of data from the prior declaration tools – Reference year 2023*, Urząd Publikacji Unii Europejskiej, 2025.

([13]) Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/52/WE z dnia 18 czerwca 2009 r. przewidująca minimalne normy w odniesieniu do kar i środków stosowanych wobec pracodawców zatrudniających nielegalnie przebywających obywateli krajów trzecich (Dz.U. L 168 z 30.6.2009, s. 24, ELI: http://data.europa.eu/eli/dir/2009/52/oj).

([14]) Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/115/WE z dnia 16 grudnia 2008 r. w sprawie wspólnych norm i procedur stosowanych przez państwa członkowskie w odniesieniu do powrotów nielegalnie przebywających obywateli państw trzecich (Dz.U. L 348 z 24.12.2008, s. 98, ELI: http://data.europa.eu/eli/dir/2008/115/oj).

Nieodłączna podatność delegowanych pracowników będących obywatelami państw trzecich na zagrożenia

2.10. Obywatele państw trzecich są w nieproporcjonalnym stopniu dotknięci praktykami delegowania stanowiącymi nadużycie ([15]). Ich podatność na takie zagrożenia może być w niektórych przypadkach związana z zależnością prawną i ekonomiczną od pracodawców. Zależność tę mogą dodatkowo wzmacniać ograniczona znajomość praw, bariery językowe i niepewne warunki życia, co może utrudniać pracownikom dochodzenie swoich praw lub zgłaszanie praktyk stanowiących nadużycie. Przy zaangażowaniu państw członkowskich i partnerów społecznych można rozwiązać problem ograniczonej znajomości praw pracowników delegowanych dzięki zapewnieniu odpowiednich informacji i zwiększaniu świadomości praw pracowniczych, a także dzięki skierowanym do pracodawców kampaniom informacyjnym dotyczącym ich obowiązków. Praktyki stanowiące nadużycie są szczególnie rozpowszechnione w sektorach wysokiego ryzyka, takich jak budownictwo, rolnictwo i transport ([16]). Prowadzi to do zakłócenia konkurencji i stawia przedsiębiorstwa działające uczciwie w niekorzystnej sytuacji.

Skala i wzorce

2.11. Delegowanie pracowników coraz częściej staje się elementem świadczenia usług na rynku wewnętrznym. Najnowsze badania, oparte na danych administracyjnych państw członkowskich, pokazują, że zjawisko to opiera się na wyraźnych wzorcach, a nie na odosobnionych przypadkach ([17]). Każdego roku na rynku wewnętrznym delegowanych jest około dwóch milionów pracowników. W ramach tego szerszego zjawiska coraz liczniej delegowani są obywatele państw trzecich. Liczba certyfikatów dokumentów przenośnych A1 wydawanych pracownikom delegowanym znacząco wzrosła w ciągu ostatniego dziesięciolecia, a kilka państw członkowskich odnotowuje rosnący udział obywateli państw trzecich wśród pracowników delegowanych ([18]).

2.12. Z dowodów pochodzących z krajowych źródeł administracyjnych i analiz Europejskiego Urzędu ds. Pracy wynika ponadto, że delegowanie pracowników będących obywatelami państw trzecich nie jest równomiernie rozłożone w UE ([19]). Przeciwnie, jest ono silnie powiązane z określonymi łańcuchami rekrutacyjnymi i migracyjnymi łączącymi państwa trzecie, wysyłające państwa członkowskie i przyjmujące rynki pracy w Unii Europejskiej.

2.13. Rozkład delegowania według sektorów również wykazuje wyraźne wzorce. Liczba delegowanych pracowników będących obywatelami państw trzecich jest szczególnie wysoka w pracochłonnych sektorach dotkniętych niedoborami siły roboczej i charakteryzujących się łańcuchami podwykonawczymi oraz złożonymi strukturami dostarczania siły roboczej, zwłaszcza w budownictwie, rolnictwie, logistyce oraz niektórych segmentach sektora produkcyjnego i usługowego ([20]).

2.14. Łącznie dostępne dowody pokazują, że delegowanie obywateli państw trzecich nie jest zjawiskiem marginalnym ani odosobnionym, lecz stanowi element funkcjonowania rynku wewnętrznego. Często łączy ono rekrutację spoza UE do wysyłającego państwa członkowskiego, przyznanie zezwoleń na pobyt i pracę w wysyłającym państwie członkowskim oraz późniejsze delegowanie pracowników do innego (przyjmującego) państwa członkowskiego. W rezultacie delegowanie pracowników będących obywatelami państw trzecich może wiązać się z nieuregulowaną migracją pracowników będących obywatelami państw trzecich do przyjmującego państwa członkowskiego i rodzić szersze pytania dotyczące skutecznego stosowania unijnych przepisów regulujących delegowanie pracowników, a także przepisów dotyczących migracji zarobkowej spoza UE.

3. **Uwagi szczegółowe**

Związek między pracownikiem a wysyłającym państwem członkowskim

3.1. W praktyce ustalenie, czy pracownika można uznać za zwyczajowo zatrudnionego w wysyłającym państwie członkowskim, często może być trudne. Mogą występować sytuacje, w których obywatele państw trzecich są rekrutowani w jednym państwie członkowskim, a następnie w krótkim czasie delegowani do innego, na przykład gdy przedsiębiorstwu wysyłającemu udziela się zamówienia w ramach procedury udzielania zamówień. W takich przypadkach stosunek pracy w wysyłającym państwie członkowskim może istnieć jedynie przez ograniczony okres przed delegowaniem i może rodzić pytania, czy pracownika można rzeczywiście uznać za część rynku pracy tego państwa członkowskiego. Dalszych wskazówek dostarcza art. 4 ust. 3 dyrektywy o egzekwowaniu 2014/67/UE, w którym określono kryteria ustalania, czy

([15]) Letta E., 2024, s. 104; Komisja Europejska, sprawozdanie dotyczące stosowania i wykonywania dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/957 z dnia 28 czerwca 2018 r. zmieniającej dyrektywę 96/71/WE dotyczącą delegowania pracowników w ramach świadczenia usług, COM(2024) 320; Europejski Urząd ds. Pracy, 2023; Europejski Urząd ds. Pracy, 2025.
([16]) Europejski Urząd ds. Pracy, 2023.
([17]) De Wispelaere i in., 2025.
([18]) Ibid.
([19]) Europejski Urząd ds. Pracy, 2025.
([20]) Europejski Urząd ds. Pracy, 2023; Europejski Urząd ds. Pracy, 2025.

delegowany pracownik tymczasowo wykonuje swoją pracę w państwie członkowskim innym niż państwo, w którym zwyczajowo pracuje. Ponadto niedawno uzgodnione zmiany w rozporządzeniach w sprawie koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego wymagają, aby dana osoba przystąpiła trzy miesiące wcześniej do systemu zabezpieczenia społecznego wysyłającego państwa członkowskiego. W art. 4 ust. 2 dyrektywy o egzekwowaniu 2014/67/UE określono również kryteria ustalania, czy przedsiębiorstwo rzeczywiście prowadzi znaczącą działalność inną niż działalność zarządcza lub administracyjna o charakterze wyłącznie wewnętrznym, w wysyłającym państwie członkowskim ([21]).

3.2. Jaśniejsze wytyczne dotyczące stosowania orzecznictwa odnoszącego się do delegowania obywateli państw trzecich oraz jego relacji z obowiązującymi przepisami określającymi zwyczajowe zatrudnienie w wysyłającym państwie członkowskim mogłyby pomóc zwiększyć spójność oceny, czy sytuacje delegowania obejmujące obywateli państw trzecich mają charakter rzeczywisty, oraz zapewnić stosowanie i właściwe egzekwowanie ram delegowania zgodnie z ich zamierzonym celem. Ocena tych elementów musi być dostosowana do każdego konkretnego przypadku i uwzględniać specyfikę danej sytuacji, zgodnie z art. 4 ust. 4 dyrektywy 2014/67/UE o egzekwowaniu.

Agencje pracy tymczasowej i łańcuchy dostarczania siły roboczej

3.3. W niedawnej analizie Europejskiego Urzędu ds. Pracy zwrócono uwagę na rosnącą rolę zorganizowanych łańcuchów rekrutacyjnych w delegowaniu obywateli państw trzecich na terenie UE ([22]). Obywatele państw trzecich są często delegowani w ramach złożonych ponadnarodowych struktur dostarczania siły roboczej obejmujących wielu pośredników i podwykonawców.

3.4. W wielu przypadkach pracownicy najpierw trafiają na rynek pracy jednego państwa członkowskiego, a następnie są delegowani do innych państw członkowskich. Takie ścieżki mobilności mogą obejmować agencje rekrutacyjne, pośredników pracy lub przedsiębiorstwa podwykonawcze koordynujące transgraniczne rozmieszczanie pracowników.

3.5. Łańcuchy delegowania często obejmują kilka poziomów stosunków umownych między przedsiębiorstwem korzystającym z usług w przyjmującym państwie członkowskim, pośrednikami organizującymi dostarczanie siły roboczej oraz przedsiębiorstwem formalnie działającym jako pracodawca delegujący w wysyłającym państwie członkowskim. W takich sytuacjach pracodawca mający siedzibę w wysyłającym państwie członkowskim może funkcjonować przede wszystkim jako element organizacyjny szerszego łańcucha dostarczania siły roboczej, a nie jako przedsiębiorstwo zatrudniające pracowników do działalności prowadzonej w tym państwie członkowskim. Może to w niektórych przypadkach rodzić pytania, czy przedsiębiorstwo wysyłające nadal można uznać za prowadzące znaczącą działalność na terytorium wysyłającego państwa członkowskiego.

3.6. Co więcej, rosnąca rola agencji pracy tymczasowej i innych pośredników w tych rozwiązaniach może również rodzić fundamentalne pytania dotyczące relacji między transgranicznym świadczeniem usług a krajową polityką migracji zarobkowej. Gdy agencje rekrutują obywateli państw trzecich spoza UE, organizują ich wjazd przez jedno państwo członkowskie, a następnie delegują ich do innego państwa członkowskiego, wydaje się, że prywatni pośrednicy kształtują dostęp do krajowego rynku pracy przyjmującego państwa członkowskiego. Szereg państw członkowskich stwierdziło, że podważa to ich prawo, uznane w art. 79 ust. 5 TFUE, do określania liczby obywateli państw trzecich przyjmowanych z państw trzecich na ich terytorium w celu poszukiwania pracy ([23]). Istnieje ryzyko obchodzenia polityki migracji zarobkowej przyjmującego państwa członkowskiego przez (nad)używanie swobody świadczenia usług.

Bruksela, dnia 15 lipca 2026 r.

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Séamus BOLAND

([21]) Zob. również TSUE C-784/19 Team Power Europe odnośnie do stosowania zasad delegowania określonych w rozporządzeniu 883/2004.
([22]) Europejski Urząd ds. Pracy, 2025.
([23]) Position paper from the Netherlands, Belgium, Denmark, Germany, Italy, Latvia and Luxembourg – EU policy priorities for the Commission period 2024-2029: Foster genuine and fair posting of third country nationals (TCNs).