



SEJM
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ
VIII kadencja
Komisja do Spraw Unii Europejskiej
SUE-21-1-16

Druk nr 410

Warszawa, 12 kwietnia 2016 r.

Pan
Marek Kuchciński
Marszałek Sejmu
Rzeczypospolitej Polskiej

Na podstawie art. 148cc ust. 1 regulaminu Sejmu, Komisja do Spraw Unii Europejskiej wnosi projekt uchwały:

- w sprawie uznania projektu dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającej dyrektywę 96/71/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 16 grudnia 1996 r. dotyczącą delegowania pracowników w ramach świadczenia usług za niezgodny z zasadą pomocniczości.

Do reprezentowania Komisji w pracach nad projektem uchwały został upoważniony poseł Jan Mosiński.

Przewodnicząca Komisji

(-) Izabela Kloc

UCHWAŁA
Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej

z dnia

w sprawie uznania projektu dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającej dyrektywę 96/71/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 16 grudnia 1996 r. dotyczącą delegowania pracowników w ramach świadczenia usług za niezgodny z zasadą pomocniczości

Sejm Rzeczypospolitej Polskiej na podstawie art. 148cc Regulaminu Sejmu stwierdza, że projekt dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającej dyrektywę 96/71/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 16 grudnia 1996 r. dotyczącą delegowania pracowników w ramach świadczenia usług (COM(2016) 128 final) nie jest zgodny z zasadą pomocniczości, o której mowa w art. 5 ust. 3 Traktatu o Unii Europejskiej. Projekt ten narusza zasadę pomocniczości, ponieważ proponowana dyrektywa nie zapewnia osiągnięcia celów zamierzonego działania na poziomie Unii w sposób lepszy niż działania podejmowane na poziomie krajowym. Uzasadniona opinia zawierająca powody, dla których Sejm uznaje, że projekt nie jest zgodny z zasadą pomocniczości, stanowi załącznik do uchwały.

Załącznik do uchwały
Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej
z dnia ...

**Uzasadniona opinia Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia ...
zawierająca powody, dla których Sejm uznaje, że projekt dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającej dyrektywę 96/71/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 16 grudnia 1996 r. dotyczącą delegowania pracowników w ramach świadczenia usług nie jest zgodny z zasadą pomocniczości**

Sejm Rzeczypospolitej Polskiej stwierdza, że projekt dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającej dyrektywę 96/71/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 16 grudnia 1996 r. dotyczącą delegowania pracowników w ramach świadczenia usług (COM(2016) 128 final) nie jest zgodny z zasadą pomocniczości, o której mowa w art. 5 ust. 3 Traktatu o Unii Europejskiej (TUE). Projekt ten narusza zasadę pomocniczości, ponieważ proponowana dyrektywa nie zapewnia osiągnięcia celów zamierzonego działania na poziomie Unii w sposób lepszy niż działania podejmowane na poziomie krajowym.

Deklarowanym celem projektu dyrektywy jest rozwiązanie problemu nieuczciwych praktyk i promowanie zasady, że za tę samą pracę w tym samym miejscu powinno przysługiwać to samo wynagrodzenie. Cele te mają zostać osiągnięte przez wprowadzenie obowiązku objęcia pracownika prawem pracy kraju, do którego jest delegowany w przypadku, kiedy okres delegowania jest dłuższy niż 24 miesiące, zmianę wysokości wynagrodzenia takich pracowników z minimalnej stawki płacy, wraz ze stawką za nadgodziny na wynagrodzenie wraz ze stawką za godziny nadliczbowe, oraz ustanowienie jednakowego wynagrodzenia dla pracowników delegowanych w łańcuchach podwykonawców i dla pracowników głównego wykonawcy poprzez zastosowanie warunków pracy stosowanych przez głównego wykonawcę.

W ocenie Sejmu projekt nie umożliwi realizacji tych celów lepiej – w rozumieniu art. 5 ust. 3 TUE oraz art. 5 Protokołu (nr 2) w sprawie stosowania zasad pomocniczości i proporcjonalności, załączonego do TUE oraz Traktatu o

funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TfUE) – niż państwa członkowskie działające w oparciu o regulacje krajowe. Zdaniem Sejmu, obowiązujące obecnie w prawie Unii Europejskiej zastosowanie minimalnego wynagrodzenia w państwie członkowskim UE, na terytorium którego delegowany jest pracownik, pozwala na właściwą ochronę socjalną pracowników, a jednocześnie uwzględnia naturalne różnice w poziomie rozwoju gospodarczego pomiędzy państwami członkowskimi, które przekładają się na różnice w wysokości wynagrodzenia. Z tego powodu Sejm uważa, że dalsze wyrównywanie poziomu płac w państwach członkowskich powinno być wynikiem stopniowego rozwoju gospodarczego poszczególnych państw członkowskich, a nie działań prawodawczych Unii Europejskiej.

W projekcie brak jakiegokolwiek uzasadnienia zgodności projektowanej dyrektywy z zasadą pomocniczości. Za takie uzasadnienie nie można uznać jednego zdania, stwierdzającego, że „istniejąca dyrektywa może zostać zmieniona jedynie poprzez przyjęcie nowej dyrektywy”.

Zdaniem Sejmu w żaden sposób nie można tego uznać za uzasadnienie zgodności projektowanej dyrektywy z zasadą pomocniczości. Fakt, że dyrektywa może być zmieniona przez przyjęcie nowej dyrektywy nie oznacza, że rozwiązania proponowane jako zmiany obowiązującej dyrektywy, muszą w ogóle być wprowadzane na poziomie Unii Europejskiej. Komisja w żaden sposób nie uzasadniła, że cele, którym mają służyć zaproponowane przez nią zmiany dyrektywy, nie mogą być lepiej uregulowane na poziomie krajowym. Brak takiego uzasadnienia, w szczególności brak jakichkolwiek wskaźników jakościowych i ilościowych, stanowi naruszenie art. 5 protokołu (nr 2). Ponadto w znacznej mierze utrudnia, jeżeli wręcz nie uniemożliwia parlamentom narodowym realizację ich uprawnień do kontroli poszanowania zasady pomocniczości (art. 5 ust. 3, art. 12 lit. b TUE i art. 6 protokołu (nr 2)). W konsekwencji może również zostać uznane za naruszenie art. 4 ust. 3 TUE, zgodnie z którym zgodnie z zasadą lojalnej współpracy Unia i państwa członkowskie wzajemnie się szanują i udzielają sobie wzajemnego wsparcia w wykonywaniu zadań wynikających z Traktatów.

Przepis art. 3 ust. 1 dyrektywy 96/71/WE stanowi, iż państwa członkowskie zapewnią, że, bez względu na to jakie prawo stosuje się w odniesieniu do stosunku pracy przedsiębiorstw delegujących pracowników, będą gwarantowały pracownikom

delegowanym na ich terytorium warunki zatrudnienia, obejmujące następujące zagadnienia: maksymalne okresy pracy i minimalne okresy wypoczynku, minimalny wymiar płatnych urlopów rocznych, minimalne stawki płacy, wraz ze stawką za nadgodziny, warunki wynajmu pracowników, w szczególności przez przedsiębiorstwa zatrudnienia tymczasowego, zdrowie, bezpieczeństwo i higiena w miejscu pracy, środki ochronne stosowane w odniesieniu do warunków zatrudnienia kobiet ciężarnych lub kobiet tuż po urodzeniu dziecka, dzieci i młodzieży, równość traktowania mężczyzn i kobiet, a także inne przepisy w zakresie niedyskryminacji. Przepis ten znajduje zastosowanie w sytuacji, gdy wymienione w nim zagadnienia ustalone są w państwie członkowskim, gdzie wykonywana jest praca, przez:

- przepisy prawne, rozporządzenia lub przepisy administracyjne lub
- umowy zbiorowe lub orzeczenia arbitrażowe uznane za powszechnie stosowane, o ile dotyczą one rodzajów działalności wymienionych w Załączniku

Projektowane nowe brzmienie art. 3 ust. 1 dyrektywy 96/71/WE przewiduje m.in. zmianę polegającą na usunięciu odniesienia do „działalności wymienionych w załączniku”. Zniesienie odwołania do załącznika oznacza, że powszechnie stosowane układy zbiorowe będą stosowane do pracowników delegowanych we wszystkich sektorach gospodarki, niezależnie od tego, czy działania te wymienione są w załączniku do dyrektywy (obecnie wymóg taki dotyczy wyłącznie sektora budowlanego).

Sejm zwraca uwagę, że art. 3 ust. 10 dyrektywy 96/71/WE wyraźnie zezwala państwom członkowskim na rozciągnięcie stosowania warunków pracy i zatrudnienia ustalonych w powszechnie stosowanych umowach zbiorowych lub orzeczeniach arbitrażowych na inne rodzaje działalności wykonywane przez pracowników delegowanych niż wymienione w załączniku. Przyjęcie proponowanego przepisu spowoduje obligatoryjne rozciągnięcie zakresu obowiązywania powszechnie stosowanych umów zbiorowych na wszystkich pracowników delegowanych, we wszystkich sektorach gospodarki.

Jak wynika z informacji przedstawionej w towarzyszącym projektowi dyrektywy dokumencie roboczym: Ocena skutków (SWD(2016)52 final; pkt 4.3.2) przyjęcie proponowanego rozwiązania może mieć wpływ jedynie na cztery państwa członkowskie. Pozostałe bowiem skorzystały z wynikającej z art. 3 ust. 10 dyrektywy możliwości rozszerzenia zakresu obowiązywania powszechnie stosowanych układów zbiorowych na wszystkie działy gospodarki (11 państw członkowskich) albo nie

wprowadziły powszechnego stosowania układów zbiorowych w rozumieniu dyrektywy (14 państw, w tym Polska).

Dyrektywa daje państwom członkowskim swobodę decydowania, czy wprowadzać powszechne stosowanie układów zbiorowych oraz czy stosować ich postanowienia – w odniesieniu do pracowników delegowanych – do wszystkich działów gospodarki, czy tylko do sektorów przewidzianych w załączniku do dyrektywy. Z informacji przedstawionych w Ocenie skutków wynika, że państwa korzystają z tych możliwości. Ponad jedna trzecia państw członkowskich wprowadziła na swoim obszarze regulacje proponowane przez Komisję. Pozostałe państwa dokonały wyboru i nie wprowadziły postulowanych rozwiązań.

Komisja nie wykazała, że cel jej działania nie może być osiągnięty w sposób wystarczający przez państwa członkowskie. Tym bardziej, że jak wynika z informacji przedstawionych przez samą Komisję, proponowane zmiany wywrą wpływ jedynie na zdecydowaną mniejszość państw członkowskich. Nie spowodują również przyjęcia jednolitego w ramach całej Unii standardu stosowania jednakowych praw wobec wszystkich pracowników delegowanych, gdyż i tak dyrektywa pozostawia państwom członkowskim decyzję o wprowadzeniu powszechnego stosowania układów zbiorowych.

W konsekwencji, zdaniem Sejmu, należy uznać, że proponowana zmiana art. 3 ust. 1 dyrektywy 96/71/WE w zakresie, w jakim znosi odwołanie do załącznika do dyrektywy, narusza zasadę pomocniczości.

Projektowany art. 3 ust. 1b dyrektywy 96/71/WE ma zastąpić obecnie obowiązujący art. 3 ust. 9 tej dyrektywy. W obecnym stanie prawnym państwa członkowskie mogą przewidzieć, że przedsiębiorstwa delegujące pracowników tymczasowych muszą zagwarantować im warunki mające zastosowanie do pracowników tymczasowych w państwie członkowskim, na terytorium którego wykonywana jest praca. Zgodnie z informacją podaną w Ocenie skutków z możliwości tej skorzystało 15 państw członkowskich. Pozostałe, w tym Polska, nie wprowadziły w tym zakresie żadnej regulacji (pkt 2.4.2. Oceny skutków).

Zgodnie z projektowanym przepisem państwa członkowskie będą miały obowiązek zagwarantować, że przedsiębiorstwa delegujące pracowników tymczasowych zapewnią im warunki przewidziane w art. 5 dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/104/WE z dnia 19 listopada 2008 r. w sprawie pracy

tymczasowej (art. 5 dotyczy zasady równego traktowania), czyli że zapewnią im warunki mające zastosowanie do pracowników tymczasowych wynajętych przez agencje pracy tymczasowej mające siedzibę w państwie członkowskim, w którym wykonywana jest praca.

Sejm zwraca uwagę, że obowiązujące prawo Unii Europejskiej stwarza państwom członkowskim możliwość zrównania praw pracowników tymczasowych, delegowanych do pracy w innym państwie członkowskim, z prawami pracowników tymczasowych wynajętych przez agencje pracy tymczasowej mające siedzibę w państwie członkowskim, w którym jest wykonywana praca. Nie ma przeszkód, by państwa członkowskie przyjmowały takie przepisy w oparciu o analizę rynku pracy w odniesieniu do zabezpieczenia interesów przedsiębiorstw i pracowników. Jeżeli państwa członkowskie uznają, że dla zapewnienia równych warunków dla przedsiębiorstw działających na ich terytorium takie przepisy są konieczne, mogą je wprowadzić. Jak wynika z danych przedstawionych przez Komisję Europejską, ponad połowa państw członkowskich takie przepisy wprowadziła. Należy uznać, że te państwa, które nie wprowadziły takich rozwiązań, uznały, że nie są one konieczne dla zabezpieczenia interesów przedsiębiorstw i pracowników.

W opinii Sejmu należy uznać, że państwa członkowskie mogą z lepszym skutkiem niż Komisja Europejska oceniać, czy konieczne jest zrównywanie praw delegowanych pracowników tymczasowych. Nie ma potrzeby, by zagadnienie to było regulowane jednolicie we wszystkich państwach Unii Europejskiej. Komisja nie wykazała, że państwa członkowskie nie mogą same w sposób wystarczający osiągnąć prezentowanego przez nią celu.

W konsekwencji należy uznać, że proponowany art. 3 ust. 1b dyrektywy 96/71/WE narusza zasadę pomocniczości.

Podsumowując, w ocenie Sejmu projekt dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającej dyrektywę 96/71/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 16 grudnia 1996 r. dotyczącą delegowania pracowników w ramach świadczenia usług (COM(2016) 128 final) narusza zasadę pomocniczości.

Uzasadnienie

Przedmiotem projektu uchwały jest wyrażenie stanowiska przez Sejm RP w sprawie oceny zgodności projektu dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającej dyrektywę 96/71/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 16 grudnia 1996 r. dotyczącą delegowania pracowników w ramach świadczenia usług (COM(2016) 128 final) z zasadą pomocniczości.

Od wejścia w życie Traktatu z Lizbony parlamenty narodowe przyczyniają się do prawidłowego funkcjonowania Unii Europejskiej, m.in. czuwając nad poszanowaniem zasady pomocniczości zgodnie z procedurami przewidzianymi w Protokole (nr 2) w sprawie stosowania zasad pomocniczości i proporcjonalności, załączonym do Traktatu o Unii Europejskiej oraz Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Kryteria oceny przestrzegania zasady pomocniczości zostały wskazane w art. 5 ust. 3 Traktatu o Unii Europejskiej (TUE). Zgodnie z tym przepisem w dziedzinach, które nie należą do jej wyłącznej kompetencji, Unia podejmuje działania tylko wówczas i tylko w takim zakresie, w jakim cele zamierzonego działania nie mogą zostać osiągnięte w sposób wystarczający przez państwa członkowskie zarówno na poziomie centralnym, jak i regionalnym oraz lokalnym, i jeśli ze względu na rozmiary lub skutki proponowanego działania możliwe jest ich lepsze osiągnięcie na poziomie Unii.

Zgodnie z art. 5 protokołu (Nr 2) projekty aktów ustawodawczych są uzasadniane w odniesieniu do zasad pomocniczości i proporcjonalności. Każdy projekt aktu ustawodawczego powinien zawierać szczegółowe stwierdzenie umożliwiające ocenę zgodności z zasadami pomocniczości i proporcjonalności. Takie stwierdzenie powinno zawierać dane umożliwiające ocenę skutków finansowych danego projektu aktu oraz, w przypadku dyrektywy, jej skutków dla regulacji wprowadzanych przez państwa członkowskie, w tym, w stosownym przypadku, dla prawodawstwa regionalnego. Podstawy stwierdzenia, że cel Unii może zostać lepiej osiągnięty na poziomie Unii, są uzasadniane na podstawie wskaźników jakościowych, a tam gdzie to możliwe, ilościowych. Projekty aktów ustawodawczych biorą pod uwagę konieczność zminimalizowania wszelkich obciążeń finansowych lub administracyjnych nakładanych na Unię, rządy krajowe, władze regionalne lub lokalne, podmioty gospodarcze i obywateli oraz to, by takie

obciążenia były współmierne do zamierzonego celu. Projekt dyrektywy nie zawiera takiego uzasadnienia.

Protokół (nr 2) przewiduje również, że każda izba parlamentu narodowego może, w ciągu ośmiu tygodni od daty przekazania jej projektu aktu ustawodawczego, przesłać przewodniczącym Parlamentu Europejskiego, Rady i Komisji uzasadnioną opinię zawierającą powody, dla których uznaje, że dany projekt nie jest zgodny z zasadą pomocniczości. Protokół stanowi, że Parlament Europejski, Rada i Komisja uwzględniają uzasadnione opinie wydane przez izbę parlamentu narodowego. Jeżeli uzasadnione opinie o niezgodności projektu aktu ustawodawczego z zasadą pomocniczości będą stanowiły co najmniej jedną trzecią głosów przyznanych parlamentom narodowym, projekt zostaje poddany ponownej analizie. Po jej dokonaniu Komisja może postanowić o podtrzymaniu, zmianie lub wycofaniu projektu. Decyzja ta musi być uzasadniona.

Zgodnie z Protokołem (nr 2) parlamenty narodowe lub ich izby mogą również, za pośrednictwem właściwych władz krajowych, wnosić skargi do Trybunału Sprawiedliwości w związku z naruszeniem zasady pomocniczości przez akt ustawodawczy UE.

Projekt dyrektywy jest projektem aktu ustawodawczego i dotyczy dziedziny, w której Unia Europejska dzieli kompetencje z państwami członkowskimi (art. 4 ust. 1 i ust. 2 lit. a w związku z art. 26 ust. 2 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej; dalej: TfUE). Na podstawie art. 6 i art. 8 Protokołu (nr 2), projekt dyrektywy podlega ocenie dokonywanej przez parlamenty narodowe pod względem jego zgodności z zasadą pomocniczości.

W przypadku opiniowanego projektu dyrektywy Sejm uznaje projekt za niezgodny z zasadą pomocniczości z przyczyn wskazanych w uchwale, stanowiącej uzasadnioną opinię w rozumieniu przepisów Protokołu (nr 2).

Podstawą prawną uchwały Sejmu jest art. 6 Protokołu (nr 2) w sprawie stosowania zasad pomocniczości i proporcjonalności oraz art. 148cc ust. 2 Regulaminu Sejmu.