

**STANOWISKO ZWIĄZKU PRACODAWCÓW „TRANSPORT I LOGISTYKA POLSKA”
wobec propozycji zmiany dyrektywy 96/71/WE Parlamentu Europejskiego
i Rady z dnia 16 grudnia 1996 r. dotyczącej delegowania pracowników
w ramach świadczenia usług**

Związek Pracodawców Transport i Logistyka Polska jednoznacznie negatywnie przyjmuje propozycję rewizji dyrektywy 96/71/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 16 grudnia 1996 r. dotyczącej delegowania pracowników w ramach świadczenia usług („Dyrektywa”) z uwagi na:

- 1) Brak konsultacji społecznych w przedmiocie rewizji Dyrektyw, w konsekwencji oparcie nowych rozwiązań prawnych na braku uwzględnienia specyficznych aspektów transportu (w tym w odniesieniu do natury pracy i organizacji pracy pracowników mobilnych) i struktury transportu międzynarodowego na terenie Unii Europejskiej, tworzenie norm prawnych wobec braku rzetelnych, aktualnych badań w w/w zakresie.

Proponowane normy stanowią naruszenie art. 94 Traktatu o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej poprzez wprowadzenie środków w dziedzinie warunków transportu nieuwzględniających sytuacji gospodarczej przewoźników

- 2) Błędne przyjęcie, iż pracownik w transporcie międzynarodowym jest pracownikiem delegowanym w rozumieniu orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej (C-307/09, C-309/09). Pracownik w transporcie międzynarodowym nie pracuje pod kontrolą i kierownictwem przedsiębiorstwa korzystającego z usług. Pełne władztwo nad pracownikiem jest pozostawione pracodawcy. Praca pracownika delegowanego nie stanowi też sama w sobie usługi. Kierowca międzynarodowy współuczestniczy w wykonywaniu usługi przewozu międzynarodowego towarów. Jego praca nie jest usługą.
- 3) Założenia metodologiczne zmian w Dyrektywie bazują na bliżej nieokreślonych danych dotyczących mobilności pracowników w ramach swobody przepływu pracowników w Unii Europejskiej nie zaś delegowania pracowników w ramach świadczenia usług w rozumieniu Dyrektywy. Delegowanie jest wykonaniem traktatowej swobody świadczenia usług i nie może być rekwalityfikowane w ramach Dyrektywy jako swoboda przepływu pracowników.

- 4) Brak analizy skutków zmiany Dyrektywy w kontekście jej wpływu na poziom zatrudnienia w innych państwach członkowskich (zob. art. 91 ust 2 Traktatu o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej).
- 5) Sprzeczność zmian w Dyrektywie z zasadami przyjętymi w rezolucji Parlamentu Europejskiego z dnia 15 grudnia 2011 r. w sprawie planu utworzenia jednolitego europejskiego obszaru transportu – dążenie do osiągnięcia konkurencyjnego i zasobooszczędnego systemu transportu.

Zmiana Dyrektywy służy ochronie rynków lokalnych państw członkowskich, poprzez próbę narzucenia – w każdym państwie członkowskim odmiennych – warunków zatrudnienia pracowników mobilnych, których istota pracy polega na permanentnym przemieszczaniu się w państwach członkowskich Unii Europejskiej (z zachowaniem centrum życiowego w państwie pochodzenia). Sztuczne utrzymywanie rynków krajowych na terytorium Unii Europejskiej, a nie delegowanie pracowników w ramach świadczenia usług, zakłóca zaś konkurencję na wspólnym rynku (C-56 i 58/64).

- 6) brak analizy dotyczącej rzeczywistej i rzetelnej skali naruszeń przepisów prawnych w dziedzinie transportu, tworzenie prawa na podstawie hasel politycznych jak dumping socjalny nie zaś na podstawie faktów.

Hasło polityczne dumpingu socjalnego jako przejawu nieuczciwej konkurencji, mimo braku zdefiniowania go przez Komisję Europejską, stało się podstawą do wprowadzania ukrytych sankcji prawnych wobec przewoźników w transporcie międzynarodowym jak objęcie pracowników mobilnych regulacjami dla pracowników delegowanych. To rozwiązanie w swej istocie jest przejawem dyskryminacji pośredniej pracodawców świadczących usługi transportu międzynarodowego z uwagi na specyfikę świadczonych usług. Uzależnienie świadczenia ich usług od spełnienia wszystkich warunków stawianych w przypadku podejmowania działalności gospodarczej na terytorium danego państwa członkowskiego pozbawia regulacje służące zapewnieniu swobody przepływu usług wszelkiej praktycznej skuteczności (zob. C-42/08, C-203/08, C-403/08, C- 429/08). Realizacja usług transportu międzynarodowego w kontekście rewizji Dyrektywy utrudnia i czyni mniej atrakcyjną realizację swobód traktatowych (C-19/92) – swobody świadczenia usług.

Należy podnieść, iż w opinii Komisji Europejskiej (opinia przedstawiona w toku debaty Grupy ds. Transportu Parlamentu Europejskiego z dnia 14 marca 2016 roku) wypracowanie definicji dumpingu socjalnego mogłoby być niebezpieczne. Komisja Europejska, w toku debaty wskazała jednocześnie, iż nie potrzebuje definicji dumpingu socjalnego, choć na jego podstawie dokonuje oceny warunków pracy w transporcie międzynarodowym.

- 7) całkowite zignorowanie badań i rekomendacji Grupy ds. Rozwoju Rynku Przewozów Drogowych Unii Europejskiej wyrażonych w raporcie z czerwca 2012 roku (red. B.T.Bayliss) (Report of the High Level Group on the Development of the EU Road Haulage Market). Autorzy raportu postulują wyłączenie transportu międzynarodowego (w tym tzw „kabotażu związanego”) z przepisów Dyrektywy.

W uzasadnieniu wyżej wskazanych zarzutów, Związek Pracodawców Transport i Logistyka podnosi, co następuje:

- 1) Dyrektywa, której celem miało być uregulowanie sytuacji prawnej pracowników przenoszących tymczasowo swoje miejsce pracy a zarazem centrum życiowe do innego państwa członkowskiego, stała narzędziem politycznym do regulowania konkurencji na rynkach krajowych państw członkowskich (ochrona rynków krajowych). Hasłem do wprowadzenia zmian w krajowych ustawodawstwach socjalnych, w tym delegowania pracowników, był zarzut stosowania przez podmioty z innych państw członkowskich tzw. dumpingu socjalnego, choć brak jest na poziomie europejskim jak i poziomie krajowym jego definicji. Wskazane hasło polityczne (dumping socjalny) doprowadziło do uchwalenia niemieckiej ustawy o wynagrodzeniu minimalnym (tzw. MiLoG) obowiązującej od 1 stycznia 2015 roku, w dalszej kolejności francuskiej ustawy nr 2015-990 o rozwoju, działalności i równych szansach gospodarczych z dnia 6 sierpnia 2015 (tzw. Loi Macron). Obie ustawy objęły swym zasięgiem transport międzynarodowy. Obie są rzekomo oparte na Dyrektywie. Loi Macron oczekuje na przepisy wykonawcze do nabrania pełnej mocy obowiązującej.
- 2) Brak konsultacji społecznych, w konsekwencji całkowite niezrozumienie i nieuwzględnienie specyfiki transportu międzynarodowego doprowadziło do sytuacji, iż pracownicy mobilni sektora transportu międzynarodowego zostali objęci krajowymi regulacjami o delegowaniu pracowników, opartymi na Dyrektywie. Tytułem przykładu, na podstawie ustawy MiLoG pracodawca polski w sektorze międzynarodowym został zobligowany do zarejestrowania polskich pracowników – kierowców międzynarodowych, których praca polega na permanentnym przemieszczeniu się - jako delegowanych na terytorium Niemiec oraz obciążony obowiązkiem prowadzenia podwójnej dokumentacji pracowniczej w języku polskim oraz niemieckim. Dotyczy to zarówno kierowców międzynarodowych wykonujących przewozy kabotażowe, inne czynności transportowe (załadunek, rozładunek) ale i tranzytowe. Ustawa MiLoG przewiduje również istotne sankcje finansowe do 30 000 EUR w przypadku niezgłoszenia informacji o pracownikach wykonujących pracę na terytorium Niemiec, oraz do 500 000 EUR w przypadku niewypłacania należnego wynagrodzenia bądź wypłacania go z opóźnieniem. Do dnia dzisiejszego brak jest też jednoznacznych oraz oficjalnych interpretacji wymogów formalnych wskazanych w ustawie MiLoG, prócz niewiążących wytycznych na stronach internetowych urzędów celnych odpowiedzialnych za kontrole przedsiębiorców w zakresie wypełniania wymogów ustawowych MiLoG. Brak interpretacji dotyczy w szczególności należnych pracownikowi składników wynagrodzenia.
- 3) Rozwiązania problematyki pracowników mobilnych w transporcie międzynarodowym nie przyniosło postępowanie Komisji Europejskiej przeciw RFN w związku z MiLoG. Należy wskazać, że w dniu 19 maja 2015 roku, po przeprowadzeniu nieformalnej procedury wyjaśniającej PILOT, Komisja Europejska zadecydowała o wszczęciu przeciwko RFN procedury w sprawie naruszenia Traktatu o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej w zakresie

zastosowania stawki minimalnej wynagrodzenia (MiLoG) w sektorze transportu. Komisja uznała za nieuzasadnione stosowanie płacy minimalnej w przypadku przewozów tranzytowych oraz "niektórych operacji transportu międzynarodowego", gdyż "tworzy to nieproporcjonalne bariery administracyjne, które uniemożliwiają właściwe funkcjonowanie rynku wewnętrznego". Komisja tym samym wstępnie potwierdziła naruszenie swobody świadczenia usług na terenie Unii Europejskiej, co było postulowane przez środowiska przedsiębiorców z krajów członkowskich Unii Europejskiej w tym z Polski.

- 4) Powyższe doświadczenia jednoznacznie wskazują na odrębność transportu oraz złożoność jego funkcjonowania. W konsekwencji przyjęty tryb pracy Komisji Europejskiej w przedmiocie rewizji Dyrektyw i brak konsultacji społecznych jest skrajnie nieodpowiedzialny. Powiela on znane Komisji Europejskiej istotne prawne i praktyczne związane ze stosowaniem Dyrektywy do pracowników mobilnych. Proponowane zmiany stanowią zarazem naruszenie art. 94 Traktatu o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej poprzez wprowadzenie środków w dziedzinie warunków transportu, na które składają się także kwestie związane z pracownikami mobilnymi, nieuwzględniających sytuacji gospodarczej przewoźników.
- 5) Niezależnie od powyższego propozycja rewizji Dyrektywy nie jest poparta badaniami nad strukturą transportu międzynarodowego w Unii Europejskiej. Przewozy kabotażowe, które są podawane w dyskusjach politycznych jako źródło istotnych nadużyć w sektorze transportu, są marginalne. Podobnie marginalna jest skala operowania przewoźników bezpośrednio na lokalnych rynkach państw członkowskich (zob. Raport Deloitte „*Dokąd zmierza jednolity rynek europejski? Wpływ ustawy MiLoG na branżę transportu drogowego w Polsce*”). Nadużycia, które mogą pojawić się w ramach przewozów kabotażowych, jednoznacznie zdefiniowanych w rozporządzeniu Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 1072/2009 z dnia 21 października 2009r. dotyczącego wspólnych zasad dostępu do rynku międzynarodowych przewozów drogowych, stanowią natomiast punkt wyjścia do reformy całego systemu drogowych przewozów międzynarodowych. Najmniejszy segment rynku decyduje zatem o kształcie prawnym pozostałej części. Na marginesie można w tym miejscu wskazać na błędy w statystykach, w oparciu o które Komisja Europejska przygotowała propozycję zmian. I tak według danych Komisji Europejskiej¹ Polska wysyła do innych państw 428 tys. polskich pracowników, z czego zaledwie 1,2% procent jest związanych z transportem (jest to zaledwie ok. 5000 pracowników). Tym samym w unijnych statystykach nie ujęto 180 tysięcy polskich kierowców, jeżdżących po europejskich drogach. Tym bardziej poddaje to w wątpliwość rzetelność przeprowadzonej oceny skutków regulacji. Nadto, nie została wdrożona do krajowych porządków prawnych 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

¹ <http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=15203&langId=en>

rozporządzenie (UE) nr 1024/2012 w sprawie współpracy administracyjnej za pośrednictwem systemu wymiany informacji na rynku wewnętrznym („rozporządzenie w sprawie IMI”), a Komisja Europejska zdecydowała się na zasadnicze zmiany Dyrektywy.

- 6) Rewizja Dyrektyw w zaproponowanym przez Komisję Europejską kształcie stoi w sprzeczności z tworzeniem jednolitego obszaru transportowego, który miał m.in. zmniejszyć puste przebiegi oraz zatłoczenie na drogach. Prowadzi do fragmentacji Rynku Wewnętrznego Unii Europejskiej. Jest to tym bardziej niepokojące, iż równoległe podnoszenie norm w zakresie ekologii aut czy systemów bezpieczeństwa zwiększyło stałe koszty firm.
- 7) Narzucony niezwykle pośpieszny harmonogram prac, uniemożliwia stronie społecznej przeprowadzenie badań nad skutkami zaproponowanych szczegółowych rozwiązań. Podjęcie takich badań wymagałyby poświęcenia na nie co najmniej 4 miesiące. Dlatego też w tym momencie Związek Pracodawców „Transport i Logistyka Polska” może jedynie zwrócić uwagę na potencjalne zagrożenia związane z poszczególnymi zmianami wskazanymi w propozycji zmiany dyrektywy 96/71/WE:
 - A) W ust. 1 zaproponowano dodanie nowego artykuł 2a do dyrektywy 96/71/WE. W artykule tym jest mowa o prawie właściwym dla stosunku pracy, które należy stosować do pracowników delegowanych, w przypadku gdy zakładany lub rzeczywisty okres delegowania przekracza 24 miesiące. Propozycja zakłada, iż stosowane będzie prawo państwa członkowskiego, na którego terytorium delegowany jest pracownik.

W praktyce przepis ten nie będzie możliwy do zastosowania w międzynarodowym transporcie drogowym charakteryzującym się znaczną mobilnością pracowników trwającą znacznie dłużej niż wskazany okres 2 lat (wysokie prawdopodobieństwo, iż w zaproponowanym 2 letnim okresie kierowca będzie wykonywał przewozy po terytorium większości państw członkowskich Unii Europejskiej).

Ewentualne próby wprowadzenia jakichkolwiek algorytmów w przepisach pakietu drogowego wskazujących na państwo, w którym najczęściej przebywał pracownik podczas wykonywania przewozów, spowodują iż w przypadku konkretnego pracownika wybór państwa może mieć charakter losowy i tym samym w jednym i tym samym zakładzie pracy poszczególni pracownicy powinni być zatrudnieni jednocześnie w oparciu o przepisy prawa pracy różnych państw do których przedsiębiorca wykonywał przewozy. Z punktu widzenia racjonalnie ekonomicznego planowania operacyjnego przewozów międzynarodowych, stabilizacji sytuacji prawnej pracowników oraz zasad niedyskryminacji w ramach jednego pracodawcy wprowadzenie w życie reguł wynikających z rewizji Dyrektywy niweczy te założenia.

Ponieważ kierunki wykonywanych przewozów są zmienne w czasie i zależą w dużym stopniu od koniunktury, otrzymywanych zleceń i innych zmiennych czynników, to w konsekwencji zaproponowanego przepisu może

zdarzyć się sytuacja, iż po upływie 2 lat polski kierowca zatrudniony w polskim przedsiębiorstwie jeżdżący do tej pory głównie na kierunku francuskim, większość przewozów realizować będzie do i z Niemiec w oparciu o umowę o pracę zawartą na podstawie francuskiego prawa pracy, choć jego centrum życiowe przez cały okres rzekomego delegowanie nie uległo zmianie i było w kraju pochodzenia.

Dodatkowe zabezpieczenie zawarte w ust. 2 art. 2a wobec wskazanej wyżej specyfiki transportu drogowego może spowodować, iż wobec jednego pracownika trzeba będzie stosować kilka nawzajem sprzecznych krajowych systemów prawa pracy, a wątpliwości z tym związane mogą skutkować ryzykiem bardzo wysokich sankcji nakładanych przez pracodawcę za rzekome naruszenie przepisów dyrektywy w każdym z krajów członkowskich.

- B)** W ust. 2 zaproponowano nowe brzmienie przepisu art. 3 ust. 1 dyrektywy 96/71/WE rozszerzające stosowanie postanowień układów (umów) zbiorowych lub orzeczeń arbitrażowych obowiązujących w państwie przyjmującym wobec wszystkich pracowników delegowanych wykonujących usługi na ich terytorium. Zaproponowano przy tym uchylenie załącznika do dyrektywy 96/71/WE, w którym wymienione były enumeratywnie usługi do których zastosowanie miały wspomniane układy i orzeczenia.

Tym samym kierowcy wykonujący przewozy drogowo zostali objęci normami prawa oraz zasadami właściwymi dla państwa lub regionu, w którym wykonują przewóz drogowy m.in. w zakresie:

- maksymalnych okresów pracy i minimalnych okresów wypoczynku;
- minimalnego wymiaru płatnych urlopów rocznych;
- wynagrodzenia wraz ze stawką za godziny nadliczbowe.

Ponadto zaproponowano wprowadzenie zasady, iż poprzez wynagrodzenie należy rozumieć wszystkie elementy wynagrodzenia obowiązkowe na mocy krajowych przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych, układów zbiorowych lub orzeczeń arbitrażowych, które zostały uznane za powszechnie stosowane lub, w przypadku braku systemu uznawania układów zbiorowych lub orzeczeń arbitrażowych za powszechnie stosowane w państwie członkowskim, na którego terytorium pracownik jest delegowany. Ustalenie tych elementów będzie wymagało to ponadstandardowej wiedzy oraz nieproporcjonalnie wysokich, dodatkowych kosztów związanych z prowadzoną działalnością gospodarczą.

Zmiany te będą miały w ocenie Związku Pracodawców „Transport i Logistyka Polska” bardzo poważne konsekwencje w dwóch obszarach. Pierwszym z nich są koszty pracy, które w naszej ocenie ulegną znaczącemu zwiększeniu. Dla przykładu można wskazać, iż w przypadku przewozów do i z Niemiec koszty pracy wzrosną prawdopodobnie o około 30% w stosunku

do kosztów wynikających ze stosowania niemieckich przepisów o płacy minimalnej (MiLoG).

W tym miejscu należy wskazać, iż według Raportu Deloitte *„Dokąd zmierza jednolity rynek europejski? Wpływ ustawy MiLoG na branżę transportu drogowego w Polsce”* już samo objęcie międzynarodowych przewozów drogowych niemiecką ustawą MiLoG spowodowało zagrożenie dla 53 tysięcy miejsc pracy. Dlatego w przypadku przyjęcia i wdrożenia zaproponowanych zmian w dyrektywie 96/71/WE, wynikające z nich znaczne zwiększenie kosztów pracy, może w praktyce oznaczać likwidację naszej polskiej obecności na rynkach przewozowych zachodniej Europy i drastyczne konsekwencje dla polskiego krajowego rynku pracy - bezpośrednie zagrożenie dla ponad 180 tysięcy miejsc pracy. Tytuł bowiem kierowców podlegać będzie wspomnianej regulacji.

Drugim obszarem konsekwencji przyjęcia i wdrożenia zaproponowanej zmiany ust. 1 w art. 3 dyrektywy 96/71/WE są kwestie organizacyjne i koszty z nimi związane. W praktyce działania przedsiębiorstwa trzeba będzie zacząć stosować kilka lub kilkanaście systemów prawa pracy dla jednego kierowcy. Dodatkowo w przypadku niektórych państw obowiązują regionalne układy (umowy) zbiorowe.

Tym samym samo tylko wynagrodzenie kierowcy podlegać będzie skomplikowanym algorytmom uwzględniającym poszczególne godziny pracy w danym kraju lub regionie w zakresie stawek wynagrodzenia zasadniczego, dodatków zróżnicowanych stażowych i innych obowiązujących lokalnie zmiennych i stałych elementów wynagrodzenia. Podobna dotyczyć będzie wymiaru czasu pracy, wymiaru urlopu i innych kwestii mających niebagatelny wpływ na organizację pracy pojedynczego kierowcy.

Wskazane kwestie organizacyjne związane z koniecznością uwzględniania i optymalizacji kilkudziesięciu nowych zmiennych w praktyce będą uniemożliwiać realizowanie znacznej części przewozów. A z pewnością będą stanowić barierę uniemożliwiającą prowadzenie działalności gospodarczej w zakresie międzynarodowego transportu drogowego przez firmy rodzinne oraz mikro i małych przedsiębiorców. Trzeba tu pamiętać, iż takie przedsiębiorstwa dominują na europejskim rynku przewozowym. W Polsce stanowią one ponad 95% wszystkich przedsiębiorców posiadających licencje wspólnotową.

Biorąc pod uwagę powyższe zastrzeżenia, Związek Pracodawców „Transport i Logistyka Polska” uważa, że zastosowanie zaproponowanych zmian w stosunku do międzynarodowego transportu drogowego stoi w oczywistej sprzeczności z deklaracją wskazaną w pkt 1 preambuły projektowanej dyrektywy zmieniającej dyrektywę 96/71/WE, cyt: *„Unia opracowuje sposoby wdrożenia tych zasad, mających na celu zagwarantowanie przedsiębiorstwom równych warunków działania oraz poszanowanie praw pracowników”*.

- 8) Przewaga konkurencyjna oraz wysoka jakość polskiego eksportu budowana jest również w oparciu o polski transport. Problemy przewoźników wpłyną negatywnie wprost na jego konkurencyjność i dotychczasową dynamikę wzrostu. Równolegle należy pamiętać, iż sam transport międzynarodowy poprzez eksport usług w dużej skali przyczynia się do budowania nadwyżki bilansu handlowego kraju. Polscy przewoźnicy stanowią 25% europejskiego rynku przewozów międzynarodowych. Żadna inna branża nie odniosła tak wielkiego sukcesu na skale europejską. Potencjalna skala problemu powinna zostać jednoznacznie określona. Zarówno raport Deloitte jak i europejskie statystyki jednoznacznie pokazują ilu podmiotów dotyczy potencjalnie regulacje. Pokazywanie innej optyki to manipulacja.

Wobec powyższego Związek Pracodawców Transport i Logistyka Polska postuluje:

- 1) Zmianę harmonogramu prac nad propozycją zmiany Dyrektywy, w celu umożliwienia stronie społecznej przeprowadzenia badań nad skutkami proponowanych zmian dla różnych sektorów usług – w naszej ocenie minimalny okres czasu potrzebny na takie działanie wynosi minimum 6 miesięcy;
- 2) Wprowadzenie ogólnej zasady, że Dyrektywa ma zastosowanie do pracowników delegowanych do danego państwa członkowskiego na okres dłuższy niż 7 dni.
- 3) Wprowadzenie zastrzeżenia, iż przepisy Dyrektywy nie mają zastosowania do międzynarodowych przewozów drogowych, z wyłączeniem kabotażu nie będącego następstwem wykonywanego międzynarodowego przewozu.

Maciej Wroński



Przewodniczący

Transport i Logistyka Polska