



BARIERY NA RYNKU

**CZARNA KSIĘGA**

WEWNĘTRZNYM



MINISTERSTWO  
ROZWOJU



Inicjatywa  
Mobilności  
Pracy

---

Jadwiga Emilewicz

Minister Rozwoju

*Szanowni Państwo!*

Polska przebyła długą drogę od momentu wejścia do Unii w 2004 r. - doganiamy Europę pod wieloma względami. Znajdujemy się w tej chwili na zupełnie innym poziomie rozwoju gospodarczego i społecznego niż ten sprzed lat piętnastu. Polscy przedsiębiorcy są doceniani nie za niski koszt pracy, ale przede wszystkim za jakość, elastyczność i dostępność swoich usług.

Widzimy potrzebę poszukiwania rozwiązań, które wsparłyby polskie firmy na rynku europejskim. Dlatego dzisiaj prezentujemy Państwu Czarną Księgę, której kluczowym elementem są zgłoszenia dotyczące barier – nadużyć, ale także ograniczeń wynikających z praktyk lub przepisów niektórych państw członkowskich, które nie były wprowadzane w tym celu – a z którymi borykają się polscy przedsiębiorcy. Chcemy w ten sposób zainicjować szerszą w Europie dyskusję na temat utrudnień związanych z prowadzeniem działalności transgranicznej na rynku wewnętrznym. Liczymy na Państwa głos, uwagi i wiedzę.

Zapraszam polskich przedsiębiorców do zgłaszania innych przypadków, które w ich przekonaniu utrudniają działalność transgraniczną.

*Jadwiga Emilewicz*

---

# Spis treści

<b>Wstęp</b>	<b>2</b>
<b>Swoboda świadczenia usług</b>	<b>4</b>
<b>Opis problemu</b>	<b>10</b>
1. Kary za brak A1	11
2. Nowe procedury dotyczące prac montażowych	11
3. Zabezpieczenie kwot na przyszły podatek	12
4. Nieuznawanie polskich zezwoleń na pracę wydawanych ukraińskim pracownikom polskiego przedsiębiorcy	13
5. Kontrola związków zawodowych	14
6. Definicja pracownika delegowanego	15
7. Obowiązek przynależności do kasy urlopowej	16
8. Dodatkowe wymogi certyfikacyjne	16
9. Kontrola prawidłowości delegowania przez nieuprawniony podmiot	17
10. Wydawanie identyfikatorów budowlanych	19
11. Utrudniony dostęp do informacji o delegowaniu na stronach internetowych	19
12. Obowiązek posiadania przez firmę transportową przedstawiciela	20
13. Różne regulacje krajowe dotyczące emisji formaldehydu z mebli	21
<b>Wnioski</b>	<b>22</b>

---

# Wstęp

Przedsiębiorcy z państw członkowskich, które przystąpiły do UE w 2004 r. i później, musieli zmierzyć się z konkurencyjnością firm z Europy Zachodniej. One swoją pozycję na rynku wewnętrznym budowały od wielu lat. Jednak, po kilkunastu latach naszej obecności na rynku wewnętrznym, przedsiębiorcy z Europy Środkowej i Wschodniej stali się bardziej konkurencyjni. Naszą siłą stała się jakość, kreatywność i elastyczność, a nie niskie koszty. To, niestety, doprowadziło do niepewności i obaw przedsiębiorstw z Europy Zachodniej, przyzwyczajonych do wypracowywanego przez nie porządku i układu sił.

Pierwsze informacje, wskazujące na wzrost nastrojów protekcyjnych w Unii Europejskiej, zaobserwowaliśmy w latach 2012-2015. W północnych i zachodnich państwach Europy ten problem dotyczył w szczególności swobód przepływu osób i usług (np. brytyjska debata nt. ograniczenia swobody przepływu pracowników – której m.in. efektem jest BREXIT, zarzuty kontroli dyskryminujących polskie firmy we Francji, zakres niemieckiej płacy minimalnej w transporcie międzynarodowym, nadmierne i nieuzasadnione oraz upubliczniane informacje o firmach z innych państw członkowskich gromadzone w rejestrze RUT w Danii). Z kolei z krajów Grupy Wyszehradzkiej docierały informacje o obostrzaniu obowiązków importerów i dystrybutorów żywności oraz

o kontrolach ukierunkowanych na polskie towary rolno-spożywcze.

Fala protekcyjizmu, który utrudnia działalność transgraniczną w innych państwach członkowskich, niestety, nadal nie wyhamowała. Zostały przyjęte nowe przepisy dotyczące delegowania pracowników w ramach świadczenia usług, które cofają ułatwienia dla przedsiębiorców unijnych uzyskane wcześniej. Na forum unijnym nadal trwają prace nad Pakietem Mobilności oraz zmianami w systemie koordynacji społecznej – i zmiany, niestety, wskazują na dalsze bariery i komplikacje, z którymi mierzyć się będą w niedalekiej przyszłości nie tylko polscy, lecz także wszyscy przedsiębiorcy unijni. Te wewnętrzne bariery obniżają zewnętrzną konkurencyjność UE w globalizującej się gospodarce.

**W debacie o delegowaniu pracowników, w której jako Polska braliśmy wszyscy aktywny udział, pojawiło się wiele stereotypów i uprzedzeń. Błędnie utożsamiają one delegowanie pracowników z patologiami rynku pracy.** Szczególnie często posługiwano się pojęciem „dumpingu socjalnego” – nieprawidłowo, gdyż jako dumping określano działanie przedsiębiorstw zgodne z obowiązującymi przepisami (w szczególności dotyczącymi obowiązku wypłaty minimalnego wynagrodzenia) i niesłusznie –

także w aspekcie ekonomicznym. Jak wykazały badania francuskiego rządu, delegowanie polskiego pracownika do Francji jest droższe niż zatrudnienie pracownika lokalnego, przy założeniu tego samego wynagrodzenia.

**Argumenty użyte w debacie o nowelizacji delegowania należy uznać zatem za chybione i nieaktualne. Ich konsekwencje jednak ponosić będą wszyscy przedsiębiorcy unijni.**

Najnowsze badania wskazują, że zasady swobodnego przepływu towarów i usług oraz przepisy w tej dziedzinie generują korzyści szacowane na 985 mld EUR rocznie<sup>1</sup>. Dlatego też dalsza integracja, przy jednoczesnej eliminacji istniejących już barier, może dać jeszcze większe korzyści. W odniesieniu jedynie do sektora usług, wskazuje się, że jego liberalizacja przyniosłaby ok 2 % wzrostu gospodarczego w UE<sup>2</sup>.

Dlatego też Ministerstwo Rozwoju we współpracy z Inicjatywą Mobilności Pracy, postanowiło przygotować Czarną Księgę bezprawnych praktyk, które są stosowane wobec przedsiębiorców transgranicznych i które utrudniają realizację swobody świadczenia usług (w tym delegowanie pracowników) oraz pozostałych swobód rynku wewnętrznego: swobody przepływu towarów, osób i kapitału.



---

<sup>1</sup> <http://www.europarl.europa.eu/factsheets/pl/sheet/33/rynek-wewnetrzny-zasady-ogolne> za Poutvaara P. i in., „Contribution to Growth: Free Movement of Goods. Delivering Economic Benefits for Citizens and Businesses” [Wkład we wzrost gospodarczy: swobodny przepływ towarów. Zapewnianie korzyści ekonomicznych obywatelom i przedsiębiorstwom] (2019), przygotowane przez Departament Tematyczny A na wniosek komisji IMCO, [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2019/631063/IPOL\\_IDA\(2019\)631063\\_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2019/631063/IPOL_IDA(2019)631063_EN.pdf) oraz Pelkmans J. i in., „Contribution to Growth: The Single Market for Services. Delivering economic benefits for citizens and businesses” [Wkład we wzrost gospodarczy: jednolity rynek usług. Zapewnianie korzyści ekonomicznych obywatelom i przedsiębiorstwom] (2019), przygotowane przez Departament Tematyczny A na wniosek komisji IMCO, [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2019/631054/IPOL\\_STU\(2019\)631054\\_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2019/631054/IPOL_STU(2019)631054_EN.pdf)

<sup>2</sup> Porównaj: <https://www.copenhageneconomics.com/publications/publication/making-eu-trade-in-services-work-for-all>, podobnie “An unconscious uncoupling” The Economist, September 14th 2019.

---

# Swoboda świadczenia usług

Punktem wyjścia dla pojęcia swobody świadczenia usług w UE jest pojęcie rynku wewnętrznego, który, zgodnie z art. 26 Traktatu o funkcjonowaniu UE (TFUE), obejmuje obszar bez granic wewnętrznych, w którym zapewniony jest swobodny przepływ towarów, osób, usług i kapitału. Swoboda świadczenia usług wraz ze swobodą przedsiębiorczości gwarantują zatem mobilność przedsiębiorstw w obrębie UE.

Wszystkie cztery swobody zbudowane są w sposób paralelny, mimo to aktualny stopień integracji poszczególnych rynków w UE jest bardzo zróżnicowany. Szczególna uwaga należy się obecnie europejskiemu rynkowi usług, który pozostaje zdecydowanie bardziej fragmentaryczny niż rynek towarów. Opracowane w ostatnim czasie raporty na temat rynku wewnętrznego (np. wskazany wyżej raport Copenhagen Economics) zgodne są co do tego, że dalsza integracja rynku usług przyniesie wymierne korzyści wszystkim państwom członkowskim. Stopniowa eliminacja barier w tym obszarze - w którym występuje ich zdecydowanie najwięcej – musi stać się zatem naszym celem na najbliższe lata.

Fundamentem swobody świadczenia usług są postanowienia TFUE, w szczególności art. 56 – 62. Podstawowe znaczenie posiada tutaj art. 56 TFUE, który ustanawia generalny zakaz ograniczeń w swobodnym świadczeniu usług wewnątrz UE w odniesieniu do obywateli państw członkowskich posiadających swe przedsiębiorstwo w państwie innym niż państwo odbiorcy świadczenia. Zgodnie z art. 57 TFUE, świadczący usługę może, w celu spełnienia świadczenia, wykonywać przejściowo działalność w innym państwie członkowskim na tych samych warunkach, jakie państwo to nakłada na własnych obywateli.

Te ogólne postanowienia traktatowe od początku istnienia Wspólnot Europejskich były przedmiotem wykładni Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości, a obecnie Trybunału Sprawiedliwości UE. Drogą tą Trybunał wywiódł z nich liczne zasady, których znajomość jest nieodzowna dla możliwości pełnego korzystania z uprawnień przysługujących obywatelom państw członkowskich na podstawie swobody świadczenia usług. Równoległe natomiast powstawały akty prawa wtórnego, kodyfikujące w dużej mierze bogaty dorobek Trybunału.



## POJĘCIE USŁUGI

Mając na względzie jednolite stosowanie prawa UE, Traktat nie odsyła w tym zakresie do krajowych definicji, lecz kształtuje autonomiczne pojęcie usługi. **Postanowienia traktatowe wskazują na następujące cechy usługi na rynku UE:**

- ▶ **odpłatny charakter;**
- ▶ **element transgraniczny (przemieszczać mogą się zarówno usługodawca, jak i usługobiorca, a nawet sama usługa);**
- ▶ **czasowy charakter działania – świadczenie usług z założenia ma charakter czasowy i służy realizacji konkretnego przedsięwzięcia, po wykonaniu którego usługodawca powraca do państwa siedziby.**

Ważne jest jednak, że zgodnie z orzecznictwem Trybunału (m.in. wyroki C-215/01 Schnitzer, C-208/07 von Chamier Gliszinski, C-97/09 Schmelz, C-357/10 – 359/10 Duomo i in. ) nie można określić w sposób abstrakcyjny długości i częstotliwości, po której świadczenie usługi nie korzysta z zapisanej w Traktacie swobody – usługi w rozumieniu Traktatu obejmują usługi o różnej naturze, w tym usługi świadczone przez dłuższy okres, nawet kilkuletni.

Postanowieniom traktatowym dotyczącym swobody świadczenia usług nie podlegają: usługi transportowe, bankowe i ubezpieczeniowe.

## ZAKAZ DYSKRYMINACJI ORAZ WSZELKICH OGRANICZEŃ

Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału, zakazane są przede wszystkim wszelkie formy dyskryminacji usługodawcy z innego państwa członkowskiego, nie tylko ze względu na narodowość, ale również ze względu na miejsce siedziby (C-288/89 „Gouda”).

Gwarancja niedyskryminacji jest oczywiście niewystarczająca. Gdyby bowiem od usługodawcy z innego państwa członkowskiego można było wymagać spełnienia wszystkich wymogów, jakie przewidziane są dla osób prowadzących na stałe daną działalność, przepisy odnoszące się do swobody świadczenia usług utraciłyby swoją skuteczność (C-76/90 „Säger”). Wymagane jest zatem zniesienie jakichkolwiek ograniczeń, które, nawet jeśli są niedyskryminacyjne, mogłyby uniemożliwić, utrudnić lub uczynić mniej atrakcyjną działalność usługodawcy mającego

siedzibę w innym państwie członkowskim. Należy pamiętać przy tym, że ze swobody świadczenia usług korzystają zarówno usługodawca, jak i usługobiorca.

## **DZIAŁANIA PODLEGAJĄCE OCHRONIE**

Ochroną prawa UE objęte są wszelkie działania usługodawcy służące przygotowaniu i wykonaniu usługi, a zatem przede wszystkim przemieszczanie się do państwa przyjmującego, jak również reklama, instalacja niezbędnych urządzeń oraz egzekwowanie praw wynikających ze stosunku z odbiorcą usługi. Lista ta jest oczywiście dłuższa, np. ograniczać świadczenia usług transgranicznych nie powinny co do zasady wszelkie regulacje pośrednie, na przykład odnoszące się do zaciągania kredytów lub nabywania nieruchomości. Jest to tym bardziej istotne, iż, jak przyznaje Trybunał (m.in. C-63/86 KE przeciwko Włochom, C-55/94 Gebhard, Opinia Rz. Generalnego P.C. Villalóna C-342/14 X-Steuerberatungsgesellschaft), dla świadczenia usług transgranicznych niezbędne może być posiadanie pewnej infrastruktury w państwie przyjmującym.

Uprawnieniem chronionym na podstawie przepisów dotyczących swobody świadczenia usług jest oczywiście także przemieszczanie się ze swoim personelem w celu wykonania usługi, zwane delegowaniem pracowników.

## **DYREKTYWA 2006/123/WE DOTYCZĄCA USŁUG NA RYNKU WEWNĘTRZNYM**

Dyrektywa o usługach na rynku wewnętrznym to akt prawa UE, którego celem jest ułatwienie działań przedsiębiorcom świadczącym usługi lub korzystającym z usług w UE. Dotyczy ona

w szczególności transgranicznego świadczenia usług oraz zakładania działalności gospodarczej w sektorze usług. Dyrektywa stanowi w dużej mierze kodyfikację wcześniejszego orzecznictwa Trybunału. Niestety, mimo iż w grudniu 2019 r. upływie 10 lat od daty wyznaczonej państwom członkowskim na wprowadzenie w życie przepisów dyrektywy, jej postanowienia nadal nie są w pełni wdrożone.

Postanowienia dyrektywy nie mają zastosowania:

- ▶ do niektórych rodzajów działalności (m.in. usług finansowych, usług w dziedzinie transportu, usług zdrowotnych, audiowizualnych, działalności hazardowej);
- ▶ w przypadku kolizji z przepisami innych aktów prawa UE, regulujących specyficzne aspekty działalności usługowej lub określone zawody (np. w przypadku delegowania pracowników w ramach świadczenia usług, pierwszeństwo mają postanowienia dyrektywy 96/71/WE dotyczącej tego rodzaju działalności).

Kluczowe postanowienia dyrektywy odnoszą się do dopuszczalności stosowania różnego rodzaju wymogów wobec usługodawców, dzieląc je na wymogi zakazane oraz wymogi podlegające ocenie (patrz również str. 8 - Regulacje dyrektywy usługowej dotyczące ograniczeń). Poza tym dyrektywa nakazuje państwom członkowskim uproszczenie procedur i formalności dotyczących podejmowania i prowadzenia działalności usługowej, w tym zapewnienie dostępności procedur w drodze elektronicznej.

## **DOPUSZCZALNE OGRANICZENIA W FUNKCJONOWANIU SWOBODY ŚWIADCZENIA USŁUG**

Państwa członkowskie nie zostały całkowicie pozbawione możliwości nakładania na





usługodawców z innych państw członkowskich pewnych ograniczeń i wymogów. Jednakże, aby takie działanie nie zostało uznane za naruszenie prawa UE, musi ono mieścić się w ramach określonych przez przepisy Traktatu oraz orzecznictwo Trybunału, częściowo skodyfikowane przez dyrektywę usługową. Dla stwierdzenia, czy dane ograniczenie jest dopuszczalne, należy zatem sprawdzić, czy jest ono dozwolone w świetle wyjątków przewidzianych w Traktacie w art. 52 TFUE (stosuje się on zarówno do ograniczeń swobody przedsiębiorczości, jak i swobody świadczenia usług) lub też uzasadnione nadrzędnymi względami interesu ogólnego.

### **PODSTAWY TRAKTATOWE – OGRANICZENIA DYSKRYMINACYJNE**

Zgodnie z art. 52 TFUE, dozwolone jest stosowanie przepisów krajowych przewidujących szczególne traktowanie cudzoziemców, jeśli przepisy te uzasadnione są względami porządku publicznego, bezpieczeństwa publicznego lub zdrowia publicznego. Z pomocą derogacji

przewidzianych w Traktacie możliwe jest zatem nawet dyskryminacyjne traktowanie usługodawców z innych państw członkowskich. Należy jednak podkreślić, że właśnie z tego powodu wyłączenia traktatowe poddawane są bardzo zawężającej wykładni, a ich lista uważana jest za zamkniętą.

### **PODSTAWY NIEPISANE – TZW. NADRZĘDNE WZGLĘDY INTERESU OGÓLNEGO**

Ograniczenia niedyskryminacyjne – a zatem mające jednakowe zastosowanie do wszystkich osób lub przedsiębiorstw wykonujących działalność na terytorium danego państwa – znajdują szerszą podstawę do uzasadnienia w rozwijanych w orzecznictwie Trybunału tzw. nadrzędnych względach interesu ogólnego. Państwa członkowskie mogą się tutaj powołać m.in. na: ochronę pracowników i konsumentów, ochronę środowiska, zapobieganie nieuczciwej konkurencji, przeciwdziałanie oszustwom, ochronę rzetelności transakcji handlowych.

**Istotne jest jednak, że Trybunał konsekwentnie odrzuca możliwość uzasadnienia ograniczeń swobody świadczenia usług przy pomocy celów ekonomicznych, takich jak np. ochrona krajowych przedsiębiorstw.**

## **TEST PROPORCJONALNOŚCI**

Tzw. test proporcjonalności stanowi nieodłączny element kontroli zgodności z prawem UE środków krajowych ograniczających każdą ze swobód traktatowych. Tak więc przepisy krajowe danego państwa członkowskiego należy stosować wobec usługodawców mających siedzibę w innym państwie członkowskim w taki sposób, aby zagwarantować realizację celu, do którego przepisy te zmierzają i nie wykraczać poza to, co konieczne dla jego osiągnięcia.

## **REGULACJE DYREKTYWY USŁUGOWEJ DOTYCZĄCE OGRANICZEŃ**

Art. 16 dyrektywy dotyczący klasycznej transgranicznej działalności usługowej w ust. 2 kodyfikuje pochodzące z orzecznictwa najważniejsze wymogi zakazane, w tym m.in.: obowiązek założenia przedsiębiorstwa na terytorium państwa przyjmującego, obowiązek uzyskania zezwolenia lub wpisu do rejestru w państwie przyjmującym, zakaz tworzenia w państwie przyjmującym infrastruktury niezbędnej do świadczenia danego rodzaju usług. W dziedzinach, do których stosują się przepisy dyrektywy usługowej, nadrzędne względy interesu ogólnego zostały ograniczone zgodnie z art. 16 ust. 3, do: porządku publicznego, bezpieczeństwa publicznego, zdrowia publicznego oraz ochrony środowiska naturalnego.

## **PRZYKŁADY OGRANICZEŃ SWOBODY ŚWIADCZENIA USŁUG UZNANYCH ZA NIEDOPUSZCZALNE**

Państwa członkowskie nadal stosują różnego rodzaju ograniczenia swobody świadczenia usług, tak więc i orzecznictwo Trybunału dotyczące dopuszczalności tych ograniczeń nieustannie się rozwija.

**Istotne jest przy tym, by pamiętać, że traktatowe przepisy dotyczące swobody świadczenia usług wywierają skutek bezpośredni, a zatem jednostki mogą powoływać się na nie w sprawach przed sądami krajowymi.** Jeśli sąd krajowy poweźmie wątpliwość co do prawidłowej interpretacji i oceny stanu faktycznego na gruncie przepisów UE, może, zgodnie z art. 267 TFUE, zwrócić się do Trybunału z wnioskiem o rozpatrzenie jego pytania. Większość wyroków uznawanych za kamienie milowe orzecznictwa w zakresie swobody świadczenia usług, jak również dwa wspomniane poniżej, została wydana właśnie w tym trybie.

Ważnym wyrokiem w tej dziedzinie jest wyrok Trybunału w sprawie C-33/17 „Čepelník” z listopada 2018 r., w którym Trybunał uznał za niezgodne z traktatową swobodą świadczenia usług austriackie przepisy, które na krajowego zleceniodawcę korzystającego z usług przedsiębiorcy z innego państwa członkowskiego nakładały obowiązek przeznaczenia części wynagrodzenia zleceniobiorcy na zabezpieczenie ewentualnej kary za naruszenie przepisów krajowych. Kara ta miałaby być nałożona w przypadku naruszenia przepisów odnoszących się do delegowania pracowników.



We wrześniu 2019 r. Trybunał wydał natomiast wyrok w połączonych sprawach C-64/18, C-140/18 i C-148/18 'Maksimovic i in.', w którym uznał niedopuszczalność przepisów austriackich nakładających nieproporcjonalnie wysokie grzywny za naruszenie przez firmy zagraniczne obowiązków formalnych związanych z delegowaniem pracowników. Trybunał oparł się tutaj wprost na zapisanej w art. 56 TFUE swobodzie świadczenia usług, mimo iż ustalanie sankcji krajowych pozostaje w sferze kompetencji państw. Kompetencja ta nie może być jednak wykorzystywana w sposób uniemożliwiający de facto korzystanie ze swobody świadczenia usług.

Należy również zwrócić uwagę na szereg kolejnych spraw dotyczących przepisów austriackich, które zarejestrowano w Trybunale Sprawiedliwości, zwłaszcza w wyniku zapytań prejudycjalnych Landesverwaltungsgericht w Styrii. W czterech sprawach – C-645/18, C-712/18, C-713/18 oraz C-227/19 ten austriacki

sąd zadał pytania dotyczące nakładania przez władze austriackie bardzo wysokich grzywien, a szczególnie wysokich kar minimalnych za naruszenie niektórych formalnych obowiązków w delegowaniu pracowników.

W kolejnych czterech sprawach – C-138/19, C-139/19, C-140/19 oraz C-141/19 obok powyższych zagadnień, wątpliwości organu odsyłającego wzbudziły również: obowiązek powiadamiania władz w razie przedwczesnego zakończenia lub przerwania okresu oddelegowania do Austrii (bez określenia terminu na jego realizację, ergo obarczony ryzykiem dowolnej interpretacji); przepis wskazujący, że przedłożenie odpowiednich i istotnych dokumentów w rozsądnym terminie ex post nie spełnia wymogu „udostępnienia” dokumentów wg dyrektywy wdrożeniowej (tj. 2014/67/UE), czy też obowiązek przedstawienia dodatkowych dokumentów, wykraczających poza zakres z art. 9 dyrektywy 2014/67/UE.

---

# Opis problemu

Idea i funkcjonowanie rynku wewnętrznego zależy w dużej mierze od gotowości przedsiębiorstw z UE do działania oraz ich zdolności do ekspansji. Jednak w zależności od specyfiki państw UE, unijnych gospodarek i społeczeństw, w odmienny sposób postrzegamy potrzeby przedsiębiorców oraz to, co może ich ograniczać.

Niniejszy dokument przedstawia przykłady barier utrudniających działalność transgraniczną polskich przedsiębiorców na rynku europejskim, które zostały do nas przekazane.

**Zaprezentowane poniżej problemy to ilustracja zmagania z ograniczeniami natury prawnej, administracyjnej, interpretacyjnej.**

Przykłady tu przedstawione rzadko polegają na łamaniu prawa unijnego przez niewłaściwe ich wdrożenie do porządków prawnych państw członkowskich, czy łamaniu przepisów krajowych państw, na terenie których świadczone są usługi. Trudno byłoby je przedstawić Komisji Europejskiej czy Trybunałowi w formie skargi. Zebraliśmy sygnały nieoczywiste, wynikające z praktyk administracyjnych lub z interpretacji przepisów, na tyle dolegliwych, że utrudniają świadczenie usług.

Tylko niektóre problemy udało się do chwili obecnej wyjaśnić, rozwiązać. Jednym z powodów jest brak możliwości pokazania naszym rozmówcom faktycznej, rzeczywistej

szkodliwości barier, zestawienia kosztów i strat dla przedsiębiorstw działających w danym sektorze.

Jedno jest jednak pewne – ograniczenie swobody świadczenia usług nie prowadzi do wyrównywania poziomów życia w Unii, lecz - przeciwnie – do utrwalenia nierówności. Bo to właśnie realizacja wszystkich swobód rynku wewnętrznego stanowi szansę na rozwój gospodarczy i wzrost dobrobytu w państwach mniej zamożnych, które dołączyły do Unii Europejskiej w 2004 r. i później. Konsekwencje przyjętych przepisów unijnych, wypracowywanych w atmosferze stereotypów, populizmu, obaw przed coraz silniejszymi przedsiębiorstwami z Europy Środkowej – ponosić będą wszyscy przedsiębiorcy i wszyscy obywatele Unii Europejskiej.

Czarna Księga ma wspierać argumentację Polski dotyczącą przeciwdziałania protekcyjnym praktykom. W naszej opinii pokazanie rzeczywistych problemów pomoże wykazać błędy takiego sposobu myślenia i pokaże ich szkodliwość – dla nas wszystkich. Argumenty, których dostarczy Księga będą wykorzystywane podczas prac nad kształtem nowych przepisów unijnych, ale także pomogą w poszukiwaniu rozwiązań konkretnych problemów. Poniższe informacje to jedne z pierwszych przypadków, które zostały do nas skierowane i które zostały wstępnie przeanalizowane we współpracy z ekspertami z innych ministerstw.

# 1. Kary za brak A1

---

Instytucja kontrolna w kraju X wymaga w czasie kontroli natychmiastowego okazania zaświadczenia A1 lub udostępnienia go drogą elektroniczną.

Art. 9 ust. 1 lit. b) dyrektywy 2014/67/UE w sprawie egzekwowania dyrektywy 96/71/WE dotyczącej delegowania pracowników w ramach świadczenia usług wymienia rodzaje dokumentów, które powinny być przechowywane i udostępniane podczas delegowania. Nie ma wśród nich zaświadczeń A1, które posiadają jedynie charakter deklaracyjny. Żadnego z wymienionych we wskazanym przepisie dokumentów nie trzeba również udostępnić „natychmiast”.

Na brak konieczności uprzedniej notyfikacji zwrócił uwagę Rzecznik Generalny Trybunału Prof. M. Szpunar w swojej niedawnej Opinii w sprawie C-16/18,

wskazując, w kontekście delegowania do Austrii: „nie widzę powodu, dla którego pracodawcy mieliby zgłaszać z tygodniowym wyprzedzeniem, kto jest delegowany” (pkt. 102 Opinii).

Poza tym **przepisy nie przewidują obowiązku posiadania A1 już w momencie rozpoczęcia delegowania.** Dopiero niedawno, w projekcie zmieniającym rozporządzenie 883/2004/WE, pojawiła się propozycja „prenotyfikacji”, czyli uprzedniego wystąpienia o dokument A1, przed podjęciem pracy za granicą. **Krajowa ustawa dopuszcza przedłożenie potwierdzenia złożenia wniosku o wydanie A1, a nie samego dokumentu.** Informacja dotyczy jednak interpretacji i praktyki stosowania tego przepisu przez krajowe instytucje kontrolne.

# 2. Nowe procedury dotyczące prac montażowych

---

Zgodnie przepisami w kraju X przedsiębiorca wykonujący prace montażowe musi posiadać szereg dokumentów dla każdego pracownika z osobna, w tym zestawienie prac niezbędnych do realizacji kontraktu z cenami realizacji, potwierdzenie ubezpieczenia każdego pracownika (A1), życiorys zawodowy, lista płac, notka serwisowa. Procedury administracyjne wg zgłaszającego przedsiębiorcy są nieprzyjazne.

Szeroki zakres informacji nie stanowi sam w sobie naruszenia przepisów UE dotyczących delegowania pracowników, a w szczególności nie stanowi naruszenia art. 9 dyrektywy 2014/67/UE, który dokładnie określa zakres informacji, jakich państwa członkowskie mogą wymagać od przedsiębiorstw delegujących pracowników. **Wymóg przekazania tak obszernego zestawu dokumentów w odniesieniu do każdego pracownika w praktyce pociąga**

**za sobą zaangażowanie czasu i poniesienie kosztów obsługi prawnej, co czyni działalność transgraniczną mniej atrakcyjną.**



### 3. Zabezpieczenie kwot na przyszły podatek

W kraju X istnieje tzw. „podatek u źródła”, który polega na tym, że blokowana jest przez krajowego zleceniodawcę część kwot należnych za wykonaną pracę (20% od płacy pracownika oddelegowanego do pracy w kraju X na poczet zabezpieczenia ewentualnych niepłaconych podatków).

Pomimo składanych w krajowych urzędach odpowiednich dokumentów potwierdzających rzeczywiste uiszczenie danin, a potrzebnych do zwolnienia kwoty z zabezpieczenia, pieniądze pozostają przez długi czas zablokowane, co powoduje utrudnienia w bieżącej działalności przedsiębiorcy.

Przeprowadzone analizy nie wskazują, by takie ukształtowanie systemu poboru podatku, jakie przyjęto w kraju X, było sprzeczne z prawem UE. System poboru podatków pozostaje w kompetencji państw członkowskich UE, a dyskutowane przepisy, zgodnie z uzyskanymi informacjami, nie mają charakteru dyskryminacyjnego – nie dotyczą jedynie delegujących przedsiębiorców polskich. Wstępnie należy uznać, że przyjęte środki nie stanowią, w świetle orzecznictwa Trybunału, zakazanej arbitralnej dyskryminacji ani ukrytego ograniczenia w swobodnym przepływie kapitału.

**IMI (Internal Market Information System)** to internetowy system wymiany informacji na rynku wewnętrznym, który umożliwia wymianę informacji organom publicznym zaangażowanym we wdrażanie przepisów unijnych. IMI pomaga organom państwowym w wypełnianiu obowiązków z zakresu współpracy międzynarodowej w wielu dziedzinach związanych z rynkiem wewnętrznym.

Umowa między Rzeczpospolitą Polską a krajem X w sprawie unikania podwójnego opodatkowania nie przewiduje, niestety, instrumentów współpracy międzynarodowej, które mogłyby prowadzić do zwolnienia przedsiębiorcy z zabezpieczenia na poczet podatku dochodowego.

**Problemem w sprawie wydaje się przede wszystkim praktyka organów krajowych i długie terminy zwrotu zabezpieczonych środków, a nie przepisy prawne, co jednak w efekcie ogranicza swobodne świadczenie usług.** Czyli: niezwalnianie i opóźnianie zwrotu zabezpieczenia z tytułu podatku, mimo uiszczenia podatku przez polskiego przedsiębiorcę. Kluczowa jest zatem kwestia faktycznego wykonywania przepisów krajowych w tym zakresie w stosunku do polskich przedsiębiorców (oraz przedsiębiorców z innych państw członkowskich UE).



## 4. Nieuznawanie polskich zezwoleń na pracę wydawanych ukraińskim pracownikom polskiego przedsiębiorcy

W ocenie zgłaszającego przedsiębiorcy organy w kraju X utrudniają świadczenie usług budowlanych na swoim terytorium polskiej firmie, która zatrudnia obywateli Ukrainy i jako pracowników polskiej firmy, deleguje do kraju X na podstawie dyrektywy 96/71/WE dotyczącej delegowania pracowników w ramach świadczenia usług.

Z przedstawionego opisu stanu faktycznego wynika, że pracownicy ukraińscy posiadają zezwolenie na pracę na terytorium Polski, lecz nie posiadają podobnego dokumentu wydanego przez władze kraju X. Ponadto, z opisu sprawy wynika, że podstawą wydania ukraińskim pracownikom zaświadczenia A1 było wykonywanie pracy najemnej w dwóch lub w kilku państwach członkowskich, a nie delegowanie.

Jednym z kluczowych zagadnień dotyczących ustalania ustawodawstwa właściwego, jest rozróżnienie pomiędzy delegowaniem (sytuacje objęte art. 12 rozporządzenia nr 883/2004) a wykonywaniem równocześnie lub na zmianę pracy w dwóch lub kilku państwach członkowskich (sytuacje objęte art. 13 rozporządzenia nr 883/2004).

Nie można stwierdzić jednoznacznie naruszenia prawa UE przez krajową administrację w zakresie zgłoszonego problemu. Dyrektywa 2011/98/UE ustanawia procedurę jednego wniosku służącą wydawaniu obywatelom państw trzecich jednego zezwolenia na pobyt w celu wykonywania pracy na terytorium państwa członkowskiego, w celu uproszczenia procedur przyjmowania tych obywateli i ułatwienia kontroli ich statusu, oraz wspólny zbiór praw pracowników z państw trzecich przebywających legalnie w państwie członkowskim

– niezależnie od celu ich pierwotnego przyjęcia na terytorium tego państwa członkowskiego – oparty na zasadach traktowania na równi z obywatelami tego państwa członkowskiego. **Jednocześnie przepis art. 1 ust. 2 tej dyrektywy stwierdza jednoznacznie, że nie narusza ona kompetencji państw członkowskich w zakresie dopuszczania obywateli państw trzecich do swoich rynków pracy.** Warto też podkreślić, że zgodnie z art. 3 ust. 2 lit. c dyrektywa ta nie ma zastosowania do obywateli państw trzecich, którzy są oddelegowani do pracy.

Jeśli chodzi o przepisy Karty praw podstawowych UE, należy zwrócić uwagę, że art. 15 ust. 3 ww. Karty stwierdza, że obywatele państw trzecich, którzy posiadają zezwolenie na pracę na terytorium państwa członkowskiego, mają prawo do takich samych warunków pracy, z jakich korzystają obywatele Unii. Warunkiem nabycia praw wynikających z tego przepisu jest więc posiadanie zezwolenia na pracę na terytorium państwa członkowskiego, w odniesieniu do których przepis ten ma zastosowanie.



## 5. Kontrola związków zawodowych

---

Przedsiębiorcy sektora budowlanego działający na terytorium kraju X spotykają się z uciążliwościami ze strony tamtejszych związków zawodowych związanymi m.in. z „nachodzeniem” polskich firm w godzinach ich pracy, utrudniającym realizację robót. Krajowe związki zawodowe zarzucają polskim przedsiębiorcom m.in. prowadzenie robót przy wykorzystaniu podwykonawców (co na podstawie układu zbiorowego dla branży budowlanej powinno implikować równorzędne stawki dla pracowników wykonujących takiego samego rodzaju zadania) oraz brak bezpośredniego dostępu do pracowników dla przedstawicieli związków (co powoduje brak możliwości uzyskania bezpośrednio od nich wiedzy o warunkach zatrudnienia; pracodawca podejrzewany jest o wydanie pracownikom zakazu rozmowy ze związkowcami).

W opinii przedsiębiorców interpretacja układu zbiorowego, jaką stosują tamtejsze związki zawodowe, wybiega poza literę układu zbiorowego, a część wysuwanych zarzutów jest bezpodstawna. Zarzut utrudniania kontaktów polskich pracowników

ze związkami zawodowymi jest nieuzasadniony. Wszak gdyby pracodawca utrudniał taki kontakt w czasie pracy, to w czasie wolnym nie ma możliwości kontrolowania z kim i o czym rozmawiają pracownicy. Polscy robotnicy nie są zainteresowani przystępowaniem do związków zawodowych z dwóch powodów: 1. nie dostrzegają korzyści w dołączeniu do związku zawodowego; 2. składka związkowa wynosi ok. 160 Euro (po przeliczeniu) miesięcznie, podczas gdy ubezpieczenie od bezrobocia, to połowa tej sumy. Różnice kulturowe i mentalne powodują więc narastanie sporu między niezrzeszonymi pracownikami a związkami zawodowymi, które obarczają winą pracodawców.

Polscy przedsiębiorcy zwracają również uwagę, iż powodem takiego konfliktu może być zmiana pokoleniowa, odpływ pracowników kraju X na emeryturę i tym samym zmniejszone finansowanie dla związku, które jest bezpośrednią konsekwencją spadającej liczby członków. Napływ pracowników z innych krajów, którzy niekoniecznie widzą korzyść partycypacji w takim modelu związkowym,





postrzegany jest nie tylko jako zagrożenie dla pracowników kraju X, ale i dla takiego modelu organizacji rynku pracy, który ulega powolnej erozji.

**W świetle obecnie obowiązujących przepisów działanie krajowych związków zawodowych polegające na wymuszaniu stosowania układów zbiorowych pracy nieuznanych za powszechnie obowiązujące może stanowić ograniczenie swobody świadczenia usług**, tym bardziej do 30 lipca 2020 r. (do momentu rozpoczęcia stosowania dyrektywy 2018/957/UE). Dla lepszego wyjaśnienia sprawy potrzebna byłaby jednak szczegółowa wiedza o rodzaju i charakterze przedmiotowego układu zbiorowego państwie X.

Potwierdzenia takiej oceny można również szukać w orzecznictwie Trybunału. W sprawie C-346/06 „Dirk Ruffert”, Trybunał stwierdził, że: dyrektywa

96/71/WE dotycząca delegowania pracowników w ramach świadczenia usług, interpretowana w świetle art. 49 WE, sprzeciwia się, w sytuacji takiej, jaka wystąpiła w sprawie rozpatrywanej przez sąd krajowy, zastosowaniu podjętego przez władze państwa członkowskiego środka o charakterze ustawodawczym, nakładającego na instytucję zamawiającą obowiązek udzielania zamówień publicznych na roboty budowlane tylko takim przedsiębiorstwom, które składając oferty zobowiążą się pisemnie do wypłaty swoim pracownikom z tytułu wykonanej pracy wynagrodzenia w wysokości odpowiadającej co najmniej wynagrodzeniu obowiązującemu zgodnie z układem zbiorowym pracy w miejscu realizacji zamówienia. Sprawa Ruffert dotyczy innej sytuacji, ale też dowodzi, że zastosowanie układów zbiorowych do pracowników delegowanych ma swoje ograniczenia.

## 6. Definicja pracownika delegowanego

---

Nowa definicja w kraju X wprowadza wymóg, by pracownik delegowany przed oddelegowaniem był zwyczajowo (zwykle) zatrudniony u pracodawcy delegującego. Ten warunek uniemożliwia zatrudnienie pracownika w celu oddelegowania do kraju X, jeśli ten pozostawał wcześniej bez pracy, lub pracował dla innego pracodawcy. W szczególności niemożliwe staje się delegowanie do pracy tymczasowej.

Należy mieć na uwadze opublikowane przez Komisję Europejską 25.09.2019 r. Wytyczne dotyczące delegowania pracowników. Komisja stoi na stanowisku, że dyrektywa 96/71/WE ma zastosowanie nawet jeśli stosunek zatrudnienia nie został nawiązany przez określony czas przed delegowaniem. Ponadto w Opinii w sprawach połączonych C-37/18 i C-370/17 Vueling Airlines z lipca 2019 r. Rzecznik Generalny H. S.

ØE przypominał, że zgodnie z orzecznictwem Trybunału okoliczność, że pracownik został zatrudniony w celu oddelegowania, nie powoduje sama w sobie, że pracownik nie może podlegać zasadom delegowania. **Jedynym warunkiem w tym zakresie jest, aby stosunek zatrudnienia istniał od początku do końca delegowania i aby pracownik powrócił do państwa pochodzenia po zakończeniu okresu delegowania.**

Ograniczenie tego rodzaju nie daje się uzasadnić względami interesu ogólnego, czy prawami pracowników. Przeciwnie, uniemożliwia ono pracownikowi dostęp do rynku pracy państwa wysyłającego, jeśli usługodawca chciałby uzupełnić kadry dla realizacji kontraktu w państwie X.

## 7. Obowiązek przynależności do kasy urlopowej

---

Przedsiębiorstwa polskie powinny mieć prawo do zwolnienia z obowiązku przynależności do kasy urlopów płatnych kraju X o ile zapewniają pracownikom delegowanym w okresie delegowania w tym kraju prawo do urlopów płatnych na warunkach co najmniej ekwiwalentnych do tych gwarantowanych przez prawo kraju X. Spór z kasą dotyczy interpretacji przepisów prawnych a w szczególności określenia, które teksty prawne są podstawą do ustalenia ekwiwalentności (przy porównywaniu stanu prawnego w zakresie urlopów płatnych i przestojuwane brane są jedynie pod uwagę ustawy i układy zbiorowe, a nie umowy o pracę i wewnętrzne regulaminy). Polski pracodawca (przedsiębiorca budowlany) jest zobowiązany do odprowadzania w kraju X składek na poczet urlopów płatnych i przestojuwane dla pracowników a jednocześnie w Polsce pracodawca ten wypłaca pracownikom na mocy polskiej umowy o pracę ekwiwalent za urlopy płatne.

Dyrektywa 96/71/WE dotycząca delegowania pracowników w ramach świadczenia usług w art. 3 ust. 1 lit. b wymaga, aby państwa członkowskie zapewniały pracownikom delegowanym na ich terytorium warunki

zatrudnienia obejmujące m.in. minimalny wymiar płatnych urlopów rocznych, które w państwie członkowskim wykonywania pracy ustalone są przez przepisy prawne, rozporządzenia lub przepisy administracyjne i/lub umowy zbiorowe lub orzeczenia arbitrażowe uznane za powszechnie stosowane (zgodnie z aktualnym stanem prawnym, o ile dotyczą one prac budowlanych określonych w załączniku do dyrektywy).

Wydaje się więc, że obowiązek przynależności do kasy urlopów płatnych, **przy zwolnieniu z tego obowiązku w przypadku, gdy pracownik delegowany ma zagwarantowane prawo do urlopów płatnych na warunkach co najmniej ekwiwalentnych do przewidzianych przez ustawodawstwo kraju X**, nie jest co do zasady sprzeczny z wymogami dyrektywy 96/71/WE, która nakazuje zapewnienie warunków pracy dotyczących minimalnego urlopu płatnego zgodnie z ustawodawstwem państwa, w którym wykonywana jest praca przez pracownika delegowanego.

## 8. Dodatkowe wymogi certyfikacyjne

---

Firmy ubezpieczeniowe w kraju X wymagają, aby produkty budowlane posiadały krajowe certyfikaty. W takim przypadku znak CE nie jest honorowany (jest niewystarczający).

Zgodnie z art. 8 ust. 3 rozporządzenia 305/2011 ustanawiającego zharmonizowane warunki wprowadzania do obrotu wyrobów budowlanych dla każdego wyrobu budowlanego objętego normą zharmonizowaną lub dla którego wydana została europejska ocena techniczna, oznakowanie CE jest jedynym oznakowaniem potwierdzającym

zgodność wyrobu budowlanego z deklarowanymi właściwościami użytkowymi w odniesieniu do jego zasadniczych charakterystyk, objętych tą normą zharmonizowaną lub europejską oceną techniczną. Państwa członkowskie nie wprowadzają zatem do środków krajowych żadnych odniesień lub wycofują z nich wszelkie odniesienia do innego niż oznakowanie CE oznakowania potwierdzającego zgodność z deklarowanymi właściwościami użytkowymi w odniesieniu do zasadniczych charakterystyk objętych normą zharmonizowaną.

Zgodnie z art. 8 ust. 4 ww. rozporządzenia **państwo członkowskie nie zakazuje ani nie utrudnia, na swoim terytorium** lub w zakresie swojej odpowiedzialności, **udostępniania na rynku ani stosowania wyrobów budowlanych noszących oznakowanie CE, jeśli deklarowane właściwości użytkowe odpowiadają wymaganiom dla takiego zastosowania w danym państwie członkowskim.**

**TRIS** (Technical Regulation Information System) to internetowy system za pomocą którego, państwa członkowskie powiadamiają Komisję o projektach legislacyjnych dotyczących przepisów technicznych i usług społeczeństwa informacyjnego, a Komisja analizuje je w świetle przepisów UE. Państwa członkowskie uczestniczą w procedurze na równi z Komisją i również mogą wydawać opinie na temat zgłoszonych projektów (<https://ec.europa.eu/growth/tools-databases/tris/pl/>).



## 9. Kontrola prawidłowości delegowania przez nieuprawniony podmiot

W kraju X zagraniczne agencje zatrudnienia, które mają swoją siedzibę w innym państwie członkowskim są „kontrolowane” przez stowarzyszenie agencji zatrudnienia kraju X. Stowarzyszenie to żąda od przedsiębiorców dostarczania pełnej informacji o zatrudnieniu oraz dokumentacji pracowniczej (za niedostarczenie dokumentacji grozi kara w wys. 1500 Euro za każdy dzień zwłoki) oraz opłacania składek na fundusz emerytalny i fundusz socjalny. W razie odmowy dostępu do dokumentacji zgodnie z układem zbiorowym, stowarzyszenie kieruje przeciwko przedsiębiorcom powództwa cywilne.

W opinii przedsiębiorców stowarzyszenie nie jest podmiotem prawa publicznego, nie jest „właściwym organem”, ani „biurem łącznikowym” w rozumieniu art. 2 pkt. a) w zw. z art. 3 dyrektywy 2014/67 i w związku z tym nie ma uprawnień inspekcji pracy. Zgodnie z art. 10 ust. 4 dyrektywy wdrożeniowej stowarzyszenie ma prawo wyłącznie monitorować stosowanie odpowiednich warunków zatrudnienia pracowników delegowanych. O ile dyrektywa dopuszcza bowiem, by monitorowanie było sprawowane przez partnerów społecznych, o tyle kontrole mogą przeprowadzać instytucje państwowe (inspekcje pracy), a więc podmioty prawa publicznego.

Partnerzy społeczni mogli powierzyć monitorowanie warunków zatrudnienia powołanemu przez siebie stowarzyszeniu. Nie mogli jednak przenieść na nie uprawnień kontrolnych, których sami nie posiadają.

Jeden z polskich przedsiębiorców zakwestionował tę praktykę państwa X w ramach skargi w systemie SOLVIT. Wg udzielonych mu wyjaśnień władz państwa X (przekazanych za pośrednictwem MR), status prawny przedmiotowego stowarzyszenia w państwie X był przedmiotem postępowania przed sądem krajowym. Orzekł on, że stowarzyszenie to nie może być uznane za organ publiczny. Z powyższego można wnioskować, że państwo X nie skorzystało z możliwości wyznaczenia stowarzyszenia jako podmiotu uprawnionego do pełnienia funkcji określonych w dyrektywach 96/71/WE i 2014/67/UE, która wynika z definicji zawartej w art. 2 lit. a) dyrektywy wdrożeniowej („właściwy organ” to organ lub wyznaczony przez państwo inny podmiot). Tym bardziej dyskusyjne wydają się zatem jego uprawnienia wykraczające poza sferę monitorowania warunków zatrudnienia.

**Przedmiotem kontroli warunków najmu powinna być relacja umowna z pracodawcą użytkownikiem, a nie całość relacji umownych z pracownikiem.** Dodatkowo żądania dostępu do pełnej dokumentacji pracowniczej oraz związane z tym pozwy cywilne noszą cechy działań antykonkurencyjnych ze strony krajowych agencji należących do stowarzyszenia.

Układ zbiorowy, z jakim mamy tu do czynienia jest bardzo obszerny, a dostęp do niego i interpretacja jego postanowień utrudnione. W efekcie nie jest łatwo sprawdzić, jakie dokładnie na jego podstawie są uprawnienia kontrolne stowarzyszenia wobec zagranicznych agencji pracy tymczasowej.



**SOLVIT** to system, w ramach którego urzędy administracji państwowej w krajach UE oraz w Islandii, Liechtensteinie i Norwegii pomagają obywatelom i przedsiębiorcom w rozwiązywaniu problemów wynikających z błędnego stosowania przepisów unijnych (<https://www.gov.pl/web/rozwoj/solvit>).

## 10. Wydawanie identyfikatorów budowlanych

---

Od 1 lipca 2016 r. w odniesieniu do pracowników sektora budowlanego w kraju X wymagana jest specjalna karta identyfikacyjna. Celem wprowadzenia systemu było przede wszystkim zwiększenie poziomu bezpieczeństwa pracy na budowach i ograniczenie nielegalnego zatrudnienia w budownictwie (karta obowiązuje bezwzględnie wszystkich przebywających na budowie). Karta powinna ujednoclić system pracy dla wszystkich przedsiębiorców działających w kraju X w tym sektorze. Niemniej, w związku z porozumieniem związków zawodowych zawartym w 2019 r. **doszło**

**do pewnej dyskryminacji w zakresie wymogów, jakie muszą spełnić m.in. pracownicy z Polski.**

Po pierwsze przedsiębiorcy świadczący usługi budowlane w kraju X zostali zobowiązani do wymiany wszystkich kart swoich pracowników (również tych niedawno wyrobionych i opłaconych). **Nowy system nie przewiduje systemu rekompensat względem już opłaconych i wydanych na konkretny okres kart. Ponadto, pojawił się problem uznawania polskich dowodów osobistych wydanych przed 1 marca 2015 r. jako dowodów tożsamości.** Przyczyną braku uznawalności polskiego dowodu osobistego jest fakt, że informacje wymagane przez firmę przy skanowaniu dokumentu

znajdują się na obu stronach polskiego dowodu osobistego. Z tego względu pracownicy polskich firm są zmuszeni do wyrabiania paszportów. Firma wydająca identyfikatory potwierdziła, że „instytucje (i ich pracownicy) skanujące dokumenty nie są odpowiednio zabezpieczone, aby pobierać dane z obydwu stron polskiego dokumentu (chodzi o wiarygodność instytucji, którym zostało zlecone skanowanie dokumentów)”. Obecnie nie ma planów dostosowania systemu, tak aby była możliwość uznawania polskich dokumentów wydanych przed 1 marca 2015 r.

System opiera się na porozumieniu związków zawodowych i związków pracodawców w sektorze budowlanym (nie ma przepisów ustawowych, ani administracyjnych będących podstawą nowych regulacji). W kwietniu 2019 r. wszystkie firmy z systemu zostały poinformowane, że poprzednie karty będą nieważne od 20 czerwca 2019 r. i powinny one jak najszybciej złożyć wnioski o wydanie nowych kart (termin ten przedłużono do stycznia 2020 r.). W tym momencie nie ma żadnych przewidzianych sankcji za brak nowego identyfikatora. Dodatkowo nie przewidziano okresu przejściowego na wymianę kart.

## 11. Utrudniony dostęp do informacji o delegowaniu na stronach internetowych

---

Strona internetowa w kraju X, za pośrednictwem której zgłasza się pracowników delegowanych, nie jest przejrzysta. Przepisy krajowe, postanowienia układów zbiorowych oraz procedury dotyczące delegowania dostępne są wyłącznie w języku państwa X.

Pomimo braku obowiązku tłumaczenia ww. na język angielski (stanowisko KE), **brak tłumaczenia stanowi jednak poważne utrudnienie dla przedsiębiorstw delegujących pracowników.**

## 12. Obowiązek posiadania przez firmę transportową przedstawiciela

Wymaganie dla zagranicznych firm transportowych dotyczy posiadania przedstawiciela w kraju X niezależnie od częstotliwości świadczenia usług w tym kraju. Jest to uciążliwe oraz kosztowne dla firm, które rocznie wykonują zaledwie kilka zleceń do tego kraju.

Obowiązek posiadania stałego przedstawiciela w państwie przyjmującym przez firmę transportową nie wydaje się być niezgodny z przepisami UE, w szczególności z art. 9 dyrektywy 2014/67/UE, który dotyczy wymogów administracyjnych i środków kontrolnych stosowanych w państwie przyjmującym. Zgodnie z art. 9 ust. 1 lit. e) państwo członkowskie może wprowadzić wobec firm zagranicznych wymóg wskazania osoby do kontaktów ze swoimi organami. Wymóg ten jest interpretowany przez KE jako obowiązek posiadania stałego przedstawiciela przez cały okres delegowania.

Faktem jest jednak, że **w przypadku firmy transportowej prowadzącej w państwie przyjmującym jedynie bardzo ograniczoną i sporadyczną działalność, stosowanie tego wymogu okazuje się w praktyce prowadzić do nadmiernych utrudnień** i nie można uznać go za konieczny dla efektywnego monitorowania zgodności działania firmy zagranicznej z przepisami dyrektywy o delegowaniu. Art. 9 dyrektywy wdrożeniowej pozostawia państwom członkowskim szeroki margines swobody, ale wobec wszystkich obowiązków nakładanych na firmy zagraniczne powinien być stosowany test proporcjonalności. Wynika to wprost ze zdania pierwszego w art. 9 ust. 1.



**Lighten the Load** ([https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/lighten-load\\_pl](https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/lighten-load_pl)) - za pośrednictwem internetowego formularza znajdującego się na tej stronie każdy może zaproponować, jak ulepszyć prawo UE i zmniejszyć obciążenia regulacyjne. Forum, w ramach którego Komisja Europejska, organy krajowe i inne zainteresowane podmioty odbywają regularne spotkania służące doskonaleniu obowiązującego prawodawstwa UE to platforma REFIT.

## 13. Różne regulacje krajowe dotyczące emisji formaldehydu z mebli

---

W kilku krajach zostały wprowadzone regulacje krajowe dotyczące emisji formaldehydu z materiałów drewnopochodnych/mebli, które w różny sposób określają dopuszczalne limity stężeń oraz różne inne wymagania w zakresie tych emisji (m.in. określone oznakowanie).

O ile **takie działania państw członkowskich** co do zasady nie jest sprzeczne z prawem unijnym (choć pozostaje kwestia proporcjonalności zastosowanego środka) należy jednak uznać, że **mogą powodować problemy w handlu takimi produktami na rynku**

**wewnętrznym**. Wydaje się, że rozwiązaniem tego problemu mogłaby być harmonizacja na szczeblu unijnym, tj. ustanowienie ogólnounijnego limitu stężenia dla formaldehydu w drewnopochodnych wyrobach meblarskich.



---

# Wnioski

Barierę transgraniczną, z którymi spotykają się przedsiębiorcy na rynku UE, mogą przybrać różną formę, mieć różny charakter. **Zaprezentowane w raporcie przykłady pokazują, że wynikają one nie tylko z nieprzestrzegania przepisów UE przez państwo członkowskie (w tym błędną interpretację tych przepisów przez organy publiczne, tj. korzystniejszą dla danego państwa członkowskiego), lecz także ze względu na brak informacji lub udostępnianie jej w sposób nieprzystępny dla przedsiębiorcy z zagranicy.** Niejednokrotnie też państwa członkowskie sięgając po przyznaną im swobodę kształtowania regulacji krajowych tworzą ponadprzeciętne wymagania, które wydają się być sprzeczne z zasadą proporcjonalności. Jednocześnie uwidacznia się problem zezwalania przez państwo członkowskie na przejmowanie pewnych jego funkcji władczych przez podmioty prywatne (za przykład mogą tu posłużyć relacje przedsiębiorców zagranicznych z podmiotami prywatnymi w innym państwie członkowskim, które przywłaszczają sobie rolę „kontrolną” w pewnych sytuacjach).

Powyższe wskazuje na konieczność głębszej refleksji nad wprowadzanymi regulacjami (zarówno na poziomie unijnym jak i krajowym) oraz racjonalnej i otwartej dyskusji, uwzględniającej różnicę między państwami

wynikające z uwarunkowań kulturowych i społecznych. W debacie tej należy wsłuchać się w głos samych przedsiębiorców, bo jak podkreśla The Economist<sup>3</sup> aż 83 % przedsiębiorstw w UE obawia się złożoności administracyjnej przy przekraczaniu granic. Swoboda nadana państwom członkowskim nie może stanowić przyczynku do stwarzania różnic zaprzeczających ideom europejskim.

Lepsze funkcjonowanie rynku wewnętrznego powinno być celem wszystkich jego uczestników. Dlatego przedsiębiorcy i obywatele UE mają możliwość złożenia skargi na niezgodne z zasadami rynku wewnętrznego praktyki innych państw członkowskich, zarówno poprzez nieformalny system **SOLVIT**, jak i w drodze oficjalnej skargi do Komisji Europejskiej. Jednak **nie tylko Komisja Europejska dysponuje narzędziami do przeciwdziałania nieprawidłowościom w tym zakresie.** Każde państwo może na bieżąco weryfikować w ramach systemu **IMI i TRIS** wprowadzane w przepisach krajowych innych państw członkowskich wymogi techniczne i wymogi nakładane na usługodawcę. **Państwa mają obowiązek notyfikowania norm technicznych i wymogów wynikających z dyrektywy usługowej wraz z uzasadnieniem**

---

<sup>3</sup> “An unconscious uncoupling” The Economist, September 14th, 2019.



**wskazującym na proporcjonalność podejmowanych działań.** Inne państwa mogą to kwestionować i mobilizować Komisję do podjęcia odpowiednich kroków. Dodatkowo, **każdy obywatel napotyający na obciążenia administracyjne pochodzące bezpośrednio z przepisów UE ma prawo złożyć odpowiedni wniosek on-line** (strona „**Lighten the Load**”). Wszystkie spełniające kryteria wnioski są analizowane przez członków Platformy **REFIT**, którzy na tej podstawie formułują rekomendacje dla Komisji.

Dlatego też, zachęcamy do zgłaszania kolejnych napotykanymi przez polskich przedsiębiorców barier na rynku wewnętrznym (na adres: sekretariatDSE@mr.gov.pl). Wykorzystując dostępne narzędzia możemy skutecznie je ograniczać.

Mamy nadzieję, że niniejszy raport wniesie wkład w aktualnie toczącą się na forum europejskim debatę dotyczącą przyszłości rynku wewnętrznego i pomoże w znalezieniu rozwiązań dla jego lepszego funkcjonowania. Planujemy dalszą jego rozbudowę o kolejne informacje przekazywane przez przedsiębiorców.

