

**Konferencja „Delegowanie
pracowników w kontekście
przepisów o swobodzie
przemieszczania się i koordynacji
systemów zabezpieczenia
społecznego.
50 lat rozporządzenia nr 1612/68”**

Wprowadzenie

Dnia 3 lipca 2018 r. w Centrum Partnerstwa Społecznego „Dialog” w Warszawie odbyła się międzynarodowa konferencja „Delegowanie pracowników w kontekście przepisów o swobodzie przemieszczania się i koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego. 50 lat rozporządzenia nr 1612/68”. Spotkanie było częścią międzynarodowego projektu „Free Movement of Workers and Social Security Coordination (MoveS)” finansowanego przez Komisję Europejską oraz koordynowanego przez firmy Eftheia i Deloitte. W projekcie uczestniczy również Uniwersytet Lublański i Uniwersytet w Poitiers.

Konferencja była podzielona na 2 sesje. Pierwsza z nich odnosiła się do zagadnień związanych z delegowaniem pracowników w kontekście przepisów dotyczących swobody przemieszczania się i koordynacji. Druga część była poświęcona 50 rocznicy rozporządzenia nr 1612/68 (obecnie nowego rozporządzenia nr 492/2011), a w szczególności podniesieniu świadomości partnerów społecznych, prawników, sędziów, organizacji pozarządowych, ekspertów, naukowców oraz innych osób w zakresie zasady równego traktowania.

W konferencji wzięli udział przedstawiciele Komisji Europejskiej, krajowi przedstawiciele władzy i instytucji właściwych oraz polscy i unijni eksperci, którzy zajmują się tematyką delegowania pracowników. Podczas spotkania zostały zaprezentowane problemy i przeszkody, które powstają na obecnym etapie stosowania regulacji dotyczących swobody przemieszczania się obywateli UE oraz koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego. Adresatami byli: eksperci, środowiska naukowe, sędziowie, pracodawcy, związki zawodowe, reprezentanci administracji publicznej, a także przedstawiciele instytucji gwarantujących ochronę osobom korzystającym z prawa do przemieszczania się w Unii Europejskiej.

Otwarcie konferencji

Dr Łukasz Arendt, dyrektor Instytutu Pracy i Spraw Socjalnych, otwierając spotkanie, podkreślił, że kolejny raz w Warszawie gościmy wybitnych specjalistów, badaczy i ekspertów, którzy zajmują się istotną problematyką przepływu zasobów ludzkich w krajach Unii Europejskiej. 50 rocznica podpisania rozporządzenia nr 1612/68 w tej sprawie zbiega się z jubileuszem 100-lecia odzyskania przez Polskę niepodległości. Problematyka delegowania pracowników od dłuższego czasu stanowi istotną kwestię w debacie publicznej na poziomie krajowym i międzynarodowym. Dr Ł. Arendt wyraził podziękowanie prof. dr hab. Gertrudzie Uścińskiej, która jest krajową ekspertką MoveS, za jej zaangażowanie w realizację projektu i innych tego typu przedsięwzięć, które posiadają wartość zarówno naukową, jak i praktyczną.

Prof. G. Uścińska wyraziła nadzieję, że seminarium jest odpowiedzią na zapotrzebowanie społeczne w zakresie aktualnej informacji, wiedzy i wymiany dobrej praktyki

w obszarze prawa socjalnego oraz prawa do swobodnego przemieszczania się. Profesor podkreśliła, że z punktu widzenia sytuacji ekonomicznej i gospodarczej Polska korzysta w największym stopniu z prawa do delegowania. Na takich instytucjach jak ministerstwo właściwe czy instytucja ubezpieczeniowa właściwa spoczywa obowiązek posiadania aktualnych informacji, przygotowania wytycznych i decyzji w oparciu na najlepszej wiedzy prawniczej. Prof. G. Uścińska zaznaczyła, że w tym roku, oprócz wspomnianego wcześniej jubileuszu 100-lecia odzyskania przez Polskę niepodległości, przypada 100-lecie powołania Międzynarodowej Organizacji Pracy. Profesor życzyła wszystkim zebranych uczy intelektualnej podczas konferencji.

Prof. Filip van Overmeiren z Uniwersytetu w Gandawie i Uniwersytetu w Brukseli, przedstawiciel MoveS, podkreślił, że polskie seminarium jest najciekawszym w Europie w ramach tego projektu. Projekt MoveS realizowany w latach 2018–2021 bazuje na sieci niezależnych ekspertów prawnych zajmujących się swobodnym przepływem pracowników oraz koordynacją systemów zabezpieczenia społecznego. Inicjatywa obejmuje Europejski Obszar Gospodarczy. Wśród jej celów można wymienić: zapewnienie wysokiej jakości ekspertyzy prawnej w obszarze koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego i swobody przemieszczania się, upowszechnianie specjalistycznej wiedzy oraz pogłębianie świadomości ekspertów i praktyków poprzez organizację seminariów, dzielenie się informacją, budowanie sieci między zainteresowanymi stronami.

Carita Rammus i Malcolm Scicluna z Komisji Europejskiej przedstawili ostatnie wydarzenia na szczeblu UE dotyczące koordynacji zabezpieczenia społecznego i swobodnego przepływu. Delegowaniem pracowników i zabezpieczeniem społecznym zajmuje się dyrektywa 96/71, dyrektywa wdrożeniowa i nowa dyrektywa. Warto patrzeć na nie całościowo. Pierwsza z nich określa, czym jest delegowanie pracowników w aspekcie transgranicznego świadczenia usług. Dokument wykonawczy daje pewne instrumenty efektywnego wdrażania dyrektywy, zaś nowa norma uaktualnia pewne zasady w dziedzinie delegowania. Możemy wyróżnić trzy rodzaje delegacji. Pierwsza to tradycyjna forma, w której usługodawca pochodzi z jednego kraju, chce przenieść się do drugiego państwa i tam świadczyć swoją usługę (odbywa się to za pośrednictwem pracowników wysłanych do kierowanego kraju). Druga forma dotyczy tej samej korporacji i polega na delegowaniu między jedną a drugą spółką należącą do tego samego przedsiębiorstwa. Trzeci rodzaj dotyczy działań agencji pracy tymczasowej, które wysyłają pracownika do innego kraju, z tej pracy korzysta inny podmiot. Celem dyrektywy jest chronienie pracowników i zapewnienie tych samych zasad dla wszystkich usługodawców.

W 2016 r. została zaproponowana przez Komisję nowa dyrektywa. Zmiany, które wprowadzono, dotyczą m.in. minimalnych stawek wynagrodzenia, zakwaterowania pracowników, wprowadzenia ograniczeń czasowych odnoszących się do okresu delegowania, zastępowania pracowników delegowanych, uniwersalnych porozumień zbiorowych, wzmocnionych struktur współpracy administracyjnej oraz delegacji pozornych. Nowe elementy dotyczą m.in. czasowej pracy agencyjnej czy pokrycia kosztów związanych z delegacją. Państwa członkowskie będą musiały przenieść dyrektywę do prawa krajowego do lipca 2020 r. Ponadto powstanie Europejski Urząd ds.

Pracy, którego celem będzie obowiązkowe stworzenie lepszego dostępu do informacji, wzmocnienie współpracy między urzędami krajowymi, wdrożenie różnych form mediacji (w tym również w obszarze swobodnego przepływu pracowników). Urząd będzie koncentrował się na pracownikach, pracodawcach i urzędach krajowych, będzie to jednocześnie zbiór wiedzy eksperckiej mającej źródło w określonych instytucjach na poziomie unijnym.

Debata: Delegowanie pracowników w kontekście przepisów o swobodzie przemieszczania się i koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego

Kolejnym punktem konferencji była debata na temat delegowania pracowników poświęcona przepisom o swobodzie przemieszczania się i koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego. Uczestniczyli w niej oprócz wspomnianych przedstawicieli Komisji Europejskiej Robert Lisicki (dyrektor Departamentu Pracy, Dialogu i Spraw Społecznych, z Konfederacji Lewiatan), Jakub Kus (ze Związku Zawodowego „Budowlani”), Michał Szypniewski (z Uniwersytetu Gdańskiego i NSZZ „Solidarność”), Robert Wójcik (dyrektor Departamentu Koordynacji Systemów Zabezpieczenia Społecznego w Ministerstwie Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej) oraz dr Andrzej Szybkie (dyrektor Departamentu Rent Zagranicznych ZUS). Otwierając debatę, prof. G. Uścińska podkreśliła, że nadal mamy do czynienia z wątpliwościami i rozbieżnościami interpretacyjnymi dotyczącymi stosowania w praktyce przepisów o delegowaniu. Kraje powinny wymieniać się doświadczeniami z zakresu lepszych metod zarządzania tymi uregulowaniami. Poniżej przedstawiono wybrane zagadnienia poruszane podczas dyskusji.

C. Rammus przyznała, że w dyrektywie o delegowaniu pracowników nie ma zakazu mówiącego o tym, że jednego pracownika możemy zastąpić innym, pod warunkiem że odbędzie się to w ramach jednego zlecenia oddelegowania (muszą to być te same zadania i ten sam pracodawca). W takiej sytuacji kumuluje się okres pracy. Dyrektywa ta nie będzie dotyczyła osób samozatrudnionych, ale pracowników. C. Rammus zwróciła uwagę na to, że Europejski Urząd ds. Pracy ma zostać wprowadzony, aby poprawić jakość współpracy między państwami członkowskimi, stanie się on platformą porozumienia dla ekspertów z różnych dziedzin.

Zdaniem M. Scicluny wiele elementów związanych z wdrażaniem rozporządzenia zależy od odpowiedniej współpracy, sprawności działania i przejrzystości procesu dotyczącego implementacji uregulowań. Istotne jest, aby wszystkie instytucje sprawnie koordynowały własną pracę. M. Scicluna wyraził nadzieję, że wszystkie propozycje Komisji Europejskiej, mimo że przez niektórych uważane są za błędne, tak naprawdę służą

podniesieniu jakości współpracy i koordynacji działań przez państwa członkowskie. Jeśli bierzemy pod uwagę wprowadzenie minimalnego okresu, po upływie którego pracownika można zastąpić kolejnym, to jest to rozwiązanie zasadne, gdyż obecny system nie zawsze się sprawdza, szczególnie gdy jedno państwo członkowskie wnosi o udzielenie informacji przez drugie, a taka wiadomość nie napływa. Działania te mają za zadanie poprawę jakości współpracy w obszarze zabezpieczenia społecznego.

Dyrektor R. Lisicki przyznał, że występują duże problemy dotyczące rewizji dyrektywy o delegowaniu i projektowanych zmian o koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego, gdyż stoją one w sprzeczności z celami, którym powinny służyć, czyli przejrzystości i stabilności. Po wejściu nowych przepisów w życie może się okazać, że pracodawca nie będzie wiedział, jakie regulacje ma stosować w praktyce. W kontekście uregulowań o koordynacji ubezpieczeń społecznych dyrektor R. Lisicki podkreślił, że nie jest usatysfakcjonowany proponowanym przepisem dotyczącym wydłużenia do 3 miesięcy okresu, od którego uzależnia się możliwość uzyskania oddelegowania. Ponadto monitorowanie wdrażania nowych instrumentów i dyrektywy przez poszczególne państwa członkowskie jest wyzwaniem. Dotychczasowa praktyka budzi pewne wątpliwości, jak poradzimy sobie z implementacją tych przepisów. Planowana Agencja ds. Zatrudnienia ma obejmować obszar delegowania pracowników i koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego oraz dotyczyć różnych sektorów, np. transportu. Stworzenie takiej instytucji może wprowadzić niepewność co do tego, kto tak naprawdę jest strażnikiem traktatów: Komisja Europejska czy Agencja?

J. Kus przyznał, że w omawianym obszarze występuje więcej pytań niż odpowiedzi. Jego zdaniem nie zachodzą istotne różnice między poprzednimi a nowymi rozwiązaniami zrewidowanej dyrektywy o delegowaniu w zakresie zastępowania pracowników delegowanych. Dopóki zastępowanie pracowników delegowanych nie jest wykorzystywane w innym celu, niż pierwotnie przewidywano, to te rozwiązania są akceptowalne. Niemniej jednak OPZZ oczekuje pewnych wyjaśnień odnośnie nowych rozwiązań zrewidowanej dyrektywy. W opinii Związku wprowadzone w niej zmiany idą w dobrym kierunku, ale należy zadać sobie pytanie, jaka jest relacja między implementacją dyrektywy wykonawczej a zrewidowaną dyrektywą przyjętą obecnie. W procedowaniu nowych rozwiązań w ramach dyrektywy o delegowaniu pracowników można dostrzec element protekcyjizmu. Priorytetem jest spójność rozwiązań zawartych w dyrektywie z ustaleniami przyjętymi w obszarze zabezpieczenia społecznego. Można mieć nadzieję, że Europejski Urząd ds. Pracy będzie miał przede wszystkim funkcję koordynacyjną z punktu widzenia wdrażanych uregulowań oraz związanych z nią rozwiązań w zakresie zabezpieczenia społecznego. J. Kus stwierdził, że dyrektywa o delegowaniu wiąże się z wysokim ryzykiem naruszeń zarówno w zakresie prawa pracy, jak i zabezpieczenia społecznego. Znajduje się ona na pograniczu swobody świadczenia usług i swobody przepływu osób. Powstaje pytanie, czy instytucje właściwe będą chciały ze sobą współpracować. Minimalny poziom współpracy oznacza konieczność wymiany rzetelnej wiedzy. Nie zawsze ma to miejsce, co jest skutkiem bałaganu i świadomej działalności dezinformacyjnej. Dla poprawy działań informacyjnych można wprowadzić standardowe pytania,

które będą zadawane przy składaniu formularza A1, a także ujednolicić definicje (pewne kwestie w dyrektywie są nieprecyzyjne).

M. Szywniewski podkreślił, że nie do końca wiadomo, o jakim delegowaniu mówimy, gdyż każda mobilność pracownicza jest w Polsce tradycyjnie nazywana delegowaniem. W kwestii kryterium zastępowania pracowników delegowanych mamy do czynienia z większym rygoryzmem odnośnie obowiązujących zasad. Warto zastanowić się, dlaczego zaostrzamy regulacje, które powinny służyć temu, żeby dany pracownik nie utracił praw w wyniku swobody świadczenia usług. Wpływ dyrektywy wykonawczej na swobodny przepływ usług może być znaczący, gdyż ustanawia ona szereg kosztownych obowiązków administracyjnych. Nie ma tam zróżnicowania ze względu na kryterium zatrudnienia (bez względu na to, czy ktoś zatrudnia małą, czy dużą liczbę pracowników, musi wyznaczyć osobę kompetentną do kontaktu z organem kontrolnym właściwego państwa). Mamy sankcje dla zagranicznych usługodawców, którzy nie przestrzegają przepisów prawa pracy w państwie przyjmującym. Regulacje te można pozyskać z internetu, zdarza się, że ich brakuje lub nie są przetłumaczone, co stwarza duże pole do interpretacji. Dyrektor R. Wójcik przyznał, że propozycje zapisów dotyczących zastępowania pracowników koncentrują się na zaostrzeniu wymogów. Niektóre proponowane rozwiązania mogą stworzyć nowe bariery w korzystaniu z możliwości delegowania pracowników lub równoległego wykonywania pracy w co najmniej dwóch państwach członkowskich. Proponowany rygoryzm przepisów nie zawsze musi przyczynić się do zwalczania naruszeń. Dyrektor R. Wójcik przypomniał, że od umowy rzymskiej o zabezpieczeniu społecznym pracowników migrujących drogi prawa pracy i zabezpieczenia społecznego rozeszły się. Mamy do czynienia z innymi metodami. Wyraził także obawę dotyczącą mieszania systemów, czyli wzajemnego korzystania z rozwiązań, które nie pasują do ducha prawa zabezpieczenia społecznego. Nie są wskazane praktyki występujące w UE, gdzie organy kontrolne działające w zakresie prawa pracy czy prawa podatkowego lekceważą istnienie aktualnie wydanych dokumentów PD A1 (nie uznają obowiązującego prawa, a także orzeczeń Trybunału Sprawiedliwości). Współpraca międzynarodowa między instytucjami właściwymi powinna odznaczać się lojalnością. Dyrektor stwierdził, że z perspektywy władzy właściwej kooperacja jest obowiązkiem wynikającym z Traktatu, a bezpośrednio – z przepisu art. 76 rozporządzenia podstawowego. Powinna być ona wspierana, rozszerzana i opierać się na zasadach lojalności, gdyż jest to podstawa funkcjonowania przepisów o koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego. Z naszego punktu widzenia najważniejsze są: zapewnienie pewności w obrocie prawnym i przewidywalność działania instytucji właściwych naszych lub obcych. W opinii dyrektora R. Wójcika Europejski Urząd ds. Pracy jest zlepkiem różnych funkcji. Można zadać sobie pytanie, czy powinien mieć realną władzę i wpływ na inspekcję pracy w każdym z państw. Zdaniem panelisty projekt ten nie jest do końca przemyślany.

Zdaniem dra A. Szybkie można mieć wątpliwości co do zaostrzenia kryteriów zastępowalności pracowników delegowanych. Proponowane zmiany wskazują na deficyt zaufania, który wynika z niezrozumienia zasad legislacyjnych i specyfiki określonych instytucji oraz otoczenia prawnego (odmienne prawo podatkowe czy cywilne w różnych

państwach członkowskich). W opinii dra A. Szybkie walka z różnego rodzaju patologiami będzie równie trudna po nowelizacji przepisów, co przed nią. Bardziej pożądane od zmian legislacyjnych byłyby w pierwszej kolejności pewne rozwiązania oparte na współpracy i wymianie dobrych praktyk. Doktor podkreślił, że ZUS scentralizował wystawianie A1. Przedstawiciele Zakładu zapoznają się z rozwiązaniami zagranicznymi, uczestniczą w seminariach oraz wymianie dobrych praktyk i informacji, co służy poznaniu specyfiki funkcjonowania różnych instytucji i standardów wystawiania poszczególnych dokumentów.

W czasie dyskusji odniesiono się do zagadnienia zakazu zastępowania pracowników delegowanych. Można zadać sobie pytanie, co zrobić w przypadku realizacji różnych projektów, przerwy czasowej między nimi lub gdy pracodawca ma problemy ze znalezieniem odpowiedniego personelu na rodzimym rynku pracy na potrzeby danego projektu. Ten zakaz może być problematyczny dla systemów zabezpieczenia społecznego. Potrzebne są określone kryteria w tym zakresie; w UE mamy do czynienia ze swobodnym przepływem usług (pracodawcy nie powinno ograniczać się w zakresie wysyłania w różne miejsca pracowników). Musimy mieć pewność, że będzie przestrzegana zasada równego traktowania w kwestii swobodnego przepływu pracowników. Została sporządzona kwerenda wszystkich nowych wymagań obowiązujących pracodawców państw członkowskich. Możemy wyróżnić 3 rodzaje obowiązków pracodawców: notyfikacja z wyprzedzeniem, powołanie osoby odpowiedzialnej za kontakty z urzędami oraz utrzymywanie odpowiedniej dokumentacji socjalnej. Jeśli pracownik wyjeżdża w podróż służbową, pracodawca będzie musiał zgłosić notyfikację do odpowiedniego urzędu. Wielu pracodawców nie śledzi swoich pracowników przebywających w podróżach służbowych (np. podczas zmiany kraju pobytu). W obszarze notyfikacji powinny być stosowane pewne wyjątki, np. w przypadku konferencji lub niektórych zawodów, przykładowo wśród sportowców. Można spodziewać się, że będziemy spotykać się z licznymi przypadkami naruszania przepisów. Dyrektywę wdrożeniową wprowadzono z uwagi na problemy w określonych sektorach, takich jak sektor budowlany, transport, sektor pracowników sprzątających, ogrodnictwo czy sadownictwo. Może okazać się, że pracownicy zatrudnieni na uczciwych zasadach znajdują się pod specjalnym nadzorem, a pracodawcy dopuszczający się nieuczciwych praktyk nie będą zainteresowani nowo wprowadzonymi przepisami. W trakcie dyskusji poruszono problemy sektora transportowego. Praktyka pokazuje, że w przypadku tej branży występują ograniczenia w świadczeniu usług związane z niejasnymi przepisami. Skutkiem tego jest wycofywanie się z rynku pracodawców, których nie stać na ponoszenie wysokich kosztów administracyjnych. Można odnieść wrażenie, że docieklivość Komisji Europejskiej w sprawach dotyczących naruszania swobody świadczenia usług jest różna w zależności od państwa. Problemem jest też zaufanie przedsiębiorców do instytucji europejskich. Wskazane jest mniej ogólnikowe i uproszczone postrzeganie sytuacji pracodawców w obszarze ubezpieczeń i prawa pracy.

Podsumowując tę część konferencji, prof. G. Uścińska zaznaczyła, że delegowanie pracowników jest skomplikowanym i obszernym zagadnieniem. Powinniśmy dążyć do upraszczania przepisów, gdyż wielość regulacji dotyczących tych samych lub podobnych sfer utrudnia, a nawet czasami uniemożliwia ich stosowanie.

50 lat rozporządzenia nr 1612/68 (nowe rozporządzenie 492/2011)

W sesji popołudniowej poświęconej 50-leciu rozporządzenia nr 1612/68 dr Iliana Christodoulou-Varotsi, ekspert wizytujący MoveS, oraz prof. F. van Overmeiren przedstawili kwestię dotyczącą równego traktowania w zatrudnieniu. Dr I. Christodoulou-Varotsi podkreśliła, że pewność prawna jest kwestią kluczową dla sprawnego funkcjonowania gospodarki i administracji. Jest to wyzwanie, któremu należy sprostać. Zgodnie z opinią Komisji Europejskiej w 2017 r. było 11,8 mln przemieszczających się Europejczyków. Głównymi miejscami pobytu są Niemcy i Wielka Brytania. Polska jest krajem docelowym dla ludności pochodzącej z państw, które przyłączyły się do Unii Europejskiej w latach 2004–2013 r. Zasada niedyskryminowania posiada wiele aspektów w prawie europejskim i dotyczy wyrównania w traktowaniu m.in. kobiet i mężczyzn w oparciu na przesłankach etnicznych, narodowościowych czy w zakresie zatrudnienia. Po wielu latach funkcjonowania Unii Europejskiej mogą wystąpić okoliczności, wobec których nie mamy jednoznacznej odpowiedzi, jeśli mówimy o kwestiach nierównego traktowania. Dyskryminacja może mieć charakter pośredni lub bezpośredni. W większości przypadków przybiera ona formę pośrednią i przez to jest trudniejsza do wykrycia. Na ten rodzaj składają się zasady i działania oparte na kryteriach innych niż narodowościowe, jednak prowadzą do tych samych skutków. W przypadku zasady niedyskryminowania zatrudnienie rozumiane jest w najszerszym sensie i obejmuje sprawy związane z angażowaniem, wynagradzaniem, zwalnianiem, rozwojem zawodowym, przekwalifikowaniem pracowników. Dr I. Christodoulou-Varotsi powołała się na przypadek osoby, której czas doświadczenia zawodowego, które zdobyła w jednym z państw członkowskich, nie został uznany w drodze awansu w kraju, w którym wtedy pracowała. Decyzji w tej sprawie nie zmienił fakt, że w obu państwach pracowała w podobnych instytucjach. Warto spytać, dlaczego po tylu latach orzecznictwa mamy do czynienia z tego typu sprawami. Zasada niedyskryminowania działa w dwóch kierunkach – odnosi się do osób nowo przybyłych, poszukujących pracy oraz tych, które miały pracę, ale ją utraciły i pozostały, aby znaleźć kolejną. Prelegentka podkreśliła, że należy równoważyć *status quo* z prawem. Ponadto trzeba dążyć do formułowania obiektywnego uzasadnienia w wypadku jakichkolwiek odchyleń – podstawowe prawa człowieka w świetle europejskiej Karty powinny być chronione. Zdaniem prelegentki są to kluczowe elementy prawidłowego wdrażania aktów prawnych.

Prof. G. Uścińska oraz mecenas Paulina Roicka-Gruca z ZUS przygotowały referat na temat korzyści socjalnych w rozumieniu dawnego rozporządzenia 1612/68 i nowego rozporządzenia nr 492/2011 z uwzględnieniem wyroków Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej. Mecenas P. Roicka-Gruca zaprezentowała definicję korzyści socjalnych według Trybunału. Pojęcie to jest dosyć szerokie i jednocześnie nieostre, co wynika z tego, że termin ten nie jest zdefiniowany zarówno w rozporządzeniu 492/2011, jak i w 1612/68. Występuje szerokie orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości w tym zakresie. Zdaniem

Trybunału przez korzyści socjalne należy rozumieć wszelkie świadczenia, uprawnienia i usługi, które bez względu na ich związek z umową o pracę przyznawane są pracownikom krajowym przede wszystkim z uwagi na obiektywny przymiot bycia pracownikami lub ze względu na okoliczność zamieszkiwania na terytorium państwa, a ich rozszerzenie na osoby aktywne zawodowo będące obywatelami innych krajów członkowskich ma służyć wspieraniu ich mobilności wewnątrz Unii Europejskiej. Taka szeroka interpretacja Trybunału odnośnie wspomnianych świadczeń ma na celu promowanie swobodnego przemieszczania się osób pracujących wewnątrz UE i integrację pracowników migrujących i ich rodzin ze społeczeństwem państwa przyjmującego. W kontekście zakresu podmiotowego w aktualnym stanie prawnym korzyści socjalne i podatkowe są adresowane przede wszystkim do pracowników migrujących, jak również są kierowane do ich rodzin (w tym dla członków rodziny pracownika migrującego, który zmarł, o ile mieszkają nadal w przyjmującym państwie członkowskim). Jeśli świadczenie, które kierowane jest do członków rodziny, nie ma związku z sytuacją samej osoby pracującej, nie można go uznać za korzyść socjalną w rozumieniu rozporządzenia 1612/68. Zakres przedmiotowy tych świadczeń obejmuje: zasiłki z tytułu opieki nad dzieckiem, zasiłki wychowawcze, świadczenia rehabilitacyjne dla osób niepełnosprawnych, świadczenia minimalne przyznawane osobom młodym, które stały się niepełnosprawne przed wejściem na rynek pracy, minimalne środki na utrzymanie (co ułatwia mobilność pracowników wewnątrz Unii Europejskiej), środki finansowe na pokrycie kosztów pogrzebu, pomoc finansową na sfinansowanie kosztów studiów dla dzieci pracowników migrujących oraz kartę zniżkową dla dużych rodzin. Trybunał Sprawiedliwości wielokrotnie orzekał, że zakaz dyskryminacji w dostępie do korzyści socjalnych stanowi istotny element zasady równego traktowania pracowników migrujących. Zgodnie z tą zasadą zabroniona jest nie tylko jawna dyskryminacja ze względu na przynależność państwową, ale również wszystkie inne ukryte jej formy, które przez zastosowanie kryteriów różnicujących prowadzą do tego samego skutku. Odnośnie zasad przyznawania takich świadczeń Trybunał uznał za pośrednio dyskryminujący m.in. wymóg posiadania miejsca zamieszkania na terytorium przyjmującego państwa członkowskiego, a także przyznanie środków na pokrycie kosztów pogrzebu członka rodziny pracownika migrującego, pod warunkiem że pochówek odbędzie się na terenie państwa przyjmującego.

Prof. G. Uścińska zaznaczyła, że rozporządzenie 1612/68 wpłynęło na zmianę innych źródeł prawa unijnego. Sens tym przepisom nadano przez liczne wyroki Trybunału Sprawiedliwości. Trybunał reprezentuje dość szerokie podejście do korzyści socjalnych. Prelegentka podkreśliła, że po 50 latach od przyjęcia rozporządzenia nr 1612/68 można dostrzec jego duży wpływ na kształtowanie się praw pracowników migrujących i sytuacji prawnej członków rodziny, którzy z nimi mieszkają. Wspomniane rozporządzenie zostało zastąpione nowym z uwagi na zmiany jego i regulacji prawnych. Występują kolizje, które pojawiają się z uwagi na współistnienie rozporządzenia 492/2011 i przepisów o koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego. Zachodzą problemy między tym rozporządzeniem, dyrektywą pobytową a innymi postanowieniami. Daleko idąca dywersyfikacja regulacji prawnych jest istotną barierą w jasnym ustaleniu statusu

prawnego obywatela, który korzysta z prawa do przemieszczania się. Należy w związku z tym dążyć do uproszczenia w tym obszarze, aby prawo służyło przede wszystkim tym, którzy z niego korzystają.

Wystąpieniom prelegentów towarzyszyła dyskusja, która dowiodła, że stosowanie przepisów o delegowaniu pracowników nastęrcza wiele problemów i wątpliwości odnośnie interpretacji uregulowań. W tej części konferencji prof. Monika Tomaszewska z Uniwersytetu Gdańskiego zwróciła uwagę na to, że ze zjawiskiem tym wiąże się określona koncepcja pracownika. Kryteria ustalenia jego statusu zostały tak postanowione, aby zagwarantować prawo do swobodnego przepływu w celach zarobkowych jak największej liczbie osób. Pojawia się również kwestia dotycząca definicji pracownika migrującego, która nie jest do końca jasna. Następnym wątkiem, który pojawił się podczas dyskusji, były kryteria, które pozwalają rozdzielić świadczenia socjalne i wynagrodzenie oraz kryteria ustalania świadczeń socjalnych. Kolejnym zagadnieniem była ingerencja dyrektywy pobytovej w sferę regulowaną przez prawo krajowe (pojęcie rodziny, związku małżeńskiego). Najnowsze orzeczenie Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej uznaje związek osób jednej płci za objęty pojęciem małżeństwa, co pozwala na korzystanie z prawa pobytu. Powstaje pytanie: jak dalece przepisy mówiące o pobycie i ułatwiające w założeniu wykonywanie pracy mogą ingerować w przepisy zarezerwowane dla prawa krajowego (w pojęcie rodziny i małżeństwa).

Odpowiadając na zagadnienia, które pojawiły się podczas dyskusji, dr I. Christodoulou-Varotsi podkreśliła, że orzecznictwo europejskiego Trybunału Sprawiedliwości jest zawsze punktem wyjścia. Jej zdaniem potrzebny jest minimalny zakres definicji, powinny one służyć interesowi tych, dla których zostały stworzone, w tym władzom administracyjnym. Interesariusze powinni reprezentować określony poziom kultury prawnej. Z kolei M. Scicluna stwierdził, że nie musimy definiować każdej koncepcji ujętej przepisem prawnym. W pewnych okolicznościach może pojawić się termin i koncepcja prawna, która nie będzie miała zastosowania w innych okolicznościach. Definicja pracownika musi uwzględniać ujęcie tego terminu w regulacjach krajowych. Mecenasa P. Roicka-Gruca zaznaczyła, że specyfika prawa unijnego musi uwzględniać wiele systemów legalnych państw członkowskich. Sformułowanie definicji korzyści socjalnych i podatkowych, które nie budziłyby wątpliwości i uwzględniałyby różnicowania prawne państw członkowskich jest praktycznie niemożliwe. Można zadać sobie pytania, czemu mają służyć korzyści socjalne i podatkowe oraz czy dane świadczenie będzie sprzyjać promowaniu mobilności pracowników wewnątrz Unii Europejskiej. Postawienie granicy między świadczeniami socjalnymi a wynagrodzeniem wydaje się proste. Korzyści socjalne są to wszystkie świadczenia, usługi i inne uprawnienia, które gwarantowane są na mocy przepisów krajowych przez państwo członkowskie, do których obywatel po spełnieniu pewnych warunków ma roszczenie. Prof. F. van Overmeiren przyznał, że kwestia interpretacji zawsze jest trudna, gdyż mogą zdarzyć się przypadki, w których nie będziemy mogli dopasować się w 100 proc. do unijnego terminu pracownika. Nie wszystkie sytuacje da się uwzględnić w sztywnych ramach definicji.

Podsumowując konferencję, prof. G. Uścińska podkreśliła, że z perspektywy ostatnich 50 lat rozporządzenie 1612/68 umocowiło swoją pozycję w dorobku prawnym aktów wykonawczych i zostało zmienione w wyniku orzecznictwa i zmieniającego się prawa unijnego. Prawa socjalne wynikające z tego rozporządzenia oraz innych regulacji prawa UE są najważniejszymi osiągnięciami ostatniego okresu w obszarze praw człowieka, społecznych i ekonomicznych. Na zakończenie profesor podziękowała referentom i uczestnikom spotkania za zaangażowanie i poświęcony czas.

*Agnieszka Smoder
Radca Prezesa
Centrala ZUS*