

PL

PL

PL



KOMISJA EUROPEJSKA

Bruksela, dnia [...] r.
COM(2006) yyy wersja ostateczna

ZIELONA KSIĘGA

Modernizacja prawa pracy w celu sprostania wyzwaniom XXI wieku

(przedstawiona przez Komisję)

SPIS TREŚCI

1.	Wstęp – cel niniejszej Zielonej Księgi.....	3
2.	Prawo pracy w Unii Europejskiej – obecna sytuacja.....	5
a.	Zmiany w państwach członkowskich.....	5
b.	Działanie na poziomie UE	6
3.	Główne wyzwania polityczne – elastyczny i sprzyjający integracji rynek pracy.....	7
4.	Modernizacja prawa pracy – kwestie do omówienia	10
a.	Zmiany w zatrudnieniu	10
b.	Niepewność w odniesieniu do kwestii prawnych	11
c.	Stosunki trójstronne	14
d.	Organizacja czasu pracy.....	15
e.	Mobilność pracowników	15
f.	Kwestie związane z egzekwowaniem przepisów i praca niezgłoszona.....	16

1. WSTĘP – CEL NINIEJSZEJ ZIELONEJ KSIĘGI

Celem niniejszej Zielonej Księgi jest otwarcie publicznej debaty na terenie UE dotyczącej możliwości wprowadzenia takich zmian w prawie pracy, aby wspierały one cel strategii lizbońskiej, jakim jest osiągnięcie zrównoważonego wzrostu wraz z lepszymi i liczniejszymi miejscami pracy. **Modernizacja prawa pracy jest kluczowym czynnikiem dla osiągnięcia skutecznych zdolności dostosowawczych przez pracowników i przedsiębiorców. Dążenie do osiągnięcia wymienionego celu powinno uwzględniać cele Wspólnoty, jakimi są pełne zatrudnienie, wydajność pracy i spójność społeczna.** Cel ten jest zgodny z wezwaniem Rady Europejskiej do mobilizacji wszystkich odpowiednich zasobów krajowych i wspólnotowych, w celu promocji wykwalifikowanych, wyszkolonych i zdolnych do dostosowania się pracowników i rynków pracy, reagujących na zmiany wynikające z powiązanego wpływu globalizacji i starzenia się społeczności europejskiej. Opublikowane w 2006 r. roczne sprawozdanie Komisji z postępów w zakresie wzrostu gospodarczego i zatrudnienia kładzie podkreśla, że: *„Zwiększenie reaktywności europejskich rynków pracy jest niezbędne dla promowania aktywności gospodarczej i większej wydajności.”*¹

Europejskie rynki pracy stoją przed wyzwaniem polegającym na połączeniu większej elastyczności z potrzebą zapewnienia jak największego wspólnego bezpieczeństwa². Dążenie do osiągnięcia elastyczności na rynku pracy zaowocowało zwiększoną dywersyfikacją umownych form zatrudnienia, które mogą być zasadniczo różne od standardowego modelu umów³ w odniesieniu do poziomu bezpieczeństwa pracy i dochodu, a także względnej równowagi, związanych z nimi, warunków pracy i życia.

W sprawozdaniu dla Rady Europejskiej sporządzonym przez europejską grupę specjalną ds. zatrudnienia, pod przewodnictwem Wima Koka w 2003 r. zauważono, iż może powstać dwubiegunowy rynek pracy, podzielony na zatrudnionych na stałe „pracowników wewnętrznych” i na pracowników „zewnątrznych”⁴ włącznie z osobami bezrobotnymi i wykluczonymi z rynku pracy, jak i osobami, których zatrudnienie jest niepewne i nieformalne. Ostania z wyżej wymienionych grup mieści się w szarej strefie, w której podstawowe prawa dotyczące zatrudnienia i ochrony społecznej mogą być znacznie ograniczone, co może prowadzić do poczucia niepewności związanego z przyszłymi możliwościami zatrudnienia, a także wpływać na podejmowanie ważnych decyzji życiowych (np. zapewnienie mieszkania planowanie rodziny itp.) Uciekanie się do alternatywnych form zatrudnienia mogłoby stać się jeszcze bardziej powszechne przy braku możliwości wniesienia zmian do standardowego wzoru umowy, które zapewniłyby większą elastyczność zarówno pracownikom jak i przedsiębiorstwom. W związku z tym, grupa zadaniowa zwróciła się do państw członkowskich o dokonanie oceny, i zwiększenie, tam gdzie to konieczne, poziomu elastyczności umów standardowych, w takich obszarach jak (długość) okresów

¹ „Czas wrzucić wyższy bieg”, roczne sprawozdanie Komisji Europejskiej z postępów w zakresie wzrostu gospodarczego i zatrudnienia w roku 2006 r.), str. 6. Także wspólne sprawozdanie Komisji i Rady dotyczące zatrudnienia 2005/2006, str. 6, 12-13.

² ibid.

³ Badanie „The Employment Status of Individuals in Non-Standard by Employment” (Status zatrudnienia osób o niestandardowych modelach zatrudnienia) przeprowadzone przez B.Burchill S.Deakin S.Honey, UK Department of Trade and Industry (1999), określa niestandardowe formy zatrudnienia jako „te formy zatrudnienia, które odchodzą od modelu stosunku „stałego” zatrudnienia, lub zatrudnienia na czas określony, zdefiniowanego w odniesieniu do pełnego wymiaru godzin, pełnego tygodnia pracy.”

⁴ Jobs, Jobs, Jobs: Creating more employment in Europe. (Praca, Praca, Praca: Tworzenie nowych miejsc pracy w Europie). Sprawozdanie grupy specjalnej do spraw zatrudnienia, listopad 2003 r., str. 9.

wypowiedzenia, koszty i procedury związane ze zwolnieniami indywidualnymi jak i zbiorowymi, definicja niesprawiedliwego zwolnienia⁵.

Zintegrowane wytyczne dla wzrostu i zatrudnienia⁶ podkreślają potrzebę przyjęcia prawa pracy promującego elastyczność połączoną z bezpieczeństwem zatrudnienia i zmniejszaniem segmentacji rynku pracy. Dialog społeczny także odgrywa kluczową rolę w tworzeniu rozwiązań zbiorowych i/lub na poziomie przedsiębiorstw umożliwiających „pracownikom wewnętrznym” jak i „zewnętrznym” sprawne przechodzenie między różnymi sytuacjami zawodowymi, przy jednoczesnym wspieraniu przedsiębiorstw w bardziej elastycznym reagowaniu na wymogi gospodarki opartej na innowacjach, jak i na zmiany powstałe w krajobrazie konkurencyjnym w wyniku restrukturyzacji.

Pozostałe składniki polityki elastyczności i pewności zatrudnienia, obejmują uczenie się przez całe życie umożliwiające obywatelom dostosowanie się do nowych wymogów w zakresie umiejętności; aktywne polityki dotyczące rynku pracy dające osobom bezrobotnym lub nieaktywnym nową szansę na rynku pracy; bardziej elastyczne reguły dotyczące zabezpieczenia społecznego, uwzględniające potrzeby osób zmieniających miejsce pracy, lub czasowo opuszczających rynek pracy.

Niniejsza Zielona Księga rozpatruje rolę, jaką mógłby odgrywać rynek pracy w promowaniu agendy ds. elastyczność i pewność zatrudnienia, we wspieraniu bardziej sprawiedliwego, dostosowanego do zmian i sprzyjającego integracji rynku pracy, który przyczyniłby się do uczynienia Europy bardziej konkurencyjną⁷. Dąży ona do:

- Określenia głównych wyzwań, które nie zostały jeszcze w pełni podjęte, a które odzwierciedlają wyraźne luki pomiędzy obowiązującymi ramami prawnymi i umownymi z jednej strony, a rzeczywistością świata pracy z drugiej. Szczegółowy nacisk położono na osobowy aspekt pracy, raczej niż na kwestie zbiorowego prawa pracy.
- Zaangażowania państw członkowskich, partnerów społecznych i innych zainteresowanych stron w otwartą debatę dotyczącą możliwości wykorzystania prawa pracy do promocji elastyczności połączonej z bezpieczeństwem zatrudnienia, niezależnie od formy umowy, tym samym przyczyniając się do zwiększenia zatrudnienia i zmniejszenia bezrobocia.
- Stymulowania dyskusji dotyczącej sposobów, w jakie różne rodzaje stosunków umownych wraz z prawami pracowniczymi przysługującymi wszystkim pracownikom mogłyby ułatwić tworzenie nowych miejsc pracy i wspomóc zarówno pracowników jak i przedsiębiorstwa poprzez ułatwianie wprowadzania zmian na rynku pracy, wspomaganie kształcenia ustawicznego i wspieranie kreatywności wszystkich pracowników.
- Wniesienia wkładu w realizację agendy „lepszyc uregulowań prawnych” przez promowanie modernizacji prawa pracy, uwzględnianie wszystkich związanych z nią korzyści i kosztów, w celu umożliwienia poszczególnym pracownikom jak i

⁵ ibid, rozdz. 2, str. 30.

⁶ 2005 r. Zintegrowane wytyczne 2005-2008 (przyjęte dnia 12.7.2005r.), [Dz. U. L 205/21 z 6.8.2005 r.].

⁷ Prawo pracy nie jest jedynym istotnym czynnikiem w tym kontekście. Zintegrowane wytyczne dotyczące wzrostu i zatrudnienia uznają, iż przegląd zachęt podatkowych także może okazać się potrzebny w celu ułatwienia tworzenia nowych miejsc pracy, zwłaszcza w przypadku niskopłatnego zatrudnienia. Wyższe opodatkowanie konsumpcji niż pracy i/lub wprowadzenie podatków od zanieczyszczeń również może się do niego w istotny sposób przyczynić. Niniejsza Zielona Księga nie uwzględnia imigracji gospodarczej, która jest poruszana w ramach wspólnej polityki imigracyjnej.

przedsiębiorstwom pełniejszego zrozumienia ich praw i obowiązków. Należy zwrócić uwagę na problemy, z którymi borykają się zwłaszcza MŚP w odniesieniu do kosztów administracyjnych nałożonych na nie zarówno przez Wspólnotę jak i ich ustawodawstwo krajowe.

W odniesieniu do niniejszej Zielonej Księgi, przeprowadzona zostanie czteromiesięczna otwarta konsultacja publiczna⁸. W jej następstwie, główne kwestie i opcje polityczne wymienione w odpowiedziach udzielonych przez państwa członkowskie, partnerów społecznych i inne zainteresowane strony zostaną rozważone w komunikacie Komisji w 2007 r.. Proces ten należy postrzegać w kontekście różnorodnych inicjatyw dotyczących szeroko pojętego tematu elastyczności i pewności zatrudnienia, które są opracowywane przez Komisję we współpracy z państwami członkowskimi. W czerwcu 2007 r. Komisja przedstawi Komunikat dotyczący elastyczności i pewności zatrudnienia, w którym zaprezentuje argumenty popierające to podejście i do końca 2007 r. określi zestaw wspólnych zasad mający na celu udzielenie pomocy państwom członkowskim w zwiększaniu wysiłków związanych z wprowadzaniem reform.

2. PRAWO PRACY W UNII EUROPEJSKIEJ – OBECNA SYTUACJA

a. Zmiany w państwach członkowskich

Pierwotnym celem prawa pracy było zniesienie od dawna istniejących nierówności gospodarczych i społecznych w stosunku pracy. Od samego początku, prawo pracy miało za zadanie ustanowienie statusu zatrudnienia, jako głównego czynnika, wokół którego miałyby się rozwinąć uprawnienia. Ten tradycyjny model odzwierciedla kilka kluczowych założeń dotyczących statusu zatrudnienia. Miał on dotyczyć i) stałego zatrudnienia w pełnym wymiarze godzin; ii) stosunku pracy regulowanego przez prawo pracy, z pełniącą funkcję centralną umową o pracę; a także iii) istnienia jednego podmiotu pracodawcy, odpowiedzialnego za wypełnienie obowiązków należących do pracodawców. Należy zwrócić uwagę na istnienie bardzo różnorodnych tradycji w poszczególnych krajach w odniesieniu do tworzenia i wdrażania prawa pracy i polityk dotyczących zatrudnienia.

Szybki postęp technologiczny, zwiększona konkurencja wynikająca z globalizacji, zmieniający się popyt konsumencki, jak i znaczny wzrost w sektorze usług uwidaczniają potrzebę zwiększenia elastyczności. Pojawienie się zarządzania „dokładnie na czas”, zawężenie się obszarów inwestycyjnych przedsiębiorstw, rozpowszechnianie się technologii informacyjnej i komunikacyjnej, częstsze wahania popytu, doprowadziły przedsiębiorstwa do stosowania bardziej elastycznych metod organizacyjnych. Jest to odzwierciedlone z różnych organizacjach pracy, godzinach pracy, wynagrodzeniach i liczbie pracowników zatrudnionych na różnych etapach procesu produkcyjnego. Zmiany te zrodziły zapotrzebowanie na bardziej zróżnicowane umowy o pracę, niezależnie od tego czy są one wyraźnie ujęte w przepisach prawa UE bądź krajowego.

Tradycyjny model stosunku pracy może okazać się nieodpowiedni dla wszystkich pracowników posiadających umowy na czas nieokreślony, którzy muszą podjąć wyzwanie polegające na dostosowaniu się do zmian i wykorzystywaniu możliwości oferowanych przez globalizację. Zbyt protekcyjne zasady i warunki mogą zniechęcić pracodawców do

⁸ Uwagi można przysłać za pomocą elektronicznego formularza dostępnego na stronie Komisji Europejskiej: http://europa.eu.int/yourvoice/consultations/index_en.htm.

zatrudniania podczas wzrostu gospodarczego. Alternatywne modele stosunków umownych mogą poprawić zdolność przedsiębiorstw do wspierania kreatywności wszystkich pracowników, w celu zwiększenia przewagi konkurencyjnej.

Od początku lat 90-tych ubiegłego stulecia, reformy krajowych przepisów dotyczących ochrony zatrudnienia polegały głównie na liberalizacji obowiązujących przepisów, w celu zwiększenia różnorodności rodzaju umów.⁹ Reformy te miały na celu zwiększenie elastyczności „na marginesach” tj. wprowadzenie większej elastyczności form zatrudnienia z mniejszą ochroną przed zwolnieniem, w celu promocji wejścia na rynek pracy nowych i nieuprzywilejowanych osób szukających pracy, a także zapewnienie zainteresowanym osobom większego wyboru w zakresie zatrudnienia. Doprowadziły one do wzrostu segmentacji rynków pracy.¹⁰

Rozwój dialogu społecznego na poziomie krajowym, przemysłu jak i przedsiębiorstwa, mający na celu wprowadzenie nowych form wewnętrznej elastyczności, także pokazał sposoby dostosowania przepisów obowiązujących w miejscach pracy do zmieniającej się rzeczywistości gospodarczej. Zmieniający się stosunek pomiędzy prawem i układami zbiorowymi jest odzwierciedlony w sposobach, w jakie tego rodzaju układy odnoszą się do nowych kwestii (np. restrukturyzacji, konkurencyjności, dostępu do szkoleń) i mają zastosowanie do nowych kategorii pracowników (jak pracownicy tymczasowi). Układy zbiorowe nie odgrywają już tylko roli pomocniczej, polegającej na uzupełnianiu określonych przez prawo warunków pracy. Są one ważnym narzędziem wykorzystywanym do dostosowywania przepisów prawnych do konkretnych sytuacji gospodarczych i do konkretnych warunków panujących w poszczególnych sektorach.

b. Działanie na poziomie UE

Na poziomie UE został podjęty szereg działań legislacyjnych i politycznych, jak i szereg badań analitycznych, w celu ustalenia, w jaki sposób nowe elastyczne formy zatrudnienia mogłyby zostać połączone z minimalnymi prawami socjalnymi dla wszystkich pracowników.

Poprawa warunków życia i pracy w odniesieniu do umów na czas określony, pracy w niepełnym wymiarze godzin, pracy czasowej i sezonowej została pierwotnie podkreślona w Wspólnotowej Karcie Socjalnych Praw Podstawowych Pracowników z 1989 r. jak i w określonym na jej podstawie programie działań¹¹. Okres intensywnych debat na temat stosowności inicjatyw podejmowanych na poziomie Wspólnoty związanych ze stosunkami pracy określonymi w dyrektywach dotyczących pracy w niepełnym wymiarze godzin¹² i pracy na czas określony¹³, które nadały moc prawną umowom ramowym partnerów

⁹ OECD Employment Outlook 2004, Chapter 2 „Employment Protection Regulation and Labour Market Performance” (Perspektywy zatrudnienia w 2004 r., rozdz. 2, „Regulacja ochrony zatrudnienia i osiągnięcia na rynku pracy”)

¹⁰ Wspólny raport o zatrudnieniu za lata 2005/06.

¹¹ Komisja Europejska, Program działań związany z wdrożeniem wspólnotowej karty podstawowych praw socjalnych pracowników, listopad 1989 r.

¹² Dyrektywa 97/81/WE dotycząca Porozumienia ramowego dotyczącego pracy w niepełnym wymiarze godzin zawartego przez Europejską Unię Konfederacji Przemysłowych i Pracodawców /UNICE/, Europejskie Centrum Przedsiębiorstw Publicznych /CEEP/ oraz Europejską Konfederację Związków Zawodowych /ETUC/.

¹³ Dyrektywa 99/70/WE dotycząca Porozumienia ramowego w sprawie pracy na czas określony zawartego przez Europejską Unię Konfederacji Przemysłowych i Pracodawców /UNICE/, Europejskie Centrum Przedsiębiorstw Publicznych /CEEP/ oraz Europejską Konfederację Związków Zawodowych /ETUC/.

społecznych, ustanawiających zasadę równego traktowania pracowników pracujących w niepełnym wymiarze godzin i zatrudnionych na czas określony względem pracowników zatrudnionych w pełnym wymiarze godzin.

W 2000 r. Komisja rozpoczęła pierwszy etap konsultacji z partnerami społecznymi dotyczący modernizacji stosunków pracy, co doprowadziło do przyjęcia 2002 r. porozumienia ramowego w sprawie pracy na odległość¹⁴. W 2002 r. Komisja przyjęła wniosek dotyczący dyrektywy na temat minimalnych standardów zatrudnienia pracowników tymczasowych¹⁵, w odniesieniu do którego Rada nie przyjęła jeszcze wspólnego stanowiska.

Opublikowano szczegółowe badania dotyczące zmian w prawie pracy w 15 państwach UE w latach 1992-2003.¹⁶, Ich wyniki zostały zaprezentowane na konferencji „Prawo pracy w Europie: Zmierzając do 2010”, zorganizowanej przez prezydencję niderlandzką w 2004 r., przy wsparciu Komisji¹⁷. Prowadzone są dalsze badania, dotyczące rozwoju prawa pracy w 25 krajach UE, a także Bułgarii i Rumunii.

Ochrona warunków pracy i poprawa jakości pracy w państwach członkowskich zależy przede wszystkim od ustawodawstwa krajowego i skuteczności środków wykonawczych i kontrolnych na szczeblu krajowym. Na poziomie UE dorobek socjalny stanowi uzupełnienie działań podejmowanych w tej sferze przez państwa członkowskie.

Komisja także pełni funkcję katalizatora, wspierając działania prowadzone przez państwa członkowskie i partnerów społecznych w celu wzmocnienia lizbońskich celów wzrostu i zatrudnienia poprzez wsparcie udzielane różnorodnym instrumentom polityki, w tym dialogowi społecznemu UE i instrumentom finansowym takim jak Europejski Fundusz Społeczny, program na rzecz zatrudnienia i solidarności społecznej – Progress, a także proponowany Europejski Fundusz Dostosowania do Globalizacji. Koordynacja polityk zatrudnienia w ramach partnerstwa na rzecz wzrostu i zatrudnienia, a także otwarta metoda koordynacji w dziedzinie integracji społecznej również pomagają zapewnić pełną mobilności pracowników w Europie w kontekście Traktatów. Łączy to konkretne cele polityki określone na poziomie UE, które są zawarte w planach krajowych, z wykorzystaniem mierników i wskaźników w celu pomiaru rozwoju, wymiany doświadczeń i wzajemnymi przeglądaniami umożliwiającymi im czerpanie korzyści z dobrej praktyki.

3. GŁÓWNE WYZWANIE POLITYCZNE – ELASTYCZNY I SPRZYJAJĄCY INTEGRACJI RYNEK PRACY

Rozpowszechnianie się różnych form umownych rozpoczęło się z powodu braku bardziej kompleksowego dostosowania prawa pracy i układów zbiorowych do szybkich zmian w organizacji pracy i społeczeństwa. Poprzez stosowanie niestandardowych porozumień

¹⁴ Na żądanie partnerów społecznych, Komisja zainicjowała badania prowadzone przez Adalberto Perulliego pt. „Economically dependent / quasi-subordinate (parasubordinate) employment: legal, social and economic aspects” (2002); (Gospodarczo niezależne quasi-podporządkowane, parapodporządkowane zatrudnienie: kwestie prawne, społeczne i gospodarcze), 2002 r.”

¹⁵ COM (2002) 149 z 20 marca 2002 r., przedstawiony po tym jak partnerom społecznym nie udało się osiągnąć porozumienia, następnie zmieniony przez COM (2002) 701 z 28 listopada 2002 r.

¹⁶ The Evolution of Labour Law (1992-2003), (Zmiany w prawie pracy (1992-2003)), tom I i II. Ogólne sprawozdanie przygotowane w celu przedstawienie kompleksowego przeglądu zmian w prawie pracy w UE składającej się z 15 państw.

¹⁷ zob. także: Końcowe wnioski z konferencji prezydencji niderlandzkiej, Leiden, 2004 r. http://internationalezaken.szw.nl/index.cfm?fuseaction=dsp_document&link_id=44922#3738600

umownych przedsiębiorstwa starają się pozostać konkurencyjne w zglobalizowanej gospodarce, dzięki unikaniu, między innymi, kosztów wynikających z przestrzegania praw ochrony zatrudnienia, okresów wypowiedzenia, a także kosztów związanych ze składkami na zabezpieczenie społeczne.

Koszty administracyjne związane z pracownikami zatrudnianymi na podstawie standardowego modelu umowy także mają znaczny wpływ na wzrost zatrudnienia, zwłaszcza w małych firmach¹⁸. Umowy niestandardowe i o elastycznych standardach umożliwiły przedsiębiorstwom szybką reakcję na zmieniające się trendy konsumenckie, rozwijające się technologie i nowe możliwości przyciągania i zatrzymywanie bardziej zróżnicowanych pracowników poprzez lepsze dopasowywanie stanowisk do popytu i podaży.

Pracownicy mają także większy wybór zwłaszcza w odniesieniu do ustalania czasu pracy, zwiększania możliwości rozwoju zawodowego, utrzymywania większej równowagi pomiędzy życiem rodzinnym, pracą i kształceniem, a także większej odpowiedzialności indywidualnej.

Umowy na czas określony, umowy o pracę w niepełnym wymiarze godzin, umowy o pracę na telefon, umowy o pracę „zero godzin”, umowy z pracownikami zatrudnianymi przez agencje pośrednictwa pracy, umowy zlecenia, itp. stały się bardzo popularne na europejskich rynkach pracy. Całkowity udział w zatrudnieniu osób zatrudnionych w sposób inny niż standardowy model umowy, włącznie z osobami samozatrudnionymi, zwiększył się z ponad 36 % w 2001 r. do ok. 40 % wszystkich pracowników w 25 państwach UE w 2005 r.¹⁹. Zatrudnienie w niepełnym wymiarze godzin wyrażone jako procent całkowitego zatrudnienia zwiększyło się z 13 % do 18 % w ciągu ostatnich 15 lat. Miało ono większy wkład (ok. 60 %) w tworzenie nowych miejsc pracy po roku 2000, niż standardowe zatrudnienie w pełnym wymiarze godzin. Większość osób zatrudnionych w niepełnym wymiarze godzin to kobiety - prawie jedna na trzy kobiety aktywne zawodowo pracuje w niepełnym wymiarze godzin, w porównaniu z 7 % mężczyzn. Procentowy udział zatrudnienia na czas określony w całkowitym zatrudnieniu wzrósł z 12 % w 1998 r. do ponad 14 % w 2005 r., w UE - 25. W przeciwieństwie do zatrudnienia w niepełnym wymiarze godzin, różnice w procentowym udziale kobiet i mężczyzn w zatrudnieniu na czas określony są nieznaczne²⁰. Ze względu na rosnącą popularność tych form umów, może zająć potrzeba zbadania poziomu elastyczności standardowych umów w celu zwiększenia ich zdolności w zakresie ułatwiania rekrutacji, utrzymywania zatrudnienia, oraz zapewnienia możliwości rozwoju na rynku pracy.

Samozatrudnienie jest również sposobem dostosowania się do potrzeb restrukturyzacyjnych, zmniejszenia bezpośrednich i pośrednich kosztów pracy, oraz bardziej elastycznego zarządzania zasobami w odpowiedzi na nieprzewidziane warunki ekonomiczne. Stanowi ono także odzwierciedlenie modelu działalności gospodarczej nastawionej na usługi, która dostarcza klientom gotowe projekty. W wielu przypadkach samozatrudnienia odzwierciedla

¹⁸ Observatory of European SMEs nr. 7, Recruitment of employees: Administrative burdens on SMEs in Europe, 2002, p. 11. (Obserwatorium europejskich MSP, nr. 7, Rekrutacja pracowników: koszty administracyjne ponoszone przez MŚP w Europie, 2002 r., str. 11)

¹⁹ Wytyczne dotyczące zatrudnienia (2005-08): Wskaźnik wszystkich osób zatrudnionych w niepełnym wymiarze godzin i/lub na czas określony, wraz z wszystkimi osobami samozatrudnionymi wyrażony jako % osób zatrudnionych na podstawie badania siły roboczej UE, przeprowadzonego w 2005 r. przez ESTAT.

²⁰ Zatrudnienie w Europie, 2006, Załącznik statystyczny. Umowy o pracę w niepełnym wymiarze godzin mogą być zawierane na czas nieokreślony jak i na czas określony. Najnowsze dane dotyczące postrzegania przez pracowników ich warunków pracy przedstawione w czwartym badaniu warunków pracy w Europie przeprowadzonym przez europejską fundację na rzecz poprawy warunków życia i pracy wykazują, iż 68 % osób zatrudnionych w niepełnym wymiarze godzin jest zadowolonych z ich godzin pracy, w porównaniu z 23 % które chciałyby pracować w większym wymiarze godzin, i 9 % które chciałyby pracować w mniejszym wymiarze godzin.

wolny wybór wykonywania niezależnej pracy, pomimo niższego poziomu ochrony społecznej, w zamian za większą kontrolę nad warunkami zatrudnienia i wynagrodzenia. Liczba osób samozatrudnionych w UE-25 w 2005 r. wynosiła ponad 31 mln, co stanowiło 15 % wszystkich osób zatrudnionych²¹. Samozatrudnieni, którzy nie zatrudniają innych to 10 % wszystkich pracowników w UE-25. Choć w tej kategorii spory udział ma nadal rolnictwo i handel detaliczny, coraz częściej można też do niej zaliczyć sektory usług budowlanych i usług osobistych łączące się z outsourcingiem, podwykonawstwem i pracą w systemie projektowym.

Jednakże dostępne są dowody na istnienie powstawanie szkodliwych skutków zwiększającej się różnorodności form zatrudnienia²². Istnieje zagrożenie, że część siły roboczej wpadnie w pułapkę serii krótkoterminowych, niskiej jakości prac o niewłaściwym poziomie ochrony socjalnej, przez co pozostanie na słabszej pozycji. Niemniej jednak tego rodzaju prace mogą ułatwić wejście na rynek pracy często także osobom mającym z tym szczególne trudności.

Dane zebrane w UE składającej się z 15 członków wykazują, że ok. 60 % z tych osób, które w 1997 r. podjęły pracę w ramach niestandardowych umów, w 2003 r. posiadało umowy standardowe. Jednakże sytuacja 16 % z nich pozostała bez zmian, a kolejne 20 % w ogóle nie było zatrudnionych²³. Ryzyko pozostania na słabszej pozycji na rynku pracy jest także mocno związane z płcią i przynależnością pokoleniową, a kobiety, starsi, a także młodszy pracownicy posiadający niestandardowe umowy mają mniejsze szanse poprawy swojej pozycji na rynku pracy²⁴. Należy jednak uwzględnić fakt, iż dane te nie są jednolite dla wszystkich państw członkowskich.

Niedawno opublikowane sprawozdanie za rok 2006 p.t. Zatrudnienie w Europie²⁵ odnosi się do ustaleń, iż rygorystyczne prawo ochrony zatrudnienia zmniejsza dynamikę rynku pracy, pogarsza perspektywy kobiet, młodszych i starszych pracowników. Sprawozdanie to podkreśla fakt, iż chociaż deregulacja „na marginesie” nie narusza sztywnych zasad standardowych umów, to sprzyja rozwojowi segmentacji rynku pracy, co ma negatywny wpływ na produktywność. Pokazuje także, że na wypadek bezrobocia pracownicy czują się lepiej chronieni przez system wsparcia niż przez prawo ochrony zatrudnienia. Dobrze zaprojektowane systemy zasiłków dla bezrobotnych, skoordynowane z aktywną polityką rynku pracy dają lepsze rezultaty jako zabezpieczenie przed zagrożeniami na rynku pracy.

W kontekście globalizacji, trwającej restrukturyzacji i przejścia w kierunku gospodarki opartej na wiedzy, europejskie rynki pracy muszą zarówno sprzyjać integracji jak i skuteczniej reagować na zmiany. Pracownikom o potencjalnie słabszej pozycji należy zapewnić wiele możliwości aby zwiększyć ich mobilność i udane przejście do korzystniejszej formy zatrudnienia. Ramy prawne utrzymujące standardowy stosunek pracy mogą nie zapewniać wystarczającego bodźca osobom zatrudnionym w oparciu o standardową stałą

²¹ Ibid, zob. także: *Industrial Relations in Europe (Stosunki przemysłowe w Europie)*, 2004. Samozatrudnienie jest znaczne w takich krajach należących do nowych państw członkowskich UE jak: Polska, Węgry, Litwa, Łotwa i Estonia; a także w Zjednoczonym Królestwie, Irlandii, Portugalii i w Holandii.

²² *Precarious Employment in Europe: (Okresowe i dorywcze zatrudnienie w Europie): Studium porównawcze zagrożeń związanych z rynkiem pracy w elastycznych gospodarkach. Sprawozdanie końcowe ESOPE. Dyrekcja Generalna ds. Badań, 2004.*

²³ *Zatrudnienie w Europie 2004*, str. 15, rozdz. 4. Należy oczywiście zauważyć, że nie wszystkie niestandardowe umowy są uważane za dorywcze i tymczasowe.

²⁴ *Zatrudnienie w Europie 2004*, rozdz. 4, str. 181.

²⁵ *Zatrudnienie w Europie 2006*, str. 81 i dalsze.

umowę do poszukiwania możliwości większej elastyczności w pracy. Aby skutecznie zarządzać innowacjami i zmianami, rynki pracy muszą się zająć trzema głównymi kwestiami: elastycznością, bezpieczeństwem zatrudnienia i segmentacją. Celem niniejszej Zielonej Księgi jest wsparcie debaty o tym, czy dla zwiększenia potencjału pracowników w przewidywaniu zmian i zarządzaniu nimi, niezależnie od tego czy są zatrudnieni na czas nieokreślony czy na czas określony niezbędne jest stworzenie bardziej elastycznych ram prawnych.

Pytania

1. Jakie są Państwa zdaniem priorytety skutecznej agendy reformy prawa pracy?
2. Czy wprowadzanie zmian w prawie pracy i układach zbiorowych przyczynia się do zwiększenia elastyczności i bezpieczeństwa zatrudnienia oraz do zmniejszenia segmentacji rynku pracy? Jeżeli tak, to w jaki sposób?
3. Czy istniejące regulacje, w formie prawa albo układów zbiorowych, stanowią barierę czy bodziec dla przedsiębiorstw i pracowników w poszukiwaniu możliwości zwiększenia produktywności i dostosowaniu się do nowych technologii i zmian wywołanych międzynarodową konkurencją? Czy można ulepszyć jakość rozporządzeń mających wpływ na MŚP, przy jednoczesnym zachowaniu ich celów?
4. W jaki sposób można ułatwić rekrutację pracowników zatrudnianych na stałe i na umowy na czas określony, za pomocą środków prawnych lub przez układy zbiorowe tak, by zwiększyć elastyczność w ramach tych umów przy równoczesnym zapewnieniu odpowiednich standardów bezpieczeństwa zatrudnienia i ochrony socjalnej?

4. MODERNIZACJA PRAWA PRACY – KWESTIE DO OMÓWIENIA

a. Zmiany w zatrudnieniu

Prawa pracy i opieki społecznej w większości państw członkowskich zostało stworzone, by zapewnić ochronę pracownikom zależnym wykonującym określony rodzaj pracy. Mogą one okazać się niewystarczające dla udzielania wsparcia pracownikom **przechodzącym od jednego statusu zatrudnienia do drugiego**, czy to w przypadku wymuszonej nieciągłości (np. zwolnienia lub bezrobocia), czy też nieciągłości dobrowolnej (np. w przypadku urlopu na kształcenie lub szkolenie, obowiązku opieki, przerwy w rozwoju zawodowym, urlopu macierzyńskiego). Należy zająć się problemami kobiet, których udział w nowych formach zatrudnienia jest nieproporcjonalny i które nadal napotykać na przeszkody w dostępie do pełnych praw i przywilejów społecznych.

Możliwości wejścia, pozostania a także rozwoju na rynku pracy są znacznie zróżnicowane, przy czym na szczeblu krajowym zarówno prawo ochrony zatrudnienia, jak i ramy prawne umów mają silny wpływ na zmiany stanu zatrudnienia, zwłaszcza w odniesieniu do sytuacji długotrwale bezrobotnych i o niepewnym zatrudnieniu pracowników znajdujących się na marginesie rynku pracy. Przykładami środków stosowanych w prawie pracy wspomagających zmiany w zatrudnieniu, które zostały utworzone za pomocą dialogu społecznego prowadzonego na szczeblu krajowym są holenderski Akt o elastyczności i bezpieczeństwie z

1999 r., Austriacki Akt o odprawach (*Abfertigungsrecht*) z 2002 r.²⁶, a także dekret hiszpański z czerwca 2006 r. ułatwiający zmianę umów o pracę na czas określony na umowy o pracę na czas nieokreślony przy zmniejszonych kosztach zwolnień²⁷. Reforma austriacka jest interesującym przykładem radykalnego przejścia od systemu opartego na tradycyjnym stosunku pracy pomiędzy *jednym pracownikiem i jednym przedsiębiorstwem* do systemu opartego na szerszym funduszu świadczeń pracowniczych funkcjonującego na szczeblu krajowym. Zniknęło powiązanie między zwolnieniem pracownika przez pracodawcę i wypłatą jednorazowej odprawy. Nowe przepisy pozwalają pracownikom na zrezygnowanie z pracy, jeśli znajdą oni alternatywne zatrudnienie, więc nie muszą oni pozostawać w danej pracy z obawy przed utratą związanej z nią odprawy. Reforma ta usunęła zagrożenie w funkcjonowaniu przedsiębiorstwa, które mogłoby być spowodowane nagłymi kosztami związanymi ze zwolnieniami, gdyż składki płacone przez pracodawcę na poszczególne fundusze oszczędnościowe mogą być rozłożone w czasie. Z punktu widzenia pracownika, nowy system zmniejsza koszty mobilności pracowniczej, jako że pracownicy już nie tracą wszystkich praw do otrzymania odprawy, gdy podejmują nową pracę.

Przyjęcie podejścia cyklu życiowego w odniesieniu do pracy może wymagać przejścia od ochrony poszczególnych miejsc pracy do ramowego programu wsparcia bezpieczeństwa zatrudnienia, włącznie ze wsparciem społecznym i aktywnymi środkami wspierania pracowników w okresach przejściowych. To właśnie osiągnęła Dania, łącząc „elastyczne” przepisy dotyczące ochrony zatrudnienia, aktywną politykę rynku pracy, i znaczne inwestycje w szkolenia z wysokimi świadczeniami dla bezrobotnych podlegającymi rygorystycznym warunkom.

Pytanie

5. Czy przydatne byłoby rozważenie połączenia bardziej elastycznego prawa ochrony zatrudnienia z dobrze zaplanowanym wsparciem dla bezrobotnych, zarówno w formie rekompensaty za utracony dochód (tj. pasywnej polityki rynku pracy) jak i aktywnych polityk rynku pracy?

6. Jaka rolę może odgrywać prawo i/lub układy zbiorowe pomiędzy partnerami społecznymi w promowaniu dostępu do szkoleń i przechodzenia pomiędzy różnymi formami umów, aby zwiększać możliwości awansu podczas w pełni aktywnego życia zawodowego?

b. Niepewność w odniesieniu do kwestii prawnych

Pojawienie się różnych form pracy niestandardowej spowodowało zatarcie się granic pomiędzy prawem pracy i prawem handlowym. Tradycyjny dwubiegunowy podział na „pracowników” i niezależnych „samozatrudnionych” nie odzwierciedla już rzeczywistości gospodarczej i społecznej pracy. Mogą pojawić się spory wokół charakteru prawnego stosunku pracy, jeśli stosunek ten jest ukryty, lub jeśli występuje znaczna trudność w próbie dopasowania nowych i dynamicznych form pracy do tradycyjnych ram stosunku pracy.

Ukryte zatrudnienie występuje w sytuacji, gdy osoba będąca pracownikiem jest sklasyfikowana w innej kategorii, w celu ukrycia jej statusu prawnego i uniknięcia takich

²⁶ Zob.: komentarze dotyczące podanych przykładów zamieszczone w Sprawozdaniu o zatrudnieniu, str. 33 i 35, a także w Perspektywie dotyczącej zatrudnienia OECD, rozdział 2.

²⁷ zob.: sprawozdanie w Obserwatorium stosunków przemysłowych w Europie z sierpnia 2006 r. na stronie <http://www.eiro.eurofound.eu.int/2006/05/articles/es0605019i.html>.

kosztów jak podatki czy też składki na zabezpieczenie społeczne. Ta nielegalna praktyka może występować przy niewłaściwym stosowaniu umów cywilnych lub handlowych.

Działania na szczeblu krajowym zmierzające do zwalczania zjawiska ukrytego zatrudnienia, często opracowane we współpracy z partnerami społecznymi są prowadzone na wiele sposobów począwszy od niewzruszalnego domniemania prawnego²⁸ do usprawnienia mechanizmów egzekucyjnych, wraz z prowadzeniem ukierunkowanych kampanii, i specjalnych inicjatyw informacyjnych i uświadamiających²⁹. Niejasna definicja prawna statusu osoby samozatrudnionej w krajowych ramach prawnych i administracyjnych może doprowadzić do sytuacji, w której osoby, uważające siebie za samozatrudnione, dowiadują się, że są zakwalifikowane przez zakłady ubezpieczenia społecznego, lub instytucje podatkowe jako pracownicy zależni. Z tego powodu osoba samozatrudniona/pracownik i jego główny klient/pracodawca mogą być zobowiązani do zapłaty dodatkowych składek na zabezpieczenie społeczne³⁰. Komisja podkreśla, że rozwiązaniem problemu osób fałszywie samozatrudnionych w celu obejścia prawa krajowego³¹, powinny przede wszystkim zająć się państwa członkowskie³².

Pojęcie „**pracy zależnej od warunków gospodarczych**” dotyczy sytuacji, której zakres mieści się pomiędzy dwoma ugruntowanymi pojęciami pracy za wynagrodzeniem i niezależnym samozatrudnieniem. Pracownicy wykonujący tego rodzaju pracę nie posiadają umów o pracę. Mogą nie podlegać prawu pracy, gdyż mieszczą się w „szarej strefie” pomiędzy prawem pracy i prawem handlowym. Chociaż formalnie „samozatrudnieni” są zależni finansowo od jednego głównego klienta/pracodawcy, od którego otrzymują wynagrodzenie³³. Zjawisko to powinno być wyraźnie odróżnione od umyślnego niewłaściwego zakwalifikowania samozatrudnienia. Część państw członkowskich już wprowadziła środki legislacyjne mające na celu zabezpieczenie statusu prawnego słabszych i zależnych od warunków gospodarczych pracowników samozatrudnionych³⁴.

²⁸ Holenderski akt o elastyczności i bezpieczeństwie z 1999 r., wprowadził niewzruszalne domniemanie prawne, według którego umowa o pracę istnieje, jeśli praca była świadczona przez drugą osobę, w zamian za tygodniowe wynagrodzenie, lub przez co najmniej 24 godziny w miesiącu, w ciągu trzech kolejnych miesięcy.

²⁹ W następstwie niedawno zawartych umów o partnerstwie społecznym w Irlandii i Hiszpanii, rządy tych państw postanowiły zwiększyć liczbę inspektorów pracy.

³⁰ Druga Kariera: Pokonywanie przeszkód, jakie napotykają pracownicy najemni, którzy chcą rozpocząć pracę na własny rachunek/lub otworzyć firmę. Dyrekcja Generalna ds. przedsiębiorstw, Komisja Europejska, (2004 r.). str. 8, 29 -31.

³¹ Organizacje partnerów społecznych zauważyły, że fałszywe „samozatrudnienie”, fikcyjne świadczenie usług, a także rozległa struktura podwykonawstwa, były stosowane do omińnięcia ograniczeń w dostępie do niektórych krajowych rynków pracy obowiązujących w okresie przejściowym po rozszerzeniu. zob.: Sprawozdanie z funkcjonowania ustaleń przejściowych określonych w Traktacie o przystąpieniu z 2003 r. COM (2006) 48 z 8.2.2006 r.

³² Dlatego też, Komisja z zadowoleniem odnotowała przyjęcie w czerwcu 2006 r. zalecenia dotyczącego stosunku pracy na 95 sesji Międzynarodowej Konferencji Pracy promującego tworzenie i przyjmowanie przez państwa członkowskie, w porozumieniu z partnerami społecznymi, krajowych polityk w celu regularnego przeglądu zakresu tych praw, i w sytuacjach tego wymagających, wyjaśniania ich i przyjmowania, dla zagwarantowania skutecznej ochrony pracowników, którzy wykonują swoją pracę w ramach stosunku pracy. Ten niewiążący instrument przyjmuje strategiczne podejście, pozostawiając określenie charakteru i zakresu ochrony pracowników pozostających w stosunku pracy krajowemu ustawodawstwu i praktykom.

³³ Sytuacja ta nie musi oznaczać, że ci pracownicy są na słabszej pozycji.

³⁴ Przykłady zawierają pojęcie pracowników „employee-like” (posiadających podobne cechy do cech osób wykonujących pracę najemną), odpowiadające pojęciu prawa cywilnego „parasubordination” istniejącego we Włoszech i w Niemczech. W Niemczech zmiany wprowadzone w Kodeksie Prawa

Chociaż omówione podejścia są raczej wstępne i niepełne, to odzwierciedlają one wysiłki poczynione przez prawodawców, sądy i partnerów społecznych w odniesieniu się do problemów w tym złożonym obszarze. „Ukierunkowane podejście” przyjęte w Wielkiej Brytanii, mające na celu określenie w prawie pracy różnych praw i obowiązków „employees” i „workers” jest przykładem na to jak kategorie pracowników o potencjalnie słabszej pozycji, powiązanych złożonymi stosunkami pracy otrzymały minimalne prawa bez zwiększania całego zakresu uprawnień prawa pracy związanych ze standardowymi umowami o pracę.³⁵ W niektórych państwach członkowskich prawa dotyczące niedyskryminacji, ochrony zdrowia i bezpieczeństwa, gwarancje płacy minimalnej a także zabezpieczenia praw do negocjacji zbiorowych zostały selektywnie rozszerzone na pracowników zależnych od sytuacji gospodarczej. Pozostałe prawa, szczególnie te związane z wypowiedzeniem i zwolnieniem, z reguły obejmują tylko regularnych pracowników, którzy przepracowali nieprzerwanie określony czas.

Na poziomie Wspólnoty uregulowania dotyczące warunków pracy samozatrudnionych przedstawicieli handlowych wskazują jak bardzo reguły rynku wewnętrznego mogą przypominać aspekty prawa pracy. W celu zapewnienia podstawowej ochrony niezależnym przedstawicielom handlowym w relacjach z podmiotami zapewniającymi im pracę dyrektywa 86/653/EWG³⁶ ustanowiła przepisy dotyczące, między innymi, wypłaty wynagrodzenia; warunków zmiany umów na czas określony na umowy na czas nieokreślony; a także nabywania prawa do rekompensat w przypadku strat poniesionych z powodu rozwiązania umowy.

Stwierdzono, że należy wprowadzić minimalne wymagania we wszystkich indywidualnych umowach o pracę dotyczących usług świadczonych przez zależne od warunków gospodarczych osoby samozatrudnione³⁷. Jednakże wraz z rosnącą pewnością i przejrzystością, a także zapewnieniem minimalnego poziomu ochrony osób samozatrudnionych wymogi te mogą spowodować ograniczenie zakresu tego rodzaju porozumień umownych.

Pytania

7. Czy w celu ułatwienia przejścia w dobrej wierze od zatrudnienia do samozatrudnienia i *vice versa* potrzebna jest większa przejrzystość w definicjach prawnych w państwach członkowskich dotyczących zatrudnienia i samozatrudnienia?

8. Czy istnieje potrzeba istnienia podstawy prawnej zajmującej się warunkami pracy wszystkich pracowników niezależnie od posiadanego przez nich rodzaju umowy o pracę?

Socjalnego w 1999 r. dotyczące statusu zabezpieczenia socjalnego pracowników zależnych od sytuacji gospodarczej, zostały ponownie zmodyfikowane w 2002 r. (zob.: The Evolution of Labour Law, tom 2, str. 151-153.) W Hiszpanii status osoby samozatrudnionej ma na celu wprowadzenie w życie porozumienia zawartego dnia 26 sierpnia 2006 r. pomiędzy rządem Hiszpanii i głównymi reprezentantami osób samozatrudnionych, dotyczącego korzyści płynących z samozatrudnienia, także dla pracowników zależnych od sytuacji gospodarczej.

³⁵ Departamentu Handlu i Przemysłu (DTI) Dokument do dyskusji dotyczący statusu zatrudnienia, lipiec 2002 r.; zob. także: Success at Work: Protecting Vulnerable Workers, Supporting Good Employers, UK Department of Trade and Industry, March 2006. (Sukces w pracy: ochrona pracowników o potencjalnie słabszej pozycji, wspieranie dobrych pracodawców, brytyjskie Ministerstwo Handlu i Przemysłu, marzec 2006 r.

³⁶ EWG dyrektywa rady 86/653/EWG z dnia 18 grudnia 1986 r. w sprawie koordynacji ustawodawstw państw członkowskich odnoszących się do przedstawicieli handlowych działających na własny rachunek

³⁷ Zob. zwłaszcza Perulli, op. cit. Rozdział 3.

Jaki, Państwa zdaniem, byłby wpływ ustanowienia minimalnych wymogów dotyczących tworzenia nowych miejsc pracy jak i ochrony pracowników?

c. Stosunki trójstronne

Rozwój form **pracy tymczasowej za pośrednictwem agencji** spowodował zmiany w prawie pracy w niektórych państwach członkowskich w celu określenia odpowiedzialności pracownika i przedsiębiorstwa korzystającego z jego usług w celu zabezpieczenia praw pracowników. „Stosunek trójstronny” pomiędzy korzystającym przedsiębiorstwem, pracownikiem, i agencją, zwykle pojawia się, kiedy pracownik tymczasowy jest zatrudniony jako tymczasowy pracownik agencji, a następnie wynajęty do wykonywania określonych zadań w korzystającym przedsiębiorstwie na podstawie umowy handlowej. Wynikająca z tego sytuacja „podwójnego zatrudnienia” wpływa na złożoność stosunku pracy³⁸.

Praca tymczasowa za pośrednictwem agencji w większości państw członkowskich jest regulowana za pomocą ustawodawstwa mieszanego, zbiorowych układów pracy i samoregulacji³⁹. Wniosek Komisji dotyczący dyrektywy w sprawie pracowników tymczasowych zatrudnianych za pośrednictwem agencji ma na celu ustanowienie zasady niedyskryminacji, aby zapewnić by traktowanie pracowników czasowych w korzystającym przedsiębiorstwie nie było gorsze od traktowania pracowników „regularnych”⁴⁰.

Podobne problemy mogą się pojawić, jeśli pracownicy uczestniczą w rozbudowanym łańcuchu podwykonawstwa. Część państw członkowskich próbowała odnieść się do tego rodzaju problemów poprzez uczynienie głównego wykonawcy odpowiedzialnym za zobowiązania jego podwykonawców w ramach systemu wspólnej i solidarnej odpowiedzialności. System ten zachęca głównych wykonawców do monitorowania zgodności z prawem pracy w stosunku do ich partnerów handlowych. Jednakże, pojawiły się argumenty, iż tego rodzaju przepisy mogą spowodować ograniczenie podwykonawstwa w zagranicznych przedsiębiorstwach, a tym samym stanowić przeszkodę w swobodnym świadczeniu usług na rynku wewnętrznym. W najnowszym orzecznictwie dotyczącym delegowania pracowników system ten jest uważany za dopuszczalny środek proceduralny zabezpieczania prawa otrzymania minimalnych stawek płacy, w przypadku, gdy ta forma ochrony pracownika jest konieczna i proporcjonalna, a także zgodna z interesem publicznym⁴¹.

Pytania

9. Czy uważają Państwo, iż należy jaśniej określić odpowiedzialność różnych stron uczestniczących w złożonych stosunkach pracy w celu ustalenia strony odpowiedzialnej za zgodność z prawami pracowniczymi? Czy wprowadzenie dodatkowej odpowiedzialności byłoby skutecznym i wykonalnym sposobem ustalenia tego rodzaju odpowiedzialności w

³⁸ Temporary Agency work in an enlarged European Union, European Foundation, 2006, page 1 (Praca czasowa za pośrednictwem agencji w rozszerzonej Unii Europejskiej, Fundacja Europejska, 2006 r., str. 1.

³⁹ ibid

⁴⁰ Zmieniony wniosek dotyczący dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady na temat warunków pracy pracowników tymczasowych. COM(2002) 701.

⁴¹ Jeśli system ten jest uznany za konieczny i proporcjonalny, Europejski Trybunał Sprawiedliwości orzekł, że art. 5 dyrektywy 96/71/WE na temat delegowania pracowników w ramach świadczenia usług, interpretowany w świetle art. 49 TWE, nie wyklucza zastosowania tego systemu jako odpowiedniego środka w przypadku nieprzestrzegania tej dyrektywy. Zob.: wyrok Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości z dnia 12 października 2004 r. w sprawie Case C-60/03 Wolff i Müller [2004] ECR I-9553.

przypadku podwykonawców? Jeśli nie, czy widzą Państwo inne sposoby zapewnienia odpowiedniej ochrony pracowników w „stosunkach trójstronnych”?

10. Czy istnieje potrzeba wyjaśnienia statusu zatrudnienia pracowników tymczasowych zatrudnianych za pośrednictwem agencji?

d. Organizacja czasu pracy

Brak porozumienia w ramach nadzwyczajnej Rady ds. Zatrudnienia, Polityki Społecznej, Zdrowia i Spraw Konsumentów (EPSCO) w dniu 7 listopada 2006 r. podkreśla wyzwanie, jakim pozostają przepisy dyrektywy 2003/88/WE i związane z nimi orzecznictwo Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości⁴² dla niektórych sektorów, np. zdrowia.

Komisja obecnie dokonuje przeglądu istniejącej sytuacji w świetle istnienia impasu w Radzie.

Pytanie

11. W jaki sposób powinny zostać zmodyfikowane minimalne wymagania dotyczące organizacji czasu pracy, w celu zapewnienia większej elastyczności zarówno wśród pracowników jak i pracodawców, przy jednoczesnym zagwarantowaniu wysokiego poziomu ochrony zdrowia i bezpieczeństwa pracowników? Które aspekty organizacji czasu pracy powinny zostać poruszone przez Wspólnotę jako pierwsze?

e. Mobilność pracowników

Można zakwestionować **spójne stosowanie prawa pracy UE**, szczególnie w odniesieniu do transnarodowego funkcjonowania przedsiębiorstw i świadczenia usług, ze względu na różnice w definicjach pracownika stosowanych w różnych dyrektywach. Jest to szczególnie istotne dla sytuacji pracowników przygranicznych⁴³.

Oprócz szczególnego kontekstu swobodnego przepływu pracowników większość unijnego prawodawstwa dotyczącego prawa pracy pozostawia definicję „pracownika” w gestii państw członkowskich. Pojawiły się głosy, iż państwa członkowskie powinny zatrzymać wyłączność określania zakresu definicji „pracownika” stosowanych w różnych dyrektywach. Jednakże stałe odnoszenie się do przepisów krajowych a nie wspólnotowych, może wpłynąć na ochronę pracowników, w szczególności, jeśli sytuacja ta dotyczy swobodnego przepływu. Trudności związane z różnymi definicjami pracownika pojawiły się głównie przy wdrażaniu dyrektywy na temat delegowania pracowników i przenoszenia przedsiębiorstw. W tej sytuacji trudno jest pogodzić rozbieżności w zakresie krajowych definicji „pracownika” z polityką społeczną Wspólnoty mającą na celu zapewnienie równowagi pomiędzy elastycznością i bezpieczeństwem pracowników.

Pytanie

12. W jaki sposób na terenie Wspólnoty mogą być zapewnione prawa pracownicze pracowników zatrudnionych w kontekście transnarodowym, zwłaszcza pracowników przygranicznych? Czy widzą Państwo potrzebę stworzenia bardziej jednolitej definicji

⁴² W wyrokach Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości z dnia 3 października 2000 r. w sprawie C-303/98 (SIMAP) Zb. Orz. I-7963, z dnia 9 października 2003 r. w sprawie C-151/02 (Jäger) Zb. Orz. I-8389 i z dnia 1 grudnia 2005 r. w sprawie C-14/04 (Dellas) Zb. Orz. I-10253.

⁴³ Zob. także: rezolucja PE A5-0338/2000, Dz. U. z dnia 18.9.2001, C-262, str. 148.

„pracownika” w dyrektywach UE w celu umożliwienia tym pracownikom korzystania z ich praw pracowniczych, niezależnie od tego, w którym państwie członkowskim pracują? Czy też uważają Państwo, że kwestia ta powinna pozostać w gestii państw członkowskich?

f. Kwestie związane z egzekwowaniem przepisów i praca niezgłoszona

Mechanizmy wykonawcze powinny być wystarczające do zapewnienia sprawnie funkcjonującego i zdolnego do przystosowania się rynku pracy, w celu zapobiegania naruszeniom prawa pracy na poziomie krajowym, a także ochrony praw pracowników w tworzącym się europejskim rynku pracy⁴⁴. W tym ujęciu, praca niezgłoszona wydaje się być szczególnie niepokojącą i trwałą cechą dzisiejszych rynków pracy, często kojarzoną z transgranicznym przemieszczaniem się pracowników. Będąc czynnikiem najbardziej wpływającym na dumping społeczny, prowadzi ona nie tylko do wykorzystywania pracowników, lecz także do zakłóceń konkurencji. W październiku 2003 r. Rada przyjęła rezolucję wzywającą państwa członkowskie do stawienia czoła temu problemowi⁴⁵. Proponowane środki przeciwdziałania pracy niezgłoszonej obejmowały środki zapobiegawcze, sankcje, a także partnerstwa pomiędzy partnerami społecznymi i władzami publicznymi. Proces ten odzwierciedla obecnie szereg różnych zachęt do przekształcania pracy niezgłoszonej w legalne zatrudnienie; sankcje i kary; lepsze połączenie z systemem podatkowym i systemem świadczeń; a także uproszczenie systemu fiskalnego i administracyjnego.

Europejska Unia Konfederacji Przemysłowych i Pracodawców/Europejskie Stowarzyszenie Rzemieślników oraz Małych i Średnich Przedsiębiorstw (UNICE/UEAPME), Europejskie Centrum Przedsiębiorstw Publicznych (CEEP) i Europejska Konfederacja Związków Zawodowych (ETUC) zwróciły uwagę na ten problem, nierozdzielnie związany z równowagą pomiędzy elastycznością i bezpieczeństwem i zakwalifikowały go jako temat do wspólnej analizy w ramach programu pracy europejskich partnerów społecznych na lata 2006-2008⁴⁶. Ministerstwa pracy i ich służby odgrywają kluczową rolę w monitorowaniu stosowania prawa, gromadzeniu wiarygodnych danych dotyczących tendencji na rynku pracy i zmieniających się form zatrudnienia, a także w opracowywaniu skutecznych i odstraszających sankcji, w celu zwalczania pracy niezgłoszonej i ukrytego stosunku pracy. W przypadku pracowników przemieszczających się zatrudnionych w transporcie drogowym i morskim, transnarodowy i pozarządowy charakter działań prowadzonych w tych sektorach czyni egzekwowanie prawa niezwykle trudnym zadaniem⁴⁷.

Powinna istnieć bardziej skuteczna współpraca na szczeblu krajowym pomiędzy różnymi rządowymi organami ścigania takimi jak inspekcje pracy, organy zabezpieczeń społecznych i urzędy skarbowe. Zwiększenie zasobów i zakresu wiedzy fachowej tych organów ścigania oraz współpracujących z nimi partnerów, może wpłynąć na zmniejszenie ilości zachęt do podejmowania pracy niezgłoszonej.

⁴⁴ Zob.: Sprawozdanie Międzynarodowego Biura Pracy V(1) The Employment Relationship (2005), par 65. (Stosunek pracy, 2002 r., str., 65.) Zob. także na problemy podkreślone w Sprawozdaniu z funkcjonowania ustaleń przejściowych określonych w Traktacie o przystąpieniu z 2003 r. Zob. także Komunikat Komisji COM(2006)159 „Wytyczne dotyczące delegowania pracowników w ramach świadczenia usług.”

⁴⁵ Rezolucja rady dotycząca nadania niezgłoszonym miejscom pracy statusu legalnego zatrudnienia [Dz.U. C 260 z 29.10.2003 r.]

⁴⁶ Program prac europejskich partnerów społecznych na lata 2006-2008 z dnia 23 marca 2006 r.

⁴⁷ Dyrektywa dotyczące czasu pracy w transporcie drogowym – Samozatrudnieni i przepisy regulujące pracę w nocy, mające się wkrótce ukazać sprawozdanie z badań opracowywane przez DG TREN

Wzmocnienie współpracy administracyjnej na szczeblu UE także może wspomóc państwa członkowskie w wykrywaniu i rozwiązywaniu problemów związanych z nadużyciami i nieprzestrzeganiem zasad prawa pracy, w celu zapewnienia większej zgodności z prawem wspólnotowym. Artykuł 10 TWE ustanawia ogólną zasadę nakładając obowiązki wzajemnej współpracy i pomocy na państwa członkowskie i instytucje wspólnotowe, a także zawiera wymóg podejmowania odpowiednich środków, w celu przyczyniania się osiągnięcia celów Wspólnoty. Nielegalne praktyki o wymiarze międzynarodowym tylko podkreślają potrzebę zacieśnienia współpracy na szczeblu UE w celu ulepszenia strategii i narzędzi kontroli stosowanych do oceniania warunków pracy i praktyk związanych z zatrudnieniem.

Pytania

13. Czy uważają Państwo, iż zacieśnienie współpracy administracyjnej pomiędzy odpowiednimi organami jest konieczne w celu poprawy ich skuteczności w egzekwowaniu prawa wspólnotowego? Czy uważają Państwo, iż partnerzy społeczni powinni uczestniczyć w tej współpracy?

14. Czy widzą Państwo potrzebę podejmowania dalszych inicjatyw na szczeblu UE wspierających działania państw członkowskich w zwalczaniu pracy niezgłoszonej?