

3 Czarna Księga

barier na rynku wewnętrznym





Minister Rozwoju i Technologii

Krzysztof Paszyk

Warszawa, 20 grudnia 2024 r.

Szanowni Państwo,

wydanie kolejnej – trzeciej „Czarnej Księgi” zbiegło się z objęciem przez Polskę prezydencji w Radzie UE. Jej tematyka wpisuje się w nasze priorytety. Polska prezydencja będzie m.in. wspierać działania, które mają wpłynąć na pogłębienie unijnego jednolitego rynku, zniesienie barier w obszarze działalności transgranicznej, ze szczególnym uwzględnieniem sektora usług. Nowa Komisja Europejska będzie w tym czasie pracować nad Strategią Jednolitego Rynku. W tym obszarze jest wiele wyzwań, ale i szans, które powinniśmy jako wspólnota europejska wykorzystać, dbając tym samym o przyszłość i bezpieczeństwo gospodarcze naszego regionu.

Wszystkie ostatnie dokumenty unijne - wytyczne polityczne, którymi kierować się będzie Przewodnicząca Komisji Europejskiej, Konkluzje Rady ds. Konkurencyjności oraz raporty Enrico Letty, Mario Draghiego, czy Sauli Niinistö, wskazują na konieczność wprowadzenia zmian w polityce gospodarczej UE. Naszym podstawowym celem powinno być zapewnienie długoterminowej konkurencyjności i odporności jednolitego rynku względem państw trzecich, przy zachowaniu równych warunków na wewnętrznym rynku unijnym.

Niniejszy raport jest trzecim na przestrzeni ostatnich pięciu lat, przy którego opracowaniu wykorzystano konkretne doświadczenia przedsiębiorców. Weryfikuje on, czy wcześniej wskazywane bariery zlikwidowano lub chociażby ograniczono, czy też pojawiły się nowe. Trzecia „Czarna Księga” będzie w trakcie polskiej prezydencji wspierała zainicjowaną przez nas kilka lat wcześniej dyskusję o zdiagnozowanych problemach i proponowanych rozwiązaniach w zakresie ograniczeń na jednolitym rynku, w szczególności w obszarze swobody świadczenia usług.

Dialog, w mojej ocenie, jest jednym z najbardziej wartościowych narzędzi, umożliwiających poznanie nie tylko doświadczeń, opinii i problemów, ale przede wszystkim wypracowania nowych kierunków działania. Liczę więc na Państwa głos, aktywny udział w dyskusji polskich przedsiębiorców, uwagi, komentarze i informacje o barierach. Chciałbym abyśmy wspólnie wykorzystali ten wyjątkowy moment skupienia politycznej uwagi UE na jednolitym rynku i wypracowali propozycje poprawy funkcjonowania.

Z wyrazami szacunku

SPIS TREŚCI

WSTĘP.....	4
DELEGOWANIE/USŁUGI.....	9
Część I – Dotychczasowe zgłoszenia	9
Kary za brak A1 (Czarna Księga 1 pkt 1)	9
Definicja pracownika delegowanego (Czarna Księga 1 pkt 6).....	9
Obowiązek przynależności do kasy urlopowej (Czarna Księga 1 pkt 7).....	9
Ograniczenia w delegowaniu pracowników będących obywatelami państw trzecich (Czarna Księga 2 pkt 5).....	10
Problemy z transgraniczną czasową działalnością usługową (Czarna Księga 2 pkt 7).....	10
Wydawanie identyfikatorów budowlanych (Czarna Księga 1 pkt 10)	11
Działalność instytucji z obszaru koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego (Czarna Księga 2 pkt 8).....	11
Zakwaterowanie pracowników tymczasowych (Czarna Księga 2 pkt 9)	11
Nieproporcjonalnie wysokie kary (Czarna Księga 2 pkt 10)	12
Utrudniony dostęp do informacji (Czarna Księga 1 pkt 11)	12
Nieuznawanie zezwoleń na pracę pracowników-obywateli państw trzecich (Czarna Księga 1 pkt 4) ..	12
Obowiązek posiadania przedstawiciela (Czarna Księga 1 pkt 12)	12
Część II - Nowe zgłoszenia	13
Zasady wynagradzania z układów zbiorowych	13
Problemy z wykorzystaniem wymaganej składki do funduszu urlopowego	14
Opłaty za zarejestrowanie pobytu	14
Krajowe wytyczne dotyczące pojęcia usługi	14
TRANSPORT	15
Parkowanie samochodów ciężarowych (Czarna Księga 2 pkt 3).....	15
Problemy przewoźników (Czarna Księga 2 pkt 1).....	15
Specjalne oznaczanie pojazdów (Czarna Księga 2 pkt 2).....	15
WYKONYWANIE ZAWODU/UZNAWANIE KWALIFIKACJI	16
Przedłużenie legitymacji zawodowej (Czarna Księga 2 pkt 13)	16
Problemy z dostępnością ubezpieczenia (Czarna Księga 2 pkt 11).....	16
KWESTIE FINANSOWE/BANKOWE/PRZETRAGI	17
Część I – Dotychczasowe zgłoszenia	17
Brak możliwości udziału w przetargu (Czarna Księga 2 pkt 15).....	17
Zabezpieczenie kwot na przyszły podatek (Czarna Księga 1 pkt 3)	17
Wymaganie zakładania rachunków bankowych (Czarna Księga 2 pkt 14)	18
Część II – Nowe zgłoszenia	18
Problemy z otwieraniem rachunków bankowych.....	18
CERTYFIKACJA/DODATKOWE WYMOGI DOTYCZĄCE PRODUKTÓW	19
Dodatkowe wymogi certyfikacyjne (Czarna Księga 1 pkt 8) oraz przepisy dotyczące wyrobów budowlanych (Czarna Księga 2 pkt 17).....	19
Certyfikacja wg krajowej normy (Czarna Księga 2 pkt 16).....	20
Różne regulacje krajowe (Czarna Księga 1 pkt 13).....	20
Przepisy dotyczące etykietowania opakowań (Czarna Księga 2 pkt 18)	21
Zwiększenie udziału krajowej żywności (Czarna Księga 2 pkt 19).....	21
PODSUMOWANIE.....	22



WSTĘP

Wprowadzenie:

Dwie pierwsze edycje *Czarnej Księgi barier na rynku wewnętrznym* zostały opublikowane w 2020 i 2021 r.¹ Zawarliśmy w nich opisy problemów utrudniających polskim przedsiębiorcom transgraniczną działalność w UE. Opisy przypadków zostały zanonimizowane, ale były przez nas podnoszone na forum UE, w rozmowach z Komisją Europejską oraz w kontaktach dwustronnych z innymi państwami członkowskimi.

4

Minęło kilka lat, świadomość barier jest inna niż w 2020 i 2021 r. – postanowiliśmy zatem sprawdzić, czy mechanizmy jednolitego rynku zadziałały i sygnalizowane wówczas trudności znalazły swoje rozwiązanie, ułatwiając działalność przedsiębiorcom transgranicznym. Tej kwestii poświęcona jest pierwsza część niniejszej edycji, w której aktualizujemy informacje o wcześniejszych zgłoszeniach. W drugiej części natomiast opisujemy problemy nowe, o których uzyskaliśmy informacje od uczestników rynku w 2024 r.

Handel usługami z Polski do UE:

Dla polskich przedsiębiorców eksport usług do UE pozostaje bardzo istotną częścią handlu zagranicznego i utrzymuje się od lat na zbliżonym poziomie ok. 20-23%, przy imporcie usług na poziomie wyraźnie niższym, rzędu 13-15%². W 2022 r. przychód Polski z tytułu eksportu usług do państw UE wyniósł 257,9 mld PLN.

Zgodnie z danymi Polskiego Instytutu Ekonomicznego, Polska specjalizuje się szczególnie w usługach transportowych (36 proc. usług dostarczonych do UE w 2020 r.). Rośnie też znaczenie usług świadczonych przez profesjonalistów, które odpowiadały wartościowo za 13 proc. całego polskiego eksportu usług do UE. Równie istotne są usługi księgowe, audytowe i podatkowe, usługi doradztwa gospodarczego i PR czy marketingowe i badania opinii publicznej. 10 proc. stanowią usługi informatyczne oraz usługi związane z handlem, a także inne usługi biznesowe³.

Przytoczone powyżej w sposób skrótowy dane potwierdzają wyraźnie, jak ważna dla polskich przedsiębiorców jest możliwość transgranicznego świadczenia usług w UE zgodnie z art. 56 TFUE oraz jak znaczny jest wymiar strat, jeśli korzystanie z tej swobody zostaje zakłócone.

Podkreślmy jednak, że straty ekonomiczne spowodowane przez bariery w przepływie transgranicznym nie dotyczą jedynie polskich przedsiębiorców ani tylko gospodarki Polski, lecz również przedsiębiorców i gospodarek z innych państw członkowskich i wreszcie – gospodarki UE jako całości.

Wymierne straty powodowane przez bariery:

Fakt, że bariery w działalności transgranicznej niosą ze sobą faktyczne straty i hamują wzrost konkurencyjności całej UE na światowym rynku, nie ulega już żadnej wątpliwości. Jest on wyraźnie odnotowywany w dokumentach UE

1 Obie edycje dostępne są na stronie MRiT pod adresem: <https://www.gov.pl/web/rozwoj-technologie/czarna-ksiega-barier-na-ktore-polskie-firmy-napotyka-w-panstwach-ue>

2 Dane NBP, patrz np.: <https://nbp.pl/wp-content/uploads/2024/12/Miedzynarodowy-handel-uslugami-Polski-w-2023-r.pdf>

3 https://pie.net.pl/wp-content/uploads/2023/07/PIE-Raport_Jednolity_rynek_UE.pdf

odnoszących się do stanu integracji jednolitego rynku, zwłaszcza w zakresie jednolitego rynku usług. Według *Annual Single Market Report 2023*, w dłuższej perspektywie potencjalne korzyści z usunięcia przeszkód w transgranicznym świadczeniu usług w UE, w zależności od stopnia zmniejszenia różnicy wobec liderów integracji, mogą wynieść od 279 do 457 miliardów euro dodatkowego PKB UE rocznie⁴. W przypadku braku działań eliminujących bariery – wspomniane powyżej kwoty należy zapisać jako stratę.

Ten rok obfituje w ważne raporty dla przyszłości UE. Niestety, naszym zdaniem usługi nie zostały w wystarczającym stopniu odzwierciedlone w raporcie dotyczącym jednolitego rynku E. Letty i raporcie na temat konkurencyjności M. Dragiego. E. Letta patrzył na usługi wąsko, koncentrując się na obszarach takich jak handel detaliczny i budownictwo, nie proponując ambitnych pomysłów na pogłębienie integracji w sektorze. M. Draghi nie odniósł się bezpośrednio do szacunków KE dotyczących niewykorzystanego potencjału gospodarczego rynku usług. Niemniej jednak uważamy, że z jego raportu jasno wynika, że zintegrowany jednolity rynek jest podstawą europejskiej konkurencyjności.

Istotne stwierdzenia zawiera natomiast raport S. Niinistö dotyczący europejskiego bezpieczeństwa. Warto zauważyć, że według raportu Niinistö swobodny przepływ usług w UE jest ważnym elementem budowania bezpieczeństwa europejskiego, szczególnie w zakresie możliwości świadczenia usług w obszarach krytycznych takich jak m.in. zaopatrzenie w energię, transport, wodę i żywność.

Orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości UE:

We wstępie do drugiej edycji Czarnej Księgi barier wskazywaliśmy, że orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości jest z natury rzeczy fragmentaryczne, ponieważ uzależnione od skorzystania przez sąd krajowy z procedury pytań prejudycjalnych. W zakresie swobody świadczenia

usług takie pytania zdarzają się w ostatnich latach raczej rzadko, a ich wynik – często odsyłający do oceny proporcjonalności dokonanej przez sąd krajowy – nie może być satysfakcjonujący dla przedsiębiorców transgranicznych. Niemniej, znajomość orzecznictwa TSUE i możliwość powołania się na nie w obronie swoich praw zagwarantowanych Traktatem pozostaje nadal istotna dla uczestników jednolitego rynku.

Sankcje związane z delegowaniem pracowników

W ostatnim, niezbyt bogatym, orzecznictwie Trybunału Sprawiedliwości UE dotyczącym swobody świadczenia usług, w tym w zakresie delegowania pracowników, można dostrzec, że Trybunał daje pierwszeństwo aspektowi socjalnemu, rozumianemu jako ochrona praw pracowników delegowanych, poprzez zgodę na różnorodne działania organów krajowych usprawiedliwiane ogólnie potrzebą zapewnienia skutecznej kontroli przedsiębiorstw delegujących. Tak na przykład w wydanym w 2022 r. wyroku w sprawie C-219/20 „Bezirkshauptmannschaft Hartberg-Fürstenfeld and Österreichische Gesundheitskasse”⁵ Trybunał dopuścił wydłużony do 5 lat okres przedawnienia w odniesieniu do naruszenia związanego z zaniżaniem wynagrodzenia pracowników delegowanych, nie podzielając przy tym prezentowanych opinii, że stwarza on ryzyko niemożności przedstawienia przez przedsiębiorcę w skuteczny sposób dowodów i swojego stanowiska.

Z drugiej strony jednak, na pytanie prejudycjalne co do możliwości bezpośredniego zastosowania art. 20 dyrektywy 2014/67/UE w sprawie egzekwowania dyrektywy 96/71/WE dotyczącej delegowania pracowników w ramach świadczenia usług, zmieniającej rozporządzenie (UE) nr 1024/2012 w sprawie współpracy administracyjnej za pośrednictwem systemu wymiany informacji na rynku wewnętrznym dotyczącego wymogu proporcjonalności kar za naruszenie przepisów o delegowaniu pracowników, Trybunał odpowiedział w wyroku w sprawie C-205/20 z 2022 r. „Bezirkshauptmannschaft Hartberg-

4 Annual Single Market Report 2023, s. 9; <https://single-market-economy.ec.europa.eu/system/files/2023-01/ASMR%202023.pdf>

5 Wyrok Trybunału z dnia 10.02.2022 r. w sprawie C-219/20 20 „Bezirkshauptmannschaft Hartberg-Fürstenfeld and Österreichische Gesundheitskasse”, <https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?jsessionid=6C04E0B3452BD6E48CEC-9811F02A220B?text=&docid=253722&pageIndex=0&doclang=PL&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=6171287>

-Fürstenfeld”⁶ twierdząco. Co więcej, z zasady pierwszeństwa prawa UE Trybunał wywiódł obowiązek organów administracji do odstąpienia od stosowania przepisów krajowych, które są nawet w części sprzeczne ze wspomnianym wymogiem proporcjonalności. Obowiązek ten ogranicza się wyłącznie do zakresu niezbędnego do umożliwienia nałożenia proporcjonalnych sankcji.

Jakkolwiek orzeczenie to daje uczestnikom rynku możliwość przeciwstawienia się barierom wynikającym z nadmiernych sankcji, zastosowanie go może niestety napotkać na praktyczne problemy: poczynając od samej świadomości przedsiębiorców i pracowników organów w państwie członkowskim, a kończąc na trudnościach oceny, w jakiej części dany wymóg jest nieproporcjonalny oraz jaki zakres wyłączenia przepisu jest wskazany.

Rozróżnienie stałej działalności oraz czasowej działalności transgranicznej

We wcześniejszej edycji Czarnej Księgi pisaliśmy o problemie praktycznego rozróżnienia czasowej i transgranicznej działalności usługowej oraz działalności o charakterze stałym i ciągłym. W tym zakresie dostępne dotychczas orzecznictwo Trybunału w 2021 r. wzbogaciło się o ważny wyrok w sprawie C-502/20 „Institut des Experts en Automobiles”⁷. Trybunał sprzeciwił się w nim stosowaniu przepisów krajowych prowadzących do zakazu tymczasowego i okazjonalnego wykonywania przez przedsiębiorcę mającego siedzibę w innym państwie członkowskim zawodu na terytorium przyjmującego państwa członkowskiego ze względu na fakt, że przedsiębiorca ten w przeszłości posiadał w tym państwie członkowskim siedzibę. Ponadto Trybunał doprecyzował, że powtarzalny, choć nieregularny charakter tych usług i posiadanie nawet pewnej infrastruktury w państwie przyjmującym nie wykluczają tymczasowego i okazjonalnego charakteru działalności prowadzonej przez usługodawcę.

Delegowanie pracowników będących obywatelami państw trzecich

Nowym orzeczeniem, którego tezy dotyczą utrudnień w delegowaniu pracowników będących obywatelami państw trzecich jest wyrok z 20 czerwca 2024 r. w sprawie C-540/22 „Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid”⁸. Nie jest to jednak orzeczenie rozstrzygające jednoznacznie kwestię barier wprowadzanych drogą przepisów pobytowych. Trybunał stwierdził w nim bowiem, że pracownikom będącym obywatelami państw trzecich, których oddelegował do jednego państwa członkowskiego usługodawca mający siedzibę w innym państwie członkowskim, nie musi automatycznie przysługiwać „pochodne prawo pobytu” ani w państwie członkowskim, w którym są zatrudnieni, ani w państwie członkowskim, do którego zostali delegowani. Z drugiej strony jednak z tego orzeczenia wynika, że zbyt krótki okres zezwolenia na pobyt, nadmierne formalności związane z jego przedłużeniem oraz koszty rozpatrzenia wniosku przewyższające koszty administracyjne jego rozpatrzenia – składają się już na niezgodne z zasadą proporcjonalności ograniczenie swobody świadczenia usług. Istotne jest przy tym, że Trybunał w tym wyroku uznaje za zasadny wymóg uzyskania zezwolenia na pobyt dla delegowanych obywateli państw trzecich dopiero w przypadku pobytu przekraczającego okres trzymiesięczny (pkt 102 wyroku). Niemniej – w kwestii delegowania pracowników będących obywatelami państw trzecich na pewno pozostaje nadal mnóstwo wątpliwości i brak dotąd ustalonej linii orzeczniczej Trybunału, która mogłaby ukształtować się dopiero w przypadku kolejnych zapytań prejudycjalnych w tym obszarze.

Działania UE przeciwko barierom:

Single Market Enforcement Task-Force (SMET)

We wstępie do drugiej edycji Czarnej Księgi wspominaliśmy o utworzeniu Grupy Zadaniowej ds. Egzekwowania Przepisów dot. Jed-

6 Wyrok Trybunału z dnia 08.03.2022 r. w sprawie C-205/20 „Bezirkshauptmannschaft Hartberg-Fürstenfeld”, <https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=255245&pageIndex=0&doclang=PL&mode=req&dir=&occ=first&part=1&cid=6172370>

7 Wyrok Trybunału z dnia 02.09.2021 r. w sprawie C-502/20 „Institut des Experts en Automobiles”, <https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=245544&pageIndex=0&doclang=PL&mode=req&dir=&occ=first&part=1&cid=6173244>

8 Wyrok Trybunału z dnia 20.06.2024 r. w sprawie C-540/22 „Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid”, <https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=287304&pageIndex=0&doclang=PL&mode=req&dir=&occ=first&part=1&cid=6175260>



nolitego Rynku (tzw. SMET⁹). Nie była wtedy jeszcze możliwa ocena pracy tej formacji, gdyż przez pierwszy rok zajmowała się ona głównie ograniczeniami związanymi z pandemią. Obecnie SMET, skupiający przedstawicieli państw członkowskich i Komisji Europejskiej, działa już cztery lata i jest ważnym narzędziem walki z barierami na jednolitym rynku.

Praca grupy polega na poszukiwaniu praktycznych rozwiązań zidentyfikowanych problemów, z założenia bez konieczności zmiany prawa UE. Dyskutowana jest możliwość przyjęcia konkretnych ułatwień, w szczególności w ramach wypracowania tzw. dobrych praktyk, w zakresie wybranych projektów tematycznych, dotyczących np. uznawania kwalifikacji zawodowych w ramach tzw. wstępnych sprawdzeń kwalifikacji (tzw. prior checks), usprawnienia procedur wydawania zezwoleń na OZE czy zakresu formalności związanych z delegowaniem pracowników w ramach świadczenia usług¹⁰.

De facto nieformalny, oparty na współpracy sposób działania SMET jest zarówno jego zaletą – gdyż pozwala na wprowadzenie pod dyskusję trudnych tematów, ale też słabością – ponieważ bez zaangażowania odpowiednich (do obszaru danego projektu) ministerstw i woli politycznej państw, możliwości działania SMET są ograniczone zwłaszcza w obszarach uznanych za zbyt wrażliwe.

W naszej opinii w prace SMET warto bardziej zaangażować środowisko przedsiębiorców, dając biznesowi możliwość wspierania tych prac w sposób ustrukturyzowany i korzystając w ten sposób z praktycznych doświadczeń przedsiębiorców transgranicznych¹¹. Jest to postulat wielokrotnie już zgłaszany przez polskich przedstawicieli w SMET, który, mamy nadzieję, uda się zrealizować podczas polskiej prezydencji.

Projekt wspólnego elektronicznego formularza dla delegowania

Zważywszy na szczególnie duże obciążenie barierami delegowania pracowników w ramach świadczenia usług z jednej strony oraz wysoką polityczną wrażliwość tematu z drugiej, Komisja Europejska w aktualizacji Strategii Przemysłowej UE z 2021 r. zapowiedziała realizację projektu wspólnego elektronicznego formularza dla delegowania¹².

W ramach grupy ekspertów do końca 2023 r. ustalono wspólną listę wymogów informacyjnych, które będą dotyczyły: usługodawcy, pracownika delegowanego, delegowania, osoby wyznaczonej do kontaktów oraz usługobiorcy. Wiele państw członkowskich, zwłaszcza Europy Zachodniej i Północnej, zadeklarowało jednak brak zamiaru jej stosowania, z uwagi na niemożność dodania innych, własnych wymogów, które te państwa uważają za konieczne dla wykona-

9 https://ec.europa.eu/internal_market/smet/index_en.htm

10 Pełna lista projektów dostępna tu: https://ec.europa.eu/internal_market/smet/projects/index_en.htm

11 W dniu 13 września 2022 r. członkowie SMET reprezentujący Polskę i Holandię zorganizowali specjalne warsztaty na temat barier na jednolitym rynku, w którym udział wzięli przedsiębiorcy, przedstawiciele organizacji konsumenckich, biznesowych, państw członkowskich oraz Komisji Europejskiej. Ponadto na niektóre posiedzenia SMET i grupy roboczej Sherpa w ramach SMET, zaproszeni zostali przedstawiciele przedsiębiorców, gdzie szczegółowo mogli wyjaśnić napotykanne problemy.

12 Komunikat Komisji „Aktualizacja nowej strategii przemysłowej z 2020 r. – tworzenie silniejszego jednolitego rynku sprzyjającego odbudowie Europy”, COM(2021) 350 final <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52021DC0350>, s. 9

nia skutecznych kontroli. Z drugiej strony natomiast, 9 państw członkowskich, w tym Polska, poprzez deklarację polityczną podpisaną w maju 2024 r. wyraziło wolę dalszej pracy i sfinalizowania projektu (oprócz PL: DE, CZ, LT, IE, EL, SI, HU, PT).

13.11.2024 r. Kolegium Komisarzy przyjęło projekt *rozporządzenia w sprawie publicznego interfejsu połączonego z Systemem Wymiany Informacji na Rynku Wewnętrznym dla deklaracji dotyczących delegowania pracowników i zmieniającego rozporządzenie UE nr 1024/2012 w sprawie Systemu Wymiany Informacji na Rynku Wewnętrznym*.

Projekt rozporządzenia przewiduje utworzenie wspólnego wielojęzycznego publicznego interfejsu połączonego z systemem IMI dla deklaracji o delegowaniu pracowników, którego stosowania będzie dobrowolne. Dotychczasowe przepisy UE w zakresie delegowania pracowników pozostaną przy tym niezmienione. Wzór standardowego formularza wymogów informacyj-

nych zostanie ustalony w akcie wykonawczym KE, biorąc pod uwagę ustalenia grupy ekspertów.

Jako cele realizowane przez projekt wskazuje się: redukcję barier administracyjnych dla transgranicznego świadczenia usług, ułatwienie efektywnej kontroli zgodności z przepisami UE zmierzającymi do zapewnienia ochrony pracowników delegowanych oraz wsparcie współpracy administracyjnej właściwych organów państw członkowskich.

Prace nad projektem w Radzie UE będą toczyć się w czasie polskiej prezydencji. Jest oczywiste, że skala jego pozytywnego efektu dla przedsiębiorców UE będzie zależna od liczby państw, które zdecydują o stosowaniu wspólnego interfejsu.



DELEGOWANIE/USŁUGI

Część I – Dotychczasowe zgłoszenia

Kary za brak A1 (Czarna Księga 1 pkt 1)

Problem związany był z praktyką instytucji kontrolnych w państwie X, które wymagają od przedsiębiorców w czasie kontroli natychmiastowego okazania zaświadczenia A1 lub udostępnienia go drogą elektroniczną. Przepisy krajowe natomiast nie przewidują obowiązku posiadania tych dokumentów już w momencie rozpoczęcia delegowania. Wielu przedsiębiorców nie posiada go w tym momencie i z tego powodu nakładane są na nich kary, zależnie od tego, czy taki wymóg przyjmuje praktyka danej instytucji kontrolnej.

Z uzyskanych przez nas informacji wynika, że problem dotychczas nie znalazł systemowego rozwiązania, a co więcej występuje obecnie również w kolejnym państwie członkowskim Y, gdzie kwestia ta jest szczególnie kłopotliwa przy oddelegowaniu w budownictwie, zwłaszcza w odniesieniu do kontraktów realizowanych przez największe spółki budowlane. Z tego powodu przedsiębiorcy świadomi problemu przywiązują bardzo dużą wagę do tego, aby w przypadku delegowania do wspomnianych państw zadbać o uprzednie złożenie wniosku o A1. Ostrzeżenie o ewentualnych negatywnych konsekwencjach braku posiadania zaświadczenia A1 w momencie rozpoczęcia delegowania znajduje się również na stronie polskiego Zakładu Ubezpieczeń Społecznych.

Definicja pracownika delegowanego (Czarna Księga 1 pkt 6)

Problem związany był z definicją ustawową w kraju X wprowadzającą wymóg, by pracownik delegowany przed oddelegowaniem był zwyczajowo 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. Jak wskazaliśmy w pierwszej edycji Czarnej Księgi, wymóg ten nie jest zgodny z orzecznictwem TSUE oraz *Praktycznym poradnikiem dotyczącym delegowania pracowników* opublikowanym przez KE w 2019 r. Należy pod-

kreślić, że uniemożliwia on wykonywanie delegowania w jednej z trzech form dopuszczonych *expressis verbis* w postanowieniach dyrektywy 96/71/WE.

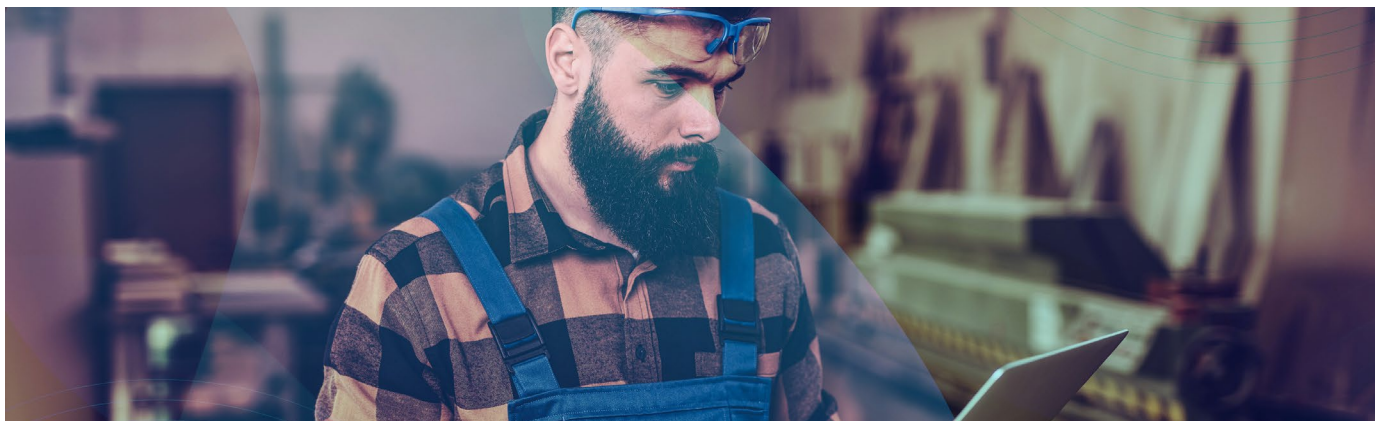
Definicja ustawowa w kraju X nie zmieniła się i pozostaje sprzeczna z przepisami UE. Dodatkowo, podobny wymóg jest stosowany w praktyce w innym jeszcze państwie Y, w którym instytucje kontrolne podważają prawidłowość delegowania pracowników tymczasowych opierając się na twierdzeniu, że prawidłowe delegowanie takich pracowników wymaga ich zatrudnienia przez przedsiębiorstwo pracy tymczasowej przez pewien czas przed oddelegowaniem do pracodawcy użytkownika za granicę.

Obowiązek przynależności do kasy urlopowej (Czarna Księga 1 pkt 7)

Poprzednio informowaliśmy, że w kraju X przedsiębiorstwa polskie nie mają prawa do zwolnienia z obowiązku przynależności do kasy urlopów płatnych tego kraju, mimo że zapewniają pracownikom delegowanym w okresie delegowania prawo do urlopów płatnych na warunkach ekwiwalentnych do tych gwarantowanych przez prawo państwa X. W rezultacie polski pracodawca zostaje podwójnie obciążony, gdyż jest zobowiązany do odprowadzania w kraju X składek na poczet urlopów płatnych i przestoju dla pracowników, a jednocześnie w Polsce wypłaca pracownikom na mocy polskiej umowy o pracę ekwiwalent za urlopy płatne.

Zgodnie z uzyskanymi przez nas informacjami, niektóre kasy urlopowe kraju X podejmują obecnie decyzje o zwolnieniu polskich przedsiębiorców z obowiązku przynależności. Głównym problemem pozostaje brak jasnych kryteriów zwolnienia z tego obowiązku, a zatem niepewność przedsiębiorców co do zakresu obowiązków, jakie będą na nich nałożone w kraju X.

Na stronie właściwego ministerstwa państwa X znajduje się również informacja o obowiązku przynależności do kasy urlopów płatnych i tzw. „bad weather fund” w odniesieniu do pracowników sektora budownictwa, robót publicznych oraz sektora rozrywki. Zwolnienie z tego obowiązku następuje w przypadku przedsiębiorców z państw, z którymi państwo X podpisało specjalne porozumienie, jak również w sytuacji, gdy przedsiębiorca może wykazać, że jego pracownicy korzystają w państwie pochodzenia z ekwiwalentnych praw. To ostatnie, jak się okazuje, może być w praktyce problematyczne.



Ograniczenia w delegowaniu pracowników będących obywatelami państw trzecich (Czarna Księga 2 pkt 5)

Swoboda świadczenia usług obejmuje również delegowanie pracowników z państw trzecich, legalnie zatrudnionych przez pracodawcę wysyłającego. W orzecznictwie dotyczącym tej kwestii Trybunał podkreślił m.in., że państwo przyjmujące nie może wymagać uzyskania dla takiego pracownika pozwolenia na pracę ani też nie może stawiać innych dodatkowych wymogów związanych z rodzajem umowy o pracę czy czasem jej trwania.

10

W drugiej edycji Czarnej Księgi opisaliśmy uciążliwą barierę dla korzystania z art. 56 TFUE wprowadzoną przez państwo X poprzez przepisy pobytowe - uniemożliwiają one legalny pobyt takiego pracownika w państwie X, jeżeli nie posiada on w Polsce statusu rezydenta długoterminowego. Uzyskanie takiego statusu wiąże się z koniecznością wcześniejszego 5-letniego pobytu w Polsce. Na mocy przepisów państwa X, obywatel państwa trzeciego, posiadający taki status, może wykonywać pracę przez okres do 90 dni w okresie dwunastu miesięcy bez dodatkowych formalności pobytowych, w tym uzyskania tzw. wizy Vander Elst.

Zgodnie z uzyskanymi przez nas informacjami, problem dotychczas nie został rozwiązany. Pracownicy delegowani będący obywatelami państw trzecich i nie posiadający statusu rezydenta długoterminowego w Polsce, zobowiązani są do uzyskania tzw. wizy Vander Elst przed delegowaniem do państwa X, pomimo że ich sytuacja w Polsce jako państwie wysyłającym jest uregulowana – legalnie przebywają tu i pracują. Co więcej, państwo X w praktyce stosuje automatyczne wydalenie takich pracowników w przypadku wjazdu bez wizy Vander Elst, nawet przy wjeździe w celu pobytu krótkoterminowego.

Według informacji od przedsiębiorców polskich delegujących cudzoziemców do państwa X, procedura uzyskania wizy Vander Elst pozostaje czasochłonna i utrudniona, zważywszy na małą dostępność terminów wizyt, konieczność wielokrotnego stawiennictwa w konsulacie w stolicy oraz znaczne opłaty.

Biorąc powyższe pod uwagę uważamy nadal, że przepisy takie naruszają art. 56 TFUE i interpretujące go orzecznictwo TSUE oraz zasadę autonomii pojęć prawa UE, pozbawiając praktycznie skuteczności korzystanie ze swobody świadczenia usług przez przedsiębiorców UE delegujących do wykonania usługi swoich pracowników - obywateli państw trzecich.

Problemy z transgraniczną czasową działalnością usługową (Czarna Księga 2 pkt 7)

Niniejsza sprawa odnosi się do niezwykle ważnego problemu praktycznego rozróżnienia działalności przedsiębiorców z innych państw członkowskich na stałą i ciągłą oraz na czasową działalność transgraniczną. Organy państwa X twierdzą zaskakująco często, że przedsiębiorcy polscy delegujący pracowników w ramach transgranicznego świadczenia usług prowadzą *de facto* w państwie X działalność stale i nieprzerwanie, a zatem działalność ta powinna zostać tam zarejestrowana. Organy te również w sposób systematyczny i zorganizowany zniechęcają przedsiębiorców zagranicznych do świadczenia usług: zawiadamiając prokuraturę o podejrzeniu działalności nielegalnej, przeprowadzając nadmiernie często kontrole oraz grożąc współodpowiedzialnością lokalnym kontrahentom. W rezultacie jedynym praktycznym wyjściem z sytuacji staje się zarejestrowanie działalności w państwie X lub rezygnacja ze świadczenia usług transgranicznych.

Wg uzyskanych przez nas informacji problem nie został rozwiązany pomimo podejmowanych starań w kontaktach bilateralnych z administracją państwa X. Państwo X odmówiło wydania wytycznych dotyczących rozróżnienia działalności stałej i ciągłej od czasowej działalności transgranicznej, podkreślając konieczność oceny każdej sprawy indywidualnie, na zasadzie „case-by-case”. Działań w tej sprawie nie podjęta również Komisja Europejska, wskazując na kompetencje organów państwa X oraz widząc jako jedyne rozwiązanie kierowanie spraw do sądów państwa X (co dla przedsiębiorców jest kosztowne i czasochłonne). Konieczność dochodzenia w taki sposób swoich praw zagwarantowanych Traktatem przez przedsiębiorców transgranicznych w istocie należy ocenić jako porażkę jednolitego rynku.

Skala sygnałów o problemie w ostatnim czasie jest mniejsza - wynika to prawdopodobnie z faktu, że przedsiębiorcy, dla których działalność w państwie X jest ważna, zdecydowali się w znacznej mierze na zarejestrowanie tam działalności, tj. utworzenie odrębnych spółek.

Wydawanie identyfikatorów budowlanych (Czarna Księga 1 pkt 10)

Z uwagi na kwestie techniczne nie uznawano polskich dowodów osobistych wydanych przed 1 marca 2015 r. jako dowodów tożsamości do celów wyrobienia specjalnej karty identyfikacyjnej dla pracowników sektora budowlanego w kraju X¹³. Dodatkowym problemem był obowiązek wymiany kart wg nowego wzoru, pomimo że stare nie utraciły terminu ważności, co wiązało się z dodatkowymi kosztami.

Wydaje się, że ww. problemy techniczne związane z wymianą czy wydawaniem kart nie mają już miejsca (nie docierają do nas informacje w tym zakresie). Niemniej pozostają nierozwiązane liczne kwestie związane z utrudnieniami w delegowaniu pracowników w ramach transgranicznego świadczenia usług, a jest to szczególnie częste w branży budowlanej. Część problemów mogłaby zostać złagodzona wskutek przyjęcia wspólnego elektronicznego formularza dla delegowania pracowników, nad którym aktualnie trwają prace. Dla osiągnięcia odczuwalnego pozytywnego efektu dla przedsiębiorców zagranicznych konieczne jednak byłoby stosowanie

wspólnego e-formularza przez znaczną liczbę państw członkowskich.

Działalność instytucji z obszaru koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego (Czarna Księga 2 pkt 8)

Przedsiębiorcy napotykali trudności w transgranicznej działalności na wspólnym rynku UE z powodu specyficznego stosowania rozporządzeń nr 883/2004 i 987/2009 przez instytucje koordynujące systemy zabezpieczenia społecznego. Najczęstsze problemy obejmują krótki termin na uzyskanie zaświadczenia A1 i związane z tym kary, włączanie pracowników delegowanych do krajowych systemów zabezpieczenia społecznego mimo posiadania zaświadczenia A1 oraz brak łatwo dostępnych informacji dla przedsiębiorców o procedurach zgłaszania pracowników.

Informacje dostępne w internecie wskazują na dalsze istnienie problemu dając ogólny zarys jego niezmiennej obecności na jednolitym rynku.

Zakwaterowanie pracowników tymczasowych (Czarna Księga 2 pkt 9)

W niektórych gminach państwa X wprowadzono przepisy wynikające z miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, które ograniczają zakwaterowanie pracowników tymczasowych. Wymagają one rejestracji w gminie, co wiąże się z koniecznością przedstawienia umowy najmu i zgody właściciela mieszkania. W przypadku, gdy plany zagospodarowania nie przewidują możliwości zakwaterowania pracowników tymczasowych, rejestracja staje się niemożliwa, co uniemożliwia uzyskanie numeru potrzebnego do legalnej pracy i *de facto* blokuje prowadzenie działalności gospodarczej, mimo że jest to dozwolone przez prawo unijne.

Przedsiębiorcy wskazują, że bariera ta nadal istnieje, a planowane są dodatkowe zmiany w prawie, które wprowadzą kolejne ograniczenia, czyniąc dostęp do rynku usług delegowania pracowników jeszcze trudniejszym.

Z informacji dostępnych w internecie wynika, że problemy z zakwaterowaniem pracowników migrujących są liczne i obejmują również brak dostępnych mieszkań. Często umowy o pracę są

13 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).

bezpośrednio powiązane z umową o najem, co staje się dodatkowym utrudnieniem. Działający w państwie X związek zawodowy pracowników migrujących sprzeciwia się takim praktykom i walczy o poprawę ich warunków. Media donoszą również o rosnącej liczbie kompleksów mieszkaniowych dla migrujących pracowników, co budzi opór lokalnych mieszkańców. Nowe przepisy, które wejdą w życie w 2026 roku, zakazujące wspólnego zakwaterowania kilku pracowników w jednym pokoju, wymuszają budowę nowych mieszkań, co również budzi kontrowersje na tle politycznym.

Nieproporcjonalnie wysokie kary (Czarna Księga 2 pkt 10)

W wielu państwach członkowskich Unii Europejskiej można było zaobserwować tendencję do stosowania zbyt surowych sankcji za uchybienia związane z delegowaniem pracowników. Pomimo że kwestie te pozostają w kompetencji poszczególnych państw członkowskich, przepisy unijne wymagają, aby kary były skuteczne, proporcjonalne i odstraszające. Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej (TSUE) w sprawie C-64/18 (Maksimovic) orzekł, że swoboda świadczenia usług nie pozwala na stosowanie sztywnych limitów grzywnien. W omawianej sprawie wskazano, że przestrzeganie przepisów mogło zostać osiągnięte przy użyciu mniej restrykcyjnych środków, bez kumulowania kar finansowych i kar pozbawienia wolności.

Ponadto, według przedsiębiorców, problemy związane ze stosowaniem nadmiernie wysokich kar za uchybienia w zakresie delegowania są wciąż aktualne, choć orzecznictwo TSUE (np. w sprawie C-64/18 oraz C-205/20) przyczyniło się do ograniczenia stosowania kumulatywnych kar w niektórych krajach.

Utrudniony dostęp do informacji (Czarna Księga 1 pkt 11)

Strona internetowa w kraju X, za pośrednictwem której zgłasza się pracowników delegowanych, nie była wystarczająco przejrzysta. Przepisy krajowe, postanowienia układów zbiorowych oraz procedury dotyczące delegowania dostępne były wyłącznie w języku państwa X. Pomimo braku obowiązku tłumaczenia ww. na język angielski (stanowisko KE), brak tłumaczenia należało jednak uznać za poważne utrudnienie dla przedsiębiorstw delegujących pracowników.

W okresie od momentu zgłoszenia problemu, na stronie internetowej zostały zamieszczone tłumaczenia. Pozwala to stwierdzić, że problem w znacznym stopniu został wyeliminowany.

Nieuznawanie zezwoleń na pracę pracowników-obywateli państw trzecich (Czarna Księga 1pkt 4)

Polski przedsiębiorca napotkał trudności w kraju X z delegowaniem ukraińskich pracowników na podstawie dyrektywy 96/71/WE. Ukraińscy pracownicy mieli zezwolenie na pracę w Polsce, ale nie w kraju X, co utrudniło świadczenie usług budowlanych. Pracownicy posiadali zaświadczenie A1, ale na podstawie pracy w kilku krajach, a nie delegowania, co budziło wątpliwości. Problem wynikał z różnic w interpretacji między delegowaniem a pracą w różnych państwach zgodnie z rozporządzeniem nr 883/2004. Dyrektywa 2011/98/UE upraszcza procedury dla obywateli państw trzecich, ale nie dotyczy pracowników delegowanych. Problem nadal tkwi w praktyce stosowania przepisów w kraju X.

Polski przedsiębiorca, ze względu na przedstawione powyżej trudności, z uwagi na brak możliwości rozwiązania problemu, zrezygnował ze świadczenia usług w państwie X.

Obowiązek posiadania przedstawiciela (Czarna Księga 1pkt 12)

W kraju X obowiązuje wymóg posiadania stałego przedstawiciela przez zagraniczne firmy transportowe, niezależnie od częstotliwości świadczenia usług. Jest to szczególnie problematyczne i kosztowne dla przedsiębiorstw, które realizują jedynie sporadyczne zlecenia. Choć wymóg ten znajduje oparcie w art. 9 dyrektywy 2014/67/UE, który umożliwia państwu członkowskiemu wprowadzenie takich zobowiązań, w praktyce może on prowadzić do nadmiernych trudności dla firm o ograniczonej działalności na terenie danego kraju.

Wymóg wyznaczenia stałego przedstawiciela w kraju X wynika z przepisów kodeksu pracy tego państwa. Przykładowo, przepisy kraju X zobowiązują firmy delegujące pracowników do wyznaczenia stałego przedstawiciela na jego terenie, którego zadaniem jest współpraca z organami państwowymi i udostępnianie dokumentów przez cały okres delegowania. Podstawą tego obowiązku jest art. 9 dyrektywy 2014/67/UE, który pozwala na wprowadzenie wymogów



administracyjnych, w tym wskazanie osoby kontaktowej. Jednak zgodnie z zasadą proporcjonalności, takie wymogi muszą być niezbędne. Dla wielu firm, obowiązek ten generuje dodatkowe koszty i stanowi barierę dla funkcjonowania jednolitego rynku.

Na podstawie dostępnych informacji problem w państwie X dotychczas nie uległ zmianie, tym samym nadal dotyczy przewoźników unijnych. Niemniej trzeba zaznaczyć, że kwestii fizycznej obecności osoby do kontaktu w państwie przyjmującym dotyczyła jedna z dobrych praktyk omawianych w ramach projektu SMET odnoszącego się do transgranicznego świadczenia usług – wiele państw członkowskich zadeklarowało, że już akceptuje wyznaczenie osoby do kontaktu nieobecnej na jego terytorium, ale łatwo osiągalnej za pomocą środków komunikacji elektronicznej. Kilka państw zobowiązało się również do dalszego rozważenia możliwości stosowania u siebie tej praktyki.

Część II - Nowe zgłoszenia

Zasady wynagradzania z układów zbiorowych

Po wejściu w życie dyrektywy (UE) 2018/957 zmieniającej dyrektywę 96/71/WE kwestią problematyczną w przypadku delegowania pra-

cowników do kraju X stało się ustalenie właściwego wynagrodzenia pracowników. Niejasność i stopień skomplikowania przepisów krajowych, a także brak jasnych i prostych wytycznych dla pracodawców zagranicznych prowadzą do sytuacji, w której inspekcje kraju X nad wyraz często nakładają sankcje na przedsiębiorców delegujących tam pracowników.

Do wejścia w życie dyrektywy 2018/957 pracodawca zagraniczny wynagradzał pracowników zgodnie z ustawową stawką minimalną lub minimalną stawką układową. Obecnie, po wprowadzeniu przez dyrektywę 2018/957 zasady równości wynagrodzenia, pracodawca zagraniczny jest zobowiązany do: określenia właściwego układu zbiorowego dla rodzaju pracy wykonywanej przez pracownika delegowanego do kraju X, przypisania odpowiedniego wskaźnika oraz określenia minimalnej dla danego wskaźnika stawki płacy.

Ustalenie właściwego układu zbiorowego oraz tzw. wskaźnika stanowiska jest tak skomplikowane, że zniechęca przedsiębiorców do delegowania pracowników w ramach świadczenia usług transgranicznych, skłaniając ich raczej do zarejestrowania działalności w państwie X. Tym bardziej niezbędne staje się stworzenie na poziomie UE wiarygodnego narzędzia ułatwiającego obliczanie wynagrodzenia pracowników delegowanych.

Problemy z wykorzystaniem wymaganej składki do funduszu urlopowego

W państwie Y wymagana składka na fundusz urlopowy uprawnia pracodawców delegujących, do szkolenia ich personelu wynajmowanego w formie leasingu pracowniczego, firmom w tym państwie przyjmującym, w celu podnoszenia ich kwalifikacji. Podobną rodzajowo składkę na Fundusz Pracy przedsiębiorcy odprowadzają w Polsce, gdzie również szkolą swych pracowników.

Bariera polega na tym, że zarząd ww. instytucji państwa Y wymaga od przedsiębiorców delegujących, aby przywozić ich pracowników do państwa Y na szkolenia, co naraża ich na dodatkowe wysokie koszty (np. transport, nocleg). Dla przedsiębiorców delegujących mniej uciążliwe byłoby, gdyby szkolenia i związane z nimi egzaminy mogły odbywać się w państwie siedziby (czyli np. w Polsce).

Opłaty za zarejestrowanie pobytu

Państwo członkowskie X w przypadku przedłużenia prawa pobytu w tym państwie dla obywateli państw trzecich oddelegowanych przez usługodawcę z innego państwa członkowskiego i wykonujących już w tym państwie członkowskim X pracę na rzecz tego usługodawcy, pobiera opłaty, których wysokość jest równa wysokości opłat należnych za uzyskanie zwykłego zezwolenia na pobyt w związku z wykonywaniem pracy przez obywatela państwa trzeciego, lecz jest jednocześnie pięć razy wyższa niż wysokość opłat należnych za wydanie obywatelowi Unii zaświadczenia o legalnym pobycie.

Biorąc pod uwagę, że delegowanie obywateli państw trzecich to działalność mieszcząca się w zakresie zagwarantowanej w art. 56 TFUE swobody świadczenia usług i dozwolona wyrażnie w orzecznictwie Trybunału, wydaje się wątpliwe, czy koszty takie pozostają w zgodzie z zasadą proporcjonalności, tym bardziej, że osoby delegowane mają już uregulowaną sytuację pod kątem stosunku pracy i prawa pobytu w wysyłającym państwie członkowskim.

Krajowe wytyczne dotyczące pojęcia usługi

Państwo członkowskie X w wytycznych umieszczonych na oficjalnej krajowej stronie internetowej, wyłącza z zakresu pojęcia „usługi”, a zatem z zakresu obowiązywania art. 56 TFUE, sytu-

ację, w której pracownik delegowany z państwa trzeciego wykonuje pracę zależną na rzecz lokalnego przedsiębiorcy lub spółki, taką jak jego własni pracownicy i na podobnym stanowisku.

Wskazać przy tym należy, iż nie chodzi o bezpośrednie zatrudnienie w przedsiębiorstwie lokalnego przedsiębiorcy, gdyż o takim warunku wyłączającym mówi bezpośrednio inny fragment wytycznych. Wskazano tam, że obywatel państwa trzeciego, delegowany do tego państwa X ma być zatrudniony przez cały okres oddelegowania u pracodawcy delegującego i nie może pozostawać w stosunku zatrudnienia z lokalnym przedsiębiorcą, do którego został oddelegowany.

Wytyczne wskazują przy tym, że jeśli wszystkie powyższe warunki nie są spełnione, prawdopodobnie stanowi to nielegalne obejście prawa, w którym posłużono się fikcyjnym delegowaniem po to, aby obywatel państwa trzeciego mógł uniknąć konieczności uzyskania zezwolenia na pracę w państwie X.

Brakuje przy tym wyjaśnień, jak rozumieć pojęcie „wykonywania pracy zależnej” na rzecz lokalnego przedsiębiorcy na „podobnym stanowisku” jak pracownicy tego przedsiębiorcy. Niektórzy lokalni przedsiębiorcy, potrzebujący rąk do pracy, w braku takiej definicji, wymagają od przedsiębiorców delegujących pracowników oświadczenia, że pracownicy oddelegowani (niezależnie, czy są obywatelami państwa trzeciego) nie wykonują pracy „na podobnym stanowisku”. Wskutek niepewności prawnej, dodatkowych formalności oraz obaw przed oskarżeniem o nielegalną działalność, powstaje znaczne utrudnienie dla przedsiębiorców transgranicznych.



TRANSPORT

Parkowanie samochodów ciężarowych (Czarna Księga 2 pkt 3)

W 2018 r. państwo X wprowadziło zasadę ograniczającą do 25 godzin maksymalny czas postoju w publicznych strefach odpoczynku wzdłuż sieci autostradowej. Regulacja została uzasadniona walką z dumpingiem socjalnym, rzekomo stosowanym przez firmy transportowe zatrudniające kierowców z Europy Środkowo-Wschodniej, którzy mieli „koczować” na parkingach, obniżając koszty. Komisja Europejska zaskarżyła te przepisy do TSUE, twierdząc, że ograniczają one swobodę świadczenia usług transportowych, uderzając bardziej w zagranicznych przewoźników niż w krajowych. Mimo tego, TSUE w wyroku z 21 grudnia 2023 r. oddalił skargę, uznając, że przedstawione przez Komisję dowody nie wykazały, iż dostępne prywatne parkingi były niewystarczające.

W efekcie przewoźnicy spoza państwa X nadal muszą mierzyć się z utrudnieniami wynikającymi z tej regulacji, która, choć uznana za potencjalnie stanowiącą barierę na rynku wewnętrznym, nie została zmieniona.

Problemy przewoźników (Czarna Księga 2 pkt 1)

Polscy przewoźnicy napotykali trudności w państwie X, gdzie nasiliły się kontrole oraz restrykcyjne podejście do drobnych uchybień, takich jak brak pieczęci na dokumentach. Władze tego kraju wprowadziły obowiązek, aby kierowcy lekkich pojazdów dostawczych nocowali poza kabiną, co zmuszało ich do korzystania z hoteli (dotyczyło to okresu sprzed obowiązywania takiego wymogu w prawie UE). Brak dowodu noclegu skutkowało wysokimi mandatami, które

musiały być opłacone natychmiast, pod groźbą unieruchomienia pojazdu. Przepisy te były postrzegane jako zbyt rygorystyczne, zwłaszcza w kontekście niewystarczającej infrastruktury noclegowej i parkingowej w państwie X.

W sierpniu 2020 roku, w ramach Pakietu Mobilności, wprowadzono istotne zmiany mające na celu poprawę warunków pracy kierowców. Zgodnie z nowymi przepisami, kierowcy są zobligowani do powrotu do swojego miejsca zamieszkania lub siedziby firmy co najmniej raz na cztery tygodnie. Dodatkowo, 45-godzinne regularne odpoczynki tygodniowe nie mogą być odbywane w kabinie pojazdu, powinny być spędzane w hotelu lub innym odpowiednim miejscu.

Zgodnie z uzyskanymi informacjami, sytuacja polskich firm transportowych nie jest już tematem medialnym ani politycznym w państwie X, jednak kierowcy nadal napotykają trudności. Infrastruktura drogowa w tym kraju uchodzi za jedną z bardziej problemowych w Europie, a dodatkowo pojazdy z polskimi numerami rejestracyjnymi są często kontrolowane w sposób natarczywy, przykładowo poprzez przedłużające się kontrole, co sprawia wrażenie celowego poszukiwania naruszeń.

Specjalne oznaczanie pojazdów (Czarna Księga 2 pkt 2)

Od stycznia 2021 roku państwo X wprowadziło obowiązek oznaczania wszystkich ciężarówek o masie powyżej 3,5 tony oraz autokarów specjalnymi naklejkami informującymi o martwym polu widzenia. Wymóg ten dotyczy również pojazdów zarejestrowanych w innych krajach UE. Przepisy szczegółowo określają wzory, wymiary oraz rozmieszczenie naklejek. Głównym celem wprowadzenia tych regulacji jest poprawa bezpieczeństwa na drogach, jednakże budzą one wątpliwości co do praktyczności oraz zgodności z prawem unijnym i Konwencją Wiedeńską. Za

brak przestrzegania tych przepisów grożą wysokie kary, sięgające kilkuset euro.

Z uzyskanych informacji wynika, że w państwie X wciąż obowiązuje wymóg umieszczania specjalnych oznaczeń po bokach i z tyłu pojazdów, informujących o martwym polu widzenia. Ta sytuacja stwarza poważne trudności dla przedsiębiorców świadczących usługi transportowe, ponieważ w Polsce taki obowiązek nie istnieje. W rezultacie polskie firmy działające w państwie X zmuszone są do specjalnego dostosowywania swoich pojazdów, co wiąże się z dodatkowymi kosztami i utrudnieniami w prowadzeniu działalności.



WYKONYWANIE ZAWODU/UZNANIE KWALIFIKACJI

Przedłużenie legitymacji zawodowej (Czarna Księga 2 pkt 13)

Polski przewodnik górski otrzymał Europejską Legitymację Zawodową (ELZ) w państwie X na okres 18 miesięcy, jednak odmówiono mu jej przedłużenia z powodu różnic w kwalifikacjach oraz konieczności ponownego złożenia wniosku i przeprowadzenia egzaminu. Państwo X argumentowało, że wcześniejsza kontrola kwalifikacji nie została przeprowadzona zgodnie z dyrektywą 2005/36/WE. Taka odmowa narusza zasady wzajemnego uznawania kwalifikacji zawodowych i swobody przedsiębiorczości w Unii Europejskiej. Komisja Europejska skierowała sprawę do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej (TSUE), wskazując na potrzebę harmonizacji kwalifikacji przewodnika górskiego na poziomie unijnym.

Państwa członkowskie mogą przeprowadzać wstępną kontrolę kwalifikacji zawodowych zgodnie z art. 7(4) Dyrektywy 2005/36/WE, jeżeli jest to uzasadnione nadrzędnym interesem publicznym. W przypadku państwa X, wymóg ten został prawidłowo zgłoszony, jednak kandydatowi nie zaoferowano możliwości przystąpienia do testu umiejętności przed automatycznym zatwierdzeniem ELZ, co stanowiło naruszenie procedury.

Ocena kwalifikacji powinna być indywidualna i uwzględniać doświadczenie zawodowe kandydata. Kandydat ma możliwość ponownego złożenia wniosku o ELZ, a państwo członkowskie nie powinno ponownie wymagać dokumentów, które są już w systemie i nadal pozostają ważne. Kwestie związane z utrudnieniami w uzyskaniu ELZ przez polskich przewodników górskich w państwie X pozostają nadal aktualne, a w ostatnich miesiącach do SOLVIT PL wpłynęły kolejne 4 zgłoszenia. Państwo X nie zmieniło swojego podejścia i nadal stosuje te same procedury.

Problemy z dostępnością ubezpieczenia (Czarna Księga 2 pkt 11)

Problem był związany z prawie sześciokrotnym

podwyższeniem kwoty obowiązkowego ubezpieczenia od odpowiedzialności cywilnej dla instruktorów narciarstwa, które zostało ustalone w górskich prowincjach w państwie X. Skutkowało to faktyczną niemożnością wykupienia takiego ubezpieczenia przez polskich instruktorów zarówno od zagranicznych, jak i polskich firm ubezpieczeniowych. Zmiany wprowadzone w przepisach ubezpieczeniowych państwa X wprawdzie nie mają charakteru dyskryminacyjnego, ale są niezgodne z niektórymi przepisami dyrektywy usługowej (2006/123/WE).

Ostatecznie problem udało się rozwiązać, ale nie poprzez zmianę przepisów w państwie X – organizacja zrzeszająca polskich instruktorów narciarstwa podpisała umowę z polską firmą, która zaoferowała odpowiednią wysokość ubezpieczenia. Wysokość obowiązkowego ubezpieczenia w państwie X (min. 6 mln euro) pozostaje bez zmian.



KWESTIE FINANSOWE/ BANKOWE/PRZETRAGI

Część I – Dotychczasowe zgłoszenia

Brak możliwości udziału w przetargu (Czarna Księga 2 pkt 15)

Polski przedsiębiorca napotkał trudności podczas składania oferty za pośrednictwem platformy przetargowej na zamówienia publiczne. Z powodu zbyt późnego rozpoczęcia wgrywania dokumentów do systemu elektronicznego nie miał możliwości skorzystania z pomocy technicznej, co uniemożliwiło mu opatrzenie aplikacji swoim podpisem elektronicznym. Dodatkowo, problem związany z niemożnością złożenia skargi sądowej z przyczyn formalnych, wynikający z braku miejsca na polski NIP w formularzu, nadal pozostaje aktualny.

Choć dyrektywa 2014/24/UE wymaga, by narzędzia wykorzystywane do komunikacji elektronicznej były dostępne i interoperacyjne, polski wykonawca nie miał możliwości złożenia oferty pomimo posługiwania się kwalifikowanym podpisem elektronicznym. Operator platformy wskazał, że przyczyną niezaakceptowania oferty było zbyt późne wgranie dokumentacji, a instytucja prowadząca przetarg zaznaczyła, że dokumenty można było przedłożyć bez podpisu elektronicznego. Przedsiębiorca nie miał już jednak możliwości skontaktowania się z obsługą techniczną przed terminem składania ofert.

Dodatkowo, przedsiębiorca nie mógł złożyć skargi w lokalnym sądzie, ponieważ na elektronicznym formularzu wymagana była informacja o odpowiedniku NIP w danym państwie, a na liście dostępnych opcji nie było Polski. W efekcie, przedsiębiorca został pozbawiony możliwości odwołania się od warunków przetargu, które uznaje za dyskryminujące. W okresie późniejszym techniczne problemy w tym państwie zostały rozwiązane, jednak nie nastąpiło przywrócenie terminu dla przedsiębiorcy, którego dotyczyły.

Zabezpieczenie kwot na przyszły podatek (Czarna Księga 1 pkt 3)

Sprawa dotyczyła istniejącego w kraju X tzw. „podatku u źródła”, który polega na tym, że blo-

kowana jest przez krajowego zleceniodawcę część kwot należnych za wykonaną pracę na poczet zabezpieczenia ewentualnych niezapłaconych podatków. Problemem jest praktyka organów krajowych i długie terminy zwrotu zabezpieczonych środków, które w efekcie ograniczają swobodne świadczenie usług.

Do dnia dzisiejszego sytuacja nie zmieniła się i problem jest aktualny. Nadal obowiązuje przepis przewidujący potrącenie przez zleceniodawcę w państwie X 20% z każdej faktury, wystawianej przedsiębiorcy delegującemu pracownika. Można ubiegać się o zwrot „podatku u źródła”, jednak wciąż należy się spodziewać stosunkowo długiego okresu rozpatrzenia wniosku (może być to nawet 9-12 miesięcy).

Wymaganie zakładania rachunków bankowych (Czarna Księga 2 pkt 14)

Polscy przedsiębiorcy zgłaszali brak zleceń od kontrahentów z państwa X z powodu wymogu otwarcia specjalnego rachunku („konto Y”), z którego środki mogą być użyte jedynie na opłacenie podatków. Otwarcie takiego rachunku wymaga umowy między przedsiębiorcą, bankiem i administracją podatkowo-celną, a banki niechętnie otwierają konta dla firm zagranicznych, co skutecznie uniemożliwia dostęp do rynku. Przedsiębiorcy wskazują, że bariera ta nadal istnieje, a planowane zmiany prawne wprowadzą kolejne utrudnienia, takie jak obowiązek ustanowienia gwarancji bankowej na 100.000 euro, co szczególnie dotknie mikro i małe firmy, uniemożliwiając im konkutowanie.

Ponadto przedsiębiorcy uważają, że ustawa o płacy minimalnej jest dyskryminująca. Lokalne firmy mogą potrącać świadczenia w naturze do 25% wartości płacy minimalnej netto, natomiast zagraniczne podmioty nie mają takiej możliwości. Internet pełen jest informacji o wymogach dotyczących „konta Y” oraz poradników, jak je otworzyć, co pokazuje, że praktyka wypracowała sposób na pokonanie tych barier. Mimo to, pozostają one istotnym utrudnieniem dla firm spoza państwa X, chcących prowadzić działalność na jednolitym rynku.

Część II – Nowe zgłoszenia

Problemy z otwieraniem rachunków bankowych

W kolejnym państwie również występuje problem z otwieraniem rachunków bankowych dla przedsiębiorców zagranicznych. Pomimo deklaracji rządu o przyciąganiu inwestycji, banki nie ułatwiają procesu zakładania kont. Przedsiębiorcy, w tym małe i średnie firmy oraz duże korporacje, napotykają liczne trudności.

Odmowy otwarcia konta są zazwyczaj nieuzasadnione i komunikowane nieformalnie, a ich przyczyny obejmują niewystarczający kapitał, nieprzekonujący biznesplan oraz podejrzenia związane z regulacjami prania pieniędzy. Klienci próbują dostarczać listy rekomendacyjne, ale nie zawsze są one wystarczające. Tylko niektóre banki, które mają oddziały w obu krajach, podejmują wewnętrzne rozmowy, co wydłuża czas otwarcia konta.

Przedsiębiorcom, firmy doradcze czy obsługujący ich prawnicy zalecają zakładanie „kont tymczasowych”, co umożliwi wpłatę kapitału i rejestrację spółki. Niemniej jednak, nie rozwiązuje to problemu z kontem operacyjnym, które jest kluczowe dla rozpoczęcia działalności. Te przeszkody stanowią poważną barierę dla zagranicznych inwestorów, którzy nie rozumieją utrudnień w swobodnym przepływie kapitału w państwie X.

Na skutek zgłoszenia przez kilka państw członkowskich, w tym Polskę problemu z otwieraniem rachunków, SMET niedawno podjął się jego analizy. Obecnie projekt koncentruje się na sprawdzeniu, czy konsumenci i przedsiębiorcy mogą zakładać rachunki z podstawowymi funkcjonalnościami obrotu finansowego w innych krajach Unii Europejskiej.



CERTYFIKACJA/ DODATKOWE WYMOGI DOTYCZĄCE PRODUKTÓW

Dodatkowe wymogi certyfikacyjne (Czarna Księga 1 pkt 8) oraz przepisy dotyczące wyrobów budowlanych (Czarna Księga 2 pkt 17)

Pierwszy problem dotyczył sytuacji, gdzie firmy ubezpieczeniowe w kraju X wymagają, aby wyroby budowlane posiadały krajowe certyfikaty. W takim przypadku znak CE jest niewystarczający.

Drugi problem dotyczył przepisów kraju X (wówczas notyfikowanych w ramach procedury notyfikacji technicznej), ustanawiających obszerne dodatkowe wymogi krajowe w zakresie zharmonizowanych wyrobów budowlanych.

Przedsiębiorcy działający w branży budowlanej, którzy zgłosili wskazane bariery informują, że problemy sprzed kilku lat nie zniknęły. Co więcej pogłębiają się i powstają nowe, wraz z nowymi wymaganiami krajowymi.

Na przykład w niektórych państwach UE stawiane są wymagania na poziomie nawet dwukrotnie wyższym niż wskazuje to norma europejska, co nie ma uzasadnienia technicznego (np. wytrzymałość na rozrywanie dla materiału izolacyjnego). Dodatkowo niektóre kraje stawiają też wymagania w zakresie cech, które nie mają uzasadnienia np. wytrzymałość na ściskanie, podczas gdy ten konkretny materiał nie jest w ogóle poddawany ściskaniu.

Polscy przedsiębiorcy informują również, że dystrybutorzy działający w danym kraju X postępując zgodnie z krajowymi zasadami stosowanymi na tym rynku nie proponują inwestorowi produktu, który nie posiada parametrów określonych przez architekta w projekcie, co utrudnia polskim producentom sprzedaż swoich produktów. Mimo że certyfikacja produktów realizowana przez krajowy (rządowy) instytut jest dobrowolna, system ten jest mocno wpisany w mentalność i kulturę kraju X – istnieje przekonanie, że bez krajowego certyfikatu produkt nie jest ani dobry, ani bezpieczny. Prowadzone były rozmowy w kierunku wykupienia przez producenta dodatkowego ubezpieczenia towaru w Polsce lub innej międzynarodowej firmie ubezpieczeniowej celem zapewnienia odpowiedzialności gwarancyjnej, ale dystrybutorzy nie chcieli podjąć próby przekonywania inwestorów do zastosowania produktów bez certyfikatu krajowego.

Spełnienie dodatkowych wymagań i utrzymanie odpowiednich krajowych aprobat, certyfikatów, audyty i badania wiążą się z dodatkowymi, wysokimi kosztami. Przedsiębiorcy również podają w wątpliwość sens harmonizacji, ponieważ jak wskazują, nierzadko warunkiem wydania dokumentów krajowych (przynajmniej w niektórych przypadkach) jest posiadanie dokumentów europejskich na podstawie norm zharmonizowanych, a co za tym idzie koszty, badania i czas ponoszone są podwójnie. Powstają także pytania o wpływ takich dodatkowych wymagań na środowisko – podczas (krajowych) badań produkt podlega zniszczeniu i zużywanych jest dużo zasobów (nawet 500 kg). Takie badania wydają się bezcelowe, zwłaszcza jeśli producent nie zmienia nic w swoim produkcie, a jedynym powodem ich przeprowadzenia są dodatkowe badania wymagane przepisami krajowymi.

Raporty przygotowane przez stowarzyszenia



przedsiębiorców¹⁴ potwierdzają te problemy.

Komisja Europejska zauważając problemy utrudniające funkcjonowanie jednolitego rynku wyrobów budowlanych na początku 2022 r. przedstawiła projekt nowego rozporządzenia ustanawiającego zharmonizowane warunki wprowadzania do obrotu wyrobów budowlanych (tzw. rozporządzenie CPR)¹⁵.

Certyfikacja wg krajowej normy (Czarna Księga 2 pkt 16)

W państwie X funkcjonuje standard certyfikacji firm dotyczący przestrzegania przepisów podatkowych i warunków zatrudnienia, wynikających z układów zbiorowych pracy. Dokumentacja tych procedur jest dostępna wyłącznie w lokalnym języku. Przedsiębiorcy zgłaszali problemy związane z uzyskaniem tego certyfikatu, nadzorowanego przez krajową fundację, która odpowiada za certyfikację firm w sektorze pracy tymczasowej. Choć certyfikat nie jest obowiązkowy, stanowi powszechny wymóg rynkowy, w praktyce niezbędny do prowadzenia działalności na rynku pracy tymczasowej w państwie X i dostępu do tego rynku.

Od 1 lipca 2023 r. fundacja jako organ certyfikujący wprowadziła dodatkowy wymóg, aby firmy z certyfikatem zapewniały, że pracownicy z zaświadczeniem A1 utrzymują powiązania z zagranicznym pracodawcą, a kontrole tych zaświadczeń stały się częścią procesu certyfikacji. Fundacja nie jest jednak właściwym organem inspekcji pracy, co budzi wątpliwości co do zasadności i zgodności z unijnymi regulacjami. Kontrole fundacji mogą stanowić barierę dla

swobody świadczenia usług, szczególnie gdy brak jest uzasadnienia odmowy delegowania pracownika z zaświadczeniem A1.

Z informacji dostępnych w internecie wynika, że certyfikat jest w dalszym ciągu w praktyce niezbędny do dostępu do tego rynku dla firm zatrudniających pracowników migrujących w państwie X. Dodatkowo pojawiają się doniesienia o planach wprowadzenia zakazu świadczenia usług bez lokalnej certyfikacji, co może stanowić kolejne ograniczenie dla firm zagranicznych.

Różne regulacje krajowe (Czarna Księga 1 pkt 13)

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 są sprzeczne z prawem unijnym, należy jednak uznać, że mogą powodować problemy w handlu takimi produktami na rynku wewnętrznym.

14 lipca 2023 r. Komisja Europejska przyjęła rozporządzenie 2023/1464 zmieniające załącznik XVII do rozporządzenia nr 1907/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady w odniesieniu do formaldehydu i substancji uwalniających formaldehyd. Na podstawie tego rozporządzenia po dniu 6 sierpnia 2026 r. nie będą mogły być wprowadzane do obrotu wyroby, jeżeli w warunkach badania określonych w dodatku 14 stężenie formaldehydu uwalnianego z tych wyrobów przekracza 0,062 mg/m³ w przypadku

14 np.: *Single Market Obstacles. Compendium*, ERT czy *Renewing the dynamic of European integration: Single Market Stories by Business Leaders*, ERT. Raporty dostępne na stronie ERT <https://ert.eu/single-market/>

15 rozporządzenie 2024/3110 zostało opublikowane 18.12.2024 r. https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=OJ%3AL_202403110

mebli i wyrobów drewnopochodnych. Przepisy rozporządzenia 2023/1464 nie odnoszą się natomiast do ewentualnej możliwości określania przez państwa członkowskich niższych wartości tej substancji. Jednocześnie przynajmniej w jednym kraju regulacje obowiązujące od 2020 r. – które wówczas stanowiły barierę – zawierają limity wskazane w rozporządzeniu 2023/1464.

Można więc stwierdzić, że w wyniku wprowadzenia na poziomie UE regulacji dotyczącej poziomu emisji formaldehydu z materiałów drewnopochodnych/mebli po dniu 6 sierpnia 2026 r. problem stanie się bezprzedmiotowy.

Przepisy dotyczące etykietowania opakowań (Czarna Księga 2 pkt 18)

Wiele państw członkowskich wprowadziło lub planuje wprowadzić krajowe wymagania dotyczące oznakowania produktów wskazujących zasady sortowania (jak zbierać, ponownie wykorzystywać lub poddawać recyklingowi opakowania do utylizacji). Różne wymogi w poszczególnych państwach członkowskich mogą stanowić przeszkodę w swobodnym przepływie towarów na rynku UE z uwagi na znaczne obciążenie logistyczne i finansowe dla producentów (inne oznakowanie dla produktów wysyłanych do państwa X i inne wysyłane do państwa Y, itd.).

Jest to problem często wskazywany przez przedsiębiorców działających transgranicznie.¹⁶

Niektóre krajowe przepisy w zakresie etykietowania zostały zakwestionowane przez Komisję Europejską w ramach wszczętego postępowania formalnego, a także stanowiły przedmiot zainteresowania Parlamentu Europejskiego. Pod koniec 2022 roku Komisja Europejska przedstawiła wniosek dotyczący nowego rozporządzenia w sprawie opakowań i odpadów opakowaniowych (tzw. PPWR)¹⁷, w którym zawarto także przepisy dotyczące etykietowania opakowań (w tym tych związanych z systemami kaucji i zwrotu). Niestety projekt nie zharmonizował zupełnie tych kwestii, co z pewnością spowoduje, że bariery w tym zakresie dla przedsiębiorców transgranicznych utrzymają się. Przewiduje się, że PPWR powinien być wkrótce przyjęty i opublikowany w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej.

Zwiększenie udziału krajowej żywności (Czarna Księga 2 pkt 19)

W 2021 roku państwo X wdrożyło zmiany legislacyjne, które wprowadziły instytucję „podwójnej jakości żywności.” Aby produkt został uznany za „podwójnej (gorszej) jakości,” musi posiadać zasadniczo różniący się skład lub właściwości w porównaniu do produktów sprzedawanych w innych państwach. W ramach tych zmian, państwo X przyjęło przepisy, które umożliwiają podmiotom zamawiającym w procesie zamówień publicznych priorytetowe traktowanie krajowej żywności.

Nowelizacja z 2022 roku wzmocniła regulacje, pozwalając zamawiającym wymagać lokalnej lub regionalnej żywności z krótkiego łańcucha dostaw, produktów zgodnych z rozporządzeniem (UE) nr 1151/2012 lub żywności ekologicznej. Zaostrzono także kryteria oznaczania produktów logo żywności pochodzącej z państwa X, wymagając, by np. mięso pochodziło od zwierząt urodzonych, hodowanych i ubitych na jego terenie. Te regulacje mogą dyskryminować zagranicznych producentów, w tym polskich, i naruszać zasady swobodnego przepływu towarów z art. 34–36 TFUE, tworząc nierówne warunki konkurencji na rynku.

Państwo X argumentowało, że przepisy te miały na celu ochronę interesów konsumentów, to ich charakter musiał być proporcjonalny i nie mógł prowadzić do dyskryminacji lub stanowić ukrytego ograniczenia handlu.

Ostatecznie państwo X zrezygnowało z wprowadzenia przepisów o obowiązkowych limitach sprzedaży krajowej żywności w supermarketach po interwencji Komisji Europejskiej. Komisja Europejska oceniła te przepisy jako sprzeczne z zasadami jednolitego rynku UE, podkreślając, że mogłyby naruszać swobodę przepływu towarów i przedsiębiorczości. Planowane regulacje, które miały stopniowo zwiększać udział krajowych produktów w sprzedaży, mogły negatywnie wpłynąć na polskich eksporterów. W efekcie, dzięki interwencji KE, władza ustawodawcza państwa X zrezygnowała z wprowadzenia niniejszych zmian. Skuteczność reakcji Komisji Europejskiej podkreśla, jak ważna jest jej rola w ochronie zasad jednolitego rynku, dla-

16 patrz też np. raporty dostępne na stronie ERT <https://ert.eu/single-market/>

17 <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=CELEX%3A52022PC0677&qid=1722605115472>

tego niezbędnym jest, by Komisja Europejska reagowała w podobnych sytuacjach, ponieważ właśnie wtedy jej działania przynoszą szybkie efekty.

PODSUMOWANIE

Obecny moment, w którym znajduje się Unia Europejska, wydaje się być przełomowy. Sytuacja międzynarodowa wymusza na nas, Europejczykach, głęboką refleksję nad przyszłością naszej wspólnoty, w tym nad jej gospodarką. Potwierdzają to ostatnie obszernie raporty autorstwa E. Letty, M. Draghiego, których wnioski jednoznacznie wskazują na potrzebę ambitnych działań dla wzmocnienia dobrobytu, konkurencyjności i bezpieczeństwa UE na scenie globalnej. Publikacja ważnych dla UE raportów zbiega się z początkiem nowej kadencji Komisji Europejskiej, co stwarza doskonałą okazję do resetu, a zatem szansę na wdrożenie nowych inicjatyw.

Stanu integracji jednolitego rynku w zakresie jego podstawowych swobód nie można uznać obecnie za satysfakcjonujący. Podsumowanie problemów opisanych wcześniej ukazuje, że rozwiązano jedynie 6 z 25 kwestii wskazanych w poprzednich edycjach Czarnej Księgi, co stanowi nieco ponad 20% wszystkich problemów, przy czym nadal identyfikowane są nowe bariery, często o podobnym charakterze, które występują w różnych państwach członkowskich.

Wynik powyższej analizy nie jest zatem optymistyczny. Większość zgłaszanych do nas wcześniej problemów utrzymuje się, prowadząc albo do zwiększonych kosztów działalności transgranicznej, albo nawet w ogóle do rezygnacji z niej przez przedsiębiorców. Nadal najbardziej obciążone barierami jest transgraniczne świadczenie usług, w tym szczególnie delegowanie pracowników. Bariery wciąż mają złożony charakter, wiele z nich wynika przy tym z praktyki administracyjnej i nieproporcjonalnych działań w obszarach pozostawionych do uznania administracji krajowej. Walka z nimi jest zatem trudna, trudniejsza nawet niż byłoby to w przypadku przepisów krajowych wprost niezgodnych z prawem UE.

Odnosząc się do barier w delegowaniu pracowników nie sposób nie wspomnieć na zakończenie o szkodach, jakie wyrządzają tej działalności – dozwolonej przecież i w przeważającej mierze wykonywanej przez uczciwych przedsiębiorców – ukazujące się od czasu do czasu w niektórych

państwach członkowskich negatywne i stronne publikacje. Publikacje takie zwykle w sposób sensacyjny przedstawiają wyjątkowe i najbardziej skrajne przypadki naruszeń prawa, nie opierając się na rzetelnych danych. Niezwykle łatwo przedostają się przy tym do prasy i mediów, czyniąc przy tym wiele szkód, np. zniechęcając lokalnych kontrahentów do współpracy z przedsiębiorstwami z innych państw członkowskich czy stwarzając podstawy do wzmożenia i tak częstych i uciążliwych kontroli firm za granicznych delegujących pracowników.

W Czarnych Księgach 1 i 2 uwzględniono także skutki pandemii COVID-19, która nałożyła dodatkowe ograniczenia na niektóre sektory, w tym tymczasowe środki ochronne w odpowiedzi na kryzys zdrowotny i gospodarczy. Przykładem są restrykcje nałożone na kierowców z innych państw członkowskich i działania chroniące krajowe sektory, takie jak rolnictwo. Chociaż większość tych restrykcji została już zniesiona, ich przyjęcie świadczy o tendencjach protekcyjnych, które, według wielu ekspertów, mogą powrócić w przyszłości. Unia Europejska odpowiedziała na ten stan rzeczy, przyjmując rozporządzenie IMERA (*Akt o sytuacji nadzwyczajnej na rynku wewnętrznym i o odporności rynku wewnętrznego*), którego stosowanie powinno mieć jednolity charakter w całej Wspólnocie, a Komisja Europejska powinna być przygotowana do jego zdecydowanego wykorzystania w sytuacjach kryzysowych, aby zapewnić sprawne funkcjonowanie jednolitego rynku.

Aktualna sytuacja z pewnością wymaga przemyślenia sposobów wdrażania regulacji i usprawnienia istniejących mechanizmów, z uwzględnieniem sytuacji przedsiębiorców działających transgranicznie i jednocześnie należytej ochrony pracowników. Powołanie komisarza z jasno określonym zakresem obowiązków w tej dziedzinie daje nadzieję, że Komisja przywiąże dużą wagę do tych problemów. Ważnym elementem jest także nowa strategia jednolitego rynku, która ma zostać opublikowana najpóźniej w czerwcu 2025 roku. Oczekujemy, że problematyka barier na rynku i plan konkretnych działań dotyczących ich usuwania – w szczególności tych dotyczących swobody świadczenia usług – zajmie w niej istotne miejsce.

Opisane powyżej problemy pokazują jednak, jak duża odpowiedzialność spoczywa na państwach członkowskich, od których decyzji często zależy sposób stosowania prawa UE. Jest to zasada

wynikająca z konstrukcji Unii i dlatego ciężar tej odpowiedzialności musi być przez państwa odczuwalny. Szczególną uwagę powinniśmy zwracać na efektywne wdrażanie już istniejących instrumentów, bez tworzenia nowych. Narzędzia takie jak SOLVIT i SMET mogą być skutecznymi platformami do zgłaszania problemów i poszukiwania rozwiązań w sposób bardziej efektywny. Mogą być również poważnym forum dialogu pomiędzy państwami.

Niezwykle istotne jest również, aby procedura naruszeniowa – skuteczne narzędzie pozostające w dyspozycji Komisji Europejskiej – była konsekwentnie wykorzystywana, a działania Kom-

sji w tym zakresie były bardziej transparentnie. To zapewni nie tylko równe traktowanie wszystkich państw członkowskich naruszających przepisy unijne, ale pokaże dlaczego i jak sprawnie Komisja reaguje na nieprawidłowości.

Mamy zatem nadzieję, że początek nowej kadencji Komisji Europejskiej oraz prezydencja Polski w Radzie Unii Europejskiej będą impulsem do wzmocnienia działań i ponowienia dyskusji na temat pełnego urzeczywistnienia w praktyce zasad jednolitego rynku, który wciąż ma swój ogromny niewykorzystany potencjał. Kluczem jest nasze zaangażowanie i aktywność – na każdym poziomie.





Ministerstwo Rozwoju i Technologii
Pl. Trzech Krzyży 3/5
00-507 Warszawa