



KOMISJA EUROPEJSKA

Bruksela, dnia 21.3.2012 r.
COM(2012) 130 final

2012/0064 (APP)

Wniosek

ROZPORZĄDZENIE RADY

**w sprawie wykonywania prawa do podejmowania działań zbiorowych w kontekście
swobody przedsiębiorczości i swobody świadczenia usług**

(Tekst mający znaczenie dla EOG)

{SWD(2012) 63}
{SWD(2012) 64}

UZASADNIENIE

1. KONTEKST WNIOSKU

Kontekst ogólny

W swoich wyrokach w sprawach Viking-Line¹ i Laval² Trybunał Sprawiedliwości po raz pierwszy uznał, że prawo do podejmowania działań zbiorowych, obejmujące prawo do strajku, jako prawo podstawowe stanowi integralną część ogólnych zasad prawa UE, których poszanowanie zapewnia Trybunał³. Trybunał również wyraźnie stwierdził, że skoro celem Unii Europejskiej jest nie tylko rozwój gospodarczy, ale również społeczny, prawa wynikające z postanowień Traktatu dotyczących swobodnego przepływu towarów, osób, usług i kapitału muszą być zrównoważone w stosunku do celów polityki społecznej, które obejmują poprawę warunków życia i zatrudnienia, odpowiednią ochronę socjalną i dialog między partnerami społecznymi⁴. Ponadto uznał on także, że prawo do podejmowania działań zbiorowych w celu ochrony pracowników stanowi uzasadniony interes, który z zasady usprawiedliwia ograniczenia podstawowych swobód zagwarantowanych w Traktacie. Ochrona pracowników jest więc jednym z nadrzędnych względów interesu publicznego, uznanym przez Trybunał⁵.

Pomimo tego uściślenia orzeczenia Trybunału spowodowały szeroko zakrojoną i ożywioną debatę na temat ich skutków dla ochrony praw pracowników delegowanych oraz, bardziej ogólnie, na temat zakresu, w jakim związki zawodowe mogą nadal chronić prawa pracowników w sytuacjach transgranicznych. Wyroki te wywołały zwłaszcza wiele kontrowersji dotyczących adekwatności istniejących przepisów UE do celu ochrony praw pracowników w ramach swobody świadczenia usług i swobody przedsiębiorczości⁶.

W debacie na ten temat wzięły udział liczne zainteresowane strony, w tym partnerzy społeczni, politycy, przedstawiciele środowiska prawniczego i akademickiego. Podczas gdy niektórzy uczestnicy debaty z zadowoleniem przyjęli orzeczenia Trybunału, jako niezbędne wyjaśnienie zasad rynku wewnętrznego, wielu innych dostrzegło w nich przyznanie pierwszeństwa swobodom gospodarczym nad wykonywaniem praw podstawowych i możliwość ryzyka wystąpienia „dumpingu społecznego” i nieuczciwej konkurencji, a nawet ryzyka przyzwolenia na nie. Krytycy podkreślali zwłaszcza fakt, że choć Trybunał uznał, że prawo do podejmowania działań zbiorowych, w tym prawo do strajku, jako prawo podstawowe stanowi integralną część ogólnych zasad prawa UE, to jednak w sposób wyraźny stwierdził, że „wykonanie [tego prawa] może jednak podlegać pewnym ograniczeniom”⁷. To ostatnie stwierdzenie mogłoby w szczególności utrudnić związkom zawodowym podejmowanie działań w celu ochrony praw pracowników.

¹ Wyrok z 11.12.2007 r., sprawa C-438/05.

² Wyrok z 18.12.2007 r., sprawa C-341/05.

³ Pkt 44 (sprawa Viking-Line) i 91 (sprawa Laval).

⁴ Pkt 79 (sprawa Viking-Line) i 105 (sprawa Laval).

⁵ Pkt 77 (sprawa Viking-Line); por. pkt 103 (sprawa Laval).

⁶ Sprawozdanie ze wspólnych prac europejskich partnerów społecznych na temat wyroków ETS w sprawach: Viking, Laval, Ruffert i Luxemburg, 19 marca 2010 r.

⁷ Ostatnia część pierwszego zdania pkt 44 (sprawa Viking-Line) i 91 (sprawa Laval).

Zdaniem profesora Montiego⁸ orzeczenia Trybunału z 2007 i 2008 r.⁹ ujawniły rozdzźwięk między jednolitym rynkiem a wymiarem społecznym na poziomie krajowym. „Ożywiły [one] stary podział, którego nigdy nie udało się wyeliminować: podział na orędowników większej integracji rynkowej i tych, którzy uważają, że żądania swobód gospodarczych i zniesienia barier regulacyjnych stanowią wezwanie do likwidacji praw socjalnych chronionych na poziomie krajowym.” Mario Monti podkreślił również, że „odnowienie tego podziału może doprowadzić do wyalienowania z jednolitego rynku i UE segmentu opinii publicznej obejmującego ruchy robotnicze i związki zawodowe, który przez lata był główną podporą integracji gospodarczej”.

Traktat lizboński

Zgodnie z art. 3 ust. 3 Traktatu o Unii Europejskiej rynek wewnętrzny ma działać na rzecz społecznej gospodarki rynkowej o wysokiej konkurencyjności zmierzającej do pełnego zatrudnienia i postępu społecznego. Przy określaniu i realizacji swoich polityk i działań Unia Europejska musi brać pod uwagę wymogi związane ze wspieraniem wysokiego poziomu zatrudnienia, zapewnianiem odpowiedniej ochrony socjalnej oraz zwalczaniem wykluczenia społecznego¹⁰. Ponadto w Traktacie z Lizbony wzmocniono umocowanie prawne praw podstawowych w prawie pierwotnym poprzez fakt, że Karta praw podstawowych Unii Europejskiej ma taką samą moc prawną jak Traktat¹¹.

Wymiar społeczny jest zatem głównym elementem rynku wewnętrznego, który nie może funkcjonować w sposób właściwy bez silnego wymiaru społecznego i wsparcia ze strony obywateli¹².

Trybunał Sprawiedliwości uznał również, że Unia ma na celu nie tylko rozwój gospodarczy, lecz również społeczny. Prawa wynikające z postanowień Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE) dotyczących swobodnego przepływu towarów, osób, usług i kapitału mają więc być wprowadzane w życie zgodnie z celami realizowanymi w ramach polityki społecznej, które obejmują, jak wyraźnie wynika z art. 151 akapit pierwszy TFUE, między innymi poprawę warunków życia i zatrudnienia, odpowiednią ochronę socjalną i dialog między partnerami społecznymi.

Ponadto, na podstawie art. 152 TFUE, Unia dąży do uznania, wspierania i dalszego wzmocnienia roli partnerów społecznych na poziomie UE oraz do ułatwiania dialogu między nimi, uwzględniając różnorodność systemów krajowych i szanując autonomię partnerów społecznych.

W uroczystym oświadczeniu z dnia 18–19 czerwca 2009 r. w sprawie praw pracowników, polityki społecznej i innych kwestii Rada Europejska potwierdziła również, że w traktatach zmienionych Traktatem z Lizbony przewiduje się, że Unia Europejska uznaje i wspiera rolę partnerów społecznych.

⁸ Sprawozdanie dla przewodniczącego Komisji „Nowa strategia na rzecz jednolitego rynku”, 9 maja 2010 r., s. 68.

⁹ Oprócz już wymienionych wyroków w sprawach Viking-Line i Laval zob. również sprawę Ruffert i Komisja przeciwko Luksemburgowi.

¹⁰ Artykuł 9 TFUE.

¹¹ Artykuł 6 TUE.

¹² Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wymiaru społecznego rynku wewnętrznego (opinia z inicjatywy własnej), Thomas JANSON, Dz.U. 2011, C44/90.

Prawo do rokowań zbiorowych – prawo do podejmowania działań zbiorowych – prawo do strajku lub swoboda podejmowania strajku

Nawet jeśli odpowiednie instrumenty mogą nie zawsze wyraźnie odnosić się do prawa do strajku lub swobody podejmowania strajku, prawo do podejmowania działań zbiorowych, które jest następstwem prawa do rokowań zbiorowych, zostało uznane przez różnorodne instrumenty międzynarodowe, które państwa członkowskie podpisały lub w ramach których współpracowały¹³. Jest ono włączone do instrumentów opracowanych przez te państwa członkowskie na poziomie UE¹⁴ oraz do Karty praw podstawowych Unii Europejskiej ogłoszonej w Nicei dnia 7 grudnia 2000 r.¹⁵, przyjętej w Strasburgu w dniu 12 grudnia 2008 r.¹⁶. Prawo to korzysta również z konstytucyjnej ochrony w kilku państwach członkowskich.

W tym kontekście w art. 28 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej wyraźnie uznano prawo do rokowań zbiorowych, które w przypadku konfliktu interesów obejmuje prawo do podejmowania działań zbiorowych w obronie interesów, w tym strajku¹⁷.

Według Europejskiego Trybunału Praw Człowieka prawo do rokowań zbiorowych i negocjacji oraz do zawierania układów zbiorowych stanowi nieodłączny element prawa zrzeszania się, tj. prawa do tworzenia związków zawodowych i przystępowania do nich w celu ochrony swoich interesów, jak określono w art. 11 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności¹⁸.

Europejski Trybunał Praw Człowieka¹⁹ przyznał również, że w obszarze wolności związkowej, ze względu na wrażliwy charakter kwestii społecznych i politycznych towarzyszących osiągnięciu właściwej równowagi między poszczególnymi interesami partnerów społecznych, jak również w związku z dużymi rozbieżnościami między systemami krajowymi w tej dziedzinie, umawiające się państwa posiadają szeroki margines uznaniowości co do tego, w jaki sposób można zabezpieczyć wolność związkową w celu ochrony interesów pracowniczych ich członków. ETPC zwraca jednak uwagę, że margines ten nie jest nieograniczony, ale idzie w parze z nadzorem na szczeblu europejskim przez Trybunał, którego zadaniem jest wydać ostateczne orzeczenie w sprawie tego, czy dane ograniczenie jest zgodne z wolnością zrzeszania się, chronioną na mocy art. 11 europejskiej konwencji praw człowieka (EKPC).

Jednakże, jak uznały Trybunał Sprawiedliwości i Europejski Trybunał Praw Człowieka²⁰, prawo do strajku nie ma charakteru bezwzględnego i korzystanie z niego może być jednak poddane pewnym ograniczeniom, które mogą również wynikać z krajowych konstytucji,

¹³ Takich jak Europejska Karta Społeczna, podpisana w Turynie dnia 18 października 1961 r. — do której ponadto wyraźnie odsyła art. 151 TFUE — oraz Konwencja nr 87 z dnia 9 lipca 1948 r. Międzynarodowej Organizacji Pracy dotycząca wolności związkowej i ochrony praw związkowych.

¹⁴ Takich jak Wspólnotowa Karta Socjalnych Praw Podstawowych Pracowników przyjęta na posiedzeniu Rady Europejskiej, które odbyło się w Strasburgu dnia 9 grudnia 1989 r., o której jest również mowa w art. 151 TFUE.

¹⁵ Dz.U. C 364 z 2000, s 1.

¹⁶ Por. art. 6 Traktatu o Unii Europejskiej.

¹⁷ Przez ogólne odniesienie do Karty w art. 6 TUE prawo do rokowań zbiorowych jest obecnie wyraźnie włączone do prawa pierwotnego (por. opinia rzecznika generalnego Trstenjaka w sprawie C-271/08, Komisja przeciwko Niemcom, pkt 79).

¹⁸ Wyrok ETPC z 12 listopada 2008 r., Demir, pkt 153/154 w związku z pkt 145.

¹⁹ Wyrok ETPC z dnia 27 kwietnia 2010 r., sprawa Vördur Olafsson przeciwko Islandii, pkt 74/75.

²⁰ Zob. np. wyrok z 21.4.2009 r., Enerji Yapi-Yol Sen przeciw Turcji (68959/01), pkt 32.

przepisów i praktyk. Jak potwierdzono w art. 28 Karty, ma ono być wykonywane zgodnie z prawem Unii Europejskiej oraz ustawodawstwami i praktykami krajowymi.

Dlatego związki zawodowe odgrywają ważną rolę w tym względzie i, co zostało potwierdzone przez Trybunał Sprawiedliwości, powinny nadal mieć możliwość podejmowania działań w celu ochrony praw pracowników, w tym możliwość wezwania swoich członków do strajku i do bojkotów lub blokad, aby chronić interesy i prawa pracowników i zapewniać ochronę miejsc pracy lub warunków zatrudnienia, pod warunkiem że dokonują tego zgodnie z przepisami Unii Europejskiej oraz prawem i praktykami krajowymi.

Swobody gospodarcze – ograniczenia — ochrona praw pracowników

Swoboda przedsiębiorczości oraz swoboda świadczenia usług są częścią podstawowych zasad prawa UE. Zgodnie z orzecznictwem Trybunału ograniczenie tych swobód jest uzasadnione tylko wtedy, gdy prowadzi do osiągnięcia zasadnego celu zgodnego z Traktatem i jest usprawiedliwione nadrzędnymi względami interesu publicznego. W takim przypadku ograniczenie to musi być odpowiednie dla osiągnięcia zamierzonego celu i nie wykraczać poza to, co jest konieczne do jego osiągnięcia.

Ochrona pracowników, w szczególności ich ochrona socjalna i ochrona ich praw, jak również dążenie do uniknięcia zakłóceń na rynku pracy zostały uznane za stanowiące nadrzędne względy interesu ogólnego, uzasadniające ograniczenia w zakresie korzystania z podstawowych swobód prawa UE.

Ponadto Trybunał uznał, że państwa członkowskie posiadają pewien margines uznaniowości i swobody podejmowania decyzji, jeśli chodzi o zapobieganie powstawaniu przeszkód dla swobody przemieszczania się wynikających z postępowania podmiotów prywatnych.

Podsumowując, swobody gospodarcze i prawa podstawowe, jak również ich skuteczne wykonywanie, mogą w związku z tym podlegać restrykcjom i ograniczeniom.

2. WYNIKI KONSULTACJI Z ZAINTERESOWANYMI STRONAMI ORAZ OCENY SKUTKÓW

2.1. Konsultacje z zainteresowanymi stronami

Jak wskazano powyżej, orzeczenia Trybunału Sprawiedliwości w sprawach Viking-Line, Laval, Ruffert i Komisja przeciwko Luksemburgowi wydane w latach 2007-2008 doprowadziły do ożywionej debaty, zwłaszcza na temat konsekwencji swobody świadczenia usług i swobody przedsiębiorczości dla ochrony praw pracowników i roli związków zawodowych w ochronie praw pracowników w sytuacjach transgranicznych.

Europejskie związki zawodowe uważają te wyroki za antyspołeczne. Chcą, aby prawodawstwo zostało zmienione, tak aby uściślić sytuację prawną i nie dopuścić, aby w przyszłości sędziowie orzekali przeciwko temu, co związki postrzegają jako interesy pracowników. W tym celu wysunęły dwa kluczowe żądania:

- przegląd dyrektywy o delegowaniu pracowników (dyrektywa 96/71/WE), aby włączyć do niej odniesienie do zasady równości wynagrodzeń za taką samą pracę

oraz aby umożliwić „przyjmującemu państwu członkowskiemu” stosowanie bardziej korzystnych warunków od podstawowych warunków zatrudnienia zapewnianych zgodnie z art. 3 ust. 1 tej dyrektywy;

- dodanie do Traktatu „protokołu w sprawie postępu społecznego”, aby podstawowe prawa socjalne miały pierwszeństwo przed swobodami gospodarczymi.

Inne zainteresowane strony przedstawiają inne poglądy. Konfederacja Europejskiego Biznesu z zadowoleniem przyjęła wyjaśnienie, które przyniosły orzeczenia Trybunału i nie uważa, że dyrektywa wymaga przeglądu. Wiele państw członkowskich wyraziło podobne opinie. Niektóre państwa członkowskie (SE, DE, LU i DK) zmieniły swoje prawodawstwo w celu dostosowania go do orzeczeń Trybunału.

W październiku 2008 r. Parlament Europejski przyjął rezolucję, w której wezwał wszystkie państwa członkowskie do właściwego wykonania dyrektywy o delegowaniu pracowników oraz zwrócił się do Komisji, aby nie wykluczać częściowego przeglądu dyrektywy, po dokonaniu szczegółowej oceny problemów i wyzwań²¹. Jednocześnie w rezolucji podkreślono, że swoboda świadczenia usług stanowi „jeden z kamieni węgielnych w budowie wspólnej Europy [...] [któremu] muszą towarzyszyć prawa podstawowe i cele społeczne wyznaczone w traktatach oraz prawo partnerów publicznych i społecznych do zapewniania niedyskryminujących warunków, równego traktowania i poprawy warunków życia i pracy”²². Dnia 2 czerwca 2010 r. Komisja ds. Zatrudnienia i Spraw Socjalnych zorganizowała przesłuchanie trzech ekspertów (reprezentujących Komisję, Europejską Konfederację Związków Zawodowych (ETUC) oraz Konfederację Europejskiego Biznesu), podczas którego posłowie do Parlamentu Europejskiego z grup S&D, lewicy i zielonych apelowali o podjęcie przez Komisję działań w tym samym duchu, co propozycje wysunięte przez ETUC.

Podczas forum w październiku 2008 r. europejscy partnerzy społeczni przyjęli propozycję komisarza Vladimira Špidli i ministra Xaviera Bertranda (pełniącego funkcję przewodniczącego Rady) i zgodzili się przeprowadzić wspólną analizę skutków orzeczeń Trybunału w kontekście mobilności i globalizacji. W marcu 2010 r.²³ europejscy partnerzy społeczni przedstawili sprawozdanie dotyczące skutków orzeczeń Trybunału. Dokument ujawnił duże rozbieżności ich opinii. Podczas gdy Konfederacja Europejskiego Biznesu sprzeciwia się rewizji dyrektywy (ale uznaje potrzebę wyjaśnienia niektórych aspektów związanych z jej egzekwowaniem), ETUC chce, aby dyrektywa została gruntownie zmieniona.

W 2010 r. Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny przyjął opinię w sprawie społecznego wymiaru jednolitego rynku²⁴, w której zaapelował o skuteczniejsze wdrażanie dyrektywy 96/71 i wyraził poparcie dla inicjatywy Komisji wyjaśnienia prawnych obowiązków organów krajowych, przedsiębiorstw i pracowników, w tym dla częściowego przeglądu dyrektywy. W opinii zachęca się ponadto Komisję do wyłączenia prawa do strajku z zakresu jednolitego rynku, a także do przeanalizowania pomysłu „Europejskiego Interpolu Socjalnego”, wspierającego działania inspektoratów pracy różnych państw członkowskich.

²¹ Rezolucja z 22 października 2008 r. w sprawie wyzwań związanych z układami zbiorowymi w UE (2008/2085(INI)), pkt 25 i 30.

²² Pkt 1; zob. również pkt 17 i 31.

²³ Tekst został przedstawiony na konferencji w Oviedo w marcu 2010 r., zorganizowanej przez prezydencję hiszpańską. Debata ponownie wykazała różnicę zdań wśród zainteresowanych stron.

²⁴ Opinia 2011/C 44/15.

Profesor Monti, uznając kontrowersje podsycane przez orzeczenia Trybunału, zaleca w swoim sprawozdaniu „Nowa strategia na rzecz jednolitego rynku”, aby:

- sprecyzować sposób wdrażania dyrektywy o delegowaniu pracowników i usprawnić rozpowszechnianie informacji o prawach i obowiązkach pracowników i przedsiębiorstw, współpracę administracyjną i stosowanie sankcji w ramach swobodnego przepływu osób oraz transgranicznego świadczenia usług;
- wprowadzić przepis gwarantujący prawo do strajku, wzorowany na art. 2 rozporządzenia Rady (WE) nr 2679/98 (tzw. „rozporządzenie Monti II”), oraz alternatywny mechanizm rozwiązywania sporów pracowniczych dotyczących stosowania dyrektywy.

W październiku 2010 r. Komisja zainicjowała konsultacje społeczne na temat sposobu ożywienia jednolitego rynku, publikując komunikat „W kierunku Aktu o jednolitym rynku. W stronę społecznej gospodarki rynkowej o wysokiej konkurencyjności. 50 propozycji na rzecz wspólnej poprawy rynku pracy, przedsiębiorczości i wymiany”²⁵. Komisja przedstawiła dwie propozycje (numery 29 i 30) mające na celu przywrócenie zaufania i poparcia obywateli, jedną w sprawie równowagi między podstawowymi prawami socjalnymi i swobodami gospodarczymi, a drugą w sprawie delegowania pracowników.

- Propozycja 29: „Na podstawie nowej strategii na rzecz skutecznego wprowadzania w życie Karty praw podstawowych przez Unię Europejską Komisja dopilnuje, aby uwzględniane były prawa zagwarantowane w Karcie, również prawo do podejmowania działań zbiorowych. [...]”
- Propozycja 30: „W 2011 r. Komisja przyjmie wniosek ustawodawczy mający na celu poprawę wdrażania dyrektywy o delegowaniu pracowników, który prawdopodobnie będzie zawierać lub będzie uzupełniony wyjaśnieniem odnośnie do korzystania z podstawowych praw socjalnych w kontekście swobód gospodarczych jednolitego rynku.”

Konsultacje społeczne wykazały ogromne zainteresowanie tymi działaniami i wsparcie dla nich ze strony związków zawodowych, osób prywatnych i organizacji pozarządowych.

Propozycja nr 29 dotycząca skutecznego wprowadzania w życie Karty praw podstawowych oraz oceny skutków społecznych uznana została za jedną z najważniejszych kwestii przez 740 (na ponad 800) respondentów.

Europejscy partnerzy społeczni odpowiedzieli na konsultacje zgodnie z ich ugruntowanymi stanowiskami. ETUC ponowiła swój apel o dodanie do Traktatu „protokołu w sprawie postępu społecznego” i podtrzymała opinię, że Komisja powinna nie tylko wyjaśnić dyrektywę o delegowaniu pracowników i poprawić jej wdrażanie, ale również dokonać jej dokładnego przeglądu. Konfederacja Europejskiego Biznesu poparła podejście Komisji na rzecz lepszego wdrażania i egzekwowania istniejącej dyrektywy.

Propozycja tzw. rozporządzenia Monti II uznana została przez ETUC za pozytywny krok w słusznym kierunku (wyraźnie wspomniano o tym również w kilku odpowiedziach od krajowych związków zawodowych), wraz z protokołem w sprawie postępu społecznego. W

²⁵ COM (2010) 608 wersja ostateczna/2 z 11.11.2010 r.

odpowiedzi Konfederacji Europejskiego Biznesu nie znalazło się jasne stwierdzenie w tej sprawie, ale wydaje się ona podważać wartość dodaną rozporządzenia, jasno wskazując, że nie powinno ono kwestionować wyłączenia prawa do strajku z kompetencji UE.

Po szeroko zakrojonej debacie publicznej i na podstawie odpowiedzi udzielonych w jej trakcie Komisja przyjęła dnia 13 kwietnia 2011 r.²⁶ komunikat „Akt o jednolitym rynku. Dwanaście dźwigni na rzecz pobudzenia wzrostu gospodarczego i wzmocnienia zaufania”. Wśród dwunastu działań priorytetowych, które obejmuje rozdział poświęcony spójności społecznej, znajdują się inicjatywy ustawodawcze w zakresie delegowania pracowników: „**Przepisy mające na celu udoskonalenie i wzmocnienie transpozycji, stosowania i przestrzegania w praktyce dyrektywy dotyczącej delegowania pracowników**, obejmującej środki mające na celu zapobieganie nadużyciom i łamaniu obowiązujących przepisów oraz karanie takiego postępowania, a także **przepisy mające na celu wyjaśnienie wykonywania swobody przedsiębiorczości i świadczenia usług w kontekście podstawowych praw socjalnych.**”.

Po przyjęciu Aktu o jednolitym rynku Parlament Europejski przyjął dnia 6 kwietnia 2011 r. trzy rezolucje²⁷. W przeciwieństwie jednak do bardziej ogólnej kwestii mobilności (i możliwości przenoszenia uprawnień emerytalnych), delegowanie pracowników nie znalazło się wśród wskazanych kluczowych priorytetów.

Delegowanie pracowników i swobody gospodarcze znalazły się za to wśród priorytetów wskazanych przez Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny²⁸.

W swoich konkluzjach w sprawie priorytetów dla ożywienia jednolitego rynku Rada:

„14. UWAŻA, że właściwe wdrożenie i egzekwowanie dyrektywy dotyczącej delegowania pracowników może przyczynić się do lepszej ochrony praw pracowników delegowanych i zapewnić jaśniejsze sformułowanie praw i obowiązków przedsiębiorstw usługowych oraz organów krajowych, a także ułatwić zapobieganie obchodzeniu obowiązujących przepisów; ponadto JEST ZDANIA, że konieczne są jaśniejsze zasady korzystania ze swobody przedsiębiorczości i swobody świadczenia usług wraz z podstawowymi prawami socjalnymi;”²⁹

Ministrowie, partnerzy społeczni, przedstawiciele instytucji UE i środowisk akademickich spotkali się na konferencji na temat podstawowych praw socjalnych oraz delegowania pracowników (27-28 czerwca 2011 r.), aby omówić dostępne możliwości regulacyjne i ewentualną treść inicjatyw ustawodawczych oraz pomóc w znalezieniu wykonalnych rozwiązań³⁰. Konferencja miała się przyczynić za pośrednictwem otwartej i konstruktywnej debaty do wypracowania wspólnej wizji oraz być okazją do przedstawienia wyników ostatnich badań.

²⁶ COM (2011) 206 wersja ostateczna.

²⁷ W sprawie jednolitego rynku sprzyjającego przedsiębiorstwom i wzrostowi gospodarczemu [2010/2277 (INI)], jednolitego rynku dla Europejczyków [2010/2278 (INI)] oraz w sprawie zarządzania i partnerstwa na jednolitym rynku [2010/2289 (INI)].

²⁸ Opinia pp. Federspiel, Siecker i Voles, INT 548, z dnia 15 marca 2011 r.

²⁹ 3094 posiedzenie Rady ds. Konkurencyjności, 30 maja 2011 r.

³⁰ Więcej informacji, przemówienia inauguracyjne i związane z nimi dokumenty: <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?langId=en&catId=471&eventsId=347&furtherEvents=yes>.

Ponadto w Deklaracji krakowskiej³¹ powtórzono, że świadczenie usług transgranicznych i mobilność pracowników delegowanych stanowią zasadnicze elementy jednolitego rynku. Ułatwianie czasowego transgranicznego świadczenia usług powinno iść w parze z zagwarantowaniem właściwego i wystarczającego poziomu ochrony pracowników oddelegowanych do innego państwa członkowskiego w celu świadczenia tych usług.

2.2. Ocena skutków

Zgodnie ze swoją polityką dążenia do lepszych uregulowań prawnych Komisja przeprowadziła na podstawie badania zewnętrznego³² ocenę skutków innych możliwych wariantów strategicznych.

Zidentyfikowane czynniki stanowiące źródło problemów zaliczono do czterech kategorii, z których problem nr 4 („napięcia między swobodą świadczenia usług/swobodą przedsiębiorczości a krajowymi stosunkami pracy”) jest bezpośrednio związany z niniejszym wnioskiem. Orzeczenia Trybunału, interpretujące przepisy dyrektywy i Traktatu, ujawniły w sprawach Viking i Laval ukryte napięcia istniejące między swobodą świadczenia usług i swobodą przedsiębiorczości a wykonywaniem praw podstawowych, takich jak prawo do rokowań zbiorowych i prawo do działań zbiorowych. Zwłaszcza związki zawodowe odebrały te orzeczenia jako narzucające przeprowadzenie kontroli działań zbiorowych przez sądy unijne lub krajowe, w każdym przypadku gdy takie działania mogłyby wpływać, w tym ujemnie, na korzystanie ze swobody świadczenia usług lub swobody przedsiębiorczości. Takie postrzeganie doprowadziło w ostatnich latach do negatywnych efektów zewnętrznych, co ilustruje kilka transgranicznych sporów zbiorowych. Znaczenie tego problemu podkreślono w sprawozdaniu za rok 2010 r. Komitetu Ekspertów MOP ds. Stosowania Konwencji i Zaleceń, w którym wyrażono „poważne obawy” na temat praktycznych ograniczeń dotyczących skutecznego wykonywania prawa do strajku nałożonych orzeczeniami ETS. Prawo do strajku jest zapisane w konwencji MOP nr 87, która została podpisana przez wszystkie państwa członkowskie UE.

Warianty strategiczne, które dotyczą czynników stanowiących źródło problemu, zawierają scenariusz odniesienia (wariant 5), interwencję pozaregulacyjną (wariant 6) oraz interwencję regulacyjną na szczeblu UE (wariant 7).

Warianty 6 i 7 zostały ocenione na tle scenariusza odniesienia pod kątem ich przydatności do zajęcia się czynnikami stanowiącymi źródło problemu nr 4 i do osiągnięcia celów ogólnych, mianowicie zrównoważonego rozwoju jednolitego rynku, opartego na zasadzie społecznej gospodarki rynkowej o wysokiej konkurencyjności, swobody świadczenia usług i promocji równych warunków działania, poprawy warunków życia i zatrudnienia, poszanowania różnorodności systemów stosunków pracy w państwach członkowskich, a także promowania dialogu między partnerami społecznymi. Przebadano je ponadto na tle bardziej konkretnych związanych z nimi celów operacyjnych, zapewniających w szczególności większą pewność prawa w odniesieniu do równowagi pomiędzy prawami socjalnymi a swobodami gospodarczymi, zwłaszcza w kontekście delegowania pracowników. Ocena skutków, powstała na podstawie Strategii skutecznego wprowadzania w życie Karty praw

³¹ Forum Jednolitego Rynku, Kraków, dn. 3-4 października 2011 r., w szczególności akapit piąty Deklaracji i pkt 5 wniosków operacyjnych.

³² Wielokrotna umowa ramowa VT 2008/87: badanie wstępne w celu opracowania oceny skutków dotyczącej ewentualnej rewizji ram prawnych w zakresie delegowania pracowników w kontekście usług (VT/2010/126).

podstawowych przez Unię Europejską, miała służyć stwierdzeniu, których praw podstawowych może dotyczyć dany wniosek, wskazaniu, w jakim stopniu ingeruje on w dane prawo, jak również zbadaniu konieczności i proporcjonalności takiej ingerencji z perspektywy wariantów strategicznych oraz zamierzonych celów³³.

W ocenie skutków zidentyfikowano negatywne gospodarcze i społeczne skutki scenariusza odniesienia. Kontynuacja braku pewności prawa mogłaby doprowadzić do utraty poparcia znacznej części zainteresowanych stron dla jednolitego rynku oraz do stworzenia nieprzyjaznego otoczenia biznesu, w tym powstania ewentualnych zachowań protekcyjnych. Ryzyko roszczeń odszkodowawczych i wątpliwości dotyczące roli odgrywanej przez sądy krajowe mogłyby uniemożliwić związkom zawodowym korzystanie z przysługującego im prawa do strajku. Oznaczałoby to negatywny wpływ na ochronę praw pracowniczych i art. 28 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej. Wariant 6 oraz 7 miałyby pozytywne skutki gospodarcze i społeczne, ponieważ zmniejszają one zakres braku pewności prawa. Pozytywne skutki wariantu 7 byłyby bardziej znaczące, ponieważ interwencja legislacyjna (w drodze rozporządzenia) przewiduje większą pewność prawa niż podejście oparte na prawie miękkim (wariant 6). Dalszy pozytywny wpływ miałby mechanizm ostrzegania. Do tego dochodzi fakt, że interwencja legislacyjna byłaby wyrazem bardziej zaangażowanego, z politycznego punktu widzenia, sposobu reakcji Komisji na problem, który związki zawodowe i część posłów do Parlamentu Europejskiego postrzegają z dużym zaniepokojeniem.

Preferowanym wariantem dotyczącym czynników stanowiących źródło problemu nr 4 jest wariant 7. Uznano go za najbardziej efektywne i skuteczne rozwiązanie służące osiągnięciu szczegółowego celu „ograniczenia napięć pomiędzy krajowymi systemami stosunków pracy a swobodą świadczenia usług” oraz za rozwiązanie najbardziej spójne z celami ogólnymi. W związku z tym wariant ten jest zasadniczo podstawą niniejszego wniosku.

Projekt oceny skutków został przeanalizowany przez Radę ds. Ocen Skutków (IAB) dwukrotnie, a jej zalecenia co do jego ulepszenia zostały włączone do ostatecznej wersji sprawozdania. Opinia Rady ds. Ocen Skutków jak również wersja ostateczna oceny skutków oraz jej streszczenie są publikowane wraz z niniejszym wnioskiem.

3. ASPEKTY PRAWNE WNIOSKU

3.1. Kontekst ogólny – opis proponowanych działań

W wymienionych powyżej sprawach Trybunał Sprawiedliwości ujawnił rozdźwięk dwojakiej natury między jednolitym rynkiem a wymiarem społecznym. Po pierwsze, sprawy te pokazały potrzebę ustanowienia właściwej równowagi pomiędzy wykonywaniem prawa do podejmowania działań zbiorowych przez związki zawodowe, w tym prawa do strajku, a swobodami gospodarczymi – swobodą przedsiębiorczości i swobodą świadczenia usług – zapisanymi w Traktacie. Po drugie, jeszcze silniej podkreślono w nich kwestię, czy dyrektywa o delegowaniu pracowników nadal zapewnia odpowiednie podstawy dla ochrony praw pracowników, biorąc pod uwagę rozbieżne warunki socjalne i warunki zatrudnienia w poszczególnych państwach członkowskich. Zakwestionowano zwłaszcza jej stosowanie i egzekwowanie w praktyce.

³³ COM(2010) 573 wersja ostateczna, s. 6-7.

Jak uznano we wspomnianym powyżej sprawozdaniu Montiego, obie kwestie są ze sobą ściśle powiązane, lecz wymagają różnych strategii, aby doprowadzić do równowagi między jednolitym rynkiem i wymaganiami społecznymi. Jak podkreślono w Strategii skutecznego wprowadzania w życie Karty praw podstawowych przez Unię Europejską, wszystkie osoby muszą mieć możliwość skutecznego korzystania ze swoich praw zapisanych w Karcie w sytuacjach objętych prawem Unii³⁴. Wyjaśnienie tych kwestii nie powinno również zostać pozostawione do rozstrzygnięcia w drodze postępowań przed Trybunałem Sprawiedliwości lub sądami krajowymi³⁵. Ponadto prawo do strajku lub swoboda podejmowania strajku nie powinny być jedynie hasłem lub metaforą prawną.

Niniejszy wniosek jest w związku z tym częścią pakietu. Wraz z wnioskiem w sprawie dyrektywy w sprawie egzekwowania przepisów stanowi on ukierunkowaną interwencję mającą wyjaśnić współzależność pomiędzy wykonywaniem praw socjalnych a korzystaniem ze swobody przedsiębiorczości oraz świadczenia usług w UE zapisanych w Traktacie, zgodnie z jednym z kluczowych celów Traktatu – „społeczną gospodarką rynkową o wysokiej konkurencyjności”, jednak bez uchylecia orzecznictwa Trybunału.

Niniejszy wniosek ma na celu wyjaśnienie ogólnych zasad i przepisów obowiązujących na poziomie UE w odniesieniu do korzystania z podstawowego prawa do podejmowania działań zbiorowych w kontekście swobody świadczenia usług i swobody przedsiębiorczości, w tym potrzeby pogodzenia ich w praktyce w sytuacjach transgranicznych. Jego zakres obejmuje nie tylko kwestię czasowego delegowania pracowników do innego państwa członkowskiego w celu transgranicznego świadczenia usług, ale również wszelkie przewidywane restrukturyzacje lub przenoszenie produkcji, obejmujące więcej niż jedno państwo członkowskie.

3.2. Podstawa prawna

Odpowiednią podstawą prawną dla proponowanego środka jest art. 352 TFUE (zarezerwowany dla sytuacji, w których Traktaty nie przewidują niezbędnych uprawnień do podjęcia koniecznych działań, w ramach polityk określonych w Traktatach, do osiągnięcia jednego z celów, o których mowa w Traktatach).

Uznaje się, że rozporządzenie jest najbardziej odpowiednim instrumentem prawnym do wyjaśnienia ogólnych zasad i przepisów obowiązujących na poziomie UE, aby pogodzić korzystanie z praw podstawowych ze swobodami gospodarczymi w sytuacjach transgranicznych. Bezpośrednie stosowanie rozporządzenia zmniejszy złożoność przepisów regulacyjnych i zapewni większą pewność prawa osobom podlegającym ustawodawstwu w całej Unii dzięki wyjaśnieniu obowiązujących przepisów w sposób bardziej jednolity. Jasne i proste uregulowania prawne są szczególnie istotne dla MŚP. Środkiem do osiągnięcia tego celu nie może być dyrektywa, która ze swej natury jest wiążąca wyłącznie pod względem zakładanych rezultatów, władzom krajowym zostawia natomiast wybór form i metod ich osiągnięcia.

3.3. Zasada pomocniczości i zasada proporcjonalności

Ze względu na brak wyraźnego przepisu Traktatu o niezbędnych uprawnieniach, podstawą niniejszego rozporządzenia jest art. 352 TFUE.

³⁴ COM(2010) 573 wersja ostateczna.

³⁵ Sprawozdanie Montiego, o którym mowa powyżej, s. 69.

Artykuł 153 ust. 5 TFUE wyłącza prawo do strajku z zakresu kwestii, które mogą być regulowane w całej UE przez normy minimalne w drodze dyrektyw. Z orzeczeń Trybunału wynika jednak wyraźnie, że fakt, iż art. 153 nie ma zastosowania do prawa do strajku nie wyklucza działań zbiorowych jako takich z zakresu prawa UE.

Cel rozporządzenia, aby wyjaśnić ogólne zasady i przepisy UE, które mają zastosowanie do korzystania z podstawowego prawa do podejmowania działań zbiorowych w kontekście swobody świadczenia usług i swobody przedsiębiorczości, w tym potrzebę pogodzenia ich w praktyce w sytuacjach transgranicznych, wymaga działań na poziomie Unii Europejskiej i nie może być osiągnięty przez państwa członkowskie działające pojedynczo.

Ponadto, zgodnie z Traktatem, podejmowanie wszelkich inicjatyw w tej dziedzinie będzie musiało odbywać się nie tylko z poszanowaniem autonomii partnerów społecznych, lecz także różnych modeli społecznych i różnorodności systemów stosunków pracy w państwach członkowskich.

Odnosnie do treści wniosku, poszanowanie zasady pomocniczości jest ponadto zapewnione poprzez uznanie roli odgrywanej przez sądy krajowe w ustalaniu faktów i upewnieniu się, czy działania służące realizacji celów stanowiących uzasadniony interes są odpowiednie do osiągnięcia tych celów i nie wykraczają poza to, co jest niezbędne do ich osiągnięcia. We wniosku uznaje się również znaczenie istniejących przepisów i procedur krajowych dla wykonywania prawa do strajku (w tym istniejących instytucji alternatywnego rozstrzygnięcia sporów), które nie ulegną zmianie lub nie zostaną naruszone. Rzeczywiście, we wniosku nie tworzy się mechanizmu służącego nieformalnemu rozwiązywaniu sporów zbiorowych na szczeblu krajowym w celu wprowadzenia pewnej formy kontroli przedsądowej nad działaniami związków (jak sugerowano w sprawozdaniu Montiego w 2010 r.), ale ogranicza się go do wskazania roli alternatywnych nieformalnych mechanizmów rozwiązywania sporów, które istnieją w niektórych państwach członkowskich.

Niniejszy wniosek nie wykracza poza to, co jest konieczne, do osiągnięcia wyznaczonych celów.

3.4. Szczegółowe wyjaśnienie wniosku

3.4.1. Przedmiot i tzw. klauzula Montiego

W art. 1 nie tylko opisano cele rozporządzenia; zawiera on również to, co często określa się „klauzulą Montiego”. Łączy on tekst art. 2 rozporządzenia Rady nr 2679/98³⁶ oraz art. 1 ust. 7 dyrektywy usługowej³⁷. Jest on również zgodny z treścią podobnych przepisów, na przykład z niedawnym wnioskiem dotyczącym rozporządzenia w sprawie jurysdykcji i uznawania orzeczeń sądowych oraz ich egzekwowania w sprawach cywilnych i handlowych

³⁶ Rozporządzenie Rady z dnia 7 grudnia 1998 r. w sprawie funkcjonowania rynku wewnętrznego w odniesieniu do swobodnego przepływu towarów pomiędzy państwami członkowskimi, Dz.U. L 337/8 z 12.12.98 r.

³⁷ Dyrektywa 2006/123, Dz.U. L 376/36 z 27.12.2006 r.; por. motyw 22 dyrektywy 96/71/WE.

(przekształcenie rozporządzenia Bruksela I)³⁸ oraz niedawno przyjętym rozporządzeniem w sprawie zakłóceń równowagi makroekonomicznej³⁹.

3.4.2. *Związek pomiędzy prawami podstawowymi i swobodami gospodarczymi – zasady ogólne*

Choć w art. 2 ponownie stwierdzono, że nie istnieje nieuchronny konflikt między prawem podstawowym do podejmowania działań zbiorowych a swobodą przedsiębiorczości i swobodą świadczenia usług, zapisanymi i chronionymi w Traktacie, bez pierwszeństwa jednego nad drugim, uznaje się, że mogą zdarzyć się sytuacje, w których może zaistnieć konieczność pogodzenia ich wykonywania w przypadkach konfliktu, zgodnie z zasadą proporcjonalności oraz standardowo stosowaną przez sądy praktyką i orzecznictwem UE⁴⁰.

Ogólna równość praw podstawowych oraz swobody przedsiębiorczości i świadczenia usług pod względem ich statusu oznacza, że swobody te będą mogły zostać ograniczone w celu ochrony praw podstawowych. Oznacza to jednak również, że korzystanie z tych swobód może uzasadniać ograniczenie skutecznego korzystania z praw podstawowych.

Aby zapobiec sytuacji, w której skutecznie utrudniać się będzie związkom zawodowym lub *de facto* nawet zabroni się im skutecznego korzystania z prawa do podejmowania działań zbiorowych ze względu na zagrożenie roszczeniami o odszkodowanie na podstawie orzeczenia w sprawie Viking-Line ze strony pracodawców powołujących się na elementy transgraniczne⁴¹, należy wspomnieć, że w sytuacjach, w których brakuje elementów transgranicznych lub są one domniemane, działania zbiorowe uznaje się za nienaruszające swobody przedsiębiorczości lub swobody świadczenia usług. Swobody te pozostają bez uszczerbku dla zgodności działań zbiorowych z prawem i praktykami krajowymi.

Rzeczywiście tak szerokie ryzyko odpowiedzialności za szkody, na podstawie raczej hipotetycznej sytuacji lub takiej, w której nie występują elementy transgraniczne, mogłoby utrudnić związkom zawodowym korzystanie z ich prawa do strajku, a nawet go uniemożliwić w sytuacjach, w których swoboda przedsiębiorczości lub swoboda świadczenia usług nie mają nawet zastosowania.

3.4.3. *Mechanizmy rozwiązywania sporów*

W art. 3 uznaje się rolę i znaczenie istniejących krajowych praktyk dotyczących wykonywania prawa do strajku w praktyce, w tym istniejących instytucji alternatywnego rozstrzygnięcia sporów, jak mediacja, postępowanie pojednawcze i arbitraż. W niniejszym

³⁸ COM(2010)748 wersja ostateczna z 14.12.2010 r., art. 85.

³⁹ Art. 1 ust. 3 ostatnie zdanie rozporządzenie (UE) nr 1176/2011 z dnia 16 listopada 2011 r. w sprawie zapobiegania zakłóceniom równowagi makroekonomicznej i ich korygowania, Dz.U. L 306/25 z 23.11.2011.

⁴⁰ Opinia rzecznika generalnego Cruz Villalon w sprawie C-515/08, dos Santos Palhota e.a., pkt 53. Zob. wyrok ETS w sprawie C-438/05, Viking-Line, ust. 46, w sprawie C-341/05, Laval, pkt 94 i w sprawie C-271/08, Komisja przeciwko Niemcom, pkt 44. Zob. również przemówienie prof. dr M. Schlachtera, „Pogodzenie podstawowych praw socjalnych i swobód gospodarczych”, <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?langId=en&catId=471&eventsId=347&furtherEvents=yes>.

⁴¹ Zob. dalsze informacje w sprawozdaniu wydanym przez Komitet Ekspertów MOP w danej sprawie, dostępne na stronie internetowej: http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---relconf/documents/meetingdocument/wcms_123424.pdf jak również „Dramatyczne skutki sprawy Demir i Baykara”, K. Ewing i J. Hendy QC, *Industrial Law Journal*, vol. 39, nr 1, marzec 2010 r., s. 2-51, zwłaszcza s. 44-47.

wniosku nie wprowadza się zmian do takich alternatywnych mechanizmów rozwiązywania sporów istniejących na szczeblu krajowym, nie nakłada się też ani nie implikuje obowiązku wprowadzenia takich mechanizmów w państwach członkowskich, które ich nie posiadają. W przypadku państw członkowskich, w których takie mechanizmy istnieją, ustanawia się jednak zasadę równego dostępu dla przypadków transgranicznych i przewiduje dostosowanie przez państwa członkowskie w celu zapewnienia ich zastosowania w praktyce.

We wniosku nie przewiduje się mechanizmu nieformalnego rozwiązywania sporów zbiorowych dotyczących stosowania dyrektywy w sprawie delegowania pracowników na szczeblu krajowym⁴². Mechanizm taki stanowiłby wprowadzenie pewnej formy kontroli przedsądowej nad działaniami związków, co nie tylko doprowadziłoby do powstania dodatkowej przeszkody dla skutecznego korzystania z prawa do strajku lub ją stanowiło, ale również okazałoby się być w sprzeczności z art. 153 ust. 5 TFUE, który wyraźnie wyklucza kompetencje legislacyjne w tej dziedzinie na szczeblu UE.

Ponadto, zgodnie z art. 155 TFUE, wniosek uwzględnia szczególną rolę partnerów społecznych na poziomie europejskim, zachęcając ich, jeżeli sobie tego życzą, do określenia wytycznych dotyczących zasad i procedur takich alternatywnych mechanizmów rozwiązywania sporów.

3.4.4. *Rola sądów krajowych*

W art. 3 ust. 4 doprecyzowano rolę sądów krajowych: jeżeli w indywidualnych przypadkach w wyniku skorzystania z prawa podstawowego ograniczeniu ulegnie swoboda gospodarcza, sądy będą musiały osiągnąć właściwą równowagę między danymi prawami a swobodami⁴³ i je pogodzić. Zgodnie z art. 52 ust. 1 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej wszelkie ograniczenia w korzystaniu z praw i wolności uznanych w Karcie muszą szanować istotę tych praw i wolności. Ponadto, z zastrzeżeniem zasady proporcjonalności, ograniczenia mogą być wprowadzone wyłącznie wtedy, gdy są konieczne i rzeczywiście odpowiadają celom interesu ogólnego uznawanym przez Unię lub potrzebie ochrony praw i wolności innych osób⁴⁴. Trybunał Sprawiedliwości uznał również, że właściwe organy krajowe posiadają szeroki margines swobody w podejmowaniu decyzji w tym zakresie. Zgodnie z orzecznictwem Trybunału wymagany jest trzyetapowy test, w którym należy sprawdzić (1) stosowność, (2) konieczność i (3) zasadność danego środka. W przypadku zaistnienia konfliktu odpowiednia równowaga pomiędzy prawami podstawowymi a podstawowymi swobodami będzie zapewniona tylko wtedy, „gdy ograniczenie swobody podstawowej przez prawo podstawowe nie wykracza poza to, co jest odpowiednie, niezbędne i współmierne do realizacji prawa podstawowego. Na odwrót jednak także ograniczenie prawa podstawowego przez swobodę podstawową nie może wykraczać poza to, co jest odpowiednie, niezbędne i współmierne do realizacji swobody podstawowej.”⁴⁵

⁴² Jak zalecano w sprawozdaniu Montiego.

⁴³ Por. opinia rzecznika generalnego Trstenjaka w sprawie C-271/08, Komisja przeciwko Niemcom, pkt 188–190. Zob. także, w bardziej ogólnym ujęciu, C. Barnard, „Proporcjonalność i działania zbiorowe” (Proportionality and collective action), ELR 2011 r.

⁴⁴ Opinia rzecznika generalnego Cruz Villalon w sprawie C-515/08, dos Santos Palhota e.a., pkt 53. Por. wyrok ETS z 12.10.2004 r., sprawa C-60/03 Wolff & Müller, pkt 44.

⁴⁵ Opinia rzecznika generalnego Trstenjaka w sprawie C-271/08, pkt 190.

Pozostaje to bez uszczerbku dla możliwości, że Trybunał może, w razie potrzeby, sam dostarczyć wskazówek i wyjaśnień do sądu krajowego w odniesieniu do elementów, które należy wziąć pod uwagę⁴⁶.

3.4.5. *Mechanizm ostrzegania*

W art. 4 ustanawia się system wczesnego ostrzegania, zobowiązujący państwa członkowskie do bezzwłocznego informowania i powiadamiania zainteresowanych państw członkowskich i Komisji w przypadku poważnych czynów lub okoliczności, które albo powodują poważne zakłócenia właściwego funkcjonowania jednolitego rynku, albo prowadzą do poważnych niepokojów społecznych, w celu zapobiegania potencjalnej szkodzi i jej ograniczenia w jak najszerszym zakresie.

4. WPLYW NA BUDŻET

Wniosek nie ma wpływu na budżet UE.

⁴⁶ Por. wyrok z 11.12.2007 r., sprawa C-438/05, Viking-Line, pkt 80 i nast.

Wniosek

ROZPORZĄDZENIE RADY

w sprawie wykonywania prawa do podejmowania działań zbiorowych w kontekście swobody przedsiębiorczości i swobody świadczenia usług

(Tekst mający znaczenie dla EOG)

RADA UNII EUROPEJSKIEJ,

uwzględniając Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, w szczególności jego art. 352,

uwzględniając wniosek Komisji Europejskiej,

po przekazaniu projektu aktu ustawodawczego parlamentom narodowym,

uwzględniając zgodę Parlamentu Europejskiego⁴⁷,

stanowiąc zgodnie ze specjalną procedurą ustawodawczą,

a także mając na uwadze, co następuje:

- (1) Prawo do podejmowania działań zbiorowych, które jest następstwem prawa do rokowań zbiorowych, jest uznane zarówno przez różnorodne instrumenty międzynarodowe, które państwa członkowskie podpisały lub w ramach których współpracowały, takie jak Europejska Karta Społeczna, podpisana w Turynie dnia 18 października 1961 r., Konwencje nr 87 i 98 Międzynarodowej Organizacji Pracy dotyczące wolności związkowej i ochrony praw związkowych oraz stosowania zasad prawa organizowania się i rokowań zbiorowych, jak i przez instrumenty opracowane przez te państwa członkowskie na poziomie UE, takie jak Wspólnotowa karta socjalnych praw podstawowych pracowników, przyjęta na posiedzeniu Rady Europejskiej w Strasburgu dnia 9 grudnia 1989 r., czy Karta praw podstawowych Unii Europejskiej ogłoszona w Nicei dnia 7 grudnia 2000 r., przyjęta w Strasburgu dnia 12 grudnia 2008 r., mająca tę samą moc prawną co Traktaty. Prawo to korzysta również z konstytucyjnej ochrony w kilku państwach członkowskich.
- (2) Prawo do rokowań zbiorowych oraz do negocjowania i zawierania układów zbiorowych stanowi nieodłączny element prawa zrzeszania się, określonego w art. 11 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności („Konwencja”)⁴⁸.

⁴⁷ Dz.U. C, , s. .

⁴⁸ Wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, 12 listopada 2008 r., sprawa Demir.

- (3) Prawo do podejmowania działań zbiorowych zostało również uznane przez Trybunał Sprawiedliwości za prawo podstawowe, stanowiące integralną część ogólnych zasad prawa Unii, których poszanowanie Trybunał zapewnia⁴⁹. Prawo do strajku nie ma charakteru bezwzględnego i korzystanie z niego może być jednak poddane pewnym warunkom i ograniczeniom, które mogą również wynikać z krajowych konstytucji, przepisów i praktyk.
- (4) Prawo do podejmowania działań zbiorowych, jak potwierdzono w art. 28 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej, ma być chronione zgodnie z prawem Unii oraz ustawodawstwami i praktykami krajowymi.
- (5) Zgodnie z art. 152 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej należy uznać i wspierać rolę partnerów społecznych na poziomie Unii oraz ułatwiać dialog między nimi, uwzględniając różnorodność systemów krajowych i szanując autonomię partnerów społecznych.
- (6) Państwa członkowskie mają nadal swobodę ustalania warunków istnienia praw socjalnych, o których mowa, i korzystania z nich. Korzystając z tego uprawnienia, państwa członkowskie muszą jednak przestrzegać unijnego prawa, w szczególności przepisów Traktatu dotyczących swobody przedsiębiorczości i swobody świadczenia usług, które są podstawowymi zasadami Unii zapisanymi w Traktacie.
- (7) Ograniczenie tych swobód jest uzasadnione tylko wtedy, gdy prowadzi do osiągnięcia zasadnego celu zgodnego z Traktatem i jest usprawiedliwione nadrzędnymi względami interesu publicznego. W takim kontekście musi być odpowiednie dla osiągnięcia zamierzonego celu i nie wykraczać poza to, co jest konieczne do jego osiągnięcia.
- (8) Ochrona pracowników, w szczególności ich ochrona socjalna i ochrona ich praw przeciw dumpingowi społecznemu, jak również dążenie do uniknięcia zakłóceń na rynku pracy, zostały uznane za stanowiące nadrzędne względy interesu ogólnego, uzasadniające ograniczenia w zakresie korzystania z jednej z podstawowych swobód prawa Unii.
- (9) Związki zawodowe powinny nadal być w stanie podejmować działania zbiorowe, aby zapewniać oraz chronić interesy, warunki zatrudnienia i prawa pracowników, pod warunkiem że odbywa się to zgodnie z unijnymi i krajowymi przepisami i praktykami.
- (10) Zarówno podstawowe swobody gospodarcze i prawa podstawowe, jak również ich skuteczne wykonywanie mogą w związku z tym podlegać restrykcjom i ograniczeniom.
- (11) Wykonywanie prawa do podejmowania działań zbiorowych, w tym prawa do strajku lub swobody podejmowania strajku, oraz wymogi związane ze swobodą przedsiębiorczości i swobodą świadczenia usług powinny więc zostać pogodzone, zgodnie z zasadą proporcjonalności, co często wymaga złożonej oceny przez organy krajowe lub zakłada jej dokonanie.

⁴⁹ Wyroki z dn. 11 grudnia 2007 r., w sprawie C-438/05, Viking-Line, pkt 44 oraz z dn. 18 grudnia 2007 r., w sprawie C-341/05, Laval, pkt 91.

- (12) Wszelkie ograniczenia wykonywania praw i wolności uznanych w Karcie Praw Podstawowych Unii Europejskiej muszą wynikać z przepisów prawa i szanować istotę tych praw i wolności. Z zastrzeżeniem zasady proporcjonalności, ograniczenia mogą być wprowadzone wyłącznie wtedy, gdy są konieczne i rzeczywiście odpowiadają celom interesu ogólnego uznawanym przez Unię lub potrzebom ochrony praw i wolności innych osób.
- (13) W przypadku zaistnienia konfliktu odpowiedni kompromis pomiędzy prawami podstawowymi a podstawowymi swobodami będzie zapewniony tylko wtedy, gdy ograniczenie swobody podstawowej przez prawo podstawowe nie wykracza poza to, co jest odpowiednie, niezbędne i współmierne do realizacji prawa podstawowego. Odwrotnie jednak także ograniczenie prawa podstawowego przez swobodę podstawową nie może wykraczać poza to, co jest odpowiednie, niezbędne i współmierne do realizacji swobody podstawowej. Aby zapewnić konieczną pewność prawa, uniknąć dwuznaczności i zapobiec jednostronnym rozwiązaniom na poziomie krajowym, należy wyjaśnić niektóre kwestie odnoszące się szczególnie do wykonywania prawa do podejmowania działań zbiorowych, w tym prawa do strajku lub swobody podejmowania strajku, oraz określić zakres, w jakim związki zawodowe mogą bronić praw pracowników i chronić te prawa w sytuacjach transgranicznych.
- (14) Kluczowa rola partnerów społecznych jako głównych podmiotów w rozwiązywaniu sporów dotyczących relacji między pracodawcą i pracownikiem jest od lat dobrze ugruntowana i powinna zostać potwierdzona. Należy ponadto potwierdzić i zachować rolę pozasądowych mechanizmów rozwiązywania sporów, takich jak mediacja, postępowanie pojednawcze czy arbitraż, które istnieją w wielu państwach członkowskich.
- (15) Mechanizm zawiadamiania i ostrzegania powinien umożliwić odpowiednią i szybką wymianę informacji między państwami członkowskimi i Komisją w sytuacjach stwarzających poważne zakłócenia właściwego funkcjonowania rynku wewnętrznego lub powodujących poważne straty dla dotkniętych nimi osób lub organizacji.
- (16) Niniejsze rozporządzenie respektuje prawa podstawowe i przestrzega zasad uznanych w Karcie praw podstawowych Unii Europejskiej, mianowicie wolności zgromadzania się i stowarzyszania się (art. 12), wolności wyboru zawodu i prawa do podejmowania pracy (art. 15), wolności prowadzenia działalności gospodarczej (art. 16), prawa do rokowań i działań zbiorowych (art. 28), należytych i sprawiedliwych warunków pracy (art. 31), prawa do skutecznego środka prawnego i dostępu do bezstronnego sądu (art. 47), i powinno być stosowane zgodnie z tymi prawami i zasadami,

PRZYJMUJE NINIEJSZE ROZPORZĄDZENIE:

Artykuł 1

Przedmiot

1. Niniejsze rozporządzenie ustanawia ogólne zasady i przepisy mające zastosowanie na poziomie UE do wykonywania podstawowego prawa do podejmowania działań zbiorowych w kontekście swobody przedsiębiorczości i swobody świadczenia usług.

2. Niniejsze rozporządzenie nie wpływa w żaden sposób na wykonywanie podstawowych praw uznanych w państwach członkowskich, w tym prawa do strajku lub swobody podejmowania strajku lub innych działań objętych szczególnymi systemami stosunków pracy w państwach członkowskich zgodnie z prawem i praktykami krajowymi. Rozporządzenie nie narusza także prawa do negocjowania, zawierania i wdrażania umów zbiorowych oraz podejmowania działań zbiorowych zgodnie z prawem i praktykami krajowymi.

Artykuł 2

Zasady ogólne

Korzystanie z zapisanych w Traktacie swobód: swobody przedsiębiorczości i swobody świadczenia usług odbywa się z poszanowaniem prawa podstawowego do podejmowania działań zbiorowych, w tym prawa do strajku lub swobody podejmowania strajku, i odwrotnie, korzystanie z prawa podstawowego do podejmowania działań zbiorowych, w tym prawa do strajku, odbywa się z poszanowaniem tych swobód gospodarczych.

Artykuł 3

Mechanizmy rozwiązywania sporów

1. W państwach członkowskich, w których, zgodnie w ich prawem krajowym, tradycją lub praktyką, istnieją alternatywne, pozasądowe mechanizmy rozwiązywania sporów zbiorowych należy zapewnić równy dostęp do tych alternatywnych mechanizmów rozwiązywania w sytuacjach, w których spory te wynikają z wykonywania prawa do podejmowania działań zbiorowych, w tym prawa do strajku lub swobody podejmowania strajku, w sytuacjach transgranicznych lub sytuacjach mających charakter transgraniczny w kontekście wykonywania swobody przedsiębiorczości lub swobody świadczenia usług, w tym stosowania dyrektywy 96/71/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 16 grudnia 1996 r. dotyczącej delegowania pracowników w ramach świadczenia usług⁵⁰.
2. Niezależnie od przepisów ust. 1 partnerzy społeczni na poziomie europejskim mogą, działając w zakresie swoich praw, kompetencji i ról ustanowionych Traktatem, zawierać umowy na poziomie unijnym lub ustalać wytyczne odnośnie do warunków i procedur mediacji, postępowania pojednawczego lub innych mechanizmów pozasądowego rozstrzygania sporów wynikających ze skutecznego korzystania z prawa do podejmowania działań zbiorowych, w tym prawa do strajku lub swobody podejmowania strajku, w sytuacjach ponadnarodowych lub sytuacjach o charakterze transgranicznym.
3. Warunki i procedury pozasądowego rozstrzygania sporów nie mogą pozbawiać zainteresowanych stron możliwości odwołania się do środków sądowych w przypadku sporów lub konfliktów, jeśli mechanizmy, o których mowa w ust. 1, nie doprowadziły do rozwiązania sporu w rozsądnym terminie.

⁵⁰ Dz.U. L 18 z 21.1.1997, s. 1.

4. Odwołanie się do alternatywnych, pozasądowych mechanizmów rozwiązywania sporów odbywa się bez uszczerbku dla roli krajowych sądów w sporach pracowniczych w sytuacjach, o których mowa w ust. 1, w szczególności w ocenie faktów i w interpretacji prawa krajowego, a także, jeśli chodzi o zakres niniejszego rozporządzenia, w ustalaniu, czy i w jakim stopniu działanie zbiorowe na podstawie przepisów krajowych i prawa w zakresie układów zbiorowych, obowiązujących w przypadku tych działań, wykracza poza to, co jest konieczne do osiągnięcia wyznaczonych celów, bez uszczerbku dla roli i kompetencji Trybunału Sprawiedliwości.

Artykuł 4

Mechanizm ostrzegania

1. W przypadku poważnych czynów lub okoliczności wpływających na skuteczne wykonywanie swobody przedsiębiorczości lub swobody świadczenia usług, które mogłyby spowodować poważne zakłócenia właściwego funkcjonowania rynku wewnętrznego lub prowadzić do poważnych szkód dla systemu stosunków pracy bądź niepokoju społecznych na terytorium danego państwa członkowskiego lub innych państw członkowskich, dane państwo członkowskie natychmiast informuje i powiadamia o tym fakcie państwo członkowskie prowadzenia przedsiębiorstwa lub pochodzenia usługodawcy lub pozostałe właściwe państwa członkowskie, których to dotyczy, oraz Komisję.
2. Dane państwo członkowskie jak najszybciej odpowiada na żądania informacji ze strony Komisji i pozostałych państw członkowskich dotyczących charakteru przeszkody lub zagrożenia. Wymiana informacji pomiędzy państwami członkowskimi przekazywana jest również Komisji.

Artykuł 5

Wejście w życie

Niniejsze rozporządzenie wchodzi w życie dwudziestego dnia po jego opublikowaniu w *Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej*.

Niniejsze rozporządzenie wiąże w całości i jest bezpośrednio stosowane we wszystkich państwach członkowskich.

Sporządzono w Brukseli, dnia 21.3.2012 r.

*W imieniu Rady
Przewodniczący*