



KOMISJA
EUROPEJSKA

Bruksela, dnia 2.6.2016 r.
COM(2016) 356 final

**KOMUNIKAT KOMISJI DO PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO, RADY,
EUROPEJSKIEGO KOMITETU EKONOMICZNO-SPOŁECZNEGO I KOMITETU
REGIONÓW**

Europejski program na rzecz gospodarki dzielenia się

{SWD(2016) 184 final}

1. Wprowadzenie

Gospodarka dzielenia się stwarza nowe możliwości dla konsumentów i przedsiębiorców. Komisja jest zdania, że może ona zatem istotnie przyczynić się do wzrostu gospodarczego i tworzenia miejsc pracy w Unii Europejskiej, o ile będzie wspierana i rozwijana w sposób odpowiedzialny. Powstające dzięki innowacjom nowe modele działalności mogą znacznie pobudzić konkurencyjność i wzrost. Niejednokrotnie pomyślnie funkcjonujące platformy współpracy są wyzwaniem dla istniejących podmiotów gospodarczych i podważają dotychczasowe modele rynkowe. Ponieważ jednak platformy te umożliwiają oferowanie usług przez pojedynczych obywateli, wspierają one nowe formy zatrudnienia, elastyczne modele pracy i nowe źródła dochodu. Konsumentom gospodarka dzielenia się może przynieść takie korzyści, jak nowe usługi, rozszerzony asortyment i niższe ceny. Może ona również pobudzać dzielenie się dobrami oraz ich bardziej efektywne wykorzystanie, co może z kolei ułatwić realizację celów UE w zakresie zrównoważonego rozwoju oraz przejścia na gospodarkę obiegu.

Jednocześnie często gospodarka dzielenia się stwarza problemy związane ze stosowaniem istniejących ram prawnych, ponieważ prowadzi do zacierania się dotychczasowych granic między konsumentem a dostawcą, pracownikiem a samozatrudnionym oraz między profesjonalnym a nieprofesjonalnym świadczeniem usług. Może to stwarzać niepewność co do mających zastosowanie przepisów, zwłaszcza w związku z fragmentacją uregulowań wynikającą z różnic regulacyjnych na szczeblu krajowym lub lokalnym. Czynniki te utrudniają rozwój gospodarki dzielenia się w Europie i uniemożliwiają pełne wykorzystanie płynących z niej korzyści. Istnieje także ryzyko, że wykorzystywane będą regulacyjne szare strefy w celu obchodzenia przepisów służących ochronie interesu publicznego.

Gospodarka dzielenia się jest niewielka, ale szybko rośnie, zdobywając w niektórych sektorach znaczną część rynku. Szacuje się, że w 2015 r. przychody brutto w UE uzyskane przez platformy i dostawców usług w ramach gospodarki dzielenia sięgnęły 28 mld EUR. Przychody w pięciu najważniejszych sektorach w UE wzrosły niemal dwukrotnie w porównaniu z poprzednim rokiem i przewiduje się, że będą nadal dynamicznie rosły¹. Wzrost utrzymuje się na wysokim poziomie od 2013 r. i znacznie przyspieszył w roku 2015, kiedy duże platformy dokonały znacznych nakładów na rozbudowę swojej działalności w Europie. Niektórzy eksperci szacują, że dzięki gospodarce dzielenia się unijna gospodarka może w przyszłości zyskać 160–572 miliardów euro. W związku z tym istnieje znaczny potencjał, by nowe przedsiębiorstwa znalazły swoje miejsce na tych szybko rosnących rynkach². Zainteresowanie klientów jest rzeczywiście duże, co potwierdzają przeprowadzone konsultacje społeczne oraz sondaż Eurobarometru.³

Niniejszy komunikat ma na celu ułatwienie uwolnienia potencjału drzemiącego w gospodarce dzielenia się i rozwianie obaw wynikających z niepewności co do praw i obowiązków uczestniczących w niej osób i podmiotów. Komunikat zawiera wskazówki prawne i

¹ Szacuje się, że przychody platform współpracy działających w następujących pięciu głównych sektorach unijnej gospodarki dzielenia się sięgnęły w 2015 r. 3,6 mld EUR: zakwaterowanie (krótkoterminowy wynajem); przewóz osób; usługi dla domu; usługi świadczone w ramach wolnych zawodów i techniczne oraz finansowanie społecznościowe. Wszystkie dane opierają się na szacunkach PwC Consulting pochodzących z badania zleconego przez Komisję Europejską.

² EPRS: Koszty fragmentacji Europy w gospodarce dzielenia się. Styczeń 2016 r.

³ Jak wynika z sondażu Eurobarometru, 52 % obywateli UE ma świadomość istnienia usług oferowanych w ramach gospodarki dzielenia się, a 17 % korzystało z takich usług co najmniej raz. Prezentację wyników sondażu Eurobarometru i konsultacji społecznych przeprowadzonych w okresie od września 2015 r. do stycznia 2016 r. można znaleźć w załączonym dokumencie roboczym służb Komisji.

orientacyjne kierunki⁴ polityki, które mogą być przydatne dla władz publicznych, podmiotów gospodarczych oraz zainteresowanych obywateli i przyczynić się do budowania zrównoważonego i trwałego rozwoju gospodarki dzielenia się przewidzianego w strategii jednolitego rynku⁵. Wspomniane niewiążące wytyczne dotyczące stosowania istniejącego prawa UE w odniesieniu do gospodarki dzielenia się obejmują główne problemy, wobec których stoją podmioty gospodarcze i organy publiczne⁶. Wytyczne pozostają bez uszczerbku dla inicjatyw, które Komisja może podejmować w tej dziedzinie w przyszłości, i prerogatyw Trybunału Sprawiedliwości w zakresie wykładni prawa UE.

Czym jest gospodarka dzielenia się?

Do celów niniejszego komunikatu termin „gospodarka dzielenia się”⁷ oznacza modele prowadzenia działalności, w których działalność odbywa się dzięki pośrednictwu platform współpracy, tworzących ogólnie dostępny rynek czasowego korzystania z dóbr lub usług, często dostarczanych przez osoby prywatne. Gospodarka dzielenia się obejmuje trzy kategorie uczestników: (i) usługodawców dzielących się swoimi dobrami, zasobami, czasem lub umiejętnościami – mogą to być osoby fizyczne oferujące usługi okazjonalnie („peers”) lub usługodawcy zawodowo zajmujący się świadczeniem usług („profesjonalni dostawcy usług”); (ii) użytkowników powyższych usług; oraz (iii) pośredników łączących – za pośrednictwem platformy internetowej – dostawców z użytkownikami i ułatwiających transakcje między nimi („platformy współpracy”). Transakcje w ramach gospodarki dzielenia się nie wiążą się zwykle z przeniesieniem własności i mogą być dokonywane odpłatnie lub nieodpłatnie.⁸

2. Główne problemy

2.1. Wymagania dotyczące dostępu do rynku

Oprócz tworzenia nowych rynków i rozwijania istniejących przedsiębiorstwa działające w ramach gospodarki dzielenia się wchodzą na rynki obsługiwane dotychczas przez tradycyjnych usługodawców. Kluczowym pytaniem zarówno dla władz, jak i podmiotów gospodarczych jest to, czy – a jeżeli tak – to w jakim stopniu, zgodnie z obowiązującym prawem UE, platformy współpracy i usługodawcy mogą być objęci wymogami dotyczącymi dostępu do rynku. Wymogi te mogą obejmować obowiązek uzyskania zezwolenia na prowadzenie działalności, licencji lub spełnienia wymogów minimalnych dotyczących norm jakościowych (np. wielkości pomieszczeń i rodzaju samochodów, ubezpieczenia lub obowiązków depozytowych itp.). Na podstawie prawa wspólnotowego wymagania takie muszą być uzasadnione i proporcjonalne, a także muszą uwzględniać specyfikę danego

⁴ Niniejszy komunikat nie obejmuje zagadnień związanych z działalnością w zakresie finansowania społecznościowego (omówionych w komunikacie Komisji COM/2014/0172) oraz usług świadczonych za pośrednictwem platform uczenia się.

⁵ COM(2015) 550.

⁶ Wytyczne zawarte w niniejszym komunikacie skupiają się na działalności gospodarczej. Usługi świadczone w ramach gospodarki dzielenia się mogą być oferowane za darmo, na zasadzie współdzielenia kosztów lub za wynagrodzeniem. Według wielu państw członkowskich działalność obejmująca wyłącznie współdzielenie kosztów lub transakcje polegające na wymianie usług nie obejmują wynagrodzenia. W rozumieniu prawa UE działalność gospodarczą stanowi wyłącznie działalność wykonywana za wynagrodzeniem. Zobacz sprawa C-281/06 Jundt Zb.Orz. 2007, s. I-I-12231, pkt 32, 33. Co istotne, nawet jeżeli transakcja pomiędzy usługodawcą a użytkownikiem nie stanowi działalności gospodarczej, działalność gospodarczą może stanowić relacja, jaka zachodzi między nimi a platformą działającą na zasadach gospodarki dzielenia się. Każdą relację (platforma–użytkownik, platforma–usługodawca, usługodawca–użytkownik) należy oceniać osobno.

⁷ Termin gospodarka dzielenia się jest często używany zamiennie z terminami „współkonsumpcja”, „konsumpcja współdzielona”, „gospodarka współdzielenia”. Gospodarka dzielenia się to szybko ewoluujący byt, a jego definicja może w związku z tym także ewoluować.

⁸ Usługi gospodarki dzielenia się mogą wiązać się z pewnego rodzaju przeniesieniem praw własności intelektualnej.

modelu prowadzenia działalności i innowacyjnych usług, a jednocześnie nie faworyzować jednego modelu względem innego.

Profesjonalne świadczenie usług

Krajowe ramy regulacyjne różnią się w poszczególnych sektorach – w niektórych są one bardziej restrykcyjne niż w innych. W zależności od rodzaju usługi interwencja regulacyjna jest z reguły uzasadniona różnymi celami w zakresie ochrony interesu publicznego, do których należą: ochrona turystów; zapewnienie bezpieczeństwa publicznego; zwalczanie uchylania się od opodatkowania; zapewnienie równych szans; ochrona zdrowia publicznego i bezpieczeństwa żywności; rozwiązanie problemu braku tanich mieszkań dla obywateli itp. W niektórych państwach członkowskich oprócz przepisów sektorowych stosowane są ukierunkowane interwencje regulacyjne, wymuszone wchodzeniem na rynek podmiotów gospodarki dzielenia się.

Zgodnie z prawem UE, w szczególności podstawowymi swobodami gwarantowanymi przez Traktat oraz dyrektywą usługową⁹, usługodawcy nie mogą być zobowiązani do przestrzegania wymogów dotyczących dostępu do rynku lub innym wymogów, np. w ramach systemów zezwoleń lub licencji, chyba że są one niedyskryminujące, niezbędne do osiągnięcia jasno określonego celu związanego z interesem publicznym¹⁰ i współmierne do tego celu (tzn. nie stanowią większych obciążeń, niż jest to bezwzględnie konieczne)¹¹. Dotyczy to również regulowania zawodów¹².

W dyrektywie usługowej zobowiązano władze krajowe do przeglądu istniejących przepisów krajowych w celu upewnienia się, że wymogi dotyczące dostępu do rynku są nadal uzasadnione nadrzędnym celem. Wymogi te muszą być również konieczne i proporcjonalne. Jak podkreśliła Komisja w swojej rocznej analizie wzrostu gospodarczego na rok 2016¹³, uelastycznienie rynków usług doprowadziłoby do wzrostu wydajności i mogłoby ułatwić wchodzenie na rynek nowych podmiotów, doprowadzić do spadku cen usług oraz zapewnić większy wybór konsumentom.

Powstanie gospodarki dzielenia się oraz pojawienie się nowych modeli prowadzenia działalności stwarza szanse dla decydentów i ustawodawców w państwach członkowskich. Mogą oni rozważyć, czy cele realizowane w ramach dotychczasowego ustawodawstwa są nadal aktualne, zarówno w odniesieniu do gospodarki dzielenia się, jak i usługodawców prowadzących tradycyjną działalność.

Oceniając zasadność i proporcjonalność przepisów mających zastosowanie do gospodarki dzielenia się, władze krajowe powinny zasadniczo uwzględnić specyfikę modeli prowadzenia działalności w ramach gospodarki dzielenia się oraz zastanowić się, jakie narzędzia można wprowadzić w celu zaradzenia problemom polityki publicznej, na przykład dotyczącym dostępu do usług, ich jakości lub bezpieczeństwa. Przykładowo ryzyko, jakie stwarza dla konsumentów niesymetryczność informacji, można ograniczyć za pomocą systemów oceny usług przez użytkowników i rankingów bądź innych mechanizmów mających na celu

⁹ Zob. art. 9 i 16 dyrektywy 2006/123/WE („dyrektywa usługowa”) oraz art. 49 i 56 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE).

¹⁰ Nadrzędne interesy publiczne wyszczególniono w art. 4 ust. 8 dyrektywy usługowej.

¹¹ Pojęcie „zezwolenia” – zob. motyw 39 i art. 4 ust. 6 dyrektywy usługowej.

¹² Zob. art. 59 dyrektywy 2005/36/WE w sprawie uznawania kwalifikacji zawodowych. Proporcjonalność i niezbędność krajowych uregulowań dotyczących zawodów regulowanych zostaną omówione w ramach dwóch przyszłych inicjatyw Komisji (wytyczne dotyczące niezbędnych reform zawodów regulowanych i test proporcjonalności w odniesieniu do zawodów regulowanych).

¹³ COM(2015) 690 final z 26.11.2015, Komunikat dotyczący rocznej analizy wzrostu gospodarczego na 2016 r. Stabilizacja ożywienia gospodarczego i sprzyjanie konwergencji.

zniechęcanie uczestników rynku do szkodliwych zachowań. Może to przyczynić się do zapewnienia wyższej jakości usług i ograniczyć zakres niezbędnej regulacji, o ile jakość opinii i ocen użytkowników będzie dostatecznie wiarygodna.

Ostatecznym środkiem są z reguły bezwzględne zakazy i ograniczenia ilościowe w odniesieniu do danej działalności. Co do zasady należy je stosować wyłącznie, jeżeli w celu realizacji uzasadnionego celu związanego z interesem publicznym niemożliwe jest skorzystanie z mniej restrykcyjnych wymogów. Na przykład trudno byłoby znaleźć uzasadnienie dla całkowitego zakazu krótkoterminowego najmu mieszkań, skoro można ograniczyć krótkoterminowy wynajem nieruchomości, określając maksymalną liczbę dni w roku. Tego rodzaju ograniczenie umożliwiałoby obywatelom okazjonalne udostępnianie własnego mieszkania bez wycofania nieruchomości z rynku wynajmu długoterminowego.

Ponadto, w przypadku gdy na podstawie przepisów krajowych usługodawcy są prawnie zobowiązani do uzyskania zezwolenia, państwa członkowskie muszą dopilnować, by warunki uzyskiwania zezwoleń były, między innymi, jasne, proporcjonalne i obiektywne, a zezwolenia zasadniczo udzielane na czas nieokreślony¹⁴. Ponadto należy dopilnować, by stosowne procedury i formalności administracyjne były jasne, przejrzyste i nie były nadmiernie skomplikowane, a ich koszty ponoszone przez usługodawców były uzasadnione i współmierne do kosztu danej procedury, natomiast same procedury muszą przebiegać jak najszybciej i obejmować wydanie zezwolenia w sposób dorozumiany¹⁵. Koszty i obciążenia związane z koniecznością zapewnienia przez usługodawców zgodności z przepisami można znacząco obniżyć poprzez zastosowanie najlepszych praktyk i zasad e-administracji¹⁶.

Świadczenie usług przez osoby prywatne na rzecz innych osób prywatnych (peer-to-peer)

W kontekście gospodarki dzielenia się istotnym elementem oceny, czy wymóg dotyczący dostępu do rynku jest niezbędny, uzasadniony i proporcjonalny, może być to, czy usługi są świadczone przez profesjonalnych usługodawców, czy raczej okazjonalnie przez osoby fizyczne. Cechą szczególną gospodarki dzielenia się jest to, że usługodawcami są często osoby prywatne, które oferują swoje dobra lub usługi bezpośrednio i okazjonalnie. Jednocześnie coraz częściej z platform współpracy korzystają mikroprzedsiębiorcy i małe przedsiębiorstwa.

Prawodawstwo UE nie określa wyraźnie, w którym momencie dana osoba staje się profesjonalnym usługodawcą w ramach gospodarki dzielenia się¹⁷. Państwa członkowskie stosują różne kryteria odróżniania profesjonalnych usług od usług świadczonych na zasadzie peer-to-peer. Niektóre państwa członkowskie definiują profesjonalne usługi jako usługi świadczone za wynagrodzeniem w odróżnieniu od usług peer-to-peer, które usługodawcy świadczą w celu zrekompensowania sobie ponoszonych kosztów. Inne państwa członkowskie dokonują rozróżnienia na podstawie progów. Progi te są często ustalane dla poszczególnych sektorów z osobna, z uwzględnieniem poziomu generowanych dochodów lub regularności świadczenia usług. Usługodawcy, którzy nie przekroczą ustalonych progów, podlegają zwykle mniej restrykcyjnym wymogom. Progi, o ile są ustalone w rozsądny sposób, mogą być

¹⁴ Zob. art. 10 i 11 dyrektywy usługowej.

¹⁵ Zob. art. 13 dyrektywy usługowej.

¹⁶ COM(2016) 179 final z 19.4.2016, Komunikat dotyczący planu działania UE na rzecz administracji elektronicznej na lata 2016–2020. Przyspieszenie transformacji cyfrowej w administracji.

¹⁷ W dyrektywie usługowej zdefiniowano na przykład usługodawcę jako każdą osobę fizyczną lub prawną, która oferuje dowolną działalność gospodarczą prowadzoną na własny rachunek, zwykle za wynagrodzeniem (zob. art. 4 pkt 2). To oznacza, że dyrektywa obejmuje swym zakresem dowolną działalność gospodarczą, niezależnie od częstotliwości jej wykonywania, i nie nakłada wymogu, by działalność podejmowana przez usługodawcę była prowadzona w ramach wykonywania zawodu. Ponadto unijne prawo dotyczące ochrony konsumentów definiuje „przedsiębiorcę” jako dowolną osobę, która działa w celach związanych ze swoją działalnością handlową, gospodarczą lub zawodową (zob. pkt 2.3).

użytecznym rozwiązaniem zastępczym, pomagając w stworzeniu jasnych ram prawnych korzystnych dla nieprofesjonalnych usługodawców.

Na przykład w sektorze transportu niektóre państwa członkowskie noszą się z zamiarem zwolnienia z wymogów licencyjnych usług przewozu osób na małą skalę – poniżej określonego progu rocznych obrotów. W sektorze krótkoterminowego zakwaterowania niektóre miasta zezwalają na świadczenie usług krótkoterminowego wynajmu i udostępniania domu bez konieczności uzyskania uprzedniego zezwolenia lub dokonania uprzedniej rejestracji. Dotyczy to usług świadczonych okazjonalnie, czyli z zastrzeżeniem ściśle określonych progów, np. poniżej 90 dni w roku. Inne miasta stosują różne zasady w zależności od tego, czy nieruchomość jest głównym, czy drugim miejscem zamieszkania, kierując się założeniem, że główne miejsce zamieszkania może być wynajmowane wyłącznie okazjonalnie.

Platformy współpracy

To, czy – i w jakim stopniu – platformy współpracy mogą podlegać wymogom regulującym dostęp do rynku, zależy od charakteru prowadzonej przez nie działalności. Jeżeli platforma współpracy dostarcza *usługę świadczoną zwykle za wynagrodzeniem, na odległość, drogą elektroniczną i na indywidualne żądanie odbiorcy*¹⁸, wówczas świadczona przez nią usługa jest usługą społeczeństwa informacyjnego. Dlatego nie może ona podlegać wymogom uprzedniego zezwolenia lub równoważnym wymogom przewidzianym szczególnie i wyłącznie w odniesieniu do tych usług¹⁹. Ponadto państwa członkowskie mogą nakładać wymogi regulacyjne na platformy współpracy świadczące transgraniczne usługi społeczeństwa informacyjnego z innego państwa członkowskiego wyłącznie w ściśle określonych okolicznościach i z zastrzeżeniem stosowania odpowiedniej procedury²⁰.

Występują jednak sytuacje, w których można uznać, że platformy współpracy świadczą inne usługi – oprócz usług społeczeństwa informacyjnego – w ramach których pośredniczą one pomiędzy dostawcami usług podstawowych a użytkownikami. W szczególności, w pewnych okolicznościach platforma może być również dostawcą usług podstawowych (np. usługi transportowej lub najmu krótkoterminowego). W takim przypadku platformy współpracy mogą podlegać odpowiednim przepisom sektorowym, w tym powszechnie obowiązującym w odniesieniu do usługodawców wymogom dotyczącym zezwoleń na prowadzenie działalności gospodarczej i wymogom licencyjnym, z zastrzeżeniem warunków określonych powyżej²¹.

To, czy dana platforma współpracy świadczy również usługi podstawowe, trzeba zwykle ocenić osobno w każdym przypadku. Można to stwierdzić na podstawie kilku kryteriów faktycznych i prawnych. Na ogół istotny będzie stopień kontroli, jaką dana platforma współpracy sprawuje nad dostawcą usług podstawowych, lub wpływu, jaki na niego wywiera.

¹⁸ Zob. art. 2 lit. a) dyrektywy 2000/31/WE („dyrektywa w sprawie handlu elektronicznego”) i art. 1 ust. 1 lit. b) dyrektywy 2015/1535. Usługi nieobjęte tą definicją – zob. również załącznik I do tej dyrektywy.

¹⁹ Zob. art. 4 dyrektywy w sprawie handlu elektronicznego.

²⁰ Zob. art. 2 i 3 dyrektywy w sprawie handlu elektronicznego. Od zasady kraju pochodzenia obowiązującej w ramach swobody świadczenia transgranicznych usług społeczeństwa informacyjnego można odstąpić wyłącznie wówczas, gdy jej stosowanie stanowi zagrożenie lub stanowi poważne ryzyko dla realizacji następujących czterech celów: porządku publicznego, ochrony zdrowia publicznego, bezpieczeństwa publicznego, w tym bezpieczeństwa narodowego i obrony narodowej oraz ochrony konsumentów. Nawet w przypadku odstąpienia od wspomnianej zasady należy zapewnić współmierność środków krajowych i przestrzegać określonych wymogów proceduralnych (w tym dotyczących powiadamiania Komisji).

²¹ Tj. by wymogi te były niedyskryminujące, niezbędne do osiągnięcia jasno określonego celu związanego z interesem publicznym i współmierne do tego celu (tzn. by nie nakładały większych obowiązków, niż jest to bezwzględnie konieczne).

Stopień kontroli lub wpływu można w szczególności ustalić na podstawie następujących głównych kryteriów:

- cena: czy platforma współpracy ustala końcową cenę pobieraną od użytkownika jako odbiorcy usługi podstawowej. Jeżeli platforma zaledwie rekomenduje cenę lub dostawca usług podstawowych ma swobodę dostosowania ceny określonej przez platformę współpracy, oznacza to, że powyższe kryterium może nie być spełnione;
- inne główne warunki umowne: czy platforma współpracy ustala inne oprócz ceny warunki określające stosunek umowny pomiędzy dostawcą usług podstawowych a użytkownikiem (np. określa obowiązkowe dyspozycje regulujące świadczenie usługi podstawowej, w tym zobowiązanie do świadczenia tej usługi);
- własność kluczowych zasobów: czy platforma współpracy jest właścicielem kluczowych zasobów wykorzystywanych do świadczenia usługi podstawowej.

Jeżeli spełnione są wszystkie trzy powyższe kryteria, istnieją poważne przesłanki, by uznać, że platforma współpracy wywiera istotny wpływ na dostawcę usługi podstawowej lub sprawuje nad nim istotną kontrolę, co może z kolei wskazywać, że również ona powinna zostać uznana za podmiot świadczący usługę podstawową (oprócz usługi społeczeństwa informacyjnego).

W zależności od sytuacji istotne mogą być również inne kryteria. Na przykład jeżeli platforma współpracy ponosi koszty i wszelkie ryzyko związane ze świadczeniem usługi podstawowej. Lub jeżeli platformę współpracy i osobę świadczącą daną usługę podstawową łączy stosunek pracy (zob. pkt 2.4). Okoliczności te mogą wskazywać, że platforma współpracy ma istotny wpływ na świadczenie usługi podstawowej i w istotnym stopniu je kontroluje.

Z drugiej strony platformy współpracy mogą wyłącznie wspierać dostawcę usług podstawowych poprzez oferowanie określonej działalności dodatkowej względem podstawowych usług społeczeństwa informacyjnego świadczonych przez platformę w celu pośredniczenia między dostawcą usług podstawowych a użytkownikami (na przykład poprzez obsługę płatności, zapewnienie ochrony ubezpieczeniowej, serwis posprzedażowy itp.). To samo w sobie nie stanowi dowodu na posiadanie wpływu na usługę podstawową i sprawowanie nad nią kontroli. Podobnie oferowanie mechanizmów oceny lub opinii użytkowników nie jest samo w sobie dowodem na posiadanie znaczącego wpływu lub kontroli²². Na ogół jednak, im większy udział platformy współpracy w decydowaniu o wyborze i organizacji dostawców usług podstawowych oraz sposobie świadczenia tych usług – na przykład poprzez bezpośrednią weryfikację usług i zarządzanie ich jakością – tym bardziej dana platforma będzie kwalifikować się do uznania za świadczącą również samą usługę podstawową.

Dlatego platformę współpracy oferującą usługi w sektorze najmu krótkoterminowego należy uznać za świadczącą wyłącznie usługi społeczeństwa informacyjnego, a nie również usługę zakwaterowania jako taką, jeżeli, na przykład, podmiot świadczący usługę zakwaterowania sam ustala cenę, a platforma nie jest właścicielem żadnych dóbr używanych do świadczenia tej usługi. To, że platforma współpracy oferuje dodatkowo użytkownikom usługi ubezpieczeniowe oraz mechanizm oceny, nie musi temu przeczyć.

Oceniając, czy wymogi dotyczące dostępu do rynku stosowane w odniesieniu do gospodarki dzielenia się są niezbędne, uzasadnione i współmierne do celów związanych z interesem

²² Źródłem oceny/opinii jest użytkownik, a nie platforma współpracy.

publicznym, państwa członkowskie powinny uwzględnić specyfikę poszczególnych modeli prowadzenia działalności w ramach gospodarki dzielenia się.

Do celów uregulowania omawianej działalności osoby prywatne oferujące usługi za pośrednictwem platform współpracy na zasadzie peer-to-peer lub okazjonalnie nie powinny być automatycznie traktowane jako profesjonalni usługodawcy. Odpowiednim rozwiązaniem może być przyjęcie progów (np. w poszczególnych sektorach), poniżej których działalność gospodarcza byłaby traktowana jako nieprofesjonalna działalność peer-to-peer.

Zaleca się państwom członkowskim, by skorzystały z możliwości i zweryfikowały, uprościły oraz uaktualniły wymogi dotyczące dostępu do rynku obowiązujące w odniesieniu do ogółu podmiotów gospodarczych. Ich celem powinno być uwolnienie podmiotów gospodarczych od zbędnych obciążeń regulacyjnych, niezależnie od przyjętego modelu prowadzenia działalności, a także unikanie rozdrobnienia jednolitego rynku.

2.2 Uregulowania dotyczące odpowiedzialności

Większość istotnych przepisów dotyczących odpowiedzialności umownej i pozaumownej określono w prawie krajowym państw członkowskich. Jednak zgodnie z prawem UE platformy online, jako dostawcy usług społeczeństwa informacyjnego będący pośrednikami, są pod pewnymi warunkami zwolnione z odpowiedzialności za przechowywane przez siebie informacje²³.

Możliwość zastosowania tego zwolnienia od odpowiedzialności będzie zależeć od prawnych i faktycznych aspektów działalności prowadzonej przez platformę współpracy oraz od tego, czy dana działalność kwalifikuje się jako usługa hostingu w rozumieniu dyrektywy w sprawie handlu elektronicznego²⁴. Aby tak było, usługa ta musi mieć charakter czysto techniczny, automatyczny i bierny²⁵. Zwolnienie z odpowiedzialności ma miejsce wyłącznie wówczas, gdy platforma współpracy nie odgrywa aktywnej roli, która dawałaby jej wiedzę o bezprawnie przechowywanych informacjach, ich świadomość lub kontrolę nad nimi, a także wówczas, gdy w przypadku uzyskania takiej wiedzy lub świadomości, platforma podejmuje niezwłoczne działania w celu ich usunięcia lub uniemożliwienia dostępu do nich²⁶.

To, czy platformy współpracy mogą korzystać z takiego zwolnienia od odpowiedzialności, będzie musiało być ustalane w każdym przypadku z osobna, w zależności od poziomu wiedzy platformy internetowej o przechowywanych przez siebie informacjach i kontroli nad nimi.

Co ważne, zgodnie z prawem UE państwa członkowskie nie mogą nakładać na platformy współpracy – w zakresie, w jakim świadczą one usługi hostingowe – ogólnego obowiązku

²³ Art. 14 dyrektywy w sprawie handlu elektronicznego.

²⁴ W kontekście gospodarki dzielenia się, przez hosting można zasadniczo rozumieć działalność polegającą na przechowywaniu danych klientów i udostępnianiu przestrzeni, w której użytkownicy kontaktują się z dostawcami usług podstawowych. Zwolnienia przewidziane w art. 12 i 13 dyrektywy w sprawie handlu elektronicznego nie miałyby z reguły zastosowania w tym zakresie, ponieważ zasadniczo platformy współpracy nie świadczą usług „zwykłego przekazu” lub „cachingu” w rozumieniu tych przepisów.

²⁵ Zob. sekcja 4 dyrektywy w sprawie handlu elektronicznego. W wyroku w sprawach połączonych C-236/08 do C-238/08 Google France/Louis Vuitton TSUE określił kluczowe kryterium, na podstawie którego można uznać, że platforma internetowa jest „usługodawcą będącym pośrednikiem”, odwołując się do motywu 42 dyrektywy 2000/31/WE. Zgodnie z tym motywem usługi społeczeństwa informacyjnego są ograniczone do zapewnienia technicznego procesu obsługi i udzielania dostępu do sieci komunikacyjnej, w której informacje udostępniane przez osoby trzecie są przekazywane lub przechowywane czasowo, w celu poprawienia skuteczności przekazu; działanie takie przybiera charakter czysto techniczny, automatyczny i bierny.

²⁶ Sprawa C-324/09 L'Oréal/eBay. Pozostaje to bez uszczerbku dla uprawnień sądów i krajowych organów administracyjnych, które mogą żądać od platform współpracy zaprzestania naruszeń albo uniemożliwienia ich. Zob. art. 14 ust. 3 dyrektywy w sprawie handlu elektronicznego. Kwestię przepisów dotyczących odpowiedzialności pośrednika omówiono szczegółowo w dokumencie roboczym służb Komisji zatytułowanym „Usługi online, w tym handel elektroniczny, na jednolitym rynku”, SEC (2011) 1641 final.

monitorowania lub aktywnego poszukiwania faktów lub okoliczności wskazujących na bezprawną działalność²⁷.

W komunikacie w sprawie platform internetowych i jednolitego rynku cyfrowego²⁸ wyjaśniono, że utrzymanie istniejących przepisów dotyczących odpowiedzialności pośredników ma kluczowe znaczenie dla dalszego rozwoju gospodarki cyfrowej w UE. Dotyczy to również gospodarki dzielenia się, ponieważ platformy internetowe są jedną z głównych sił napędowych jej rozwoju. Jednocześnie Komisja zachęca operatorów wszystkich rodzajów platform internetowych do odpowiedzialnego zachowania poprzez podejmowanie dobrowolnych działań, na przykład w celu zaradzenia problemowi fałszywych lub wprowadzających w błąd opinii użytkowników. Nie należy automatycznie przyjmować, że takie dobrowolne działania podejmowane w celu zwiększenia zaufania i poprawy konkurencyjności usług prowadzą do utraty przez platformę czysto technicznego, automatycznego i biernego charakteru.

Oprócz usług hostingowych platforma współpracy może również oferować szereg innych usług powiązanych lub pomocniczych, takich jak obsługa narzędzia do zamieszczania opinii lub ocen użytkowników, obsługa płatności, ubezpieczenia, weryfikacja tożsamości (często usługi te są świadczone przez zewnętrznych dostawców) lub nawet świadczyć usługę podstawową oferowaną użytkownikom.

Wyżej wspomniane zwolnienie z odpowiedzialności określone w prawie UE pozostaje ograniczone do usług hostingowych i nie obejmuje innego rodzaju działalności lub usług świadczonych przez platformę funkcjonującą na zasadach gospodarki dzielenia się. Wspomniane zwolnienie z odpowiedzialności nie wyłącza również odpowiedzialności platformy współpracy wynikającej z obowiązujących przepisów o ochronie danych osobowych w zakresie, w jakim przepisy te dotyczą działalności własnej platformy. Z drugiej strony, sam fakt, że za pośrednictwem platformy prowadzona jest również innego rodzaju działalność – oprócz świadczenia usług hostingowych – nie musi oznaczać, że platforma ta nie może już korzystać ze zwolnienia od odpowiedzialności w odniesieniu do świadczonych przez siebie usług hostingowych²⁹. W każdym razie sposób, w jaki platformy współpracy projektują świadczone przez siebie usługi społeczeństwa informacyjnego i wdrażają dobrowolne środki mające przeciwdziałać nielegalnym treściom, pozostaje zasadniczo decyzją biznesową, a kwestię tego, czy platforma może być zwolniona od odpowiedzialności pośrednika, należy zawsze oceniać w każdym przypadku z osobna.

Zachęca się operatorów platform współpracy do dalszego podejmowania dobrowolnych działań w celu zwalczania nielegalnych treści w internecie oraz zwiększania zaufania (na przykład poprzez pomoc w zapewnieniu jakości usług podstawowych oferowanych przez dostawców za pośrednictwem ich platform). Podjęcie takich dobrowolnych środków przez platformę współpracy korzystającą ze zwolnienia od odpowiedzialności pośrednika nie powinno być automatycznie uznawane za oznaczające utratę tego zwolnienia.

²⁷ Zob. art. 15 ust. 1 dyrektywy w sprawie handlu elektronicznego.

²⁸ COM(2016) 288/2 z dnia 25 maja 2015 r., Komunikat dotyczący platform internetowych i jednolitego rynku cyfrowego. Szanse i wyzwania dla Europy.

²⁹ W tym zakresie niektóre sądy wykluczają ochronę przed odpowiedzialnością, jeżeli hosting nie stanowi zasadniczego aspektu świadczonej usługi. Zobacz w tym względzie wyrok Sądu w Paryżu w sprawach Louis Vuitton Malletier/Christian Dior Couture i Parfums Christian Dior, Kenzo, Givenchy Guerlain et przeciwko eBay – wyroki we wszystkich tych sprawach zostały wydane przez Pierwszą Izbę Sądu Gospodarczego w Paryżu w dniu 30 czerwca 2008 r. Przeciwny pogląd wyraził Sąd Pierwszej Instancji Rodopi w Grecji w wyroku w sprawie nr 44/2008, opublikowanym w Armenopoulos (2009), 406.

2.3 Ochrona użytkowników

Dotychczas unijne prawodawstwo dotyczące konsumentów i marketingu było projektowane pod kątem transakcji, w których jedna ze stron jest słabsza i wymaga ochrony (z reguły jest to konsument). Gospodarka współpracy zaciera jednak granice między konsumentami a przedsiębiorstwami, ponieważ występuje w niej wielostronna relacja mogąca obejmować transakcje między przedsiębiorstwami, między przedsiębiorstwami a konsumentami, konsumentami a przedsiębiorstwami oraz transakcje między konsumentami. W ramach tych relacji nie zawsze wiadomo, kto jest słabszą stroną wymagającą ochrony.

Obecne unijne prawo dotyczące konsumentów i marketingu opiera się na rozróżnieniu między „przedsiębiorcą” a „konsumentem”. Przedsiębiorca to osoba, która „działa w celu związanym z jej działalnością handlową, gospodarczą, rzemieślniczą lub wolnym zawodem”³⁰; „konsument” jest osobą działającą „w celu niezwiązanym z jej działalnością handlową, gospodarczą, rzemieślniczą lub wolnym zawodem”³¹. Kryteria te, zastosowane w odniesieniu do kategorii uczestników gospodarki dzielenia się, determinują prawa i obowiązki stron wynikające z obowiązującego unijnego prawodawstwa dotyczącego konsumentów i marketingu³².

Unijne prawo dotyczące konsumentów ma w szczególności zastosowanie do każdej platformy współpracy kwalifikującej się jako „przedsiębiorca” i zaangażowanej w praktyki handlowe w relacjach z konsumentami. Dostawcy usług podstawowych są również uznawani za przedsiębiorców, jeżeli działają „w celu związanym ze swoją działalnością handlową, gospodarczą, rzemieślniczą lub wolnym zawodem”. Prawodawstwo dotyczące konsumentów i marketingu nie ma natomiast zastosowania do transakcji między konsumentami. Dlatego też, jeżeli ani dostawca usług dzielenia się, ani konsument nie kwalifikują się jako przedsiębiorcy, transakcje między nimi nie będą podlegać temu prawodawstwu.

Nasuwa się zasadnicze pytanie, w świetle jakich kryteriów dostawca usług podstawowych kwalifikuje się jako przedsiębiorca w ramach bezpośredniego świadczenia usług (na zasadzie peer-to-peer). Obecnie państwa członkowskie różnie traktują tę kwestię³³. Zgodnie z obowiązującym prawem UE należy ją rozstrzygać w każdym przypadku z osobna. W tym względzie Komisja dostarcza pewnych ogólnych wskazówek w swoich zmienionych wytycznych w sprawie stosowania dyrektywy dotyczącej nieuczciwych praktyk handlowych³⁴. W kontekście gospodarki dzielenia się istotne są następujące czynniki. Chociaż żaden z nich sam w sobie nie byłby wystarczający do zakwalifikowania dostawcy jako przedsiębiorcy, ich łączne występowanie, w zależności od zaistniałych okoliczności, może na to wskazywać:

- *Częstotliwość usług*: dostawcy oferujący swoje usługi jedynie okazjonalnie (czyli w ramach działalności marginalnej i dodatkowej, w odróżnieniu od regularnego świadczenia usług) będą z mniejszym prawdopodobieństwem kwalifikowali się jako

³⁰ Art. 2 lit. b) dyrektywy 2005/29/WE („dyrektywa dotycząca nieuczciwych praktyk handlowych”).

³¹ Art. 2 lit. a) dyrektywy dotyczącej nieuczciwych praktyk handlowych.

³² W odniesieniu do transakcji między przedsiębiorstwami a konsumentami w ramach gospodarki dzielenia się zastosowanie miałyby przepisy dyrektywy dotyczącej nieuczciwych praktyk handlowych, dyrektywy 2011/83/UE w sprawie praw konsumentów („dyrektywa dotycząca praw konsumentów”) oraz dyrektywy 93/13/EWG w sprawie nieuczciwych warunków w umowach konsumenckich. W przypadku transakcji między przedsiębiorstwami obowiązywałyby przepisy dyrektywy 2006/114/WE w sprawie reklamy wprowadzającej w błąd i reklamy porównawczej.

³³ W ramach trwającego obecnie badania dotyczącego kwestii konsumenckich w kontekście gospodarki dzielenia się Komisja sporządzi zestawienie ustawodawstwa krajowego w 28 państwach członkowskich.

³⁴ SWD(2016) 163 final z dnia 25 maja 2016 r., Wytyczne w sprawie wdrożenia/stosowania dyrektywy 2005/29/WE dotyczącej nieuczciwych praktyk handlowych.

przedsiębiorcy. Im większa częstotliwość świadczenia usług, tym bardziej oczywiste jest to, że usługodawca będzie się kwalifikował jako przedsiębiorca, ponieważ może to oznaczać, że działa w celach związanych ze swoją działalnością gospodarczą, rzemieślniczą lub wolnym zawodem.

- *Nastawienie na zysk*: nastawienie na zysk może wskazywać, że w ramach danej transakcji dostawca kwalifikuje się jako przedsiębiorca. Usługodawcy, których celem jest wymiana dóbr lub umiejętności (na przykład w ramach wymiany domów lub banków czasu), nie będą zasadniczo kwalifikowali się jako przedsiębiorcy. Nastawieni na zysk nie będą z reguły usługodawcy ograniczający się do uzyskania zwrotu kosztów danej transakcji. Natomiast nastawienie na zysk będzie zapewne występowało w przypadku usługodawców uzyskujących wynagrodzenie powyżej kwoty stanowiącej zwrot kosztów.
- *Poziom obrotów*: im wyższe obroty uzyskiwane przez usługodawcę (z jednej lub kilku platform współpracy), tym większe prawdopodobieństwo, że usługodawca będzie kwalifikować się jako przedsiębiorca. W tym względzie należy ocenić, czy obroty usługodawcy są uzyskiwane z tytułu tej samej działalności (np. wspólnych przejazdów) czy z tytułu działalności różnego rodzaju (wspólnych przejazdów, usług ogrodniczych itp.). W tej drugiej sytuacji wyższe obroty niekoniecznie muszą oznaczać, że usługodawca kwalifikuje się jako przedsiębiorca, ponieważ obroty mogły nie zostać uzyskane z tytułu pozostałej (głównej) działalności usługodawcy.

Osoba regularnie oferująca usługi ogrodnicze – za pośrednictwem platformy współpracy – z myślą o uzyskiwaniu znacznego wynagrodzenia z tego tytułu może mieścić się w zakresie definicji przedsiębiorcy. Natomiast profesjonalna opiekunka do dzieci, która okazjonalnie świadczy – za pośrednictwem platformy współpracy – usługi ogrodnicze, nie będzie zasadniczo kwalifikowała się jako przedsiębiorca w odniesieniu do okazjonalnych usług ogrodniczych. W myśl dyrektywy dotyczącej nieuczciwych praktyk handlowych wszyscy przedsiębiorcy muszą dopełniać obowiązków w zakresie staranności zawodowej i nie mogą wprowadzać konsumentów w błąd. Dotyczy to również platform współpracy kwalifikujących się jako przedsiębiorcy w zakresie ich własnych praktyk handlowych (np. usług pośrednictwa, usług płatniczych, usług oceny przez użytkowników itp.). Platformy współpracy powinny również umożliwiać dostawcom usług podstawowych kwalifikującym się jako przedsiębiorcy przestrzeganie unijnego prawa dotyczącego konsumentów i marketingu, na przykład poprzez projektowanie swoich stron w sposób umożliwiający przedsiębiorcom będącym osobami trzecimi informowanie użytkowników platform o tym, że występują w takim charakterze. Ponadto mogłyby one również wyraźnie informować wszystkich użytkowników, że mogą skorzystać z ochrony, jaką daje im unijne prawo dotyczące konsumentów i marketingu, wyłącznie w stosunkach z przedsiębiorcami. Jeżeli platforma współpracy stosuje określone kryteria wyboru dostawców usług podstawowych działających za jej pośrednictwem i sprawdza ich wiarygodność, powinna stosownie informować o tym użytkowników.

Ponadto platformy współpracy i dostawcy usług podstawowych mogą być zobowiązani do wypełniania innych obowiązków informacyjnych określonych na mocy prawa UE³⁵, między innymi, wymogów dotyczących przejrzystości określonych we właściwych przepisach sektorowych³⁶.

W każdym razie, podobnie jak wszyscy inni administratorzy danych gromadzący i przetwarzający dane w UE, platformy współpracy muszą przestrzegać obowiązujących

³⁵ Na przykład na podstawie art. 6 dyrektywy dotyczącej praw konsumentów, art. 22 dyrektywy usługowej oraz art. 5 dyrektywy w sprawie handlu elektronicznego.

³⁶ ³⁶Na przykład na podstawie art. 5 dyrektywy w sprawie handlu elektronicznego.

przepisów dotyczących ochrony danych osobowych³⁷. Zapewnienie przestrzegania przepisów dotyczących przetwarzania danych osobowych przyczyni się do zwiększenia zaufania, zarówno wśród dostawców, jak i konsumentów korzystających z gospodarki dzielenia się (między innymi w ramach usług peer-to-peer), dzięki czemu dostawcy i konsumenci będą mieli pewność, że ich dane osobowe są objęte należyłą ochroną.

Zaufanie konsumentów można zwiększyć m.in. poprzez poprawę wiarygodności usług peer-to-peer. Podstawowym narzędziem zapewnienia konsumentom informacji o poszczególnych usługodawcach mogą być takie mechanizmy budowania zaufania, jak systemy ocen i opinii użytkowników oraz znaki jakości. Tego rodzaju mechanizmy służące zwiększaniu zaufania do gospodarki dzielenia są tworzone albo przez same platformy współpracy, albo przez wyspecjalizowane podmioty zewnętrzne i mogą być szczególnie istotne w przypadku, gdy nie mają zastosowania istniejące przepisy dotyczące ochrony konsumentów, jak wyjaśniono poniżej.

W myśl unijnych przepisów dotyczących konsumentów i marketingu zachęca się państwa członkowskie, by poszukiwały wyważonego podejścia, które zapewni konsumentom wysoki poziom ochrony, w szczególności przed nieuczciwymi praktykami handlowymi, a jednocześnie, by nie nakładały niewspółmiernych obowiązków informacyjnych i innych obciążeń administracyjnych na osoby prywatne niebędące przedsiębiorcami, lecz świadczące usługi okazjonalnie.

Należy poprawić skuteczność i powszechność mechanizmów budowania zaufania w internecie (np. znaków jakości) w celu zwiększenia ufności użytkowników i wiarygodności usług oraz zwiększenia zaufania do gospodarki dzielenia się.

2.4 Samozatrudnieni a pracownicy w gospodarce dzielenia się

Gospodarka dzielenia się stwarza nowe możliwości zatrudnienia, generując przychody poza tradycyjnymi, liniowymi relacjami w ramach zatrudnienia, a także umożliwia pracę na elastycznych zasadach. Dzięki temu ludzie aktywizują się ekonomicznie tam, gdzie bardziej tradycyjne formy zatrudnienia są dla nich nieodpowiednie albo niedostępne. Jednocześnie elastyczniejsze formy pracy mogą nie być tak regularne ani stabilne jak tradycyjne stosunki pracy. Może to stwarzać niepewność co do przysługujących praw i poziomu ochrony socjalnej. W warunkach gospodarki dzielenia się często praca polega na wykonywaniu indywidualnych doraźnych zadań, a nie realizacji regularnych zadań w z góry określonym środowisku i według ściśle określonego harmonogramu.

Zjawisko to jest z resztą częścią bardziej strukturalnych zmian. Zacierają się granice między samozatrudnionymi a pracownikami, rośnie popularność pracy tymczasowej i zatrudnienia w niepełnym wymiarze czasu pracy oraz wykonywania kilku zajęć³⁸. W ramach europejskiego filaru praw socjalnych³⁹ Komisja rozpoczęła konsultacje społeczne dotyczące najlepszych sposobów zaspokojenia potrzeby zwiększenia udziału obywateli w rynku pracy, zapewnienia należytych warunków pracy i dostatecznej oraz trwałej ochrony socjalnej. Inicjatywa ta jest obecnie przedmiotem konsultacji, w ramach których Komisja pragnie uzyskać opinie

³⁷ Przepisy dotyczące ochrony danych, określone obecnie w dyrektywie 95/46/WE, zostały niedawno zmienione. Nowe ogólne rozporządzenie o ochronie danych (UE) 2016/679, Dz.U. L 119 z 4.5.2016, s. 1, zacznie obowiązywać w dniu 25 maja 2018 r.

³⁸ Na podstawie danych statystycznych Eurostatu.

³⁹ COM(2016) 127 final. [Konsultacje społeczne w sprawie europejskiego filaru praw socjalnych](#) zostały rozpoczęte w dniu 8 marca 2016 r. i potrwać do 31 grudnia 2016 r.

zainteresowanych stron na temat obecnego dorobku prawnego UE w zakresie praw socjalnych, przyszłości pracy oraz zakresu programów ochrony socjalnej.

Mimo że prawo pracy w przeważającej części podlega kompetencjom krajowym, Unia Europejska opracowała pewne minimalne standardy w dziedzinie polityki społecznej⁴⁰. Aby zapewnić ogólne wskazówki dotyczące tego, jak tradycyjny podział na samozatrudnionych i pracowników funkcjonuje w kontekście gospodarki dzielenia się, w niniejszej sekcji omówiono kryteria warunkujące istnienie stosunku pracy w rozumieniu prawa pracy⁴¹ i orzecznictwa UE.

Ponieważ, co do zasady, unijne prawo pracy określa jedynie normy minimalne i nie obejmuje wszystkich aspektów prawodawstwa socjalnego regulującego sprawy pracownicze, co oznacza, że państwa członkowskie mogą zasadniczo ustanawiać bardziej rygorystyczne normy na gruncie przepisów krajowych, zaleca się podmiotom gospodarki dzielenia się, by zapoznawały się z krajowymi przepisami prawa obowiązującymi w państwie, w którym świadczona jest usługa.

Unijna definicja „pracownika”

Przepisy UE gwarantujące prawa pracowników mają wyłącznie zastosowanie do osób pozostających w stosunku pracy, tj. uznawanych za „pracowników”. Mimo że to państwa członkowskie decydują w ramach własnego porządku prawnego, kto jest uznawany za pracownika, na szczeblu UE Trybunał Sprawiedliwości (TSUE) zdefiniował pojęcie pracownika do celów stosowania prawa UE⁴². Definicja ta dotyczy przede wszystkim swobodnego przepływu pracowników. TSUE uznał, że „cechą charakterystyczną stosunku pracy jest okoliczność, że dana osoba wykonuje przez pewien okres, na rzecz innej osoby i pod jej kierownictwem pracę, w zamian za co otrzymuje wynagrodzenie”⁴³. TSUE potwierdził zwłaszcza, że definicję tę należy również stosować w celu ustalenia, kogo należy uznać za pracownika w kontekście stosowania niektórych dyrektyw UE w obszarze socjalnym⁴⁴.

To, czy stosunek pracy istnieje, czy też nie, należy oceniać w każdym przypadku z osobna w świetle okoliczności faktycznych charakteryzujących stosunek między platformą a dostawcą

⁴⁰ W świetle kompetencji określonych w art. 153 Traktatu o funkcjonowaniu Unii

⁴¹ Prawo pracy UE obejmuje dyrektywy regulujące prawa i obowiązki pracowników. Dotyczą one limitów czasu pracy, w tym prawa do corocznego płatnego urlopu, dziennego i tygodniowego odpoczynku oraz ochrony w przypadku pracy w porze nocnej, jak również informacji na temat indywidualnych warunków zatrudnienia, praw pracowników delegowanych, zakazu dyskryminacji pracowników zatrudnionych w ramach niestandardowych form zatrudnienia (np. w niepełnym wymiarze czasu pracy, na czas określony lub za pośrednictwem agencji pracy tymczasowej), ochrony w przypadku niewypłacalności pracodawcy, ochrony przed dyskryminacją ze względu na płeć, pochodzenie etniczne, orientację seksualną. Przepisy przewidują również ochronę w przypadku zwolnień grupowych lub w przypadku przejęć bądź transgranicznych połączeń przedsiębiorstw. Unijne prawo w tym obszarze przewiduje angażowanie pracowników – udzielanie im informacji i konsultowanie się z nimi, a także w pewnych okolicznościach, uczestnictwo pracowników w strukturach przedsiębiorstw na szczeblu ich organów. W dziedzinie bezpieczeństwa i higieny pracy przepisy ogólne dotyczą ochrony przed zagrożeniami w miejscu pracy oraz ochrony bezpieczeństwa i zdrowia pracowników w miejscu pracy.

⁴² W ramach stosowania krajowego prawa pracy państwa członkowskie mają swobodę rozszerzenia unijnej definicji pracownika o sytuacje wykraczające poza definicję UE. Jeżeli ocena istnienia stosunku pracy jest dokonywana w związku ze stosowaniem niektórych szczególnych aktów prawa UE (dyrektywy 2003/88/WE w sprawie czasu pracy i dyrektywy 98/59/WE w sprawie zwolnień grupowych), wówczas krajowe definicje pracowników są nieistotne. Ponadto definicje zawarte w przepisach krajowych zawsze podlegają ocenie sądów krajowych i europejskich.

⁴³ COM (2010) 373 Potwierdzenie zasady swobodnego przepływu pracowników: prawa oraz główne zmiany. Punkt I.1.1 <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?qid=1453133735571&uri=CELEX%3A52010DC0373>.

⁴⁴ Dyrektywy w sprawie czasu pracy (Isère (C-428/09)), zwolnień grupowych (Balkaya (C-229/14)) i równości zatrudnienia („O” (C-432/14)). Przepisy innych dyrektyw dotyczących prawa pracy odsyłają wprost do definicji pracownika obowiązujących w państwach członkowskich, o ile definicje te pozostają bez uszczerbku dla skuteczności prawa UE w rozumieniu wyroku w sprawie O'Brien (C-393/10).

usługi podstawowej, a także wykonywania powiązanych zadań, przy łącznym uwzględnieniu w szczególności następujących trzech podstawowych kryteriów:⁴⁵

- istnienia stosunku zależności;
- charakteru pracy oraz
- występowania wynagrodzenia.

Aby kryterium zależności było spełnione, usługodawca musi działać „pod kierunkiem” platformy współpracy, która decyduje o wyborze działalności, ustala wynagrodzenie i określa warunki pracy⁴⁶. Innymi słowy, przykładowo w ramach stosunku umownego nawiązanego z platformą współpracy podmiot świadczący usługę podstawową nie ma swobody wyboru, które usługi będzie świadczyć i w jaki sposób⁴⁷. Jeżeli platforma współpracy wyłącznie obsługuje płatności dokonywane przez użytkowników, przekazując je dostawcy usługi podstawowej, nie oznacza to, że platforma współpracy ustala wynagrodzenie. Istnienie stosunku zależności niekoniecznie musi oznaczać rzeczywiste sprawowanie stałego zarządu albo nadzoru⁴⁸.

Aby spełnione było kryterium **charakteru pracy**, dostawca usługi podstawowej musi wykonywać działalność o wartości gospodarczej, efektywną i rzeczywistą, wyłączając działalność na tak małą skalę, że może zostać uznana za czysto marginalną i dodatkową⁴⁹. Sądy krajowe stosują rozbieżne podejścia przy określaniu, co stanowi działalność marginalną lub dodatkową, nawet w kontekście bardziej tradycyjnych stosunków pracy. Stosuje się połączenie progów (godzin pracy lub zarobków) i indywidualnych ocen charakteru danego stosunku. W kontekście gospodarki dzielenia się, która polega de facto na świadczeniu czysto marginalnych i dodatkowych usług za pośrednictwem platform współpracy, fakt ten oznacza, że osoby świadczące tego rodzaju usługi nie kwalifikowałyby się jako pracownicy, chociaż krótkotrwałość⁵⁰, ograniczone godziny pracy⁵¹, nieciągłość pracy⁵² lub niska wydajność⁵³ nie mogą same w sobie wykluczać istnienia stosunku pracy. Jednocześnie osoby świadczące usługi częściej niż okazjonalnie mogą być albo osobami zatrudnionymi na własny rachunek, albo pracownikami, ponieważ ich faktyczny status stwierdza się na podstawie kompleksowego badania wszystkich trzech kryteriów.

Kryterium wynagrodzenia służy głównie odróżnianiu wolontariuszy od pracowników. A zatem, jeżeli usługodawca nie otrzymuje żadnego wynagrodzenia lub uzyskuje jedynie zwrot kosztów swojej działalności, kryterium wynagrodzenia nie byłoby spełnione.

Choć powyższe kryteria są przywoływane przy stosowaniu unijnej definicji pracowników, zazwyczaj sądy państw członkowskich stosują podobny zestaw kryteriów, dokonując ogólnej oceny danego stosunku pracy w ramach swoich uprawnień krajowych.

Aby pomóc ludziom w pełni wykorzystać swój potencjał, zwiększyć uczestnictwo w rynku pracy i pobudzić konkurencyjność, przy jednoczesnym zapewnieniu należytych warunków

⁴⁵ Zob. także COM (2010) 373 final, s. 4–6.

⁴⁶ Jany i inni przeciwko Staatssecretaris van Justitie (C-268/99).

⁴⁷ *The rise of the 'just-in-time workforce': on-demand work, crowdwork and labour protection in the 'gig economy'*, Valerio De Stefano, ILO Conditions of Work and Employment Series nr 71, 2016, s. 17.

⁴⁸ Danosa (C-232/09); zob. także De Stefano, tamże, s. 16.

⁴⁹ Dalsze informacje na temat oceny „rzeczywistego charakteru pracy” przez TSUE, jak również w państwach członkowskich (np. na podstawie progów zarobków lub godzin pracy) w kontekście swobodnego przepływu pracowników – zob. „Raport porównawczy 2015 – Pojęcie pracownika w rozumieniu art. 45 TFUE i pewne niestandardowe formy zatrudnienia”, sporządzony przez sieć FreSsco dla Komisji Europejskiej.

⁵⁰ Ninni-Orasche (C-413/01).

⁵¹ Kempf (C-139/85).

⁵² Raulin (C-357/89).

⁵³ Bettray (C-344/87).

pracy i odpowiedniej oraz trwałej ochrony socjalnej, państwa członkowskie powinny:

- ocenić odpowiedniość swoich krajowych przepisów dotyczących zatrudnienia, uwzględniając różne potrzeby pracowników i osób samozatrudnionych w świecie cyfrowym oraz innowacyjny charakter modeli prowadzenia działalności w ramach gospodarki dzielenia się;

- zapewnić wytyczne dotyczące stosowania krajowych przepisów dotyczących zatrudnienia w świetle modeli pracy w ramach gospodarki dzielenia się.

2.5 Opodatkowanie

Przystosowanie się do nowych modeli prowadzenia działalności

Podobnie jak wszystkie podmioty gospodarcze również podmioty gospodarki dzielenia się podlegają przepisom podatkowym, między innymi dotyczącym podatku dochodowego od osób fizycznych, podatku dochodowego od osób prawnych i podatku od wartości dodanej. Pojawiły się jednak problemy z przestrzeganiem i egzekwowaniem przepisów podatkowych: trudności z identyfikacją podatników i dochodu podlegającego opodatkowaniu, brak informacji na temat usługodawców, agresywne planowanie podatku w kontekście podatku od osób prawnych, zwłaszcza w sektorze cyfrowym, różnice pod względem praktyki podatkowej między państwami UE oraz niedostateczna wymiana informacji.

W związku z tym państwa członkowskie powinny dążyć do stosowania wspólnych obowiązków i zapewnienia równych warunków działania. Powinny nakładać funkcjonalnie podobne zobowiązania podatkowe na przedsiębiorców świadczących podobne usługi. Uwolnienie potencjału gospodarki dzielenia się może nastąpić dzięki użyciu takich narzędzi jak podnoszenie świadomości obowiązków podatkowych wśród podatników, zwiększanie wiedzy organów podatkowych na temat modeli prowadzenia działalności w ramach gospodarki dzielenia się, wydawanie wytycznych oraz zwiększanie przejrzystości poprzez publikowanie informacji online. Należy w jasny sposób przekazywać zainteresowanym stronom informacje na temat obowiązków podatkowych, w tym z tytułu zatrudnienia.

Aby zwiększyć jasność i przejrzystość, niektóre państwa członkowskie wydały wytyczne dotyczące stosowania krajowych przepisów podatkowych w odniesieniu do modeli prowadzenia działalności w ramach gospodarki dzielenia się, a kilka z nich rozważa zmiany swojego ustawodawstwa⁵⁴. Jeżeli chodzi o podatek od osób prawnych, Komisja pracuje nad ogólnym podejściem do problemu unikania opodatkowania.

Jednocześnie gospodarka dzielenia się daje organom podatkowym i podatnikom nowe możliwości rozliczania zobowiązań podatkowych. Wynikają one, między innymi, ze zwiększonej identyfikowalności, jaką zapewnia pośrednictwo platform internetowych. W niektórych państwach członkowskich funkcjonują już uzgodnione między organami podatkowymi a platformami mechanizmy poboru podatków. Na przykład w sektorze zakwaterowania platformy obsługują uiszczanie opłat turystycznych w imieniu usługodawców. Organy podatkowe korzystają również z możliwości prześledzenia transakcji dokonywanych za pośrednictwem platformy internetowej w celu pobierania podatków od indywidualnych usługodawców.

Przykładem dobrej współpracy między organami podatkowymi a przedsiębiorstwami działającymi na zasadzie dzielenia się jest Estonia. Organy podatkowe, we współpracy z platformami wspólnego użytkowania pojazdów, starają się ułatwić kierowcom proces

⁵⁴ Omówienie inicjatyw w tym zakresie można znaleźć w dokumencie roboczym służb Komisji załączonym do niniejszego komunikatu.

rozliczania podatków. Transakcje pomiędzy kierowcą a klientem są rejestrowane przez platformę współpracy, która następnie przesyła organom wyłącznie te dane, które są istotne dla celów podatkowych, po czym organy wypełniają wstępnie za podatnika formularze deklaracji podatkowych. Głównym celem jest ułatwienie podatnikom wywiązywania się z ich obowiązków podatkowych w sposób sprawny i przy minimalnej uciążliwości.

Ograniczanie obciążeń administracyjnych

Wzrostowi gospodarczemu najlepiej przysłużą się środki, które zmniejszają obciążenia administracyjne dla osób fizycznych i firm, a jednocześnie nie powodują dyskryminacji modeli prowadzenia działalności gospodarczej. W tym względzie do zmniejszenia kosztów może przyczynić się sprawna wymiana informacji podatkowych między platformami, organami i usługodawcami. Nowe możliwości monitorowania relacji handlowych i przestrzegania przepisów może również zapewnić utworzenie kompleksowych punktów obsługi i rozwój mechanizmów informacji zwrotnej.

Różnice w sposobie traktowania platform przez krajowe organy podatkowe mogą jednak prowadzić do zwiększenia obciążeń administracyjnych działalności opartej na dzieleniu się. Mogą one obejmować rozbieżności zdań co do zakresu działalności platform w odniesieniu do świadczonych usług, kryteriów stosowanych do określania jurysdykcji podatkowej, jakiej podlega dana działalność, stosunku zatrudnienia między usługodawcą a platformą, jak również ogólnych wymogów dotyczących zgodności i procedur kontroli.

Pomocne w tym względzie mogłoby być wspólne wypracowanie standardów umożliwiających rozwiązywanie powyższych problemów w sposób spójny, z uwzględnieniem aspektów omówionych w poprzednich sekcjach niniejszego komunikatu, a także przeniesienie większej części administracji do internetu.

Podatek od wartości dodanej

Dostawy towarów i usług oferowanych przez platformy współpracy i za ich pośrednictwem przez użytkowników stanowią zasadniczo czynności opodatkowane VAT. Problemy mogą pojawić się przy kwalifikowaniu uczestników jako płatników, w szczególności w zakresie oceny prowadzonej działalności gospodarczej lub istnienia bezpośredniego związku między dostarczeniem dóbr lub usług a wynagrodzeniem w naturze (na przykład w kontekście inicjatyw typu „bank”, w przypadku których uczestnicy przekazują dobra lub usługi do wspólnej puli w zamian za prawo do korzystania z tej puli).

Komisja przygotowuje szereg inicjatyw mających na celu poprawę zdolności organów podatkowych w ramach swojego planu działania w sprawie VAT⁵⁵. Obejmują one rozszerzenie zakresu działania punktu kompleksowej obsługi VAT dla dostawców usług elektronicznych o dostawę towarów, rozpoczęcie projektu pilotażowego mającego na celu poprawę współpracy między organami podatkowymi i opublikowanie przewodnika dotyczącego współpracy między organami podatkowymi a przedsiębiorstwami w obszarze handlu elektronicznego.

Zachęca się państwa członkowskie, by ułatwiały i poprawiały ściągalność podatków poprzez wykorzystanie możliwości, jakie dają platformy współpracy, które już teraz ewidencjonują operacje gospodarcze.

Platformy współpracy powinny aktywnie współdziałać z krajowymi organami podatkowymi w

⁵⁵ COM(2016) 148 final z 7.4.2016, Komunikat dotyczący planu działania w sprawie VAT. W kierunku jednolitego unijnego obszaru VAT – czas na decyzje.

celu określenia parametrów wymiany informacji na temat zobowiązań podatkowych, przy jednoczesnym zapewnieniu zgodności z przepisami o ochronie danych osobowych i bez uszczerbku dla systemu odpowiedzialności pośrednika na podstawie dyrektywy w sprawie handlu elektronicznego.

Zachęca się państwa członkowskie, by oceniły swoje przepisy podatkowe z myślą o zapewnieniu równych szans przedsiębiorstwom świadczącym takie same usługi. Państwa członkowskie powinny również kontynuować swoje wysiłki na rzecz uproszczenia, zwiększenia przejrzystości i publikowania online wytycznych dotyczących stosowania przepisów podatkowych w odniesieniu do modeli prowadzenia działalności na zasadzie dzielenia się.

3. Monitorowanie

Gospodarka dzielenia się funkcjonuje w kilku sektorach w szybko zmieniającym się otoczeniu. Mając na uwadze tę dynamikę i zmienność, Komisja zamierza ustanowić ramy monitorowania obejmujące zarówno zmieniające się otoczenie regulacyjne, jak i zmiany gospodarcze i biznesowe. Monitorowanie będzie miało na celu śledzenie tendencji w zakresie cen i jakości usług oraz identyfikację ewentualnych napotykaných przeszkód i problemów, w szczególności gdy wynikają one z rozbieżności przepisów krajowych lub luk regulacyjnych.

Narzędzia monitorowania będą obejmowały:

1. Okresowe badania ankietowe wśród konsumentów i przedsiębiorstw dotyczące korzystania z gospodarki dzielenia się⁵⁶.
2. Bieżące ewidencjonowanie zmian regulacyjnych w państwach członkowskich.
3. Dialog z zainteresowanymi stronami w ramach forum jednolitego rynku, obejmujący organizację dwóch forów w ciągu roku w celu dokonania oceny rozwoju sektora w państwach członkowskich oraz wskazania dobrych praktyk.
4. Wyniki monitorowania gospodarki dzielenia się zostaną podsumowane w tabeli wyników jednolitego rynku.

Działania w zakresie monitorowania⁵⁷ przyczynią się również do postępu bieżących prac⁵⁸ Komisji dotyczących jednolitego rynku, które są prowadzone z myślą o wspieraniu innowacyjności i przedsiębiorczości. Biorąc pod uwagę dynamiczny charakter modeli biznesowych w ramach gospodarki dzielenia się, a także błyskawiczny rozwój technologii cyfrowych bazujących na danych, w wyniku bieżących i nowych działań w zakresie zbierania danych oraz prowadzonych badań mogą pojawić się nowe problemy w zakresie polityki, które będą wymagać rozwiązania. Platformy współpracy powinny ściśle współpracować z władzami, w tym także z Komisją, aby usprawnić dostęp do danych i informacji statystycznych zgodnie z przepisami o ochronie danych.

W każdym razie działalność w zakresie monitorowania i używane w jej ramach narzędzia pozostaną bez uszczerbku dla egzekwowania przez Komisję istniejącego prawodawstwa UE, które będzie przebiegać zgodnie z zasadami określonymi w niniejszym komunikacie.

⁵⁶ Dodatkowym źródłem informacji będą urzędowe statystyki i sprawozdania osób trzecich.

⁵⁷ Podstawowy zakres danych pochodzących z monitoringu zostanie uzupełniony danymi i ustaleniami zaczerpniętymi ze sprawozdań osób trzecich, ewentualną analizą danych oraz danymi pozyskanymi z internetu, a także urzędowymi danymi statystycznymi w zakresie, w jakim dane te będą dostępne.

⁵⁸ Obszary wymagające interwencji w przyszłości mogą zostać również określone w ramach działań REFIT.

4. Podsumowanie

Mając na uwadze istotne korzyści, jakie niosą ze sobą nowe modele działalności w ramach gospodarki dzielenia się, Europa powinna otworzyć się na te nowe możliwości. UE powinna aktywnie wspierać wykorzystanie potencjału, jaki pod względem innowacyjności, konkurencyjności i wzrostu stwarza modernizacja gospodarki. Jednocześnie ważne jest zapewnienie należytych warunków pracy i odpowiedniej oraz trwałej ochrony konsumentów i ochrony socjalnej. Aby tak się stało, obywatele i przedsiębiorcy powinni być świadomi mających do nich zastosowanie przepisów i obowiązków, które objaśniono w niniejszym komunikacie. Zachęca się państwa członkowskie, by w podobny sposób objaśniły swoim obywatelom i przedsiębiorcom sytuację panującą w kraju. Komisja jest gotowa do współpracy z państwami członkowskimi i odpowiednimi organami w celu wsparcia ich w tym procesie.

Wytyczne przedstawione w niniejszym komunikacie mają na celu budowanie ufności konsumentów, przedsiębiorstw i organów administracji publicznej do gospodarki dzielenia się oraz zachęcanie ich do angażowania się na jej rzecz. Wytyczne ułatwią też państwom członkowskim spójne stosowanie prawa UE w obrębie jednolitego rynku. Komisja będzie na bieżąco śledzić rozwój europejskiej gospodarki dzielenia się, gromadzić dane statystyczne i dowody oraz współpracować z państwami członkowskimi i zainteresowanymi stronami również w zakresie wymiany dobrych praktyk. Komisja liczy na nawiązanie dialogu z Parlamentem Europejskim, Radą oraz państwami członkowskimi w celu zapewnienia obywatelom i przedsiębiorcom jak najlepszych warunków funkcjonowania w ramach gospodarki dzielenia się.