



**KANCELARIA
SENATU**

BIURO LEGISLACYJNE

Warszawa, dnia 28 lipca 2020 r.

Opinia do ustawy o zmianie ustawy o delegowaniu pracowników w ramach świadczenia usług oraz niektórych innych ustaw

(druk nr 165)

I. Cel i przedmiot ustawy

Ustawa o zmianie ustawy o delegowaniu pracowników w ramach świadczenia usług oraz niektórych innych ustaw zmierza przede wszystkim do implementacji do prawa polskiego postanowień dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/957 z dnia 28 czerwca 2018 r. zmieniającej dyrektywę 96/71/WE dotyczącą delegowania pracowników w ramach świadczenia usług.

Celem dyrektywy 96/71/WE było przyczynienie się do zapewnienia swobodnego przepływu usług i osób przez zagwarantowanie minimalnych praw pracowników delegowanych do pracy w innym państwie członkowskim. W pierwotnym brzmieniu, miała ona zastosowanie do przedsiębiorstw prowadzących działalność w państwie członkowskim, które w ramach świadczenia usług poza jego granicami delegują pracowników na terytorium innego państwa członkowskiego.

Dyrektywa 96/71/WE oraz związana z nią dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/67/UE z dnia 15 maja 2014 r. w sprawie egzekwowania dyrektywy 96/71/WE dotyczącej delegowania pracowników w ramach świadczenia usług, zmieniająca rozporządzenie (UE) nr 1024/2012 w sprawie współpracy administracyjnej za pośrednictwem systemu wymiany informacji na rynku wewnętrznym, zostały wdrożone do prawa polskiego ustawą z dnia 10 czerwca 2016 r. o delegowaniu pracowników w ramach świadczenia usług

W dniu 29 lipca 2018 r. weszła w życie dyrektywa 2018/957 zmieniająca dyrektywę 96/71/WE, m.in. poprzez:

- rozszerzenie katalog przepisów powszechnie obowiązujących w państwie przyjmującym, które mają mieć zastosowanie do pracowników delegowanych do pracy w tym państwie, o regulację dotyczącą warunków zakwaterowania pracowników, a także stawek dodatków lub zwrotu wydatków na pokrycie kosztów podróży, wyżywienia i zakwaterowania,
- określenie warunków zatrudnienia obowiązujących w państwie przyjmującym, gwarantowanych pracownikowi delegowanemu w przypadku tzw. „delegowania długoterminowego
- wprowadzenie zasad dotyczących zastępowania pracowników,
- zapewnienie delegowanym pracownikom tymczasowym warunków zatrudnienia, które mają zastosowanie do pracowników tymczasowych lokalnych.

W art. 1 w pkt 2 noweli zaproponowano zmianę definicji określeń: państwo członkowskie, pracodawca delegujący pracownika na terytorium RP oraz pracodawca delegujący pracownika z terytorium RP.

Zgodnie z art. 4 ust. 1 ustawy, pracodawca delegujący pracownika na terytorium RP ma zapewniać takiemu pracownikowi, do upływu okresu 12 miesięcy delegowania, warunki zatrudnienia nie mniej korzystne niż wynikające z przepisów Kodeksu pracy.

W myśl art. 4a ustawy, pracodawca delegujący pracownika na terytorium RP zapewni takiemu pracownikowi warunki zatrudnienia nie mniej korzystne niż wynikające z przepisów Kodeksu pracy przez okres dłuższy niż 12 miesięcy, nieprzekraczający jednak 18 miesięcy od dnia rozpoczęcia świadczenia usługi, pod warunkiem złożenia Państwowej Inspekcji Pracy umotywowanego powiadomienia, nie później niż do upływu okresu 12 miesięcy tego delegowania.

Umotywowane powiadomienie składać się będzie w języku polskim lub w języku angielskim w formie pisemnej, w postaci papierowej albo elektronicznej, w tym za pośrednictwem Punktu Informacji dla Przedsiębiorcy.

W przypadku, gdy okres delegowania pracownika na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej przekroczy 12 miesięcy, a w przypadku złożenia Państwowej Inspekcji Pracy umotywowanego powiadomienia – 18 miesięcy, pracodawca delegujący pracownika na terytorium RP zapewni takiemu pracownikowi także inne warunki zatrudnienia nie mniej

korzystne niż wynikające z przepisów Kodeksu pracy oraz innych przepisów regulujących prawa i obowiązki pracowników.

Pracodawca będący agencją pracy tymczasowej albo agencją wynajmującą personel, który skierował do pracodawcy użytkownika osobę pozostającą pracownikiem tego podmiotu przez cały okres skierowania, zapewni pracownikowi delegowanemu na terytorium RP – w okresie wykonywania przez niego pracy na rzecz pracodawcy użytkownika, do którego został skierowany – warunki pracy i inne warunki zatrudnienia nie mniej korzystne niż przysługujące pracownikom tymczasowym zgodnie z przepisami o zatrudnianiu pracowników tymczasowych.

W art. 1 w pkt 15 noweli zaproponowano dodanie do ustawy o delegowaniu pracowników w ramach świadczenia usług rozdziału 5a regulującego obowiązki pracodawcy użytkownika, do którego skierowany został do pracy pracownik z innego państwa członkowskiego lub który kieruje pracownika do pracy w innym państwie członkowskim.

W toku prac nad projektem ustawy dodano do niego szereg zmian niezwiązanych merytorycznie z pierwotnym przedłożeniem. Są to art. 4, art.5, art. 6, art. 10, art. 11 i art. 12 noweli.

W art. 4 zaproponowano zmiany w ustawie z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych, zmierzające m.in. do wydłużenia okresu stosowania pracy zdalnej w ten sposób, aby praca zdalna mogła być świadczona w okresie obowiązywania stanu zagrożenia epidemicznego albo stanu epidemii, ogłoszonego z powodu COVID-19, oraz w okresie 3 miesięcy po ich odwołaniu.

Na podstawie art. 5 noweli zmieniającego art. 98 w ustawie z dnia 16 kwietnia 2020 r. o szczególnych instrumentach wsparcia w związku z rozprzestrzenianiem się wirusa SARS-CoV-2, zasady zgodnie z którą nieodebranych pism podlegających doręczeniu za potwierdzeniem odbioru, których termin odbioru określony w zawiadomieniu o pozostawieniu pisma wraz z informacją o możliwości jego odbioru przypadał w okresie stanu zagrożenia epidemicznego lub stanu epidemii nie można uznać za doręczone w czasie obowiązywania stanu zagrożenia epidemicznego lub stanu epidemii oraz przed upływem 14 dni od dnia zniesienia tych stanów, nie będzie się stosowało także do przesyłek wysyłanych przez organ administracji publicznej.

Na podstawie art. 11 noweli, przesyłki wysyłane przez organ administracji publicznej, niedoręczone przed dniem jej wejścia w życie, uznają się za doręczone po upływie 14 dni od tego dnia, chyba że przed dniem wejścia w życie noweli operator pocztowy dokonał zwrotu przesyłki, a organ administracji publicznej ponownie wysłał pismo podlegające doręczeniu za potwierdzeniem odbioru.

W art. 6 noweli zaproponowano uchylenie art. 82 w ustawie z dnia 19 czerwca 2020 r. o dopłatach do oprocentowania kredytów bankowych udzielanych przedsiębiorcom dotkniętym skutkami COVID-19 oraz o uproszczonym postępowaniu o zatwierdzenie układu w związku z wystąpieniem COVID-19. Przepis ten stanowi, że operator pocztowy, po upływie 14 dni od dnia wejścia w życie ustawy, zwraca nadawcy przesyłkę pocztową, o której mowa w art. 97 ust. 3 pkt 4 ustawy z dnia 16 kwietnia 2020 r. o szczególnych instrumentach wsparcia w związku z rozprzestrzenianiem się wirusa SARS-CoV-2, niezwróconą na podstawie art. 97 ust. 1 tej ustawy. Przesyłki wysyłane przez komornika sądowego uznane przed dniem wejścia w życie ustawy za niedoręczone, uznaje się za doręczone po upływie 14 dni od dnia wejścia w życie niniejszej ustawy,

W art. 12 noweli zaproponowano liberalizację stabilizującej reguły wydatkowej, o której mowa w art. 112aa oraz w art. 112d ustawy o finansach publicznych. Prognozowana kwota wydatków w projekcie ustawy budżetowej na rok 2021 przedłożonym Sejmowi, o której mowa w art. 112aa ust. 3 pkt 1 tej ustawy, zostanie pomniejszona o prognozowane na ten rok wydatki jednostek samorządu terytorialnego oraz ich związków.

II. Przebieg prac legislacyjnych

Ustawa uchwalona przez Sejm na 15. posiedzeniu w dniu 24 lipca br. pochodziła z przedłożenia rządowego (druk sejmowy nr 430, wpłynął do Marszałka Sejmu w dniu 15 czerwca 2020 r.). Rada Ministrów zadeklarowała, że projekt ma na celu wykonanie prawa Unii Europejskiej.

Po I czytaniu na posiedzeniu Sejmu, projekt został skierowany do Komisji Polityki Społecznej i Rodziny. W II czytaniu do projektu zgłoszono 4 poprawki, odrzucone następnie w III czytaniu.

Za przyjęciem ustawy głosowało 280 posłów, przy 164 głosach przeciw i 3 głosach wstrzymujących się.

III. Uwagi

1. W art. 4 w pkt 5 noweli, w art. 15z³ dodawanym do ustawy z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych odesłano do art. 15z² ust. 6, ust. 8 pkt 1–3 i ust. 10.
Ponieważ w ustawie nie ma takiego przepisu, być może chodziło o odesłanie do art. 15z² ust. 7, ust. 8 i ust. 10 pkt 1-3.

2. Zgodnie z art. 9 ust. 1 noweli, jej przepisów nie stosuje się do przewozów kabotażowych. Art. 9 ust. 2 noweli stanowi, że do przewozów kabotażowych stosuje się przepisy art. 3 pkt 3–5, art. 4, art. 5 ust. 1, art. 7 ust. 1, art. 8, art. 9 ust. 2 pkt 1 i 4, art. 12 ust. 3, art. 13 ust. 1 pkt 1, art. 15 ust. 1 i art. 29 ustawy o delegowaniu pracowników w ramach świadczenia usług w brzmieniu dotychczasowym oraz art. 17 § 2 Kodeksu postępowania w sprawach o wykroczenia w brzmieniu dotychczasowym.
W myśl z kolei art. 2 ust. 1 pkt 2 i ust. 2 ustawy o delegowaniu pracowników w ramach świadczenia usług, jej przepisów nie stosuje się do transportu międzynarodowego, z wyłączeniem przewozów kabotażowych, natomiast do przewozów kabotażowych nie stosuje się przepisów art. 24 i art. 25.
Przyjęta w art. 2 ustawy zmienianej zasada, w świetle której jej przepisy, z wyjątkiem art. 24 i art. 25, stosuje się do przewozów kabotażowych, została dalece zmodyfikowana w art. 9 ustawy zmieniającej, który jako przepis przejściowy nie znajdzie się w tekście ustawy zmienianej.
Zastosowanie wadliwej metody legislacyjnej sprawi, że art. 2 ustawy zmienianej i art. 9 ustawy zmieniającej będą ze sobą sprzeczne, i w praktyce nie da się z nich jednoznacznie wywnioskować, które przepisy ustawy o delegowaniu pracowników w ramach świadczenia usług należy stosować do przewozów kabotażowych.

3. W myśl art. 119 ust. 1 Konstytucji Sejm rozpatruje projekt ustawy w trzech czytaniach. Wynika z niego dyrektywa, „by podstawowe treści, które znajdą się ostatecznie w ustawie przebyły pełną drogę procedury sejmowej, tak by nie zabrakło czasu i możliwości na przemyślenie przyjmowanych rozwiązań i zajęcie wobec nich

stanowiska.”¹. Niezależnie od tego, należy zauważyć, że „wykładnia przepisów regulujących poprawki „sejmowe” i „senackie” musi być dokonywana w taki sposób, aby nie prowadziło to do zatarcia odrębności między inicjatywą ustawodawczą i poprawkami, a w konsekwencji do obchodzenia wymagań, które Konstytucja przewiduje dla inicjatywy ustawodawczej”, przy czym „wyjście poza zakresłony przez samego projektodawcę zakres przedmiotowy projektu może mieć miejsce tylko wówczas, gdy treść poprawki pozostaje w ścisłym związku z przedmiotem projektowanej ustawy, a zwłaszcza wtedy, gdy jej wprowadzenie jest niezbędne do pełnego zrealizowania koncepcji projektodawcy. Odmienne stanowisko oznaczałoby obejście konstytucyjnych wymagań dotyczących inicjatywy ustawodawczej i trzech czytań projektu”².

W wyniku poprawek zgłoszonych do projektu po pierwszym czytaniu, na etapie rozpatrywania go przez właściwą komisję sejmową, tekst ustawy został uzupełniony o:

- 1) art. 4 zmieniający ustawę z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych;
- 2) art. 5 i art. 11 zmieniające ustawę z dnia 16 kwietnia 2020 r. o szczególnych instrumentach wsparcia w związku z rozprzestrzenianiem się wirusa SARS-CoV-2;
- 3) art. 6 zmieniający ustawę z dnia 19 czerwca 2020 r. o dopłatach do oprocentowania kredytów bankowych udzielanych przedsiębiorcom dotkniętym skutkami COVID-19 oraz o uproszczonym postępowaniu o zatwierdzenie układu w związku z wystąpieniem COVID-19;
- 4) art.10 będący przepisem przejściowym określającym zasady zwrotu składek na ubezpieczenia społeczne, na ubezpieczenie zdrowotne, na Fundusz Pracy, Fundusz Solidarnościowy, Fundusz Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych lub Fundusz Emerytur Pomostowych;
- 5) art. 12 zmieniający stabilizującą regułę wydatkową, o której mowa w art. 112aa oraz w art. 112d ustawy o finansach publicznych.

Zważywszy, że poprawki zgłaszane w trakcie sejmowego postępowania ustawodawczego powinny „pozostawać w związku z projektem złożonym w Sejmie przez wnioskodawcę, przy czym więź ta winna mieć wymiar nie tylko formalny,

¹ Wyroki Trybunału Konstytucyjnego: z dnia 23 lutego 1999 r. (K 25/98) oraz z dnia 9 marca 2016 r. (K 47/15).

² Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 16 kwietnia 2009 r. (P 11/08).

ale i merytoryczny, polegający na tym, że konkretne poprawki odnoszące się do projektu powinny pozostawać w odpowiedniej relacji z jego treścią, zmierzając do modyfikacji pierwotnej treści projektu”³, należy uznać, że przepisy art. 4, art. 5, art. 6, art. 10, art. 11 i art. 12 ustawy budzą istotne wątpliwości co do ich zgodności z art. 118 ust. 1 oraz art. 119 ust. 1 i 2 Konstytucji, ponieważ zostały uchwalone przez Sejm bez dochowania trybu wymaganego dla sejmowego postępowania ustawodawczego.

Mając na względzie podniesioną argumentację, zasadne jest rozważenie następujących **propozycji poprawek:**

- 1) *skreśla się art. 4;*
- 2) *skreśla się art. 5 i art. 11;*
- 3) *skreśla się art. 6;*
- 4) *skreśla się art. 10;*
- 5) *skreśla się art. 12;*
- 6) *art. 13 otrzymuje brzmienie:*

„Art. 13. Ustawa wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia.”.

Maciej Telec

Główny legislator

³ Ibidem.