



Galerie Agora,
Rue du Marché aux Herbes 105, Bte 11
B-1000 Brussels
Telephone +32 2 285 46 60
Fax +32 2 280 08 17
Email: etf@etf-europe.org
www.etf-europe.org

European Transport Workers' Federation
Fédération Européenne des Travailleurs des Transports
Europäische Transportarbeiter-Föderation
Federación Europea de los Trabajadores del Transporte

ETF Road Transport

Inicjatywa drogowa Komisji Europejskiej

Co musi obejmować, aby skutecznie zwalczać dumping społeczny i nieuczciwą konkurencję na rynku drogowych przewozów rzeczy w UE

**Zestaw konkretnych propozycji ETF dotyczących minimalnych zmian
prawa
oraz rozwiązań, które w maksymalnym zakresie przyczynią się do ich
wdrożenia.**

ETF reprezentuje ponad 3,5 mln pracowników transportu zrzeszonych w 230 związkach zawodowych transportowców z 41 krajów europejskich z następujących sektorów: transportu drogowego, kolejowego, morskiego, żeglugi śródlądowej, lotnictwa cywilnego, portów, turystyki oraz rybołówstwa. ETF jest uznanym partnerem społecznym w siedmiu europejskich społecznych Komitetach Dialogu Sektorowego, w tym transportu drogowego.

Wprowadzenie do tematu

W pierwszej połowie 2017 r. Komisja Europejska planuje uruchomić tzw. inicjatywę drogową mającą na celu rozwiązanie m.in. problemów społecznych oraz związanych z dostępem do rynku sektora.

Europejska Federacja Pracowników Transportu (ETF) jest zdania, że środki zwalczania dumpingu społecznego, tworzenia klimatu uczciwej konkurencji między przewoźnikami oraz sprawniejszego egzekwowania przepisów prawa w transporcie drogowym muszą pozostać istotą tej inicjatywy KE. Unowocześnienie sektora jest pilnie potrzebne, ponieważ pozwoli ono na poprawę jego funkcjonowania w zakresie zgodności z przepisami, umożliwi przyciągnięcie do zawodu kierowców zawodowych oraz ich sprawiedliwe i pozbawione dyskryminacji traktowanie w zakresie płac oraz warunków pracy bez względu na państwo członkowskie, w którym prowadzą działalność.

ETF jest również zdania, że, aby osiągnąć powyższe cele, ustawodawca musi wprowadzić tylko kilka zmian do unijnych ram prawnych mających zastosowanie do transportu drogowego, stanowiących ważny pakiet rozporządzeń i dyrektyw, które są jednak w niedostatecznym stopniu egzekwowane. Dlatego też proponowane poniżej poprawki muszą zostać rozpatrzone przez osoby odpowiedzialne za wyznaczanie kierunków polityki w ścisłym związku z propozycjami ETF dotyczącym rozwiązań w zakresie egzekwowania przepisów¹. Ponadto, w celu zdobycie niezbędnej wiarygodności w oczach partnerów społecznych, państw członkowskich i innych stron zainteresowanych transportem drogowym, do złożonej przez Komisję Europejską przyszłej propozycji inicjatywy drogowej będzie musiała zostać dołączona ocena wykonalności i skuteczności w zakresie rozwiązywania problemów sektora.

¹ „Kolejny krok w kierunku opracowania gotowego scenariusza egzekwowania przepisów w sektorze transportu drogowego UE. Propozycja ETF dla osób odpowiedzialnych za wyznaczanie kierunków polityki”: <http://www.etf-europe.org/etf-4002.cfm>



Konkretne propozycje ETF dotyczące zasad przewozów kabotażowych (rozporządzenie (WE) nr 1072/2009)

Rozporządzenie (WE) nr 1072/2009 reguluje dostęp przewoźników niebędących rezydentami do rynków przewozów krajowych państw członkowskich w celu zapobiegania zakłóceniom na tych rynkach w kontekście utrzymujących się w całej EU różnic pod względem poziomu wynagrodzeń, systemów podatkowych/zatrudniania itp. Rozporządzenie stanowi, że aktywność w zakresie przewozów kabotażowych musi mieć charakter tymczasowy i mając to na uwadze, ustanawia limit 3 przewozów przeprowadzonych w maksymalnym okresie 7 dni dla przewoźnika niebędącego rezydentem, pragnącego prowadzić działalność na terytorium państwa członkowskiego innego niż kraj jego siedziby. Jednakże od chwili jego przyjęcia szereg państw członkowskich wprowadziło dodatkowe środki mające na celu zrekompensowanie negatywnego wpływu, jaki nielegalne przewozy kabotażowe wywierają na krajowe rynki pracy i przewozów. Oznacza to, że zasady te są niejasne i trudne do wyegzekwowania. Dlatego też wprowadzenie kilku ukierunkowanych korekt do ram prawnych UE dotyczących przewozów kabotażowych jest pilne i konieczne, aby umożliwić skuteczne osiągnięcie wyznaczonego celu.

Problem

- **Rozporządzenie nie jest możliwe do wyegzekwowania**

Sprawdzanie zgodności z zasadami dotyczącymi przewozów kabotażowych jest bardzo problematyczne.

- 1) Art. 8.4 rozporządzenia zakazuje wprowadzania w życie przepisów umożliwiających wymaganie jakichkolwiek dodatkowych dokumentów podczas sprawdzania zgodności z przepisami dotyczącymi przewozów kabotażowych. W takim przypadku inspektorzy drogowi, na przykład, byłoby zmuszeni do ustalania, czy kontrolowany przewoźnik wykonuje legalne, czy nielegalne przewozy kabotażowe przez porównywanie i kontrolę krzyżową zasadniczo odmiennych dokumentów i danych, takich jak dane z tachografu, licencja wspólnotową przewoźnika, CMR (wraz z papierowymi notatkami nadawcy). Badanie oceniające przeprowadzone przez Komisję Europejską, dotyczące skuteczności działania rozporządzeń (WE) nr 1071/2009 oraz nr 1072/2009² pokazuje, że organa odpowiedzialne za egzekwowanie prawa uważają dokument CMR za niewystarczający do egzekwowania przepisów odnoszących się do przewozów kabotażowych w zakresie „sprawdzania daty rozpoczęcia przewozów kabotażowych, ich związku z ruchem międzynarodowym, obliczania okresu 7 dni i określenia liczby podróży wykonanych w ciągu tego okresu”. Inne problemy z dokumentem CMR — jak wskazano w badaniu — dotyczą łatwości, z jaką można go podrobić lub odmówić okazania podczas kontroli drogowej. Wszystko to sprawia, że kontrole są uciążliwe, czasochłonne, a ich wynik niejednoznaczny.
- 2) Art. 8.3 rozporządzenia zobowiązuje przewoźnika do przedstawienia przekonującego dowodu potwierdzającego wykonanie przewozu kabotażowego w przychodzącym ruchu międzynarodowym. Niemniej jednak brak jest jednoznacznego żądania, aby dowód był przechowywany w pojeździe.

Luki prawne, takie jak powyższa sprawiają, że kontrola drogowa jest zupełnie nieskuteczna w wykrywaniu naruszeń przepisów rozporządzenia o przewozach kabotażowych. Dlaczego w tym kontekście kontrole drogowe są tak ważne? Po prostu dlatego, że odbywają się w przyjmujących przewozy kabotażowe państwach członkowskich, które z dużo większym prawdopodobieństwem odczuwają negatywne skutki wykonywania takich przewozów na ich terytorium i są, w związku z tym,

² Ocena ex-post rozporządzeń (WE) nr 1071/2009 oraz nr 1072/2009, raport końcowy, Ricardo, grudzień 2015 r.



zdecydowanie bardziej zainteresowane sprawdzaniem, czy przewoźnik przestrzega zasad. Natomiast kontrole firm będą przeprowadzane w państwie członkowskim siedziby, dla którego sprawdzanie działalności w zakresie przewozów kabotażowych (kontrola przewozów wykonywanych na terytorium innego państwa członkowskiego) może nie być kwestią priorytetową.

- **Definicja przewozów kabotażowych zawiera niejednoznaczne elementy**

Tak jest w przypadku terminu „przewozy kabotażowe”, który w poszczególnych państwach członkowskich jest bardzo różnie definiowany (np. jako jeden załadunek – wiele wyładunków, wiele załadunków – jeden wyładunek lub kombinacja tych czynności). Powyższe różnice w interpretacji przepisów wywierają negatywny wpływ na ich egzekwowanie, prowadzą do nadużyć w zakresie czasowego charakteru przewozów kabotażowych oraz powodują zakłócenia na krajowych rynkach transportu drogowego towarów, stąd różne reakcje i środki podejmowane przez państwa członkowskie najbardziej narażone na oddziaływanie przewozów kabotażowych. I rzeczywiście tak długo, jak długo przewóz jest definiowany jako działanie obejmujące wiele załadunków i wyładunków, przepis ograniczający do 3 w ciągu 7 dni jest martwy, restrykcje stają się sztuczne i całkowite otwarcie krajowych rynków transportu drogowego staje się faktem, pomimo zupełnie odmiennego deklarowanego zamiaru ustawodawcy.

- **Rozporządzenie nie przyczynia się do utrzymania czasowego charakteru przewozów kabotażowych.**

Istotą zasad odnoszących się do przewozów kabotażowych pozostaje ich czasowy charakter (maksymalnie 3 przewozy w maksymalnym okresie 7 dni na terytorium dowolnego państwa członkowskiego, innego niż państwo siedziby przewoźnika). A co ważniejsze, przewozy kabotażowe mogą być wykonywane jedynie jako następstwo przychodzącej podróży międzynarodowej, po dostarczeniu towarów przewożonych w trakcie tej podróży. Wielu przewoźników jednak podejmuje powtarzające się podróże międzynarodowe z ładunkiem, takim jak np. palety itp., aby zakwalifikować się do tak wielu serii 3 przewozów, jak to możliwe w okresie 7 dni. Jest jeszcze jeden inny sposób obejścia przepisów i przekształcenia przewozów kabotażowych w stałą działalność.

- **Przewoźnicy naruszający przepisy dotyczące przewozów kabotażowych nie ryzykują utraty dobrej reputacji i dzięki temu w dalszym ciągu prowadzą działalność.**

Zgodnie z rozporządzeniem UE dotyczącym dostępu do zawodu przewoźnika transportu drogowego (rozporządzenie (WE) nr 1071/2009), przewoźnik systematycznie naruszający przepisy wspólnotowe mające zastosowanie do transportu drogowego podlega procedurze administracyjnej, w wyniku której może utracić dobrą reputację, a następnie licencję wspólnotową (prawo do wykonywania przewozów w ramach rynku wewnętrznego). Informacja ta będzie podawana do wiadomości we wszystkich państwach członkowskich w celu objęcia firmy, która narusza przepisy zakazem uzyskania licencji w innym kraju UE. Dobra reputacja przewoźnika jest sprawdzana w oparciu o listę obejmującą około 130 naruszeń przepisów sklasyfikowanych według ich wagi. Przewozy kabotażowe nie zostały umieszczone na tej liście. Innymi słowy, przewoźnicy naruszający przepisy dotyczące przewozów kabotażowych nie ryzykują utraty dobrej reputacji i dzięki temu w dalszym ciągu prowadzą działalność.

- **Transport kombinowany jest wyłączony z zakresu rozporządzenia dotyczącego przewozów kabotażowych**

Transport kombinowany obejmuje transport towarów w jednostkach obciążenia wykorzystujący transport kolejowy, transport morski lub żeglugę śródlądową, przy czym transport drogowy stanowi początkowy lub końcowy etap podróży na odległość, która nie może przekraczać 150 km między punktami załadunku i rozładunku. Kwestie dotyczące



transportu kombinowanego reguluje dyrektywa UE przyjęta w 1992 r. (dyrektywa 92/106/WE), w okresie gdy do UE należało tylko 11 państw członkowskich — grupy zachowującej pewien stopień harmonizacji w zakresie rynków, warunków gospodarczych i społecznych. Jednym z celów uchwalenia dyrektywy dotyczącej transportu kombinowanego było pobudzenie rozwoju transportu poprzez liberalizację drogowych przewozów kabotażowych. Rzeczywiście transport kombinowany był uważany za zapowiedź liberalizacji przewozów kabotażowych. Drogowy odcinek transportu kombinowanego jest wyłączony z zakresu obecnie obowiązujących przepisów dotyczących przewozów kabotażowych, ponieważ rzekomo odcinek ten jest uważany za część podróży międzynarodowej, a nie krajowej. Ostatnia próba poczyniona przez Komisję Europejską zniesienia ograniczeń dotyczących przewozów kabotażowych na rynku drogowego transportu rzeczy UE przypada na 2013 r. Mniej więcej od tego czasu liczne badania wykazały, że różnice między państwami członkowskimi — pod względem poziomu wynagrodzeń, kosztów społecznych, systemów podatkowych, przepisów dotyczących pracy itp. — są tak znaczące i utrzymujące się, że UE nie jest jeszcze gotowa do zniesienia ograniczeń dotyczących przewozów kabotażowych. W kontekście opisanych powyżej ostatnich wydarzeń trudno zrozumieć, jak dyrektywa przyjęta w 1992 r. może nadal promować „wolne obszary dla przewozów kabotażowych” wpływające na zatrudnienie i warunki pracy w sektorze, krajowych przewoźników, spośród których pewna liczba postrzega to wyłączenie jako sprzeczne z ich interesami³, przyczyniające się do wypychania uczciwej konkurencji i działania zgodnego z zasadami rynku pracy i współżycia społecznego do szarej strefy i agresywnie zakłócające funkcjonowanie rynków krajowych.

Konkretne propozycje ETF poprawienia rozporządzenia dotyczącego przewozów kabotażowych

Doprecyzowanie przepisów rozporządzenia (WE) nr 1072/2009 dotyczących dokumentowania przewozów kabotażowych poprzez zmianę art. 8.3 rozporządzenia (WE) nr 1072/2009, tak aby wyraźnie zastrzegł, że przewoźnik musi mieć w pojeździe przekonujące dowody wykonywania przewozów kabotażowych, jak również związanej z nimi przychodzącej podróży międzynarodowej. Nieprzedstawienie tego typu dowodów w czasie kontroli drogowej i inspekcji firmy spowoduje nałożenie na przewoźnika sankcji.

Wprowadzenie obowiązkowych wstępnych zgłoszeń przewozów kabotażowych, które muszą być przechowywane w pojeździe

Zgłoszenie takie obejmowałoby zwykłe oświadczenie złożone odpowiedzialnym właściwym organom krajowym najpóźniej na początku podróży międzynarodowej, z którą związany jest przewóz kabotażowy, zawierające informacje niezbędne do przeprowadzenia odpowiedniej kontroli przewozu kabotażowego. Wstępne zgłoszenie przewozu kabotażowego musi być przechowywane w pojeździe jako przekonujący dowód wykonywania przewozów kabotażowych, jak również związanej z nim przychodzącej podróży międzynarodowej. Nieprzedstawienie wstępnego zgłoszenia przewozów w czasie kontroli spowoduje nałożenie na przewoźnika sankcji.

Doprecyzowanie pewnych elementów definicji przewozu kabotażowego poprzez zmianę art. 8 lub art. 2 rozporządzenia (WE) nr 1072/2009. Obejmowałoby ono wprowadzenie jednoznacznej definicji „przewozu kabotażowego” jako jednorazowego załadunku/jednorazowego rozładunku towaru — jedyne go możliwego określenia trafnie oddającego „tymczasowy” charakter przewozów kabotażowych oraz zgodnego z duchem i wymogami powyższego rozporządzenia.

³ Końcowy raport Komisji Europejskiej oceniający ex-post dyrektywę dotyczącą transportu kombinowanego SWD(2016) 140 końcowy



Zmiana definicji przewozów kabotażowych, tak aby lepiej odzwierciedlała ich tymczasowy charakter poprzez wprowadzenie okresu oczekiwania dla pojazdów wykonujących przewozy kabotażowe. W rezultacie oznaczałoby to, że zostaną podjęte środki uniemożliwiające pojazdowi wjazd do państwa członkowskiego, w którym w ostatnim okresie wykonywano przewozy kabotażowe przez okres co najmniej tygodnia, licząc odpowiednio od ostatniego przewozu kabotażowego wykonanego na jego terytorium. Ponadto liczba dozwolonych przewozów kabotażowych powinna zostać ograniczona do 1 w maksymalnym okresie 7 dni, a przewóz kabotażowy powinien być ściśle powiązany z przychodzącą podróżą międzynarodową. Wymagałoby to zmiany art. 8 rozporządzenia (WE) nr 1072/2009.

ETF nie popiera usunięcia limitu 3 przewozów kabotażowych w połączeniu ze skróceniem 7-dniowego okresu wykonywania przewozów. Z powodu: 1) znacznych różnic w warunkach pracy i socjalnych między państwami członkowskimi oraz 2) problemów z egzekwowaniem przepisów dotyczących przewozów kabotażowych, podjęcie takich kroków miałooby negatywny wpływ na krajowe rynki pracy i przewozów państw członkowskich UE. W rezultacie byłby to krok w kierunku pełnej liberalizacji unijnego rynku drogowego transportu rzeczy. Wystarczyłoby to do symulowania podróży międzynarodowej polegającego jedynie na przekroczeniu pojazdem granicy państwa członkowskiego będącego przedmiotem przewozu kabotażowego raz na 3 lub 4 dni, aby następnie zakwalifikować się do kolejnego trwającego 3 - 4 dni okresu nieograniczonej działalności w zakresie przewozów kabotażowych. Jak wspomniano powyżej, obecnie prawdziwym problemem z zasadami wykonywania przewozów kabotażowych jest to, że nie są one jednoznaczne, a także trudne do wyegzekwowania. Żaden z tych problemów nie zostanie rozwiązany w wyniku zmiany maksymalnej liczby dozwolonych przewozów kabotażowych i skrócenia limitu 7-dniowego.

Umieszczenie przewozów kabotażowych w klasyfikacji poważnych naruszeń przepisów prowadzących do utraty dobrej reputacji albo poprzez zmianę rozporządzenia (WE) nr 1071/2009, albo po prostu zmieniając rozporządzenie Komisji Europejskiej (UE) 2016/403, obejmujące klasyfikację poważnych naruszeń przepisów unijnych, co może spowodować utratę dobrej reputacji przez przewoźnika drogowego.

Przyspieszenie ostatecznego terminu wprowadzenia „inteligentnego” tachografu poprzez uchylene rozporządzenia (UE) nr 165/2014, tak aby przepisem tym objęte zostały wszystkie pojazdy wykonujące przewozy międzynarodowe, „cross-trade” i kabotażowe. Jedną z funkcji kolejnego z cyfrowej generacji tachografów — tzw. „inteligentnego” tachografu — będzie obowiązkowe automatyczne rejestrowanie dokładnego położenia pojazdu i kierowcy na początku i na końcu dnia roboczego kierowcy, jak również co każde trzy godziny łącznego czasu prowadzenia pojazdu. Dzięki tej funkcji po raz pierwszy w historii dostępne będą pewne dane na temat dokładnego okresu czasu spędzonego przez pojazd i kierowcę na terytorium określonego państwa członkowskiego. Oczywiście tachograf dostarczy również zapisy dotyczące przychodzącego ruchu międzynarodowego, z którym przewóz kabotażowy jest związany, a także dane o działalności w zakresie transportu kombinowanego. Dzięki „inteligentnemu tachografowi” możliwa będzie pełna kontrola przestrzegania zasad przewozów kabotażowych, bez względu na to, jak przepisy ich dotyczące zostaną w przyszłości zmienione. Do głównych korzyści wynikających z korzystania z „inteligentnego” tachografu do egzekwowania zasad dotyczących przewozów kabotażowych można zaliczyć fakt, że dane na temat dokładnego położenia geograficznego pojazdu:

- będą pewne;
- pozwolą na wykrycie nielegalnych przewozów kabotażowych w czasie rzeczywistym, podczas kontroli drogowych;



- umożliwią sprawdzenie przestrzegania zasad przewozów kabotażowych przez przewoźnika w przeszłości podczas kontroli firmy, ponieważ, zgodnie z nowymi zasadami UE dotyczącymi korzystania z tachografów, przewoźnicy mają obowiązek przechowywania danych z tachografów odnoszących się do dokładnego położenia geograficznego pojazdu, na terenie firmy przez okres jednego roku.

Uwzględnić transport kombinowany w zakresie stosowania rozporządzenia dotyczącego przewozów kabotażowych

Środek ten sprawi, że rozporządzenie dotyczące przewozów kabotażowych w pełni osiągnie zamierzone cele, przyczyniając się jednocześnie, w zakresie dostępu do rynku, do wyrównania szans dla wszystkich przewoźników, niezależnie od tego, w którym państwie członkowskim mają siedzibę. Transport kombinowany będzie skutecznie kontrolowany za pomocą tachografu cyfrowego — stąd znaczenie wczesnego obowiązkowego wprowadzenia „inteligentnego” tachografu, instalowanego we wszystkich pojazdach wykonujących przewozy międzynarodowe, „cross-trade” i kabotażowe (patrz powyżej, aby uzyskać więcej informacji). Po objęciu transportu kombinowanego zakresem stosowania rozporządzenia dotyczącego przewozów kabotażowych, będzie on również możliwy do skontrolowania za pomocą wstępnego zgłoszenia przewozu kabotażowego (patrz powyżej, aby uzyskać więcej informacji).



Konkretne propozycje ETF dotyczące dostępu do zawodu (rozporządzenie (WE) nr 1071/2009)

Celem rozporządzenie (WE) nr 1071/2009 jest określenie zbioru wspólnych zasad regulujących dostęp do zawodu przewoźnika drogowego, zapewniających równe szanse przewoźnikom będącym i niebędącym rezydentami podczas prowadzenia działalności w UE. Przewoźnicy chcący wykonywać przewozy poza granicami państwa rejestracji muszą posiadać licencję wspólnotową wystawioną przez państwo członkowskie siedziby. W celu uzyskania i utrzymania licencji muszą spełniać cztery kryteria (wymagania): a) muszą w państwie członkowskim prowadzić działalność w sposób rzeczywisty i ciągły; b) mieć dobrą reputację; c) mieć odpowiednią zdolność finansową; d) posiadać wymagane kwalifikacje zawodowe (wymagania dotyczące zarządzającego transportem).

Rozporządzenie zawiera również postanowienia dotyczące transgranicznego egzekwowania przepisów oraz wymiany informacji między państwami członkowskimi, aby zapewnić, że w przypadku odebrania przewoźnikowi licencji w jednym państwie członkowskim nie będzie on mógł ponownie ubiegać się o jej wydanie w innym państwie członkowskim. Wymiana informacji odbywa się za pośrednictwem Krajowych rejestrów elektronicznych przedsiębiorców transportu drogowego (NER), które muszą być wzajemnie połączone na poziomie UE z Europejskimi rejestrami przedsiębiorców transportu drogowego (ERRU).

Chociaż rozporządzenie (WE) nr 1071/2009 próbuje regulować najważniejsze aspekty dostępu do zawodu w sektorze transportu drogowego, to okazało się nieskuteczne głównie ze względu na: 1) nie dość wyraźnie nakreślone i niejasne kryteria dostępu do zawodu; (2) niekompletne lub słabe mechanizmy transgranicznego egzekwowania przepisów, od których w znacznym stopniu zależy skuteczność rozporządzenia. W rezultacie rozporządzenie nie spełniło celów i między innymi nie przyczyniło się do uporania się ze zjawiskiem firm typu „skrzynka na listy”. Wręcz przeciwnie zdaje się, że firmy te rozszerzają działalność, tworząc klimat nieuczciwej konkurencji w wyniku stosowania na dużą skalę praktyk dumpingu społecznego. Jest to również wniosek płynący z raportu z oceny ex-post Komisji Europejskiej z 2015 r. rozporządzeń (WE) nr 1071/2009 oraz nr 1072/2009.⁴

Problem

- **Kryteria dostępu do zawodu nie zostały dostatecznie wyraźnie nakreślone i są niejasne, dlatego też rozporządzenie (WE) nr 1071/2009 nie spełniło celów i nie zapobiegło tworzeniu się firm typu „skrzynka na listy”.** Niejednoznaczne kryteria dostępu do zawodu umożliwiły przewoźnikom omijanie przepisów UE i ograniczyły możliwości państw członkowskich podjęcia działań mających na celu zwalczanie oszustw. Ponadto obecne sformułowanie kryteriów umożliwia ich odmienną interpretację w całej UE, pozwalając państwom członkowskim na stosowanie polityk egzekwowania przepisów, które różnią się surowością, w zależności od tego, czy są one narażone na praktyki związane z firmami typu „skrzynka na listy”, czy też nie. Przytoczony powyżej raport z oceny ex-post⁵ wskazuje trzy przyczyny niepowodzenia rozporządzenia (WE) nr 1071/2009 w zakresie zapewnienia równych szans przewoźnikom będącym i niebędącym rezydentami. Są to: „Istniejące w dalszym ciągu firmy typu 'skrzynka na listy', które zniekształcają rynek, podkopując legalnie działających przewoźników”. „Różnice w zakresie interpretacji postanowień zawartych w rozporządzeniach, prowadzące do uchwalania fragmentarycznych przepisów krajowych” oraz „Niejednakowe podejście

⁴ Ocena ex-post rozporządzeń (WE) nr 1071/2009 oraz nr 1072/2009, raport końcowy, Ricardo, grudzień 2015 r.

⁵ Idem



państw do monitorowania i egzekwowania przepisów w zakresie nakładania kar i organizacji kontroli”. I rzeczywiście, pomimo upływu siedmiu lat od chwili przyjęcia rozporządzenia, nadal pozwala ono przewoźnikom na wybór państwa członkowskiego siedziby nie ze względu na prawdziwy interes polegający na wykonywaniu przewozów na lub z krajowego rynku, lecz kierując się raczej czynnikami związanymi z niskim poziomem opodatkowania, słabym egzekwowaniem i kontrolą przepisów, niskimi kosztami pracy i niewystarczającą ochroną pracowników oraz niskim poziomem składek na ubezpieczenie społeczne.

- 1) W rozporządzeniu brak jest **jednoznacznej definicji bazy eksploatacyjnej** („działalności prowadzonej w państwie członkowskim w sposób rzeczywisty i ciągły”).

Art. 5 rozporządzenia (WE) nr 1071/2009 wymaga od przewoźników, aby posiadali siedzibę wraz z lokalami, w której przechowują podstawowe dokumenty biznesowe, jeden lub więcej pojazdów będących do ich dyspozycji — bez względu na to, czy są one zarejestrowane, czy też nie w państwie członkowskim siedziby — oraz dysponowali środkami administracyjnymi koniecznymi do prowadzenia działalności w państwie członkowskim siedziby. W praktyce niejasność tych wymogów prawnych pozwala przewoźnikom na założenie zwykłego biura w państwie członkowskim A, podczas gdy flota operacyjna jest zarejestrowana w innym kraju UE, i wykorzystywanie państwa członkowskiego A jedynie w celu rekrutacji pracowników bez prowadzenia (lub prowadzenia w niewielkim zakresie) działalności na jego terytorium. Niektóre państwa członkowskie wprowadziły dodatkowe kryteria, które trzeba spełnić, aby otworzyć firmę, np. obowiązkowe wymagania dla przewoźników, aby posiadali wystarczająco dużo miejsc parkingowych do obsłużenia floty samochodów lub zarejestrowali niektóre z nich lub część floty na terytorium tego państwa. Jednak środki te są również nieskuteczne i doprowadziły jedynie do dywersyfikacji „modelu biznesowego” firm typu „skrzynka na listy”. I rzeczywiście warto tu wspomnieć, że „model biznesowy” omawianej tu firmy typu „skrzynka na listy” obejmuje większy zakres działań niż typowej małej firmy tylko obsługującej korespondencję. Raport Europejskiej Konfederacji Związków Zawodowych („ETUC”) ⁶ opublikowany w czerwcu 2016 r. daje pełny obraz tego typu firm, w tym również jednostek zależnych działających w transporcie drogowym, które „mogą sobie pozwolić na spełnienie ograniczonej liczby podstawowych kryteriów”, takich jak posiadanie parkingu lub nawet prowadzenie działalności transportowej w ograniczonym zakresie w kraju siedziby. Jednak tak długo, jak długo ich podstawowa „działalność” polegać będzie na rekrutowaniu kierowców na potrzeby spółki dominującej i dopóki kierowcy nie będą pracować w państwie członkowskim siedziby, to oddziały te będą fikcyjne, a rozwijana przez nich działalność nieuczciwa.

- 2) **Kryterium „dobrej reputacji” jest stosowane w sposób nierównomierny w państwach członkowskich, niektóre z nich są bardziej rygorystyczne, niż inne.** Przytoczony powyżej raport z oceny ex-post⁷ dotyczący zasad wykonywania przewozów kabotażowych oraz dostępu do zawodu pokazuje, że liczba sankcji związanych z kryterium „dobrej reputacji” jest wyraźnym wskaźnikiem surowości egzekwowania go przez państwa członkowskie. Z raportu wynika również, że do tej pory w 8 państwach członkowskich nie doszło do cofnięcia zezwolenia z powodu utraty dobrej reputacji. W miarę upływu czasu bardziej „tolerancyjne” państwa członkowskie przyciągnęły i obecnie goszczą znaczną liczbę firm typu „skrzynka na listy”. Bardziej swobodne egzekwowanie kryterium „dobrej reputacji” przyczyni się

⁶ Raport ETUC zatytułowany „Wpływ praktyk typu „skrzynka na listy” na prawa pracownicze i dochody sektora publicznego”, czerwiec 2016 r.

⁷ Ocena ex-post rozporządzeń (WE) nr 1071/2009 oraz nr 1072/2009, raport końcowy, Ricardo, grudzień 2015 r.



do: a) zmniejszenia skuteczności oddziaływania przepisów rozporządzenia jako całości poprzez zmniejszenie efektywności transgranicznych mechanizmów egzekwowania prawa; b) stworzenia i utrzymania rajów dla nieuczciwych firm i zachęcenia ich do dalszego naruszania szeregu rozporządzeń i dyrektyw UE bez obawy kontroli i sankcji; c) zakłócania funkcjonowania rynku przewozów drogowych w UE poprzez tworzenie klimatu sprzyjającego nieuczciwej konkurencji w tym sektorze; d) wsparcia praktyk dumpingu społecznego i zmniejszenia atrakcyjności sektora.

Warto wspomnieć, że kryterium „dobrej reputacji” jest obecnie sprawdzane w kontekście unijnej listy zawierającej dużą liczbę naruszeń przepisów, klasyfikowanych według ich wagi. Bez względu na to, w którym państwie członkowskim takie naruszenia przepisów zostały wykryte, badanie, czy zachowano dobrą reputację w kontekście tych naruszeń, jak również nakładanie sankcji wchodzi w zakres kompetencji państwa członkowskiego siedziby.

- 3) Kryterium „**odpowiedniej zdolności finansowej**” ma na celu zapewnienie, że przewoźnik jest w stanie w każdej chwili wywiązać się ze swoich zobowiązań finansowych. Jednak kryterium to jest związane wyłącznie z liczbą pojazdów zgłoszonych przez przewoźnika w państwie członkowskim siedziby, podczas gdy nic nie jest przewidziane w kontekście liczby kierowców zatrudnionych na jego terytorium. Ta luka w rozporządzeniu (WE) nr 1071/2009 umożliwiła przewoźnikom tworzenie fikcyjnych oddziałów w niektórych państwach członkowskich wyłącznie w celu rekrutacji taniej siły roboczej. Wykorzystywany jest, na przykład, fakt, że brak jest unijnego wymogu, aby udostępniać dane kierowców zatrudnionych przez przewoźnika. Przytoczony powyżej raport ETUC dotyczący firm typu „skrzynka na listy”⁸ mówi o „zaciemnianiu odpowiedzialności” jako jednej z głównych zalet „modelu biznesowego” typu „skrzynka na listy”. Raport zwraca uwagę, między innymi, na fakt, że „Firmy te mogą łatwo zbankrutować, nie wypłacając pracownikom wynagrodzeń i wprowadzić zamieszanie prawne dotyczące tego, kto jest za to odpowiedzialny”. Jest faktem udowodnionym, że firmy typu „skrzynka na listy” przynoszą uszczerbek zarówno kierowcom, jak i państwom członkowskim, ponieważ nie wypełniają zobowiązań prawnych dotyczących minimalnego wynagrodzenia za pracę i składek na ubezpieczenie społeczne.

- **Transgraniczne mechanizmy egzekwowania prawa i współpraca administracyjna między państwami członkowskimi nie są skuteczne**

- 1) **Wysiłki czynione w poszczególnych państwach członkowskich w celu monitorowania i egzekwowania rozporządzenia dotyczącego dostępu do zawodu nie są jednakowe**

Przytoczony powyżej raport z oceny ex-post⁹ wskazuje na niejednakowe monitorowanie i egzekwowanie przepisów dotyczących dostępu do zawodu wśród państw członkowskich jako jedną z głównych przyczyn sprawiających, że rozporządzenie (WE) nr 1071/2009 jest nieskuteczne i łączy ten fakt z utrzymującą się obecnością w UE firm typu „skrzynka na listy”. Raport pokazuje, że zasadniczo „kontrola firm typu „skrzynka na listy” wiąże się często z koniecznością prowadzenia działań o charakterze transgranicznym, co sprawia, że dochodzenia i egzekwowanie przepisów jest trudniejsze, ponieważ państwo członkowskie siedziby nie koniecznie jest tym samym, które ponosi skutki działalności firmy typu „skrzynka na listy”. Faktycznie współpraca transgraniczna między państwami członkowskimi jest znacznie utrudniona z powodu różnicy interesów w zakresie sprawdzania, czy

⁸ Raport ETUC zatytułowany „Wpływ praktyk typu „skrzynka na listy” na prawa pracownicze i dochody sektora publicznego”, czerwiec 2016 r.

⁹ Ocena ex-post rozporządzeń (WE) nr 1071/2009 oraz nr 1072/2009, raport końcowy, Ricardo, grudzień 2015 r.



poszczególni przewoźnicy rzeczywiście prowadzą działalność w UE. Państwa członkowskie odczuwające negatywny wpływ nieuczciwej konkurencji i dumpingu społecznego są tym bardzo zainteresowane, zaś te, które goszczą fikcyjnych przewoźników drogowych — dużo mniej. Jednak pierwsza grupa nie może zbyt wiele zrobić w sprawie firm mających siedzibę poza ich jurysdykcją. Podobnie zapytania, z którymi zwracają się państwa członkowskie z pierwszej grupy są często ignorowane przez państwa członkowskie z drugiej. Warto wspomnieć, że niezależnie od tego, w którym państwie UE udaje się wykryć naruszenia przepisów, państwo członkowskie siedziby jest jedynym odpowiedzialnym za wpisanie wykrytych naruszeń do rejestrów dotyczących przewoźnika oraz prowadzenie dalszego dochodzenia odnoszącego się do danego przewoźnika.

2) **Niekompletne dane przewoźnika w krajowych rejestrach elektronicznych, jak również brak dostępu do tych danych organów odpowiedzialnych za egzekwowanie prawa sprawia, że egzekwowanie przepisów dotyczących dostępu do zawodu jest uciążliwe i nieskuteczne**

Po pierwsze, fakt, czy mamy do czynienia z przewoźnikiem rzeczywiście prowadzącym działalność pozostanie trudny do ustalenia, tak długo, jak długo nie będzie środków umożliwiających kontrolowanie połączenia między przewoźnikiem, a jego kapitałem ludzkim oraz aktywami — kierowcami i flotą samochodową. I rzeczywiście, minimalne dane, które mają być rejestrowane w krajowych rejestrach elektronicznych, dotyczące przewoźników posiadających licencję wspólnotową nie obejmują wymogów odnoszących się do informacji o eksploatowanych pojazdach (tj. numerów tablic rejestracyjnych pojazdów) ani kierowców (tj. kraju pochodzenia, kraju zatrudnienia, kraju, w którym opłacane są składki na ubezpieczenie społeczne itp.)

Po drugie, organa odpowiedzialne za egzekwowanie prawa i tak nie mają dostępu do krajowych rejestrów elektronicznych, a tym samym informacji dotyczących danych przewoźników ani historii przestrzegania przez nich przepisów. Zasadniczo zmniejsza to możliwości przeprowadzania ukierunkowanych kontroli. Ukierunkowane kontrole leżą u podstaw „inteligentnego” egzekwowania prawa i mają na celu umożliwienie organom odpowiedzialnym za egzekwowanie prawa skoncentrowanie kontroli — drogowych i w siedzibie firmy — na przewoźnikach ze złą historią przestrzegania przepisów.

Konkretne propozycje ETF mające na celu wyeliminowanie firm typu „skrzynka na listy”

Zmiany w rozporządzeniu (WE) nr 1071/2009 dotyczącym dostępu do zawodu

Dodanie 5. obowiązkowego kryterium dostępu do zawodu, a mianowicie „znaczna część działalności w zakresie transportu drogowego należy prowadzić na terytorium państwa członkowskiego siedziby, a przewozy w transporcie międzynarodowym muszą zaczynać się na terytorium, a pojazdy regularnie powracać do tego odpowiedniego państwa członkowskiego”. To pociągnie za sobą konieczność wprowadzenia zmian do art. 3.1 rozporządzenia (WE) nr 1071/2009. Proponowane kryterium sprawi, że wybór państwa członkowskiego siedziby będzie podyktowany prawdziwym interesem gospodarczym przewoźnika polegającym na prowadzeniu działalności na i z terytorium odpowiedniego rynku krajowego, a nie kwestiami, takimi jak rekrutacja taniej siły roboczej, możliwość płacenia niskich podatków czy obejście obowiązku opłacania składek na ubezpieczenie społeczne.

W ramach kryterium dotyczącego „prowadzenia działalności w sposób rzeczywisty i ciągły”, wymaganie posiadania wystarczającej liczby miejsc parkingowych



potrzebnych do regularnego korzystania z floty pojazdów przewoźnika, zmieniając art. 5 rozporządzenia (WE) nr 1071/2009. Jednym z głównych celów przepisów UE dotyczących dostępu do zawodu przewoźnika drogowego jest zapobieganie powstawaniu firm typu „skrzynka na listy”. Wymóg proponowany przez ETF nada pojęciu „baza eksploatacyjna” prawdziwe i autentyczne znaczenie. Nie będzie to już biuro przeznaczone do przechowywania dokumentów przewoźnika, a raczej baza, w której przewoźnik prowadzi znaczną część działalności w zakresie transportu drogowego.

W ramach kryterium „zdolności finansowej” wprowadzenie wymogu wpłat na obowiązkowy społeczny fundusz gwarancyjny w wysokości proporcjonalnej do liczby kierowców zatrudnionych w państwie członkowskim siedziby. Można to zrobić, zmieniając art. 7 rozporządzenia (WE) nr 1071/2009. Fundusz będzie warunkiem wstępnym do uzyskania i utrzymania licencji wspólnotowej oraz będzie odzwierciedlał obecne postanowienia rozporządzenia dotyczące dowodu odnoszącego się do wysokości posiadanych kapitałów i rezerw związanych z liczbą pojazdów przewoźnika. Proponowany wymóg zagwarantuje, że przewoźnicy będą w każdej chwili w stanie uregulować zobowiązania w zakresie wynagrodzeń i składek na ubezpieczenie społeczne. Przyczyni się on również do zakończenia obecnie stosowanych praktyk polegających na tym, że przewoźnicy ogłaszają upadłość i zamykają oddziały, w których stwierdzono naruszenia przepisów w zakresie niewypłaconych wynagrodzeń oraz płatności składek na ubezpieczenie społeczne, aby uniknąć kar lub postępowania sądowego. Często w takich przypadkach spółki dominujące otwierają nowe oddziały, uzyskują nową licencję wspólnotową i kontynuują działalność, uciekając się do takich samych oszukańczych praktyk, jak przedtem.

Wzmocnienie wymagań dotyczących procedury zawieszenia lub cofnięcia zezwolenia poprzez zmianę art. 13.1(c) rozporządzenia (WE) nr 1071/2009. Artykuł ten daje przedsiębiorcy 6 miesięcy na usunięcie nieprawidłowości w zakresie spełniania wymogu dotyczącego „zdolności finansowej” i wykazanie, że wymóg ten „będzie ponownie spełniany”. Artykuł ten powinien zostać zmieniony, zastępując sformułowanie: „*będzie ponownie spełniany*” wypowiedzeniem: „*jest ponownie spełniany...*”. Innymi słowy, przedsiębiorca byłby uprawniony do kontynuowania działalności jedynie pod warunkiem zdobycia kapitału i rezerw wymaganych zgodnie z prawem.

Propozycje ETF dotyczące egzekwowania prawa, niewymagające zmian w rozporządzeniu (WE) nr 1071/2009

Pełny tekst tych propozycji można znaleźć w zestawie rozwiązań ETF dotyczących egzekwowania prawa zatytułowanym „Kolejny krok w kierunku opracowania gotowego scenariusza egzekwowania przepisów w sektorze transportu drogowego UE”, opublikowanym we wrześniu 2015 r. Dotyczą one podjęcia pięciu działań mających na celu znaczną poprawę egzekwowania postanowień rozporządzenia (WE) nr 1071/2009 oraz innych kluczowych aktów prawnych UE mających zastosowanie do transportu drogowego:

- **Działanie 1/ Połączenie dochodzenia związanego z egzekwowaniem prawa i technologii, czyli wprowadzenie tachografu cyfrowego, który umożliwi opracowanie kompletnego i dokładnego *elektronicznego rejestru zgodności z przepisami dla każdego przewoźnika***
Działanie to sprawi, że kontrole drogowe będą działać jako wczesny wykrywacz tego, czy przewoźnik jest rzetelny, ponieważ podczas tych kontroli inspektorzy będą w czasie rzeczywistym zbierać informacje na temat przewoźnika, pojazdu i kierowcy, a następnie przekazywać je do krajowej jednostki wsparcia w celu



porównania z danymi zadeklarowanymi przez przewoźnika w krajowych rejestrach elektronicznych (NER). Pociągnęłoby to również za sobą udostępnienie baz NER organom odpowiedzialnym za egzekwowanie prawa, ponieważ obecnie nie mają one wglądu do tych danych.

- **Działanie 2/ Utworzenie „zintegrowanych akt przedsiębiorcy” pozwoliłoby przestać koncentrować się na fragmentarycznej kontroli traktującej pojazd, kierowcę i przedsiębiorcę jako osobne elementy i przejść do zintegrowanego podejścia, w którym pojazd i kierowca są nierozdzielnie związani z przedsiębiorcą będącym głównym organizatorem działalności transportowej i użytkownikiem zasobów**

To działanie pociągnęłoby za sobą konieczność konsolidacji obowiązkowych danych deklarowanych przez przewoźników w krajowym rejestrze elektronicznym państwa członkowskiego siedziby, z uwzględnieniem następujących elementów:

- a) informacji dotyczących kierowców zatrudnionych przez przewoźnika, czyli imienia i nazwiska kierowcy, jego narodowości, kraju zamieszkania, państwa członkowskiego rejestracji umowy o pracę, państwa członkowskiego, w którym opłacana jest składka na ubezpieczenie społeczne, numeru ubezpieczenia społecznego itp.
- b) informacji o pojeździe, czyli numerów tablic rejestracyjnych wszystkich eksploatowanych pojazdów;
- c) informacji o zarządzającym transportem, czyli nazw wszystkich przedsiębiorstw transportu drogowego zarządzanych, zarówno wcześniej, jak i obecnie, przez danego zarządzającego.

Wpłynie to na poprawę egzekwowania prawa i kontroli zgodności działań przewoźnika z zasadami i obowiązkami społecznymi oraz znacznie zmniejszy liczbę firm typu „skrzynka na listy”.

- **Działanie 3/ Utworzenie „zintegrowanych elektronicznych rejestrów zgodności z przepisami” dla każdego licencjonowanego przewoźnika, w których zostałyby uwzględnione ostrzeżenia o niezgodności danych, kontrole zgodności danych i wyniki oceny ryzyka w historii zgodności przewoźnika**

Działanie to zapewni, że wyniki wszystkich kontroli — czy to w ramach kontroli drogowych, czy na terenie firmy — zostaną wpisane do tzw. pełnego rejestru zgodności z przepisami każdego przewoźnika. Byłyby one dostępne dla organów odpowiedzialnych za egzekwowanie prawa wszystkich państw członkowskich, aby umożliwić opracowywanie bardziej skutecznych, ukierunkowanych kontroli transgranicznych. System oceny ryzyka będzie elementem o kluczowym znaczeniu w pełnym rejestrze zgodności z przepisami przewoźnika.

- **Działanie 4/ Otwarcie organom egzekwowania prawa państw członkowskich dostępu w czasie rzeczywistym do krajowych rejestrów elektronicznych (NER) oraz ERRU, do oceny ryzyka i innych ważnych baz danych państw członkowskich**

Rejestry NER i ERRU już zawierają niezwykle ważne informacje dotyczące egzekwowania prawa przez przewoźników, takie jak wykaz popełnionych przez nich naruszeń przepisów. Jednak dostęp do tych rejestrów jest obecnie ograniczony jedynie do władz wydających licencje. Otwarcie organom egzekwowania prawa dostępu do tych rejestrów pozwoli im na lepszą ogólną ocenę historii przestrzegania przepisów przez przewoźnika i odniesienie jej do wyników kontroli na miejscu. Jednocześnie umożliwi organom odpowiedzialnym za egzekwowanie prawa przeprowadzanie kontroli ukierunkowanych na przewoźników nieprzestrzegających przepisów. Umożliwi to zwiększenie potencjału w zakresie ustalania, czy przewoźnik rzeczywiście prowadzi działalność, czy też jest firmą typu „skrzynka na listy”, na tyle,



na ile pozwoli organom odpowiedzialnym za egzekwowanie prawa na porównywanie danych z różnych źródeł, czyli uzyskanych w określonej chwili w trakcie kontroli drogowych lub inspekcji firmowych względem informacji podanej przez przewoźnika do NER.

- **Działanie 5/ Przejście od dokumentacji w formie papierowej do e-dokumentów i umożliwienie przechowywania wszystkich danych dotyczących zintegrowanych *akt pojazd-kierowca-przewoźnik* w pojeździe i w lokalu firmy**



Rozważania wstępne ETF dotyczące przepisów prawa pracy mających zastosowanie do kierowców zawodowych w transporcie drogowym /rozporządzenie (WE) nr 593/2008 (Rzym I), dyrektywa 96/71/WE dotycząca delegowania pracowników i akt wykonawczy do niej – dyrektywa 2014/67/WE

Konkretne ustawodawstwo UE dotyczące transportu drogowego skupia się na przewoźniku, pojeździe oraz wykorzystaniu pojazdu do wykonywania przewozów międzynarodowych, kabotażowych i transgranicznych. Jednak kwestie dotyczące zawodowych kierowców i ustawodawstwo regulujące ich prawa, świadczenia i warunki pracy w kontekście wysokiej mobilności zostały w ogromnym zakresie przeoczone, do tego stopnia, że na przykład do niedawna dyrektywa o delegowaniu pracowników nigdy nie była egzekwowana ani jej stosowanie kontrolowane w transporcie drogowym. Tylko kilka państw członkowskich przyjęło środki mające na celu rozwiązanie tego problemu, próbując zareagować na wielkie oszustwa społeczne i ich wpływ na krajowe rynki pracy i transportu drogowego. Ich inicjatywy podyktowane są brakiem skutecznych rozwiązań w całej UE w zakresie zwalczania dumpingu społecznego w transporcie drogowym.

W transporcie drogowym, tak jak w każdym innym sektorze, tak zwane „obowiązujące prawo” jest ustalane zgodnie z kryteriami określonymi przez rozporządzenie Rzym I (rozporządzenie (WE) nr 593/2008) wraz z orzecznictwem dotyczącym transportu drogowego (orzeczenie Trybunału Sprawiedliwości UE w sprawie Koelzsch z dnia 15 marca 2011 r.) oraz w odniesieniu do dyrektywy o delegowaniu pracowników (dyrektywa 96/71/WE). Powyższe akty prawne UE pomagają ustalić miejsce, w którym kierowca zazwyczaj świadczy pracę i zadbać o to, aby korzystał on z praw pracowniczych i socjalnych przyjmującego państwa członkowskiego. „Obowiązujące prawo” reguluje takie kwestie, jak wynagrodzenia, warunki pracy, a także zabezpieczenie społeczne.

Konkretne propozycje ETF, aby wyegzekwować zasadę „miejsca, w którym pracownik zazwyczaj świadczy pracę” w transporcie drogowym

Zdaniem ETF w transporcie drogowym dokładne określenie obowiązującego prawa w zakresie kwestii socjalnych i pracowniczych mającego zastosowanie do kierowców, jak również prawidłowa ocena, czy przewoźnicy go przestrzegają będą możliwe dzięki:

Przyspieszeniu ostatecznego terminu wprowadzenia „inteligentnego” tachografu poprzez uchylenie rozporządzenia (UE) nr 165/2014, tak aby przepisem tym objęte zostały wszystkie pojazdy wykonujące przewozy międzynarodowe, „cross-trade” i kabotażowe.

Jedną z funkcji przyszłej cyfrowej generacji tachografów — tzw. „inteligentnego” tachografu — będzie obowiązkowe automatyczne rejestrowanie dokładnego położenia pojazdu i kierowcy na początku i na końcu dnia roboczego kierowcy, jak również co każde trzy godziny łącznego czasu prowadzenia pojazdu. Ta konkretna funkcja tachografu będzie miała zasadnicze znaczenie przy ustalaniu okresu czasu spędzonego przez kierowcę w danym państwie członkowskim, a tym samym określeniu miejsce, w którym kierowca zazwyczaj świadczy pracę. Ponadto, zgodnie z wymogami zawartymi w przepisach UE dotyczącymi tachografu, dane odnoszące się do dokładnego położenia kierowcy:

- będą pewne;
- umożliwią podczas kontroli w firmie sprawdzenie przestrzegania lub naruszania obowiązującego prawa przez przewoźnika w przeszłości, ponieważ przewoźnicy mają obowiązek przechowywania danych z tachografów odnoszących się do



dokładnego położenia geograficznego pojazdu, na terenie firmy przez okres jednego roku.

Przedstawienie zbiorowego zastosowania zasady miejsca, w którym pracownik zazwyczaj świadczy pracę, zgodnie z postanowieniami art. 8.2 rozporządzenia (WE) nr 593/2008 oraz orzecznictwa odnoszącego się w szczególności do transportu drogowego (orzeczenie Trybunału Sprawiedliwości UE w sprawie Koelzsch z dnia 15 marca 2011 r.)

W transporcie drogowym zdecydowana większość kierowców poddanych dumpingowi społecznemu nie jest delegowana po prostu dlatego, że na stałe pracuje za granicą i nie prowadzi działalności w kraju pochodzenia, rekrutacji lub kraju siedziby firmy ich zatrudniającej. Dlatego ich prawa pracy i socjalne są regulowane przez rozporządzenie Rzym I (art. 8). Jednak przepisy rozporządzenia stosuje się indywidualnie. Podczas gdy dyrektywa o delegowaniu pracowników wymaga od państw członkowskich jej transpozycji, ustanowienia krajowych ustaleń dotyczących jej implementacji, jak również ustanowienia procedur kontroli mających zastosowanie do wszystkich delegowanych pracowników, to rozporządzenie Rzym I stanowi, że każda osoba, która uzna, że czuje się pokrzywdzona w związku z postanowieniami indywidualnej umowy o pracę może odwołać się do sądów, aby zażądać płacy i warunków pracy kraju przyjmującego jej działalność. Innymi słowy, porównując te dwa akty prawne, przepisy dotyczące delegowania pracownika są stosowane zbiorowo, a zatem mogą być egzekwowane i kontrolowane zbiorowo, podczas gdy zgodność z art. 8.2 rozporządzenia Rzym I nie może być kontrolowana ani karana dopóki poszczególni kierowcy nie zgłoszą za pośrednictwem sądu roszczeń odnoszących się do warunków pracy w kraju „przyjmującym”.

Wprowadzenie zbiorowego stosowania zasady miejsca, w którym pracownik zazwyczaj świadczy pracę w transporcie drogowym pozwoli na jej egzekwowanie w firmach i ewentualnie także podczas kontroli drogowych, jak również zastosowanie sankcji w przypadku nieprzestrzegania przepisów. Jak wspomniano powyżej, egzekwowanie tej zasady byłoby możliwe dzięki wprowadzeniu „inteligentnego” tachografu.

Umieszczenie postanowień obowiązującego prawa pracy w klasyfikacji poważnych naruszeń przepisów prowadzących do utraty dobrej reputacji albo poprzez zmianę rozporządzenia (WE) nr 1071/2009, albo po prostu zmieniając rozporządzenie Komisji Europejskiej (UE) 2016/403¹⁰ obejmujące klasyfikację poważnych naruszeń przepisów unijnych. Sprawi to, że przewoźnik, który systematycznie narusza postanowienia rozporządzenia (WE) nr 593/2008 (Rzym I), dyrektywy 96/71/WE o delegowaniu pracowników i jej aktu wykonawczego, dyrektywy 2014/67/WE, będzie podlegał postępowaniu administracyjnemu, które może doprowadzić do utraty przez niego dobrej reputacji, a następnie cofnięcia licencji wspólnotowej. Informacja ta będzie podawana do wiadomości we wszystkich państwach członkowskich w celu objęcia firmy, która naruszała przepisy zakazem uzyskania licencji w innym kraju UE.

Konkretne propozycje ETF w zakresie egzekwowania prawa, odnoszące się do obowiązującego prawa pracy, które nie wymagają zmian w obowiązującym ustawodawstwie UE

Wprowadzenie obowiązkowych wstępnych zgłoszeń dla każdego delegowanego kierowcy zgodnie z wymogami art. 9 dyrektywy 2014/67/WE

Artykuł 9 niedawno przyjętej dyrektywy o egzekwowaniu przepisów dotyczących delegowania pracowników (dyrektywa 2014/67/UE) określa wymagania dotyczące skutecznej rejestracji i monitorowania delegowania pracowników, wśród których

¹⁰ Rozporządzenie Komisji (UE) 2016/403 dotyczące klasyfikacji poważnych naruszeń przepisów unijnych, które mogą prowadzić do utraty dobrej reputacji przez przewoźnika drogowego



wymieniono wstępne zgłoszenie delegowania. Polega ono na złożeniu „zwykłego oświadczenia odpowiedzialnym właściwym organom krajowym najpóźniej w momencie rozpoczęcia świadczenia usług [...], zawierającego istotne informacje niezbędne w celu umożliwienia kontroli sytuacji faktycznej w miejscu pracy” i obejmującego dane identyfikacyjne usługodawcy, przewidywaną liczbę pracowników delegowanych wraz z danymi umożliwiającymi ich identyfikację, przewidywany czas trwania delegowania, przewidywane daty rozpoczęcia i zakończenia delegowania, adres miejsca pracy, charakter usług uzasadniający delegowanie. Nie ulega wątpliwości, że wdrożenie art. 9 dyrektywy, o której mowa jest obowiązkiem wszystkich państw członkowskich. Transport drogowy jest objęty zakresem stosowania tych wymogów i niektóre państwa członkowskie, takie jak Belgia i Francja, już je stosują w transporcie drogowym. Część propozycji ETF — wstępne zgłoszenie delegowania stanowi jedno z głównych źródeł danych, które trzeba sprawdzić, oceniając zgodność działań przewoźnika z prawem socjalnym i pracy mającym zastosowanie do zawodowego kierowcy. W tym celu wstępne zgłoszenie powinno być udostępnione w czasie rzeczywistym wszystkim organom egzekwowania prawa odpowiedzialnym za transport drogowy.

Obowiązkowe zgłoszenie danych kierowców zatrudnionych przez przewoźników do krajowego rejestru elektronicznego państwa członkowskiego siedziby

ETF proponuje, aby przed uzyskaniem licencji wspólnotowej przewoźnik miał obowiązek podać dane kierowców, których zatrudnia. Dane te będą przechowywane w krajowym rejestrze elektronicznym państwa członkowskiego siedziby udzielającego licencji — i będą to następujące dane: imię i nazwisko kierowcy, jego narodowość, kraj zamieszkania, państwo rejestracji umowy o pracę, państwo członkowskie, w którym opłacana jest składka na ubezpieczenie społeczne, numer ubezpieczenia społecznego itp. Jest rzeczą oczywistą, że przewoźnik będzie odpowiedzialny za aktualizowanie tych informacji, wtedy gdy zajdą jakieś zmiany. Środek ten zapewni przejrzystość w zakresie zatrudniania kierowców, sprawi, że przewoźnik będzie ponosił odpowiedzialność za przestrzeganie praw pracowniczych i socjalnych przysługujących kierowcom oraz ułatwi kontrolę i poprawną ocenę w zakresie zgodności działań przewoźnika z obowiązującym prawem pracy.

Bruksela, wrzesień 2016 r.

