

Wprowadzenie

Utworzenie wspólnego rynku (obecnie rynku wewnętrznego) stanowiło jeden z podstawowych celów integracji gospodarczej państw członkowskich dzisiejszej UE, poczynając od EWWiS. Pierwszym etapem tworzenia tego rynku było objęcie wolnym handlem dwóch towarów strategicznych, tj. węgla i stali, co wkrótce, na mocy TEWG i TEWEA uległo rozszerzeniu także na inne elementy. Rynek wewnętrzny, którego definicja została wprowadzona do postanowień traktatowych przez JAE, zachowując swoją aktualność do chwili obecnej, obejmuje „obszar bez granic wewnętrznych, w którym jest zapewniony swobodny przepływ towarów, osób, usług i kapitału, zgodnie z postanowieniami Traktatów” (art. 26 ust. 2 TFUE). Współpraca między państwami członkowskimi ówczesnych WE miała zatem przede wszystkim charakter gospodarczy, a głównym celem było wyeliminowanie wszelkich ograniczeń w realizacji wspomnianych wyżej swobód rynku wewnętrznego.

W ówczesnym prawodawstwie wspólnotowym nie poświęcano większej uwagi kwestiom ochrony praw podstawowych, w tym praw społecznych. Ta problematyka stopniowo jednak nabierała znaczenia, głównie ze względu na konieczność uniknięcia oporu obywateli państw członkowskich wobec integracji w ramach rynku wewnętrznego, którego realizacja mogłaby wiązać się z ograniczeniem ochrony przysługujących im praw. Problematyka ochrony praw podstawowych w tej początkowej fazie integracji była zasadniczo przedmiotem działalności orzeczniczej TSUE, a zasady przez niego w tym obszarze wypracowane znalazły następnie miejsce w postanowieniach traktatowych. Obecnie podstawę prawną stanowi tu art. 6 TUE oraz wskazane w nim przepisy KPP, które na mocy TL uzyskiwały moc prawnie wiążącą, równą postanowieniom traktatowym. Ochrona praw podstawowych, w tym praw społecznych w UE została więc wzmocniona, uzyskując w porównaniu do swobód rynku wewnętrznego tę samą pod względem hierarchicznym ochronę prawną.

Jednocześnie warto podkreślić, że prawa podstawowe mogą na różne sposoby oddziaływać na swobody rynku wewnętrznego, tzn. mogą w istocie zwiększyć skuteczność ich realizacji (np. sprawa C-260/89 *ERT*¹, czy też sprawa C-60/00 *Carpenter*²) lub

¹ Wyr. TSUE z 18.6.1991 r. w sprawie C-260/89, *Elliniki Radiophonia Tiléorassi AE and Panelinia Omospondia Syllogon Prossopikou v. Dimotiki Etairia Pliroforissis and Sotirios Kouvelas and Nicolaos Avdellas and others (ERT)*, Zb.Orz. 1991, s. I-2925.

² Wyr. TSUE z 11.7.2002 r. w sprawie C-60/00, *Mary Carpenter v. Secretary of State for the Home Department*, Zb.Orz. 2002, s. I-6279.

spowodować pewne ograniczenia (np. sprawa C-112/00 *Schmidberger*³, sprawa C-36/02 *Omega*⁴, sprawa C-438/05 *Viking*⁵, czy też sprawa C-341/05 *Laval*⁶). Analiza wskazanych tu wyroków, szczególnie w odniesieniu do tej drugiej kategorii spraw pozwala odnieść wrażenie, iż TSUE traktuje podstawowe prawa społeczne jako uzasadnione ograniczenie swobody przedsiębiorczości i swobody świadczenia usług, a nie jako wartość równoważną hierarchicznie, wymagającą balansowania w sytuacji zaistnienia między nimi konfliktu.

Wybór tematu badawczego inspirowany był głównie wspomnianymi tu wyrokami TSUE w sprawach C-438/05 *Viking*, C-341/05 *Laval*, które ukazały koncepcję ochrony praw społecznych w UE nie do końca odpowiadającą standardom międzynarodowym obowiązującym w ramach MOP oraz wynikającym z interpretacji postanowień EKPCz przeprowadzonej przez ETPCz (głównie w sprawie *Demir and Baykara*⁷ oraz w sprawie *Enerji Yapi-Yolsen*⁸). Wydawałoby się, że sytuacja powinna ulec poprawie z dniem wejścia w życie TL, nadającego Kartę Praw Podstawowych moc prawnie wiążącą. W nowszym orzecznictwie dotyczącym prawa do rokowań zbiorowych, TSUE co prawda czerpie ze swoich doświadczeń w balansowaniu między kolidującymi równoważnymi wartościami, jakie przyjął w wymienionych wyżej sprawach C-112/00 *Schmidberger* i C-36/02 *Omega*, jakkolwiek jednocześnie odwołuje się do swoich wyroków w sprawach C-438/05 *Viking* i C-341/05 *Laval*, w których prawa społeczne zasadniczo postrzega jako uzasadnione ograniczenie swobód rynku wewnętrznego. Nie pozostawia to wyraźnego obrazu co do poziomu ochrony praw społecznych pracownika w ich starciu z prawami pracodawcy działającego w formie przedsiębiorcy lub usługodawcy na rynku wewnętrznym.

Przeprowadzone badania skupiły się zatem na szczególnym obszarze integracji w ramach UE, tj. rynku wewnętrznym – obszarze rozpoznawanym i akceptowanym niemal przez wszystkie podmioty, których ta integracja dotyczy. Analiza objęła swobodę przepływu osób (obejmującą swobodę przepływu pracowników i swobodę przedsiębiorczości) oraz swobodę świadczenia usług, które są jednymi z częściej wykorzystywanych swobód tego rynku. Jednocześnie realizacja praw przez przedsiębiorców i usługodawców, działających często jako pracodawcy, napotyka niejednokrotnie na konieczność zapewnienia odpowiedniej ochrony drugiej strony stosunku prawnego,

³ Wyr. TSUE z 12.6.2003 r. w sprawie C-112/02, *Augen Schmidberger, Internationale Transporte und Planzüge v. Republik Österreich*, Zb.Orz. 2003, s. I-5659.

⁴ Wyr. TSUE z 14.10.2004 r. w sprawie C-36/02, *Omega Spielhallen- und Automatenaufstellungs-GmbH v. Oberbürgermeisterin der Bundesstadt Bonn*, Zb.Orz. 2004, s. I-9609.

⁵ Wyr. TSUE z 11.12.2007 r. w sprawie C-438/05, *International Transport Workers' Federation, Finnish Seamen's Union v. Viking Line ABP, OÜ Viking Line Esti*, Zb.Orz. 2007, s. I-10779.

⁶ Wyr. TSUE z 18.12.2007 r. w sprawie C-341/05, *Laval un Partneri Ltd v. Svenska Byggnadsarbetareförbundet, Svenska Byggnadsarbetareförbundets avdelning 1, Byggettan i Svenska Elektrikerförbundet*, Zb.Orz. 2007, s. I-11767.

⁷ Wyr. ETPCz z 12.11.2008 r. w sprawie *Demir i Baykara v. Turcja*, Appl. No. 34503/97.

⁸ Wyr. ETPCz z 21.4.2009 r. w sprawie *Enerji Yapi-Yol Sen v. Turcja*, Appl. No. 68959/01.

tj. pracownika. To właśnie w ramach swobody przedsiębiorczości i swobody świadczenia usług często dochodzi do zderzenia kolidujących ze sobą interesów dwóch stron stosunku prawnego, tj. pracownika z jednej strony oraz pracodawcy działającego jako przedsiębiorca lub usługodawca z drugiej strony.

Utrzymanie sytuacji, w której brak jasnych wskazówek co do sposobu rozwiązywania ewentualnych konfliktów na linii pracownik–pracodawca w tzw. sytuacjach transgranicznych może m.in. prowadzić do zmniejszenia zaufania państw członkowskich UE i ich obywateli do samego procesu realizacji rynku wewnętrznego, stanowiącego jedną z podstaw integracji w ramach UE. Brak pewności prawnej uczestników rynku wewnętrznego – tak po stronie pracowników, jak i pracodawców działających jako przedsiębiorcy lub usługodawcy – co do zakresu swoich uprawnień i obowiązków może zniechęcić ich do podejmowania aktywności w tym obszarze. Zapewnienie odpowiedniej ochrony praw społecznych na rynku wewnętrznym, rozumianej jako jasne, prawidłowo stosowane i egzekwowane przepisy, powinno zachęcić jeszcze większą liczbę obywateli UE do korzystania z możliwości, jakie daje im ten rynek. Systematyzacja poszczególnych kategorii praw społecznych pod kątem ich relacji z prawami pracodawcy działającego w formie przedsiębiorcy lub usługodawcy na rynku wewnętrznym, łącznie ze zidentyfikowaniem zgodnych ze standardami międzynarodowymi rozwiązań w sytuacji, gdy te prawa się ze sobą w niekorzystny sposób „zderzają” może prowadzić do zwiększenia świadomości prawnej wspomnianych wyżej podmiotów. To dalej może przyczynić się do zwiększenia zaufania do instytucji rynku wewnętrznego, w tym także do zwiększenia poziomu identyfikowania się z samą Unią.

Podstawowym celem założonym do osiągnięcia w ramach przeprowadzonych badań jest określenie poziomu ochrony praw społecznych na rynku wewnętrznym UE w ich relacji do swobody przedsiębiorczości i swobody świadczenia usług. Postawiona tutaj teza zakłada, iż relacje te mogą przybrać różną formę, w zależności od danego prawa społecznego. Niektóre z tych praw nie będą bowiem wywierać żadnego wpływu na realizację wspomnianych wyżej swobód, niektóre z nich będą tę realizację wzmacniać, a niektóre wchodzić z tymi swobodami w kolizję. Kolejna teza, jaką można tu postawić jest taka, iż wśród praw społecznych, które w praktyce najczęściej wchodzi w relacje ze swobodą przedsiębiorczości i swobodą świadczenia usług należy wymienić te związane z wykonywaniem pracy. Relacje te raczej nie przybierają formy wspierającej realizację tych swobód, ale bardziej mogą prowadzić do potencjalnych kolizji z prawami pracodawców z nich korzystających. Chodziłoby tu zasadniczo o prawo do godnej pracy, obejmujące takie elementy, jak zasadę równego wynagrodzenia za pracę, prawo do bezpiecznych i higienicznych warunków pracy, prawo do wypoczynku i urlopu rocznego oraz prawo rokowań i działań zbiorowych (w tym prawo do strajku).

W związku z tym, że relacje między ochroną praw społecznych pracowników oraz prawami pracodawcy korzystającego ze swobody przedsiębiorczości lub swobody świadczenia usług mogą przybierać formę kolizyjną, niezbędne jest zidentyfikowanie oraz usystematyzowanie skutecznych rozwiązań tego rodzaju sytuacji. Analiza potencjalnych rozwiązań może także doprowadzić do wniosku, że w niektórych przypadkach

nie będzie możliwe równoczesne zapewnienie skutecznej ochrony praw społecznych z efektywną realizacją swobody przedsiębiorczości i swobody świadczenia usług. W takich sytuacjach ochrona jednej z wyżej wymienionych wartości zawsze będzie wiązać się z koniecznością ograniczenia drugiej (i odwrotnie), zgodnie z zasadą proporcjonalności. Ochrona praw społecznych nie powinna tu zatem być traktowana jako uzasadnione ograniczenie swobody przedsiębiorczości i swobody świadczenia usług, ale raczej powinna korzystać z ochrony równoważnej względem tych swobód. Takie rozwiązanie będzie zgodne z międzynarodowymi standardami ochrony praw społecznych. Brak spójności prawa unijnego z regulacjami międzynarodowymi w tym obszarze powoduje bowiem brak pewności prawnej i uniemożliwia efektywną realizację wymiaru społecznego rynku wewnętrznego. Na chwilę obecną przystąpienie UE do EKPCz zostało co prawda wstrzymane⁹, jakkolwiek nie jest to wykluczone w przyszłości, w związku z czym brak wspomnianej wyżej spójności może grozić także poniesieniem przez UE odpowiedzialności prawnomiędzynarodowej.

Można zatem sformułować kolejną tezę zakładającą, że prawodawstwo unijne przewiduje ochronę praw społecznych, jakkolwiek w niektórych przypadkach nie jest do końca jasny sposób ich skutecznej realizacji w ramach rynku wewnętrznego, w szczególności w odniesieniu do swobody przedsiębiorczości i swobody świadczenia usług. Jak wyżej wspomniano, prawa podstawowe, w tym także prawa społeczne, są przedmiotem ochrony w prawie UE, co wynika z treści art. 6 TUE oraz wiążącego charakteru KPP, w związku z czym ich ochrona powinna być uwzględniana przez wszystkie instytucje unijne biorące udział w procesie tworzenia lub interpretacji prawa unijnego. Należy także podkreślić, iż zgodnie z art. 3 ust. 3 TUE jednym z celów UE są działania „na rzecz trwałego rozwoju Europy, którego podstawą jest zrównoważony wzrost gospodarczy oraz stabilność cen, społeczna gospodarka rynkowa o wysokiej konkurencyjności zmierzająca do pełnego zatrudnienia i postępu społecznego [...]”, a zatem oprócz kwestii *stricto* gospodarczych istotne znaczenie ma tu także zapewnienie odpowiedniego poziomu ochrony oraz skutecznej realizacji praw społecznych.

W związku z powyższym można zadać tu wiele pytań badawczych, wśród których zacząć należałoby od tego, czy można, a jeżeli tak, to w jaki sposób, uzasadnić tendencję dającą się zauważyć w orzecznictwie TSUE, polegającą na różnicowaniu poziomu ochrony praw podstawowych o charakterze politycznym oraz tych o charakterze społecznym w ich zderzeniu z realizacją swobód rynku wewnętrznego? Ukazuje to, że ochrona praw społecznych traktowana jest raczej jako uzasadnione ograniczenie swobody przedsiębiorczości i świadczenia usług, w związku z czym można dalej pytać, czy taki stan rzeczy jest satysfakcjonujący, czy też ochrona praw społecznych powinna korzystać z ochrony równoważnej względem tych swobód? Jeżeli odpowiedź na drugą część pytania jest pozytywna (a tak należałoby przyjąć), to jaki mechanizm pozwalający na zrównoważenie wspomnianych wyżej wartości powinien zostać zastosowany?

⁹ Opinia TSUE Nr 2/13 z 18.12.2013 r. w sprawie projektu umowy międzynarodowej dotyczącej przystąpienia UE do EKPCz, ECLI:EU:C:2014:2454.

Dalej można dociekać, które z katalogu praw społecznych chronionych w unijnym porządku prawnym wzmacniają lub pozostają obojętne dla realizacji swobody przedsiębiorczości i swobody świadczenia usług, a które wchodzą z nimi w kolizję? Wątpliwości budzi także to, czy przy konstruowaniu mechanizmu umożliwiającego rozwiązywanie tego rodzaju kolizji należałoby czerpać ze standardów międzynarodowych wypracowanych w ramach Rady Europy oraz MOP oraz czy równoważenia pomiędzy prawami społecznymi a swobodą przedsiębiorczości i swobodą świadczenia usług powinien dokonywać TSUE na zasadzie *case by case*, czy też stosowny mechanizm powinien przyjąć postać aktu prawnego, a jeśli tak to, czy powinien on mieć charakter wiążący, czy też wystarczyłyby niewiążące wskazówki? Jakie inne elementy, oprócz odpowiedniego mechanizmu rozwiązywania kolizji między prawami społecznymi pracowników a prawami pracodawców korzystających ze swobody przedsiębiorczości lub swobody świadczenia usług, mają wpływ na zapewnienie stosownego poziomu ochrony tych praw społecznych na rynku wewnętrznym? Czy takiego pozytywnego wpływu można byłoby np. upatrywać w działalności SOLVIT oraz partnerów społecznych na poziomie UE? Należy jednocześnie podkreślić, iż podjęta w niniejszej monografii próba odpowiedzi na wskazane wyżej pytania, mająca z założenia służyć zidentyfikowaniu środków wzmacniających realizację praw społecznych na rynku wewnętrznym UE, zależy w głównej mierze od stosunku państw członkowskich do zaproponowanych tu rozwiązań.

Tak w polskiej, jak i zagranicznej literaturze, nie były dotychczas prowadzone kompleksowe badania na temat realizacji swobody przedsiębiorczości i świadczenia usług przez pracodawców oraz jednocześnie ochrony praw społecznych pracowników na rynku wewnętrznym UE. Może to być w pewien sposób uzasadnione dość głęboko zakorzenionym, odrębnym traktowaniem swobód rynku wewnętrznego i ochrony praw podstawowych przez TSUE, co aktualnie musi ulec zmianie w następstwie modyfikacji wprowadzonych na mocy TL. Może to również być wynikiem specyfiki tej problematyki, tzn. niejednokrotnie niezbędnego równoważenia między ochroną praw społecznych, np. w postaci ochrony pracowników, a skutecznym dążeniem do realizacji swoich praw przez pracodawców działających jako przedsiębiorcy i usługodawcy na rynku wewnętrznym UE. Dotychczasowe badania naukowe dotyczyły zasadniczo problematyki związanej z samą realizacją swobód rynku wewnętrznego, w szczególności kwestii związanych z ich zakresem podmiotowym, przedmiotowym oraz ewentualnych dopuszczalnych ograniczeń. Z drugiej strony analizie poddawano problematykę ochrony praw podstawowych w ramach UE, odnosząc ją ogólnie do swobód rynku wewnętrznego. W niektórych publikacjach autorzy odnoszą się do samych relacji pomiędzy swobodami rynku wewnętrznego a ochroną praw podstawowych w UE¹⁰. W literaturze kra-

¹⁰ Jako przykłady w literaturze zagranicznej można tu podać: C. Kombos, *Fundamental Rights and Fundamental Freedoms: A Symbiosis on the Basis of Subsidiarity*, EPL 2006, Nr 12/3; J. Morijn, *Balancing Fundamental Rights and Common Market Freedoms in Union Law: Schmidberger and Omega in the Light of the European Constitution*, ELJ 2006, Nr 12/1; N.N. Shuibhn,

jowej można natomiast spotkać publikacje, które albo ogólnie odnoszą się do ochrony praw podstawowych na rynku wewnętrznym, albo stanowią komentarz do wspomnianych wyżej wyroków TSUE C-438/05 *Viking* i C-341/05 *Laval*¹¹.

Nie prowadzono zatem kompleksowych badań teoretycznych, dotyczących ochrony praw społecznych pracowników oraz praw pracodawców do realizacji swobody przedsiębiorczości lub swobody świadczenia usług na rynku wewnętrznym. Przedstawione wyżej pozycje albo w sposób ogólny odnoszą się do problematyki ochrony praw podstawowych na rynku wewnętrznym, albo dotyczą co prawda ochrony praw społecznych, ale tylko w odniesieniu do działań zbiorowych i „dumpingu socjalnego” (tu głównie literatura zagraniczna). Jest to niewątpliwie tematyka bardzo istotna dla podstawowej problematyki badawczej niniejszej monografii, w związku z czym pozycje te stanowiły punkt wyjścia do analizy pozostałych praw społecznych i ich wzmacniającego lub ograniczającego wpływu na realizację swobody przedsiębiorczości i swobody świadczenia usług. Efekty przeprowadzonych badań miały w swym założeniu przyczynić się do rozwoju teorii prawa UE w obszarze praw podstawowych poprzez ukazanie poziomu ochrony praw społecznych pracowników w związku z prawami pracodawców realizujących swobodę przedsiębiorczości lub swobodę świadczenia usług na rynku wewnętrznym.

Jak już wspomniano powyżej, kwestia ochrony praw społecznych na rynku wewnętrznym UE była sygnalizowana w literaturze krajowej oraz nieco szerzej podejmowana w literaturze zagranicznej. Należy podkreślić, że spora część publikacji zagranicznych dotyczy szczególnie trudnych relacji między realizacją swobody przedsiębiorczości a swobodą świadczenia usług oraz korzystaniem z dwóch kategorii praw społecznych, a mianowicie prawa do działań zbiorowych (w tym prawa do strajku) i prawa do godnej pracy pracowników delegowanych. W związku ze zidentyfikowanymi problemami w realizowaniu prawa do strajku w tzw. sytuacjach transgranicznych, których rozwiązanie opiera się zasadniczo na zasadzie orzekania *case by case* przez

Margins of appreciation: National values, fundamental rights and EC free movement law, ELRev. 2009, Nr 34; C. Barnard, The Protection of Fundamental Social Rights in Europe after Lisbon: A Question of Conflicts of Interests, w: S. de Vries, U. Bernitz, S. Weatherill, The Protection of Fundamental Rights in the EU After Lisbon, Oxford–Portland 2013; V. Kosta, Fundamental rights in EU internal market Legislation, Oxford–Portland 2015.

¹¹ Jako przykład można tu podać: M. Domańska, Swobody rynku wewnętrznego a prawa podstawowe – refleksje na tle orzecznictwa TS, EPS 2012, Nr 1; M. Szpunar, M. Zachariasiewicz, Swoboda przedsiębiorczości i swoboda świadczenia usług a działania związków zawodowych – glosa do wyroku ETS z 18.12.2007 r. w sprawie C-341/05, *Laval un Partneri Ltd v. Svenska Byggnadsarbetareförbundet i inni* oraz do wyroku z 11.12.2007 r. w sprawie C-438/05, *ITWF i FSU v. Viking Line i Viking Line Eesti*, EPS 2008, Nr 7; B. Surdykowska, Kwartet Laval i jego potencjalne reperkusje w państwach Unii, KP 2012, Nr 2; A.M. Świątkowski, Wolność prowadzenia akcji zbiorowych przez związki zawodowe a swoboda prowadzenia działalności gospodarczej i swoboda przepływu usług w obrębie Unii Europejskiej, MPP 2008, Nr 10; A.M. Świątkowski, Kwartet Laval w prawie pracy, PiP 2010, Nr 12.

TSUE uzasadnione jest podanie w wątpliwość, czy takie rozwiązanie sprzyja poprawie pewności prawnej uczestników rynku wewnętrznego. Ważne jest zatem uzupełnienie polskiej literatury o analizę wszelkich możliwych rozwiązań w tym obszarze oraz próba wyboru takiego, który w najlepszy sposób mógłby zapewnić spójność prawa UE z międzynarodowymi standardami ochrony praw społecznych. Jeśli, dla przykładu, chodzi o prawo do godnej pracy pracowników delegowanych, to możemy tu mówić o problematycznych zależnościach, jakie występują między tym prawem (głównie w odniesieniu do kwestii wynagradzania tych pracowników) a zwalczaniem tzw. dumpingu socjalnego oraz prawami przedsiębiorców i usługodawców na rynku wewnętrznym. Pogodzeniu tych rozbieżnych interesów służyć miało, m.in. przyjęcie dyrektywy 2014/67/UE¹², której termin transpozycji upłynął 18.6.2016 r. Przeprowadzone w monografii analizy jej założeń pozwolą ocenić nie tylko adekwatność zaproponowanych w niej rozwiązań służących zażegnaniu wskazanych wyżej problemów, ale także stopień ich wdrożenia przez państwa członkowskie.

Prowadzone badania zostały oparte na wielu metodach charakterystycznych dla badań z dziedziny prawa, a polegających na analizie i syntezie tekstów prawnych, orzecznictwa sądowego oraz praktyki państw członkowskich. Analizie poddana została także dostępna literatura przedmiotu, w tym głównie literatura zagraniczna, której wykaz został zamieszczony na początku monografii.

Wykorzystanie metody historyczno-prawnej umożliwiło przedstawienie koncepcji rozwoju ochrony praw społecznych w unijnym porządku prawnym. W ramach metody formalno-dogmatycznej analizie poddane zostały unijne akty prawa pierwotnego (TUE, TFUE i Karta Praw Podstawowych) oraz prawa wtórne, tak w formie aktów prawnych wiążących, jak i niewiążących (stosowne dyrektywy, rozporządzenia, opinie i komunikaty). Szczególna uwaga została poświęcona analizie projektów, które były lub są obecnie dyskutowane w instytucjach UE (np. projekt rozporządzenia Monti II¹³, czy też wniosek o rewizję dyrektywy 96/71/WE¹⁴). Dla ukazania najnowszych osiągnięć lub ich braku w dziedzinie stanowiącej przedmiot prowadzonych badań, bardzo istotne okazało się także przeanalizowanie szeregu zaleceń i opinii dotyczących potrzeby wzmacniania społecznych aspektów swobody przedsiębiorczości i swobody świadczenia usług w ramach UE. Ważne źródło badań stanowiły również przepisy prawa polskiego oraz prawa wybranych państw członkowskich UE, w odniesieniu do warunków realizacji prawa do strajku. Problematyka stanowiąca przedmiot badań zo-

¹² Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/67/UE z 15.5.2014 r. w sprawie egzekwowania dyrektywy 96/71/WE dotyczącej delegowania pracowników w ramach świadczenia usług, Dz.Urz. UE z 2014 r., L Nr 159, s. 11.

¹³ Wniosek Komisji Europejskiej dotyczący rozporządzenia Rady w sprawie wykonywania prawa do podejmowania działań zbiorowych w kontekście swobody przedsiębiorczości i swobody świadczenia usług, COM(2012) 130 final.

¹⁴ Wniosek Komisji Europejskiej w sprawie dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającej dyrektywę 96/71/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 16.12.1996 r. dotyczącą delegowania pracowników w ramach świadczenia usług, COM(2016) 128 final.

stała także skonfrontowana z istniejącymi regulacjami prawnymi, m.in. pod kątem oceny stopnia wdrożenia dyrektywy 2014/67/UE. Głównie źródło informacji o krajowych przepisach stanowiły krajowe bazy danych aktów prawnych oraz publicznie dostępne źródła internetowe.

W związku z zastosowaną w ramach prowadzonych rozważań metodą prawnoporównawczą dokonana została analiza międzynarodowych aktów prawnych ustanawiających standardy ochrony praw społecznych pracowników, tj. wybrane konwencje MOP, przepisy EKPCz oraz EKS wraz z ich interpretacją dokonaną przez właściwe międzynarodowe organy kontrolne. Bardzo ważne źródło badań stanowiło orzecznictwo ETPCz, jak również raporty Komitetu Ekspertów MOP oraz akty EKPS. Wyniki tych analiz zostały skonfrontowane z właściwym prawodawstwem unijnym oraz jego interpretacją dokonaną przez TSUE. Pozwoliło to ukazać różnice między standardem ochrony praw społecznych w unijnym i międzynarodowym porządku prawnym.

Dla ustalenia, jaki poziom ochrony praw społecznych na poziomie unijnym już istnieje – a jeśli jest zbyt niski – jakie działania należy podjąć w celu jego skutecznego podniesienia, należało poddać analizie różne kategorie praw społecznych chronionych w unijnym porządku prawnym. Przeprowadzenie tej analizy wraz z konfrontacją tych praw z prawami pracodawców korzystających ze swobody przedsiębiorczości lub swobody świadczenia usług było możliwe dzięki wykorzystaniu metody dedukcyjnej. Pozwoliło to dalej na próbę udzielenia odpowiedzi, które z tych wartości pozostają ze sobą w sprzeczności oraz jakie należałoby tu zastosować rozwiązania. Niezbędne również okazało się przeprowadzenie teoretycznych badań mających na celu zdobycie wiedzy na temat mechanizmów i instrumentów prawnomiędzynarodowych gwarantujących pracownikom ochronę przyszłościowych im praw społecznych, z których to mają prawo korzystać dla zapewnienia tej ochrony.

Struktura prezentowanych w niniejszej monografii badań została podzielona na pięć rozdziałów, które otwiera wprowadzenie, wyjaśniające przedmiot i naukowy cel przeprowadzonych badań, pytania badawcze i tezy, zastosowane metody badawcze oraz wpływ spodziewanych rezultatów na rozwój nauki. Część merytoryczną z podziałem na pięć rozdziałów z wprowadzeniem poprzedza przedmowa przedstawiająca okoliczności powstania i charakter monografii. Całość rozważań podsumowuje zamieszczone na końcu monografii zakończenie, zmierzające do sformułowania wniosków odpowiadających na zadane we wprowadzeniu pytania i postawione tezy.

Rozdział pierwszy monografii poświęcony został zagadnieniu ochrony praw społecznych w kontekście założonej polityki społecznej UE. Przedstawiona w tym rozdziale koncepcja rozwoju unijnej polityki społecznej ukazuje, iż pomimo pierwotnego skoncentrowania integracji unijnej zasadniczo na kwestiach gospodarczych, znaczenie kwestii społecznych także było zauważalne. Porównując rozwój polityki społecznej z ewolucją współpracy o charakterze gospodarczym, głównie w postaci realizacji swobód rynku wewnętrznego, można odnieść wrażenie, że przebiegał on wolniej i niejako obok integracji gospodarczej, chociaż w ramach UE. Z drugiej strony rozwój ten ukazuje stopniowe „dojrzewanie” państw członkowskich do tego, że skuteczna realizacja swobód

rynku wewnętrznego nie powiedzie się bez objęcia zakresem współpracy także problematyki ochrony praw społecznych. Za swoisty efekt wspomnianego wyżej „dojrzwiania” należy uznać same traktatowe podstawy prawne polityki społecznej UE ze szczególnym uwzględnieniem zmian wprowadzonych przez TL, które w tej części monografii zostały skomentowane. Rozważań na temat ochrony praw społecznych w ramach realizacji swobody przedsiębiorczości i swobody świadczenia usług nie można prowadzić bez zwrócenia uwagi na podział kompetencji między UE a jej państwa członkowskie. Problematyczna okazała się tu w szczególności kwestia kompetencji UE do regulowania m.in. prawa do strajku, którego to z kolei realizacja okazała się mieć ograniczający wpływ na korzystanie z uprawnień przysługujących w ramach swobody przedsiębiorczości i swobody świadczenia usług. W związku z tym, że odpowiedni poziom ochrony praw społecznych może zostać zapewniony także przez same instytucje i agencje unijne na poszczególnych etapach procesu legislacyjnego, w rozdziale tym uwaga została skupiona na ich aktywności w tym obszarze. W pierwszej kolejności przedstawiona została działalność trzech głównych instytucji unijnych odgrywających kluczową rolę w unijnym procesie prawotwórczym, tj. Komisji, Parlamentu Europejskiego oraz Rady. W drugiej kolejności analizie poddana została działalność KES jako instytucji pomocniczej w procesie tworzenia unijnych aktów prawnych i jednocześnie posiadającej szczególne znaczenie w kwestiach tak polityki społecznej, jak i rynku wewnętrznego UE. Odrębną uwagę poświęcono agencjom unijnym, których przedmiot działalności w bezpośredni lub pośredni sposób wiąże się z ochroną praw społecznych. Chodzić tu będzie zasadniczo o EUROFOUND, EU-OSHA oraz APP. Zostały tu także podjęte rozważania na temat tego, czy system instytucjonalny funkcjonujący w ramach UE jest wystarczający dla zapewnienia odpowiedniego poziomu ochrony praw społecznych, czy też należałoby się zastanowić nad powołaniem dodatkowej instytucji, np. w formie Europejskiej Inspekcji Pracy. Szczególną uwagę poświęcono również znaczeniu i aktywności partnerów społecznych w kształtowaniu wymiaru społecznego rynku wewnętrznego. Ostatnia część rozdziału pierwszego objęła wnioski *de lege ferenda* na temat rozwoju polityki społecznej w prawodawstwie UE. Potrzeba zwrócenia większej uwagi na kwestie społeczne w kształtowaniu polityki unijnej została, m.in. zauważona w następstwie zmieniającego się rynku pracy w dobie globalizacji i rewolucji cyfrowej. Pojawiły się nowe wyzwania w postaci zmiany modeli rodziny i pracy, dłuższego życia zawodowego, bardziej zróżnicowanej siły roboczej oraz rozwoju nowych form pracy. Odpowiedź na te wyzwania ma stanowić inicjatywa Komisji Europejskiej w postaci EFPS, skierowanego do państw strefy euro, ale jednocześnie otwartego dla pozostałych państw członkowskich¹⁵. Innym poddanym tu analizie, ważnym z punktu

¹⁵ Komisja Europejska przedstawiła dwie formy prawne europejskiego filaru praw społecznych o identycznej treści, tzn. jako zalecenie Komisji Europejskiej oraz jako propozycję wspólnego oświadczenia Parlamentu, Rady i Komisji, tj. Commission Recommendation of 26.4.2017 on the European Pillar of Social Rights, C(2017) 2600 final; Proposal for a Interinstitutional Proclamation on the European Pillar of Social Rights, Brussels, 26.4.2017 r., COM(2017) 251 final.

widzenia rozwoju polityki społecznej dokumentem jest także Biała Księga Komisji Europejskiej w sprawie przyszłości Europy¹⁶. Jeśli możliwe będzie odnalezienie pewnych czynników, czy też przesłanek wspólnych (lub nawet bliskich) dla EFPS oraz jednego z zaproponowanych przez Komisję Europejską pięciu scenariuszy, można będzie z nie-małym prawdopodobieństwem wysunąć wniosek co do kierunku przyszłego rozwoju UE. Kierunku, który dla swojej skuteczności musiałby oczywiście uzyskać poparcie wszystkich państw członkowskich UE.

Rozdział drugi monografii poświęcony został analizie tych swobód rynku wewnętrznego, które mają podstawowe znaczenie dla realizacji praw społecznych pracowników, a mianowicie swobodzie przepływu osób i swobodzie świadczenia usług. Zostały tu wyjaśnione podstawowe pojęcia i instytucje związane z samym rynkiem wewnętrznym UE i jego swobodami. Zdefiniowane zostały pojęcia „pracownik”, „przedsiębiorca” i „usługodawca”, ponieważ w takiej właśnie roli występować będzie pracodawca, którego definicja jako taka w prawie unijnym nie występuje. Przedstawiony także został zakres praw i obowiązków przedsiębiorców i usługodawców podejmujących aktywność na rynku wewnętrznym UE, pozwalający na ich skonfrontowanie z zakresem praw społecznych przysługujących pracownikom, których częściowa analiza – zasadniczo w odniesieniu do pracowników migrujących, także tam się znalazła. Szerzej analizie samych praw społecznych pracownika poświęcono rozdział trzeci monografii, a w odniesieniu do pracowników delegowanych, także rozdział czwarty. Szczególna uwaga została poświęcona podstawowym metodom integracji służącym rozwojowi rynku wewnętrznego, tj. integracji o charakterze negatywnym oraz pozytywnym. Można tu bowiem zaobserwować ciekawe zależności w odniesieniu do integracji gospodarczej i społecznej. Realizacja rynku wewnętrznego zakłada bowiem brak regulacji, mogących utrudniać wymianę transnarodową, podczas gdy tworzenie wspólnoty społecznej pociąga za sobą potrzebę rozwijania nowych regulacji prawnych. Dla problematyki ustalenia rozwiązań w przypadku kolizji praw niewątpliwie znaczenia ma określenie, czy oba te prawa mają charakter podstawowy. Prawa o takim charakterze będą w razie kolizji miały pierwszeństwo przed tymi, które z takiego przymiotu nie korzystają. Jeśli natomiast oba rodzaje praw są prawami podstawowymi, rozwiązując kolizję między nimi, należy traktować je w równoważny sposób i w związku z tym zapewnić sprawiedliwą równowagę. Dlatego też w rozdziale drugim odniesiono się także do problematyki postrzegania swobód rynku wewnętrznego jako praw podstawowych. Przy określaniu relacji pomiędzy ochroną praw społecznych oraz realizacją swobody przedsiębiorczości i swobody świadczenia usług istotne jest także wyraźne określenie, czy przepisy dotyczące tych swobód korzystają z przymiotu bezpośredniej skuteczności tak w ujęciu wertykalnym, jak i horyzontalnym. To ostatnie ujęcie jest o tyle ciekawe, że może ujawnić problematyczne relacje pomiędzy realizacją wspomnianych wyżej swobód oraz ochroną pewnych praw społecznych. Chodzi tu zasadniczo o wykonywanie

¹⁶ Biała Księga Komisji Europejskiej w sprawie przyszłości Europy – Refleksje i scenariusze dotyczące przyszłości UE-27 do 2025 r., COM(2017) 2025 final.

prawa do strajku przez partnerów społecznych, którzy podejmując tego rodzaju działania, mogą ponieść odpowiedzialność za ograniczenie swobody przedsiębiorczości, czy świadczenia usług. Ważne jest zatem jak najbardziej precyzyjne określenie przesłanek powodujących taką odpowiedzialność, aby nie zniechęcać partnerów społecznych do realizacji swoich praw. W związku z tym, że prawo do korzystania ze swobody przedsiębiorczości oraz swobody świadczenia usług nie ma charakteru bezwzględnego i w pewnych sytuacjach można je poddać pewnym odstępstwom, w rozdziale tym przedstawione zostały okoliczności uzasadniające te odstępstwa. Praktyka orzecznicza TSUE ukazuje, że ochrona praw podstawowych może za tego rodzaju odstępstwo być postrzegana. Oceny, czy dane ograniczenie może zostać uzasadnione dokonuje TSUE, posługując się zazwyczaj zasadą proporcjonalności. W związku z powyższym w rozdziale tym przedstawiono istotę oraz znaczenie tej zasady dla realizacji swobód rynku wewnętrznego. Sama analiza podstawowych testów proporcjonalności, które dają TSUE możliwość balansowania równoważnych wartości, tj. prawa podstawowe oraz swobody rynku wewnętrznego, w sytuacjach, w których pozostają one ze sobą w konflikcie, stanowi przedmiot ostatniej części kolejnego rozdziału monografii.

W rozdziale trzecim uwaga została poświęcona zakresowi ochrony praw społecznych w ramach unijnego porządku prawnego. W tym celu, w pierwszej kolejności przedstawiona została ewolucja rozwoju koncepcji ochrony samych praw podstawowych w UE. Podjęta analiza pozwoliła na ukazanie etapów jej rozwoju, począwszy od działalności orzeczniczej TSUE, poprzez kolejne rewizje przepisów traktatowych, a skończywszy na uznaniu mocy wiążącej KPP. Ujawniło to istotną różnicę w postrzeganiu ochrony tych praw oraz realizacji swobód rynku wewnętrznego w unijnym porządku prawnym. Ta długoletnia dysproporcja traktatowych podstaw prawnych dotyczących regulacji praw podstawowych oraz swobód rynku wewnętrznego daje się bowiem zauważyć w działalności orzeczniczej TSUE. Przedmiotem analizy trzeciego rozdziału monografii stała się także problematyka związana z samą naturą i specyfiką praw społecznych na tle praw politycznych i ekonomicznych. Mogła się ona bowiem przyczynić do widocznego w orzecznictwie TSUE odmiennego postrzegania praw o charakterze społecznym oraz tych wymienionych wyżej w drugiej kolejności. Kolejnym elementem rozważań w rozdziale trzecim było podjęcie próby zidentyfikowania katalogu praw społecznych chronionych na poziomie unijnym, a zatem tych dotyczących pracy, ochrony socjalnej, zdrowia, życia rodzinnego oraz udziału w edukacji. Rozważania na temat tego katalogu przeprowadzono głównie na podstawie przepisów KPP, ponieważ kompleksowo reguluje ona tą problematykę w sposób wiążący tak dla obywateli UE, jak i instytucji unijnych, nie zapominając jednak o stosownych regulacjach prawa wtórnego. Biorąc pod uwagę działalność orzeczniczą TSUE, podjęto także próbę pewnego rodzaju klasyfikacji praw społecznych na te, które wzmacniają swobodę przedsiębiorczości i swobodę świadczenia usług oraz te, które ich realizację ograniczają. Szczególnie w tym ostatnim przypadku istotną rolę odgrywa przedstawiony w tym miejscu monografii trzeci test proporcjonalności, tj. proporcjonalność *sensu stricto* jako metoda równoważenia kolidujących wartości podstawowych. W roz-

dziale trzecim przedstawione zostały także mechanizmy ochrony prawnej, z których korzystać mogą uczestnicy rynku wewnętrznego w sytuacji naruszenia przysługujących im praw społecznych. Uwaga została tu skupiona tak na mechanizmach o charakterze sądowym (TSUE oraz ETPCz), jak i pozasądowym (SOLVIT, EKPS oraz Komitet Ekspertów MOP). Jednocześnie uwaga ta nie została ograniczona do poziomu unijnego, ale poczynione analizy odniosły się także do poziomu międzynarodowego. Było to przede wszystkim podyktowane zauważalnym, odmiennym postrzeganiem ochrony niektórych praw społecznych na tych poziomach. Rozbieżności te mogą bowiem skutkować osłabieniem pewności prawnej uczestników rynku wewnętrznego co do zakresu ochrony tych praw w ujęciu prawa unijnego oraz prawa międzynarodowego.

Rozdział czwarty poświęcony został prawu do godnych warunków pracy na przykładzie delegowania pracowników w ramach świadczenia usług, jako prawo, które w najbardziej widoczny sposób ukazuje często kolizyjne interesy na linii pracownik–pracodawca, szczególnie w tzw. sytuacjach transgranicznych. Wyodrębnienie w osobnym rozdziale sytuacji pracowników delegowanych podyktowane zostało zasadniczo tym, iż regulacje prawne ich dotyczące powodują istotne problemy praktyczne w porównaniu do zasad, jakimi objęci są pracownicy migrujący. Do tych ostatnich zastosowanie znajduje bowiem zasada równego traktowania z pracownikami państwa przyjmującego, a w przypadku pracowników delegowanych mówimy o minimalnych warunkach zatrudnienia, które obowiązują na jego terytorium. Rozbieżności tak w samym rozumieniu tych warunków, jak również błędna implementacja właściwych regulacji przez państwa członkowskie okazały się powodem braku pewności prawnej co do zakresu praw pracowników delegowanych oraz pracodawców podejmujących działalność na terytorium innego państwa członkowskiego. Prawu pracownika do wynagrodzenia za wykonywaną pracę, wypoczynku oraz bezpiecznych i higienicznych warunków pracy, stanowiących główne elementy prawa do godnych warunków pracy, odpowiada bowiem obowiązek pracodawcy do postępowania w taki sposób, aby te warunki mu zapewnić. Jednocześnie jednak korzysta on z własnych uprawnień jako przedsiębiorca lub usługodawca na rynku wewnętrznym. W związku z tym, iż źródłem wskazanych tu praw i obowiązków mogą być tak międzynarodowe akty prawne o wymiarze uniwersalnym, jak i regionalnym rozdział rozpoczyna krótka analiza źródeł stanowiących podstawę prawną prawa do godnych warunków pracy, m.in. w ujęciu regulacji MOP oraz EKS. Takie zestawienie miało na celu ustalenie zakresu przedmiotowego tego prawa oraz porównanie, jak kształtuje się on na poziomie międzynarodowym oraz unijnym. Z prawa do godnych warunków pracy niewątpliwie korzystają tak pracownicy migrujący, jak i pracownicy delegowani, jakkolwiek w odniesieniu do tych ostatnich ma ono nieco inny charakter i zakres. Potrzeba zapewnienia ochrony tym pracownikom z jednej strony oraz zapewnienie warunków uczciwej konkurencji na rynku wewnętrznym z drugiej strony stanowiła zasadniczy motyw przyjęcia dyrektywy 96/71/

WE¹⁷, a później także dyrektywy 2014/67/UE, których założenia zostały poddane szczegółowej analizie w tym rozdziale monografii. Analiza metod i mechanizmów przewidzianych ich przepisami pozwoliła podjąć próbę oceny, czy w świetle zidentyfikowanych tu problemów, tj. nieprecyzyjne sformułowanie pojęcia „pracownika delegowanego” oraz „przedsiębiorcy delegującego” (istotnych z punktu widzenia zapobiegania zjawiskom *bogus selfemployment* oraz *letterbox companies*), problem porównania systemów płatnych urlopów w prawodawstwie państwa pochodzenia i państwa przyjmującego, zakres przedmiotowy minimalnych stawek płacy obowiązujących w przyjmującym państwie członkowskim, trudności w dostępie do informacji o warunkach zatrudnienia w państwie przyjmującym, potrzeba skutecznego mechanizmu rozpatrywania skarg, za pomocą których pracownicy delegowani mogliby dochodzić swoich uprawnień, problematyka bezpośredniej odpowiedzialności podwykonawcy w odniesieniu do zaległego wynagrodzenia pracowników delegowanych oraz potrzeba usprawnienia egzekucji transgranicznych kar lub grzywien administracyjnych, przyjęte na ich podstawie rozwiązania prawne można uznać za wystarczające. Ideą transgranicznego delegowania pracowników jest bowiem zapewnienie warunków uczciwej konkurencji z jednoczesną ochroną pracowników delegowanych, m.in. w związku ze zidentyfikowanym w UE negatywnym zjawiskiem „dumpingu socjalnego”. Zapobieganiu tego zjawiska ma m.in. służyć zaproponowany przez Komisję Europejską wniosek o rewizję dyrektywy 96/71/WE¹⁸ przewidujący wprowadzenie zasady „równej płacy za równą pracę w tym samym miejscu”, która to ma zastąpić aktualnie stosowane wobec pracowników delegowanych minimalne stawki płacy obowiązujące w państwie przyjmującym. Podjęte tu analizy mają pozwolić na wyciągnięcie wniosku, czy ta propozycja będzie stanowić odpowiedni środek umożliwiający pogodzenie ochrony praw społecznych pracowników z prawami pracodawcy realizującymi swobodę świadczenia usług na rynku wewnętrznym. Tym bardziej że ujawniła ona bardzo wyraźny podział między państwami członkowskimi oraz partnerami społecznymi.

W rozdziale piątym uwaga została skupiona na konkretnym prawie społecznym o charakterze podstawowym, tj. prawie do rokowań i działań zbiorowych, w tym prawie do strajku oraz jego relacji w odniesieniu do swobody pracodawcy do prowadzenia działalności lub świadczenia usług na rynku wewnętrznym. Wybór tego właśnie prawa jako przedmiotu analizy w odrębnym rozdziale podyktowany był głównie tym, iż jego realizacja łącznie z korzystaniem przez pracodawców ze swobody przedsiębiorczości, czy swobody świadczenia usług okazuje trudną do rozstrzygnięcia kolizję praw podstawowych. Podstawowy charakter prawa do strajku jest uznawany tak w międzynarodowym, unijnym, jak i krajowym porządku prawnym szeregu państw członkowskich.

¹⁷ Dyrektywa 96/71/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 16.12.1996 r. dotycząca delegowania pracowników w ramach świadczenia usług, Dz.Urz. UE L z 1997 r. Nr 18, s. 1 ze zm.

¹⁸ Wniosek Komisji Europejskiej w sprawie dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającej dyrektywę 96/71/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 16.12.1996 r. dotyczącą delegowania pracowników w ramach świadczenia usług, COM(2016) 128 final.

Analiza regulacji traktatowych oraz stosownych przepisów KPP pozwoliła na uchwycenie różnic w zakresie kompetencji unijnych do realizacji przysługującego uczestnikom rynku wewnętrznego prawa do rokowań i działań zbiorowych. Uwaga została także skupiona na ciekawym z punktu widzenia transgranicznych stosunków pracy prawie do podjęcia tzw. akcji solidarnościowej, oznaczającej prawo do podjęcia działań popierających pracowników zatrudnionych u innego pracodawcy, także pracowników z innych państw członkowskich. Dla efektywnego korzystania z przysługujących nam praw podstawowych, także tych o charakterze społecznym, często nie wystarcza jednak samo „umieszczenie ich” w stosownych aktach prawnych. Bardzo istotne znaczenie ma bowiem także sposób ich interpretacji oraz stosowania przez właściwe organy. Taka sytuacja ma właśnie miejsce w odniesieniu do realizacji prawa do rokowań i działań zbiorowych (w tym prawa do strajku) w unijnym porządku prawnym.

W związku z powyższym w rozdziale piątym szczególna uwaga została poświęcona dwóm sprawom, jakimi zajmował się TSUE w kontekście wspomnianej wyżej problematyki, mianowicie wyrokom w sprawie C-348/05 *Viking* oraz w sprawie C-341/05 *Laval*. W związku z tym, że tezy przyjęte przez TSUE w tych wyrokach nie do końca wpisują się w międzynarodowe standardy ochrony praw społecznych, w rozdziale piątym monografii analizie zostały poddane także rozwiązania prawne przyjęte w tym obszarze tak w ramach MOP, EKS oraz EKPCz. Pozwoliło to na zidentyfikowanie problemów dotyczących rozumienia prawa do strajku i jego realizacji w unijnym i międzynarodowym porządku prawnym oraz zaproponowanie ewentualnych rozwiązań wzmacniających spójność tej ochrony. Zwrócona została także uwaga na legislacyjne próby osiągnięcia tej spójności na poziomie UE. Z jednej strony, analizie poddano instytucję tzw. klauzul zabezpieczających, umieszczanych w unijnych aktach prawnych dotyczących swobód rynku wewnętrznego, a mających na celu określenie relacji między przepisami regulującymi te swobody oraz prawem do rokowań i działań zbiorowych. Z drugiej strony, badania skupiły się na założeniach projektu aktu prawnego zmierzającego do osiągnięcia podobnego celu, tj. przedłożonej przez Komisję Europejską propozycji przyjęcia tzw. rozporządzenia Monti II. Pozwoliło to na dokonanie oceny, czy na podstawie przewidzianych tam rozwiązań prawnych możliwe byłoby osiągnięcie wspomnianej wyżej spójności pomiędzy unijnymi i międzynarodowymi standardami ochrony prawa do rokowań i działań zbiorowych, w tym prawa do strajku. Dla otrzymania pełnego obrazu ochrony prawa pracowników do negocjacji i działań zbiorowych w relacji do korzystania ze swobody przedsiębiorczości lub swobody świadczenia usług przez pracodawcę, oprócz prawa międzynarodowego i unijnego stosowne analizy odniesione zostały także na poziom krajowy. Prawo do strajku jest bowiem uznawane przez prawo unijne, ale wykonywane przez państwa członkowskie, jakkolwiek zgodnie z warunkami, przewidzianymi w wyrokach TSUE w sprawach C-438/05 *Viking* oraz w sprawie C-341/05 *Laval*. Poddanie analizie warunków realizacji prawa do strajku w polskim porządku prawnym na tle rozwiązań krajowych wybranych państw członkowskich pozwoliło na dokonanie oceny, czy wykonanie tych wyroków rzeczywiście przyniosło problemy. Przeprowadzona analiza skupiła się zasadniczo na warunkach

uzasadniających podejmowanie działań strajkowych, wskazanych przez TSUE w wymienionych wyżej wyrokach, tj. ochrona interesów pracowniczych oraz możliwość ich podjęcia tylko jako ostateczny środek, tzn. gdy inne środki negocjacji zawiodły. Biorąc pod uwagę to, że nie do końca odpowiadają one międzynarodowym standardom ochrony praw społecznych postawione zostało pytanie, czy taka sytuacja jest pożądana, czy też bardziej należałoby postulować zmianę podejścia TSUE w tym obszarze.

Stan prawny analizowanych w monografii regulacji wyznaczony jest na dzień 1.1.2018 r. Tak jak w przypadku poddanych analizie aktów prawa pierwotnego i wtórnego UE oraz stosownych rozwiązań międzynarodowoprawnych można założyć ich aktualność w dalej określonej przyszłości, tak nie można tego samego przyjąć w odniesieniu do ważnych z punktu widzenia przeprowadzonych badań wniosków legislacyjnych oraz dokumentów programowych Komisji Europejskiej. Chodzi tu głównie o wniosek dotyczący rewizji dyrektywy 96/71/WE, wobec którego widoczna jest znaczna różnica zdań państw członkowskich, jak również propozycję EFPS oraz Białą Księgę w sprawie przyszłości Europy. Rozpoczęta na tej podstawie debata na temat przyszłego kształtu i rozwoju UE ma bowiem zasadniczo trwać do czasu wyborów do Parlamentu Europejskiego w 2019 r.

...

Szczególne podziękowania pragnę złożyć recenzentom pracy, prof. dr hab. *Arturowi Nowak-Far* oraz prof. UW r. dr hab. *Aleksandrowi Cieślińskiemu* za życzliwe i cenne uwagi, dzięki którym ta książka stała się bogatsza.