

**Dagmara Skupień**  <https://orcid.org/0000-0003-3620-5377>

Uniwersytet Łódzki

## PRACA NA WŁASNY RACHUNEK W RAMACH UNII EUROPEJSKIEJ W ŚWIETLE PRAWA I ORZECZNICTWA

### Abstract

#### **Self-employment in the European Union in the light of legal regulations and case law**

Self-employment is the subject of both EU regulations and case law of the Court of Justice of the European Union. On the one hand, EU law ensures self-employed persons freedom to provide services and freedom of establishment by removing barriers and protecting against discrimination. On the other hand, EU law aims to combat bogus self-employment and to provide social protection for the self-employed, recognizing the wide spectrum of their labour market situation. The case law of the Court of Justice of the European Union, discussed in this article, plays an important role in extending the personal scope of the concept of ‘worker’ under various social policy directives to persons who perform work on a basis other than an employment relationship, working under similar conditions.

**Słowa kluczowe:** samozatrudnienie, pozorne samozatrudnienie, praca na własny rachunek, pojęcie pracownika w Unii Europejskiej, swoboda świadczenia usług

**Keywords:** self-employment, false self-employment, concept of ‘worker’ in European Union law, free movement of services

**ASJC:** 3308, **JEL:** K31

### 1. Regulacje unijne wspierające pracę na własny rachunek

Wolność prowadzenia działalności gospodarczej zgodnie z prawem Unii Europejskiej oraz ustawodawstwami i praktykami krajowymi została zagwarantowana w art. 16 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej (Dz.Urz. UE C 2016, nr 202/391, dalej: „KPP”), podobnie jak prawo każdej osoby do podejmowania pracy oraz wykonywania swobodnie wybranego lub zaakceptowanego zawodu oraz przysługująca każdemu obywatelowi Unii swoboda poszukiwania zatrudnienia, wykonywania pracy, korzystania z prawa przedsiębiorczości oraz świadczenia usług we wszystkich państwach członkowskich (art. 15 ust. 1–2 KPP).

Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (Dz.Urz. UE C 2016, nr 202/47, dalej: „TFUE”) w ramach swobód rynku wewnętrznego ustanawia swobodę przedsiębiorczości obejmującą między innymi podejmowanie i prowadzenie działalności na własny rachunek (*activities as self-employed persons*) (art. 49 akapit drugi TFUE) oraz swobodę świadczenia usług, obejmującą również świadczenie usług w ramach wolnych zawodów (art. 57 pkt d TFUE). Skuteczną realizację wspomnianych swobód zapewnia obowiązywanie zasady niedyskryminacji ze względu na przynależność państwową (Zawidzka-Łojek 2012, s. XX). Swoboda przepływu osób w ramach Unii Europejskiej realizowana jest również przez podejmowanie zatrudnienia o charakterze pracowniczym (Florek 2005, s. 38–50; Hajn 2010, s. XV-1 i n.; Thüsing 2017, s. 40). Odrębności dotyczące swobody przepływu pracowników wynikają zarówno z art. 45 TFUE, jak i aktów prawa pochodnego.

Prowadzenie działalności gospodarczej i rozwój pracy na własny rachunek (samozatrudnienie) są wspierane w ramach Unii Europejskiej jako kluczowy element integracji europejskiej. W sposób wyraźny cel Unii w postaci zachęcania do tej formy aktywności został wyrażony w zasadzie piątej Europejskiego filaru praw socjalnych z dnia 17 listopada 2017 roku (dalej: „EFPS”).

Zniesieniu barier w realizacji przedsiębiorczości, w tym wykonywaniu pracy na własny rachunek w ramach zjednoczonej Europy i zwiększeniu mobilności na rynku wewnętrznym służą liczne regulacje prawa unijnego. Należy w tym zakresie w szczególności wymienić: przyznanie osobom wykonującym pracę na własny rachunek w innych państwach członkowskich uprawnień pobytowych, które obowiązują również po zaprzestaniu prowadzenia działalności gospodarczej (Hajn 2010, s. XV-3) oraz rozciągają się na członków ich rodzin na mocy dyrektywy 2004/38/WE<sup>1</sup>, zasadę wzajemnego uznawania kwalifikacji zawodowych i dyplomów dla potrzeb prowadzenia działalności gospodarczej lub świadczenia usług w innym państwie członkowskim (dyrektywa 2005/36/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 7 września 2005 roku w sprawie uznawania kwalifikacji zawodowych, Dz.Urz. UE L 2005, nr 255/22), czy też objęcie osób prowadzących działalność na własny rachunek unijnym systemem koordynacji zabezpieczenia społecznego (art. 48 TFUE oraz rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 883/2004 z dnia 29 kwietnia 2004 roku w sprawie koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego, Dz.Urz. UE L 2004, nr 166/1).

Warto wskazać, że do osób prowadzących działalność na własny rachunek mają zastosowanie unijne dyrektywy antydyskryminacyjne, ustanawiające zakaz dyskryminacji ze względu na wymienione w nich kryteria, a zatem: dyrektywa Rady 2000/43/WE z dnia 29 czerwca 2000 roku wprowadzająca w życie zasadę równego traktowania osób bez względu na pochodzenie rasowe lub etniczne (Dz.Urz. UE L 2000, nr 180/22)<sup>2</sup>, dyrektywa Rady 2000/78/WE z dnia 27 listopada 2000 roku ustanawiająca ogólne warunki ramowe równego traktowania

<sup>1</sup> Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 29 kwietnia 2004 roku w sprawie prawa obywateli Unii i członków ich rodzin do swobodnego przemieszczania się i pobytu na terytorium państw członkowskich, zmieniająca rozporządzenie (EWG) nr 1612/68 i uchylająca dyrektywy 64/221/EWG, 68/360/EWG, 72/194/EWG, 73/148/EWG, 75/34/EWG, 75/35/EWG, 90/364/EWG, 90/365/EWG i 93/96/EWG (Dz.Urz. UE L 2004, nr 158/77).

<sup>2</sup> Zob. wydany na gruncie wspomnianej dyrektywy wyrok TS z dnia 16 lipca 2015 roku w sprawie CEZ Razpredelenie Bylgarija AD przeciwko Komisija za zashtita ot diskriminacija (C-83/14, ECLI:EU:C:2015:480),

w zakresie zatrudnienia i pracy (Dz.Urz. UE L 2000, nr 303/16) oraz dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2010/41/UE z dnia 7 lipca 2010 roku w sprawie stosowania zasady równego traktowania kobiet i mężczyzn prowadzących działalność na własny rachunek oraz uchylająca dyrektywę Rady 86/613/EWG (Dz.Urz. UE L 2010, nr 180/1). Przykładem aktu prawa unijnego zapewniającego nie tylko pracownikom, ale także i innym osobom, w tym samozatrudnionym, ochronę w związku ze zgłaszaniem naruszeń prawa Unii jest niedawno przyjęta dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/1937 z dnia 23 października 2019 roku w sprawie ochrony osób zgłaszających naruszenia prawa Unii (Dz.Urz. UE L 2019, nr 305/17) (Hajn, Skupień 2021, s. 29). Z kolei dyrektywa Rady (86/653/EWG) z dnia 18 grudnia 1986 roku w sprawie koordynacji ustawodawstw państw członkowskich odnoszących się do przedstawicieli handlowych działających na własny rachunek (Dz.Urz. UE 1986, nr 382/17) ustanawia między innymi przepisy ochronne dotyczące przedstawicieli handlowych, na przykład w zakresie długości okresów wypowiedzenia zawartej z nimi umowy oraz reguluje kwestie odszkodowawcze.

## **2. Pojęcie „osoba prowadząca działalność na własny rachunek” a pojęcie „pracownik” w ramach Unii Europejskiej**

Pojęcie osoby prowadzącej działalność na własny rachunek nie zostało zdefiniowane w prawie Unii Europejskiej w sposób autonomiczny. Akty prawa unijnego, w ramach których jest ono stosowane, odsyłają w tym zakresie do prawa krajowego. Zgodnie z art. 2 lit. a wspomnianej dyrektywy 2010/41/UE należy pod tym pojęciem rozumieć „wszystkie osoby prowadzące samodzielną działalność zarobkową na warunkach określonych przez prawo krajowe”. Podobnie – na gruncie art. 1 lit. b rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) 883/2004 – działalność na własny rachunek to „wszelka praca lub sytuacja równoważna, traktowana jako taka do celów ustawodawstwa w zakresie zabezpieczenia społecznego państwa członkowskiego, w którym taka praca lub sytuacja równoważna ma miejsce”.

Kryteria uznania za osobę prowadzącą działalność gospodarczą na własny rachunek określił Trybunał Sprawiedliwości (dalej: „Trybunał”, „TS”) w wyroku z dnia 20 listopada 2001 roku w sprawie Aldona Malgorzata Jany i in. przeciwko Staatssecretaris van Justitie (C-268/99, ECLI:EU:C:2001:616). Należy jednak pamiętać o specyficznym kontekście tego wyroku. Rozstrzygana kwestia dotyczyła bowiem odróżnienia usług o charakterze seksualnym, świadczonych w ramach niezależnie prowadzonej działalności gospodarczej, od prostytucji na zasadzie podległości osobom trzecim organizującym ten proceder. Niemniej kryteria wskazane w tym wyroku, a mianowicie prowadzenie działalności gospodarczej poza jakimkolwiek stosunkiem podporządkowania w zakresie wyboru tej działalności, warunków pracy i warunków wynagrodzenia, na własną odpowiedzialność tej osoby oraz w zamian

---

dotyczący problematyki dyskryminacji „przez asocjacje” osoby samozatrudnionej ze względu na pochodzenie etniczne.

za wynagrodzenie wypłacone tej osobie bezpośrednio i w całości, są relewantne dla celów zdefiniowania pracy na własny rachunek (wyrok TS z dnia 15 grudnia 2005 roku w sprawach połączonych przeciwko Claude Nadin, Nadin-Lux SA (C-151/04) i Jean-Pascal Durré (C-152/04), ECLI: ECLI:EU:C:2005:775, pkt 31).

Na gruncie art. 45 TFUE ustanawiającego swobodę przepływu pracowników Trybunał sformułował autonomiczną definicję pojęcia „pracownik”, tak aby wykluczyć jego arbitralne definiowanie w poszczególnych państwach członkowskich. Pokrótce można wskazać, że pod tym pojęciem należy rozumieć – zgodnie z linią orzecniczą Trybunału zapoczątkowaną znanym wyrokiem z dnia 3 lipca 1986 roku w sprawie Deborah Lawrie-Blum przeciwko Land Baden-Württemberg (66/85, ECLI:EU:C:1986:284) – osobę, która przez pewien okres wykonuje na rzecz innej osoby i pod jej kierownictwem świadczenia w zamian za wynagrodzenie, a realizowana działalność zawodowa ma rzeczywisty i istotny charakter. Bez znaczenia w tym kontekście jest rodzaj wiążącej strony umowy czy charakter więzi prawnej je łączącej (Florek 2005, s. 46–48; Skupień 2010, s. XV-25–XV-35).

W porównaniu z pracownikiem, zgodnie ze stanowiskiem Trybunału, niezależnego usługodawcę cechuje większa swoboda przy rekrutacji własnych współpracowników oraz większa elastyczność w odniesieniu do wyboru: rodzaju pracy i zadań, które należy wypełnić; szczegółowych warunków wykonania owych zadań lub prac; czasu i miejsca pracy (wyrok TS z dnia 10 września 2014 roku w sprawie Iraklis Haralambidis przeciwko Calogerosi Casillemu, C-270/13, ECLI:EU:C:2014:2185).

### **3. Przydatność autonomicznego pojęcia „pracownik” do zwalczania pozornego samozatrudnienia**

W zakresie zwalczania tak zwanego pozornego (fikcyjnego) samozatrudnienia nie do przecenienia jest rola Trybunału Sprawiedliwości, stosującego w swoim orzecznictwie szeroką definicję pracownika.

Pozorne samozatrudnienie występuje wówczas, gdy dana osoba jest zgłoszona – w celu uniknięcia określonych obowiązków prawnych lub podatkowych – jako osoba samozatrudniona, mimo że wykonywana przez nią praca spełnia warunki charakterystyczne dla stosunku pracy (pkt 8 preambuły dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/1152 z dnia 20 czerwca 2019 roku w sprawie przejrzystych i przewidywalnych warunków pracy w Unii Europejskiej, Dz.Urz. UE L 2019, nr 186/105).

Bogate orzecznictwo Trybunału pozwalające na odróżnienie rzeczywistego samozatrudnienia od pracy „najemnej” dotyczy zarówno interpretacji przepisów TFUE, jak i szeregu dyrektyw z zakresu polityki społecznej.

W wyroku z dnia 13 stycznia 2004 roku w sprawie Debra Allonby przeciwko Accrington & Rossendale College i in. (C-256/01, ECLI:EU:C:2004:18) Trybunał zastosował definicję pracownika – ustaloną na gruncie przepisów dotyczących swobody przepływu pracowników – do celów interpretacji d. art. 141 ust. 1 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską (obecnie art. 157 ust. 1 TFUE) zobowiązującego państwa członkowskie do stosowania

zasady równości wynagrodzeń pracowników płci męskiej i żeńskiej za taką samą pracę lub pracę takiej samej wartości.

W kontekście kompetencji Unii Europejskiej do stanowienia dyrektyw z zakresu polityki społecznej, na mocy art. 153 ust. 2 lit. b TFUE w zakresie dziedzin wymienionych w art. 153 ust. 1 lit. a–i TFUE możliwe jest przyjmowanie minimalnych norm prawnych dotyczących warunków zatrudnienia pracowników (*worker*), a nie osób wykonujących pracę na własny rachunek. Trzeba zwrócić uwagę, że wspomniany art. 153 ust. 2 lit. b TFUE wprost stanowi, że dyrektywy z zakresu polityki społecznej nie powinny nakładać administracyjnych, finansowych i prawnych ograniczeń, które utrudniałyby tworzenie i rozwijanie małych i średnich przedsiębiorstw. W tym kontekście należy zwrócić uwagę na porozumienie europejskich partnerów społecznych w sprawie zapewnienia bezpieczeństwa i higieny pracy w sektorze fryzjerskim z dnia 26 kwietnia 2012 roku, które nie zostało wykonane w drodze dyrektywy unijnej zgodnie z trybem określonym w art. 155 ust. 2 TFUE między innymi z tej przyczyny, że normy minimalne określone w tym porozumieniu odnoszą się również do osób samozatrudnionych, co wykracza poza kompetencję unijną w zakresie polityki społecznej (Surdykowska 2020, s. 4).

Trybunał Sprawiedliwości wielokrotnie interpretował pojęcie pracownika na gruncie dyrektyw unijnych z dziedziny polityki społecznej w szeroki sposób, zbieżny z linią orzeczniczą zapoczątkowaną wyrokiem w sprawie Lawrie-Blum (wyrok TS z dnia 3 lipca 1986 roku w sprawie Deborah Lawrie-Blum przeciwko Land Baden-Württemberg, 66/85, ECLI:EU:C:1986:284). Należy w tym zakresie wskazać wyrok Trybunału z dnia 11 listopada 2010 roku w sprawie Dita Danosa przeciwko LKB Lízings SIA (C-232/09, ECLI:EU:C:2010:674), który został wydany na gruncie dyrektywy 92/85/WE z dnia 19 października 1992 roku w sprawie wprowadzenia środków służących wspieraniu poprawy w miejscu pracy bezpieczeństwa i zdrowia pracownic w ciąży, pracownic, które niedawno rodziły, i pracownic karmiących piersią (dziesiąta dyrektywa szczegółowa w rozumieniu art. 16 ust. 1 dyrektywy 89/391/EWG) (Dz.Urz. UE L 1992, nr 348/1). Dość przełomowym rozstrzygnięciem był wyrok Trybunału z dnia 17 listopada 2016 roku w sprawie Betriebsrat der Ruhrlandklinik gGmbH przeciwko Ruhrlandklinik gGmbH (C-216/15, ECLI:EU:C:2016:883, pkt 36) dotyczący wykładni pojęcia pracownika na gruncie dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/104/WE z dnia 19 listopada 2008 roku w sprawie pracy tymczasowej (Dz.Urz. UE L 2008, nr 327/9).

We wspomnianym wyroku (pkt 36) Trybunał zastosował pojęcie pracownika opracowane na gruncie art. 45 TFUE, mimo że art. 3 ust. 1 dyrektywy 2008/104/WE w sposób wyraźny w zakresie rozumienia pojęcia „pracownik” odsyła do krajowych ustawodawstw. Trybunał uzasadnił jednak swoje stanowisko argumentem, że państwa członkowskie nie mogą stosować uregulowania mogącego zagrozić realizacji celów wytyczonych przez daną dyrektywę i w konsekwencji pozbawić ją skuteczności (*effet utile*) (zob. podobnie wyrok TS z dnia 1 marca 2012 roku w sprawie Dermot Patrick O’Brien przeciwko Ministry of Justice, dawniej Department for Constitutional Affairs, C-393/10, ECLI:EU:C:2012:110).

W postanowieniu z dnia 22 kwietnia 2020 roku w sprawie B przeciwko Yodel Delivery Network Ltd. (C-692/19, ECLI:EU:C:2020:288) Trybunał odniósł się bezpośrednio do

odróżnienia pracy na własny rachunek od zatrudnienia pracowniczego na gruncie dyrektywy 2003/88/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 4 listopada 2003 roku dotyczącej niektórych aspektów organizacji czasu pracy (Dz.Urz. UE L 2003, nr 299/9) i przepisów ją transponujących do prawa brytyjskiego. W sprawie tej Trybunał wskazał szereg kryteriów, które sąd krajowy powinien rozważyć, oceniając, czy dana osoba jest czy też nie jest samozatrudniona. W szczególności należy zatem zbadać, czy osobie tej przyznano zakres swobodnego uznania w korzystaniu z podwykonawców lub zastępców w celu wykonania usługi, którą zobowiązała się świadczyć, co do przyjęcia lub nieprzyjęcia do wykonania różnych zadań oferowanych przez domniemanego pracodawcę lub samodzielnego ustalenia maksymalnej liczby tych zadań, co do świadczenia swoich usług na rzecz jakiegokolwiek podmiotu trzeciego, w tym bezpośrednich konkurentów domniemanego pracodawcy, oraz co do ustalania własnych godzin „pracy” w ramach określonych parametrów i dostosowywania swojego czasu pracy do osobistych potrzeb, a nie wyłącznie zgodnie z interesami domniemanego pracodawcy, pod warunkiem, że – po pierwsze – niezależność tej osoby nie wydaje się fikcyjna i – po drugie – nie jest możliwe stwierdzenie istnienia stosunku podporządkowania między tą osobą a jej domniemanym pracodawcą.

Podobnie jak w postanowieniu w sprawie B przeciwko Yodel Delivery Network Ltd. Trybunał zastosował metodę katalogu kryteriów pozwalających sądowi na ustalenie, czy w danej sprawie wchodzi w grę samozatrudnienie, czy też jest to stosunek pracy, w wyroku z dnia 4 grudnia 2014 roku w sprawie FNV Kunsten Informatie en Media przeciwko Staat der Nederlanden (C-413-13, ECLI:EU:C:2014:2411) dotyczącym dopuszczalności zawarcia układu zbiorowego pracy dla osób wykonujących pracę na własny rachunek w kontekście zakazu porozumień kartelowych ustanowionego na mocy art. 101 ust. 1 TFUE (Skupień 2018, s. 283–304). Uznając za zgodne z unijnym prawem konkurencji zawarcie układu dla „osób pozornie prowadzących działalność na własny rachunek”, Trybunał wskazał na takie kryteria uznania za osobę samozatrudnioną, jak: działanie pod kierownictwem swojego pracodawcy, w szczególności, jeśli chodzi o swobodę danej osoby wyboru godzin i miejsca pracy oraz zadań wykonywanych w ramach pracy, nieponoszenie ryzyka gospodarczego tego pracodawcy oraz zintegrowanie z przedsiębiorstwem wspomnianego pracodawcy podczas trwania stosunku pracy, w ten sposób, że dana osoba tworzy z tym przedsiębiorstwem gospodarczą całość (zob. też wyrok TS z dnia 16 września 1999 roku w sprawie przeciwko Jean Claude Becu, Annie Verweire, Smeg NV and Adia Interim NV, C-22/98, ECLI:EU:C:1999:419).

Szerokie rozumienie pojęcia pracownika, spójne z jego wykładnią przyjętą w wyroku w sprawie Lawrie-Blum, jest stosowane na gruncie wspomnianej dyrektywy 2019/1152. W świetle motywu ósmego preambuły tej dyrektywy, przy stwierdzaniu istnienia stosunku pracy powinno się brać pod uwagę fakty świadczące o rzeczywistym wykonywaniu pracy, a nie sposób, w jaki strony opisują łączący je stosunek (podobnie pkt 17 Wniosku dotyczącego dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie adekwatnych wynagrodzeń minimalnych w Unii Europejskiej, COM(2020)682 final).

W świetle dotychczasowej linii orzecniczej Trybunału z łatwością można sobie wyobrazić sytuację zastosowania szerokiej wykładni pojęcia „pracownik” wynikającej z wyroku w sprawie



Lawrie-Blum także w kontekście innych dyrektyw z zakresu polityki społecznej, również tych, których zakres podmiotowy obejmuje pracowników zgodnie z rozumieniem tego pojęcia w świetle krajowych ustawodawstw, między innymi celem objęcia ochroną prawa pracy także osób pozornie samozatrudnionych. Jak wskazuje się w literaturze, bez wpływu na szeroką wykładnię pozostaje zastosowanie słowa „worker” albo „employee” (Risak, Dullinger 2018, s. 25). Należy wskazać, że to rozróżnienie na gruncie prawa unijnego często nie występuje w niemieckiej czy francuskiej wersji językowej.

Instrumenty prawne służące zwalczaniu fikcyjnego samozatrudnienia osób pracujących za pośrednictwem platform cyfrowych Komisja Europejska proponuje w projekcie dyrektywy, opublikowanym w dniu 9 grudnia 2021 roku (Wniosek. Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie poprawy warunków pracy za pośrednictwem platform internetowych, COM(2021)762 final).

Projekt ten ustanawia domniemanie istnienia stosunku pracy pomiędzy osobą wykonującą pracę na platformie cyfrowej a podmiotem prowadzącym platformę kontrolującą wykonywanie pracy, na podstawie co najmniej dwóch z następujących kryteriów:

- a) rzeczywiste określanie lub ustalanie górnych limitów poziomu wynagrodzenia,
- b) wymaganie od osoby wykonującej pracę na platformie przestrzegania określonych wiążących zasad dotyczących wyglądu, postępowania wobec usługobiorcy lub wykonywania pracy,
- c) nadzorowanie wykonywania pracy lub weryfikowanie jakości wyników pracy, w tym za pomocą środków elektronicznych,
- d) skuteczne ograniczanie swobody, w tym za pomocą sankcji, w zakresie organizowania swojej pracy, w szczególności swobody wyboru godzin pracy lub okresów nieobecności, przyjmowania lub odmowy wykonywania zadań oraz korzystania z podwykonawców lub zastępców,
- e) skuteczne ograniczanie możliwości budowania bazy klientów lub wykonywania pracy na rzecz osób trzecich.

#### 4. Ochrona osób rzeczywiście samozatrudnionych

Niezależnie od zwalczania fikcyjnego samozatrudnienia za pomocą szerokiego stosowania definicji pracownika, w ostatnich latach w ramach Unii Europejskiej podjęto działania zmierzające do zwiększenia poziomu ochrony socjalnej rzeczywiście samozatrudnionych.

Kwestia potrzeby zapewnienia odpowiedniej ochrony socjalnej osobom samozatrudnionym była podniesiona w pkt 1 lit. e zalecenia Rady 92/442/EWG z dnia 27 lipca 1992 roku w sprawie zbliżania celów i polityk ochrony socjalnej (Dz.Urz. UE L 1992, nr 245/4, s. 49–52). Promowanie dostępu osób samozatrudnionych do przystępnej ochrony socjalnej zostało skierowane w szczególności do Niderlandów w zaleceniu Rady z dnia 12 lipca 2016 roku w sprawie krajowego programu reform Niderlandów na 2016 rok oraz zawierającym opinię Rady na temat przedstawionego przez Niderlandy programu stabilności na 2016 rok (Dz.Urz. UE C 2016, nr 299/10), w którym Rada zwróciła uwagę, że osoby samozatrudnione

są w tym państwie często niewystarczająco ubezpieczone na wypadek niepełnosprawności, bezrobocia i z tytułu starości.

Europejski filar praw socjalnych stał się impulsem dla podjęcia przez Unię dalszych działań w zakresie ochrony socjalnej osób prowadzących działalność na własny rachunek. Zgodnie z zasadą nr 12 EFPS, bez względu na rodzaj i czas trwania ich stosunku pracy, pracownicy i – w porównywalnych warunkach – osoby samozatrudnione mają prawo do odpowiedniej ochrony socjalnej.

Istotnym krokiem zmierzającym do zapewnienia ochrony socjalnej osobom samozatrudnionym była decyzja Rady (UE) 2018/1215 z dnia 16 lipca 2018 roku w sprawie wytycznych dotyczących polityk zatrudnienia państw członkowskich (Dz.Urz. UE L 2018, nr 224/4), w której między innymi wskazano na potrzebę zapewnienia adekwatności i stabilności systemów emerytalnych zarówno dla zatrudnionych jak i samozatrudnionych.

Ważnym, choć niewiążącym aktem prawa unijnego w omawianym zakresie, jest zalecenie Rady z dnia 8 listopada 2019 roku w sprawie dostępu pracowników oraz osób samozatrudnionych do ochrony socjalnej (Dz.Urz. UE C 2019, nr 387/01). W zaleceniu tym Rada wskazuje na konieczność zapewnienia nie tylko dostępu formalnego, ale i rzeczywistego do ochrony socjalnej. Zalecenie obejmuje wytyczne dotyczące ochrony socjalnej w związku z sytuacjami ryzyka, takimi jak bezrobocie, choroba, macierzyństwo i rodzicielstwo, niepełnosprawność, starość czy wdowieństwo, oraz świadczeń w związku z wypadkami przy pracy i chorobami zawodowymi.

W świetle pkt 14 wspomnianego zalecenia państwom członkowskim rekomenduje się zapewnienie, aby wysokość składek na ochronę socjalną oraz uprawnień osób samozatrudnionych była oparta na obiektywnej i przejrzystej ocenie podstawy ich dochodu, z uwzględnieniem wahań tych dochodów, i aby odzwierciedlała ich faktyczne zarobki. Państwa członkowskie powinny również zapewnić odpowiedniość zabezpieczenia społecznego zarówno zatrudnionym, jak i samozatrudnionym, a warunki i zasady wszystkich systemów ochrony socjalnej powinny być przejrzyste.

W ostatnim czasie Komisja Europejska opracowała wytyczne dotyczące zakresu dopuszczalności zawierania układów zbiorowych pracy dla osób samozatrudnionych (komunikat Komisji – Wytyczne w sprawie stosowania prawa konkurencji UE do układów zbiorowych dotyczących warunków pracy osób pracujących na własny rachunek niezatrudniających pracowników, Dz.Urz. UE C 2022, nr 374/02), oparte na przytoczonym wcześniej orzecznictwie Trybunału dotyczącym art. 101 ust.1 TFUE zakazującego zawierania porozumień zakłócających konkurencję na rynku wewnętrznym. We wspomnianych wytycznych Komisja dopuszcza zawieranie zarówno układów zbiorowych pracy dla pozornie samozatrudnionych, jak i dla osób rzeczywiście samozatrudnionych, które pozostają w zależności ekonomicznej od swojego kontrahenta i nie zatrudniają innych osób (*solo self-employed*).

Komisja wyraziła w wytycznych pogląd, że osoba pracująca na własny rachunek niezatrudniająca pracowników znajduje się w sytuacji zależności ekonomicznej, gdy uzyskuje co najmniej 50% całkowitego rocznego dochodu z tytułu wynagrodzenia za pracę od jednego kontrahenta. W związku z tym układy zbiorowe dotyczące poprawy warunków pracy zawarte



między osobami pracującymi na własny rachunek niezatrudniającymi pracowników, które znajdują się w sytuacji zależności ekonomicznej, a ich kontrahentem, od którego są one ekonomicznie zależne, nie są, zgodnie z wytycznymi Komisji, objęte zakresem stosowania art. 101 TFUE (pkt 25 wytycznych).

We wspomnianych wytycznych Komisja przełamuje zatem wcześniejszą „binarność” w podejściu do kwestii klasyfikacji – pracownik albo samozatrudniony – i rozróżnia w ramach kategorii osób samozatrudnionych osoby niezależne i osoby zależne gospodarczo od kontrahentów. Wydaje się, że to rozróżnienie, występujące już od dawna na gruncie niektórych ustawodawstw państw członkowskich Unii, takich jak np. Niemcy, Austria (Löschnigg 2011, s. 196–198) czy Hiszpania (Tyc 2021), jest bardzo przydatne celem nadania osobom samozatrudnionym, zależnym gospodarczo od kontrahenta, niektórych uprawnień przysługujących pracownikom, zarówno na gruncie prawa materialnego, jak i procesowego, przy jednoczesnym zachowaniu ich odmiennego statusu prawnego.

## Podsumowanie

Prawodawca unijny w początkowym okresie funkcjonowania Unii Europejskiej w szczególności promował przedsiębiorczość oraz samozatrudnienie stanowiąc przepisy dotyczące realizacji rynku wewnętrznego. W ostatnich latach zarówno w orzecznictwie Trybunału Sprawiedliwości, jak i w nowo przyjmowanych aktach prawnych widoczna jest tendencja do zwalczania fikcyjnego samozatrudnienia. Z kolei troska o poprawienie położenia osób rzeczywiście samozatrudnionych, ale uzyskujących niskie dochody czy też dochody o znacznej fluktuacji doprowadziła do przyjęcia zaleceń dotyczących wzmocnienia ochrony socjalnej samozatrudnionych. Należy zwrócić uwagę, że na gruncie prawa Unii Europejskiej i orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości wyraźne było dotychczas zachowanie „binarności” w podejściu do zatrudnienia pracowniczego oraz działalności gospodarczej na własny rachunek. Nie była wyodrębniana „trzecia” kategoria – osób samozatrudnionych w sposób rzeczywisty, ale zależnych gospodarczo. W ostatnim czasie dostrzegalne są pewne oznaki modyfikacji tego podejścia przez Komisję Europejską.

## Bibliografia

- Florek L. (2005) *Europejskie prawo pracy*, wyd. 2, Warszawa.
- Hajn Z. (2010) *Pojęcie i podstawy prawne swobodnego przepływu pracowników wewnątrz Unii Europejskiej* [w:] Z. Hajn (red.), *Swobodny przepływ pracowników wewnątrz Unii Europejskiej*, Warszawa.
- Hajn Z., Skupień D. (2021) *Ochrona sygnalistów w miejscu pracy w państwach Grupy Wyszehradzkiej, Francji i Słowenii – propozycje zmian*, Łódź–Kraków.
- Löschnigg G. (2011) *Arbeitsrecht*, Wien.
- Risak M., Dullinger T. (2018) *The Concept Of ‘Worker’ in EU Law. Status Quo and Potential for Change*, Report 140, ETUI, Brussels.

- Skupień D. (2010) *Zakres podmiotowy swobody przepływu pracowników* [w:] Z. Hajn (red.), *Swobodny przepływ pracowników wewnątrz Unii Europejskiej*, Warszawa.
- Skupień D. (2018) *Pojęcie pracownika na gruncie dyrektywy o Europejskich Radach Zakładowych* [w:] J. Stelina, J. Szmit (red.), *Zbiorowe prawo zatrudnienia*, Warszawa.
- Surdykowska B. (2020) *Niejasna przyszłość autonomii partnerów społecznych. W oczekiwaniu na wyrok w sprawie EPSU v. Komisja Europejska*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne”, nr 12.
- Thüsing G. (2017) *Europäisches Arbeitsrecht*, München.
- Tyc A. (2021) *Collective Labour Rights of Self-Employed Persons on the Example of Spain: Is There any Lesson for Poland?*, „Acta Universitatis Lodzensis. Folia Iuridica”, t. 95.
- Zawidzka-Łojek A. (2012) *Zagadnienia wprowadzające* [w:] A. Zawidzka-Łojek, R. Grzeszczak (red.), *Prawo materialne Unii Europejskiej*, Warszawa.

## Orzecznictwo

- Postanowienie TS z dnia 22 kwietnia 2020 roku w sprawie B przeciwko Yodel Delivery Network Ltd., C-692/19, ECLI:EU:C:2020:288.
- Wyrok TS z dnia 3 lipca 1986 roku w sprawie Deborah Lawrie-Blum przeciwko Land Baden-Württemberg, 66/85, ECLI:EU:C:1986:284.
- Wyrok TS z dnia 16 września 1999 roku w sprawie przeciwko Jean Claude Becu, Annie Verweire, Smeg NV and Adia Interim NV, C-22/98, ECLI:EU:C:1999:419.
- Wyrok TS z dnia 20 listopada 2001 roku w sprawie, Aldona Malgorzata Jany i in. przeciwko Staatssecretaris van Justitie, C-268/99, ECLI:EU:C:2001:616.
- Wyrok TS z dnia 13 stycznia 2004 roku w sprawie Debra Allonby przeciwko Accrington & Rossendale College i in., C-256/01, ECLI:EU:C:2004:18.
- Wyrok TS z dnia 15 grudnia 2005 roku w sprawach połączonych przeciwko Claude Nadin, Nadin-Lux SA, C-151/04, i Jean-Pascal Durré, C-152/04, ECLI:EU:C:2005:775.
- Wyrok TS z dnia 11 listopada 2010 roku w sprawie Dita Danosa przeciwko LKB Lizings SIA, C-232/09, ECLI:EU:C:2010:674.
- Wyrok TS z dnia 1 marca 2012 roku w sprawie Dermot Patrick O'Brien przeciwko Ministry of Justice, dawniej Department for Constitutional Affairs, C-393/10, ECLI:EU:C:2012:110.
- Wyrok TS z dnia 10 września 2014 roku w sprawie Iraklis Haralambidis przeciwko Calogerosowi Casillemu, C-270/13, ECLI:EU:C:2014:2185.
- Wyrok TS z dnia 4 grudnia 2014 roku w sprawie FNV Kunsten Informatie en Media przeciwko Staat der Nederlanden, C-413-13, ECLI:EU:C:2014:2411.
- Wyrok TS z dnia 16 lipca 2015 roku w sprawie CEZ Razpredelenie Byłgarija AD przeciwko Komisija za zashtita ot diskriminacija, C-83/14, ECLI:EU:C:2015:480.
- Wyrok TS z dnia 17 listopada 2016 roku w sprawie Betriebsrat der Ruhrlandklinik gGmbH przeciwko Ruhrlandklinik gGmbH, C-216/15, ECLI:EU:C:2016:883.

## Akty prawa Unii Europejskiej

- Decyzja Rady (UE) 2018/1215 z dnia 16 lipca 2018 roku w sprawie wytycznych dotyczących polityk zatrudnienia państw członkowskich, Dz.Urz. UE L 2018, nr 224/4.
- Dyrektywa Rady (86/653/EWG) z dnia 18 grudnia 1986 roku w sprawie koordynacji ustawodawstw państw członkowskich odnoszących się do przedstawicieli handlowych działających na własny rachunek, Dz.Urz. UE 1986, nr 382/17.
- Dyrektywa 92/85/WE z dnia 19 października 1992 roku w sprawie wprowadzenia środków służących wspieraniu poprawy w miejscu pracy bezpieczeństwa i zdrowia pracownic w ciąży, pracownic, które niedawno rodziły, i pracownic karmiących piersią (dziesiąta dyrektywa szczegółowa w rozumieniu art. 16 ust. 1 dyrektywy 89/391/EWG), Dz.Urz. UE L 1992, nr 348/1.
- Dyrektywa Rady 2000/43/WE z dnia 29 czerwca 2000 roku wprowadzająca w życie zasadę równego traktowania osób bez względu na pochodzenie rasowe lub etniczne, Dz.Urz. UE L 2000, nr 180/22.
- Dyrektywa Rady 2000/78/WE z dnia 27 listopada 2000 roku ustanawiająca ogólne warunki ramowe równego traktowania w zakresie zatrudnienia i pracy, Dz.Urz. UE L 2000, nr 303/16.
- Dyrektywa 2003/88/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 4 listopada 2003 roku dotycząca niektórych aspektów organizacji czasu pracy, Dz.Urz. UE L 2003, nr 299/9.
- Dyrektywa 2004/38/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 29 kwietnia 2004 roku w sprawie prawa obywateli Unii i członków ich rodzin do swobodnego przemieszczania się i pobytu na terytorium państw członkowskich, zmieniająca rozporządzenie (EWG) nr 1612/68 i uchylająca dyrektywy 64/221/EWG, 68/360/EWG, 72/194/EWG, 73/148/EWG, 75/34/EWG, 75/35/EWG, 90/364/EWG, 90/365/EWG i 93/96/EWG, Dz.Urz. UE L 2004, nr 158/77.
- Dyrektywa 2005/36/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 7 września 2005 roku w sprawie uznawania kwalifikacji zawodowych, Dz.Urz. UE L 2005, nr 255/22.
- Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/104/WE z dnia 19 listopada 2008 roku w sprawie pracy tymczasowej, Dz.Urz. UE L 2008, nr 327/9.
- Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2010/41/UE z dnia 7 lipca 2010 roku w sprawie stosowania zasady równego traktowania kobiet i mężczyzn prowadzących działalność na własny rachunek oraz uchylająca dyrektywę Rady 86/613/EWG, Dz.Urz. UE L 2010, nr 180/1.
- Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/1152 z dnia 20 czerwca 2019 roku w sprawie przejrzystych i przewidywalnych warunków pracy w Unii Europejskiej, Dz.Urz. UE L 2019, nr 186/105.
- Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/1937 z dnia 23 października 2019 roku w sprawie ochrony osób zgłaszających naruszenia prawa Unii, Dz.Urz. UE L 2019, nr 305/17.
- Europejski filar praw socjalnych z dnia 17 listopada 2017 roku, [https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/social-summit-european-pillar-social-rights-booklet\\_pl.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/social-summit-european-pillar-social-rights-booklet_pl.pdf) (dostęp: 31 sierpnia 2022).
- Karta praw podstawowych Unii Europejskiej, Dz.Urz. UE C 2016, nr 202/391.
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 883/2004 z dnia 29 kwietnia 2004 roku w sprawie koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego, Dz.Urz. UE L 2004, nr 166/1.
- Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, Dz.Urz. UE C 2016, nr 202/47.
- Zalecenie Rady 92/442/EWG z dnia 27 lipca 1992 roku, Dz.Urz. UE L 1992, nr 245/49.

Zalecenie Rady z dnia 12 lipca 2016 roku w sprawie krajowego programu reform Niderlandów na 2016 rok oraz zawierające opinię Rady na temat przedstawionego przez Niderlandy programu stabilności na 2016 rok, Dz.Urz. UE C 2016, nr 299/10.

Zalecenie Rady z dnia 8 listopada 2019 roku w sprawie dostępu pracowników oraz osób samozatrudnionych do ochrony socjalnej, Dz.Urz. UE C 2019, nr 387/01.

## **Dokumenty Komisji Europejskiej**

Komisja Europejska, Wniosek. Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie adekwatnych wynagrodzeń minimalnych w Unii Europejskiej, COM(2020)682 final.

Komisja Europejska, Wniosek. Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie poprawy warunków pracy za pośrednictwem platform internetowych, COM(2021)762 final.

Komunikat Komisji Europejskiej, Wytyczne w sprawie stosowania prawa konkurencji UE do układów zbiorowych dotyczących warunków pracy osób pracujących na własny rachunek niezatrudniających pracowników, Dz.Urz. UE C 2022, nr 374/02.