



***Prognoza transpozycji Dyrektywy
Parlamentu Europejskiego i Rady UE
w sprawie poprawy warunków pracy
za pośrednictwem platform internetowych
do przepisów krajowych w Polsce
i na Słowacji - wpływ na pracę kierowców
oraz kurierów z Ukrainy pracujących za
pośrednictwem aplikacji***

BPN/GIN/2023/1/00010/U/00001



Raport z Polski

Autorzy:
Dominika Polkowska
Anna Sadowska
Ewa Lecka

SPIS TREŚCI:

1. Wstęp	3
2. Wprowadzenie – uzasadnienie podjęcia tematu	6
3. Mapowanie interesariuszy	9
4. Metodologia	10
5. Wnioski z badania	12
6. Rekomendacje	16
7. Wykaz źródeł	18

1. Wstęp

Niniejszy raport jest efektem badań jakościowych przeprowadzonych w ramach projektu pt. *Prognoza transpozycji Dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady UE w sprawie poprawy warunków pracy za pośrednictwem platform internetowych do przepisów krajowych w Polsce i na Słowacji – wpływ na pracę kierowców oraz kurierów z Ukrainy pracujących za pośrednictwem aplikacji*, zrealizowanego w ramach programu Granty Interwencyjne Narodowej Agencji Wymiany Akademickiej (PN/GIN/2023/1/00010/U/00001).

Pierwotna wersja projektu *Dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie poprawy warunków pracy za pośrednictwem platform internetowych* została ogłoszona 9 grudnia 2021 r. Zawierała ona postulaty dotyczące: zagwarantowania pracownikom platform internetowych właściwego stosunku zatrudnienia, odpowiadającego ich faktycznemu stosunkowi pracy; zapewnienia uczciwych i przejrzystych algorytmów w zarządzaniu pracą platformową oraz zwiększenia transparentności w pracy platformowej i poprawy egzekwowania obowiązujących przepisów wobec wszystkich pracowników platformowych¹. Dopiero 13 grudnia 2023 r., czyli po ponad dwóch latach od przyjęcia projektu Dyrektywy, wypracowane zostało wstępne porozumienie Rady z Parlamentem Europejskim, które zakończyło trwające od 11 lipca 2023 r. negocjacje dotyczące uzgodnionego na posiedzeniu 12 czerwca 2023 r. ogólnego podejścia Rady. Porozumienie to miało rozwiązać kwestię niewłaściwej klasyfikacji pracowników platformowych i ułatwić przeniesienie ich z kategorii osób samozatrudnionych do kategorii pracowników etatowych (Artykuł 3)². W świetle uzgodnionej wersji, pracownicy ci (na zasadzie domniemania prawnego) mieli być automatycznie traktowani jako zatrudnieni na etat, jeżeli charakter ich współpracy z platformą spełniał co najmniej trzy kryteria z następującej listy:

- narzucone górne limity wynagrodzenia (Artykuł 4, pkt a);
- przestrzeganie określonych narzuconych ogólnie zasad dotyczących wyglądu, postępowania pracowników wobec odbiorcy usługi lub wykonywania pracy (Artykuł 4, pkt b);
- nadzór, także elektroniczny, nad wykonywaniem pracy lub weryfikowanie jakości wyników pracy (Artykuł 4, pkt c);
- skuteczne ograniczenie swobody organizowania własnej pracy poprzez ograniczenie swobody wyboru godzin pracy lub okresów nieobecności, przyjmowania i odrzucania zadań oraz korzystania z podwykonawców lub zastępców (Artykuł 4, pkt d);

¹ Komunikat prasowy Rady Unii Europejskiej z dnia 13 grudnia 2023r., *Prawa pracowników platform internetowych: porozumienie Rady i Parlamentu*, pobrano: 17.06.2024, <https://www.consilium.europa.eu/pl/press/press-releases/2023/12/13/rights-for-platform-workers-council-and-parliament-strike-deal/>

² *Proposal for a DIRECTIVE OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL on improving working conditions in platform work* (Text with EEA relevance) 2021/0414(COD) [Version for Trilogue on 11 July 2023], s. 80-81, pobrano: 18.06.2024, <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-10758-2023-INIT/EN/pdf>

- skuteczne ograniczenie możliwości rozbudowy bazy klientów lub wykonywania pracy na rzecz osób trzecich (Artykuł 4, pkt e)³.

Ponadto państwa członkowskie mogłyby (w formie przepisów krajowych) dodawać do tej listy własne kryteria. Co istotne, aby obalić wspomniane domniemanie stosunku pracy cyfrowa platforma pracy musiałaby udowodnić w oparciu o wewnętrzne przepisy konkretnego państwa, że w danym przypadku nie zachodzi stosunek pracy (Artykuł 4a)⁴. Obowiązkiem państwa członkowskiego jest ustanowienie ram prawnych zapewniających skuteczne wdrożenie domniemania prawnego, a w szczególności zapewnienie publicznie dostępnych, jasnych i wyczerpujących informacji na temat jego stosowania (Artykuł 4b)⁵.

Kolejną istotną, uzgodnioną w omawianym porozumieniu kwestią był obowiązek informowania pracowników o stosowanych przez cyfrową platformę pracy zautomatyzowanych systemach organizujących i monitorujących system pracy (Artykuł 6)⁶, a także zakaz przetwarzania za pomocą tych systemów pewnych danych osobowych, dotyczących np. stanu emocjonalnego lub psychicznego wykonawcy usługi, a także treści jego rozmów prywatnych (Artykuł 5a)⁷.

W dniu 11 marca 2024 r. unijni ministrowie pracy i spraw społecznych zatwierdzili wstępne porozumienie prezydencji Rady i negocjatorów Parlamentu Europejskiego z dnia 8 lutego 2024 r. W wersji przyjętej finalnie 24 kwietnia 2024 r. Dyrektywa nakłada na państwa członkowskie obowiązek wprowadzenia odpowiednich i skutecznych procedur służących weryfikowaniu i zapewnieniu prawidłowego określenia statusu zatrudnienia osób wykonujących pracę za pośrednictwem platformy cyfrowej, jednak nie wprowadza w tym celu żadnych kryteriów. Stanowi jedynie, że ustalenie stosunku pracy ma się opierać przede wszystkim na faktach związanych z rzeczywistym wykonywaniem pracy, w tym ze stosowaniem zautomatyzowanych systemów monitorujących lub decyzyjnych w ramach organizacji pracy za pośrednictwem platform (Artykuł 4)⁸. Ponadto Dyrektywa zobowiązuje państwa unijne do ustanowienia prawnego domniemania zatrudnienia na szczeblu krajowym, które zachodzi (stosunek umowny między cyfrową platformą pracy a osobą wykonującą pracę za pośrednictwem platformy jest stosunkiem pracy), jeżeli zostaną stwierdzone fakty wskazujące na kontrolę i kierownictwo platformy. Co istotne, ciężar dowodu spoczywa na platformie, zatem musi ona udowodnić, że w danym przypadku nie występuje stosunek pracy (Artykuł 5)⁹.

³ *Proposal for a DIRECTIVE OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL on improving working conditions in platform work (Text with EEA relevance) 2021/0414(COD) [Version for Trilogue on 11 July 2023]*, s. 84-86.

⁴ *Ibidem*, s. 89-91.

⁵ *Ibidem*, s. 91-92.

⁶ *Ibidem*, s. 98-103.

⁷ *Ibidem*, s. 97-98.

⁸ *European Parliament legislative resolution of 24 April 2024 on the proposal for a directive of the European Parliament and of the Council on improving working conditions in platform work (COM(2021)0762 – C9-0454/2021 – 2021/0414(COD))*, s. 42, pobrano: 18.06.2024, https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2024-0330_EN.html#top.

⁹ *Ibidem*, s. 43-44.

Przyjęte w kwietniu 2024 r. regulacje poważnie ograniczają możliwości platform w zakresie przetwarzania danych osobowych wykonawców usługi za pomocą zautomatyzowanych systemów monitorujących lub decyzyjnych. Dotyczy to zarówno informacji o stanie emocjonalnym czy psychicznym, pochodzeniu rasowym lub etnicznym, statusie migracyjnym, poglądach politycznych czy religijnych, danych biometrycznych, przynależności do związków zawodowych, życia seksualnego lub orientacji seksualnej danej osoby, a także treści prywatnych rozmów (Artykuł 7)¹⁰. Nowe przepisy gwarantują także, że osoba wykonująca pracę za pośrednictwem cyfrowej platformy pracy nie może zostać zwolniona na podstawie decyzji podjętej przez algorytm lub zautomatyzowany system decyzyjny, ponieważ platformy muszą zapewniać nadzór człowieka nad ważnymi decyzjami, czyli takimi, które mają bezpośredni wpływ na osoby wykonujące pracę (Artykuł 10)¹¹.

Z perspektywy naszego projektu wskazane różnice są o tyle ważne, że w okresie realizacji wywiadów z interesariuszami (listopad 2023 – styczeń 2024) mieliśmy do czynienia z proponowaną wersją Dyrektywy, która we wskazanych wyżej miejscach różni się od ostatecznie przyjętego dokumentu. Z kolei badania z pracownikami platformowymi były realizowane tuż po uchwaleniu ostatecznej wersji Dyrektywy (kwiecień – maj 2024). Należy mieć to na uwadze, mimo, iż różnice między wersją z 2023 r. i ostatecznie przyjętą w kwietniu 2024 r. nie są znaczące i nie rzutują na ostateczne wyniki i wnioski.

¹⁰ *European Parliament legislative resolution of 24 April 2024 on the proposal for a directive of the European Parliament and of the Council on improving working conditions in platform work (COM(2021)0762 – C9-0454/2021 – 2021/0414(COD))*, s. 46-47.

¹¹ *Ibidem*, s. 50-51.

2. Wprowadzenie – uzasadnienie podjęcia tematu

Na przestrzeni ostatnich 10 lat sektor pracy platformowej rozwijał się bardzo dynamicznie i nawet wybuch pandemii COVID-19 nie wpłynął znacząco na ten proces. Zakłada się, że taki trend utrzyma się w nadchodzących latach, a liczba pracowników platformowych będzie systematycznie rosła. Sektor pracy platformowej w Polsce i na Słowacji od dawna jest zdominowany przez kierowców i kurierów pochodzenia migracyjnego (głównie z Ukrainy). Wybuch wojny na Ukrainie w 2022 r. dodatkowo przyczynił się do nasilenia tego trendu. Wielu uchodźców, którzy nagle przybyli do Polski i na Słowację, podjęło prace, które nie wymagały kwalifikacji ani, co istotne, biegłej znajomości języka polskiego czy słowackiego. Ze względu na możliwość natychmiastowego podjęcia pracy z wynagrodzeniem pozwalającym na zaspokojenie przynajmniej podstawowych potrzeb, praca przez aplikację stała się dla wielu uchodźców z Ukrainy (kobiet i mężczyzn) sposobem na przetrwanie tej trudnej sytuacji. Łatwość wejścia i wyjścia, związana z charakterem tej pracy, a także model biznesowy stosowany w Polsce i na Słowacji (oparty głównie na umowach cywilnoprawnych i elastycznych godzinach pracy) były niewątpliwie dodatkowymi ułatwieniami.

Początkowo sektor pracy platformowej w większości krajów nie podlegał żadnym regulacjom. Jednak z upływem lat i stopniową stabilizacją pozycji cyfrowych platform pracy na poszczególnych rynkach, niektóre państwa podjęły decyzje mające na celu próbę uregulowania tego sektora (np. w Polsce uregulowania znane jako Lex Uber).

W momencie rozpoczęcia badań *Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie poprawy warunków pracy za pośrednictwem platform internetowych* była przedmiotem debaty w Parlamencie Europejskim (COM (2021) 0762 – C9-0454/2021 – 2021/0414(COD)). Wyraźnie podkreślano w niej fakt, że wiele osób "doświadcza podporządkowania i różnego stopnia kontroli przez platformy cyfrowe, za pośrednictwem których działają, na przykład w odniesieniu do poziomów wynagrodzenia lub warunków pracy. Według jednego z szacunków, aż pięć i pół miliona osób pracujących przez platformy cyfrowe może być narażonych na błędną klasyfikację statusu zatrudnienia. Osoby te są szczególnie narażone na złe warunki pracy i niewystarczający dostęp do ochrony socjalnej. W wyniku błędnej klasyfikacji nie mogą korzystać z praw i ochrony, do których są uprawnione jako pracownicy. Te prawa obejmują prawo do minimalnego wynagrodzenia, regulacje dotyczące czasu pracy, ochronę zdrowia i bezpieczeństwa w pracy, równość wynagrodzenia między mężczyznami i kobietami oraz prawo do płatnego urlopu, a także lepszy dostęp do ochrony socjalnej na wypadek wypadków przy pracy, bezrobocia, choroby i starości"¹². Z tego powodu Dyrektywa wprowadza przepisy (które będą musiały zostać implementowane do ustawodawstwa państw członkowskich), zgodnie z którymi osoby pracujące za pośrednictwem cyfrowych platform pracy będą miały lub będą mogły

¹² Wniosek DYREKTYWA PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO I RADY w sprawie poprawy warunków pracy za pośrednictwem platform internetowych, s. 2, pobrano: 11.07.2024, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52021PC0762>

uzyskać, odpowiedni status zatrudnienia (odzwierciedlający ich faktyczne powiązanie z platformami cyfrowymi), a także dostęp do odpowiednich praw pracowniczych i ochrony socjalnej. W praktyce oznacza to zatrudnienie na podstawie Kodeksu pracy, co będzie miało duży wpływ na sektor zatrudnienia i gospodarkę narodową zarówno Polski, jak i Słowacji. Szacuje się, że zmiany narzucone przez Dyrektywę mogą dotknąć 28 milionów osób w całej Unii Europejskiej. W Polsce liczba ta może sięgnąć ok. 500 tys. osób, choć wielkość ta jest oparta jedynie na szacunkach ze względu na dynamikę rozwoju sektora.

Obecne ustawodawstwo polskie jest specyficzne na tle innych krajów regionu. Po kilku latach negocjacji między rządem a interesariuszami (np. taksówkarzami, platformami), 1 stycznia 2021 r. weszły w życie przepisy tzw. Lex Uber, które skutecznie zalegalizowały działalność platform pracy na żądanie (w zakresie przewozu osób) w Polsce. Kierowcy cyfrowych platform takich jak Uber czy Bolt uzyskali prawa równe z korporacyjnymi taksówkarzami, a ich praca stała się w pełni zgodna z polskimi przepisami. Jednocześnie w modelu działającym w Polsce (w przeciwieństwie do modelu zachodniego) pośrednicy (partnerzy flotowi) stali się niezbędnymi, bo to właśnie na nich cyfrowe platformy pracy przerzuciły pełną odpowiedzialność za formalne i administracyjne kwestie związane z zatrudnianiem kierowców (oparte na umowach cywilnoprawnych).

Propozycja Dyrektywy nie uwzględnia jednak faktu, że struktura zatrudnienia w Polsce jest zasadniczo inna niż w krajach zachodnich: zachodnie rozróżnienie między umową o pracę a samozatrudnieniem nie jest tożsame z różnorodnym zakresem stosunków pracy uznawanych w Polsce (w tym umowy cywilnoprawne: umowa zlecenie, umowa o dzieło), co stanowi znaczące wyzwanie w kontekście wdrażania przepisów unijnych do polskiego prawa.

Dotychczasowe badania przeprowadzone m.in. przez Dominikę Polkowską i Bartosza Mikę¹³ wyraźnie wskazały, że w modelu pracy na żądanie działającym w Polsce, wdrożenie Dyrektywy bez uprzedniej szerokiej dyskusji będzie trudne. Pogłębione badania z partnerami flotowymi (pośrednikami między platformami a pracownikami) wykazały, że zdecydowana większość kierowców jest zatrudniana na podstawie umowy zlecenia (umowa cywilnoprawna), podczas gdy zatrudnienie zgodne z Kodeksem pracy (czyli w sposób, który zakłada Dyrektywa) nie jest nawet brane pod uwagę ze względu na dodatkowe koszty, których partnerzy flotowi nie są skłonni pokryć. Z tego względu pośrednicy wspierają obcokrajowców, w tym obywateli Ukrainy, w załatwianiu formalności związanych z umowami cywilnoprawnymi, aby uniknąć zobowiązań wynikających z umowy o pracę. Niestety, Ukraińcy najczęściej nie rozumieją niuansów polskiego prawa i faktycznych różnic między umową o pracę a umową cywilnoprawną, co prowadzi do nadużyć i ich nierównego traktowania. Z punktu widzenia migrantów najważniejsza wydaje się możliwość uzyskania jak

¹³ Zob. D. Polkowska, B. Mika, *Is it possible to outsmart Uber? Individual working tactics within platform work in Poland*, "European Societies", 2023, nr 25(4), s. 606–626, doi.org/10.1080/14616696.2022.2156578; B. Mika, D. Polkowska, *Work-on-demand in patchwork capitalism: The peculiar case of Uber's fleet partners in Poland*, "New Technology, Work and Employment", 2023, nr 38 (3), s. 513-528.

największego zysku, aby dokonać jak największych przekazów finansowych na rzecz rodzin za granicą lub na pokrycie kosztów pobytu w Polsce.

Punktem wyjścia naszego projektu była uzasadniona obawa, że nieprzygotowane wdrożenie Dyrektywy, zamiast poprawić warunki pracy, zmusi pracowników z Ukrainy do opuszczenia sektora ze względu na nadmierne koszty, które zostaną na nich przeniesione (co wykazały wcześniejsze badania). Pracownicy ci stracą środki do życia, a ich sytuacja na polskim i słowackim rynku pracy ulegnie zdecydowanemu pogorszeniu. W rezultacie będą zmuszeni do powrotu na Ukrainę, gdzie nadal trwa wojna lub przeniesienia się do innych krajów. W tym kontekście warto zauważyć, że chociaż zdecydowana większość ukraińskich pracowników platformowych nie zamierza osiedlić się na stałe w Polsce, wypełniają oni lukę w omawianym sektorze, wynikającą z niewystarczającego zainteresowania pracą za pośrednictwem aplikacji ze strony polskich pracowników.

Pomimo oficjalnego poparcia polskiego rządu dla Dyrektywy podczas głosowania w Radzie UE w grudniu 2022 r. przedstawiciele pracodawców i cyfrowych platform pracy wyrażali szereg obaw dotyczących procesu implementacji. Dlatego już na etapie procesu legislacyjnego zasadne było zdiagnozowanie postaw i interesów aktorów związanych z sektorem pracy na żądanie w krajach Europy Środkowej i Wschodniej jako warunek wstępny do wiarygodnej prognozy dotyczącej harmonizacji przepisów w krajach członkowskich oraz optymalizacji wdrożenia Dyrektywy.

Realizowany przez nas projekt poruszał więc pilną i aktualną kwestię (społeczną i ekonomiczną), jaką jest perspektywiczna poprawa warunków pracy tysięcy pracowników platformowych. W świetle istniejących już danych i wyników przeprowadzonych badań transpozycja Dyrektywy do prawa polskiego/słowackiego stanowi radykalną zmianę i w związku z tym może napotkać wiele przeszkód. Struktura zatrudnienia w tym sektorze wskazuje, że źle wdrożona harmonizacja prawa w głównej mierze dotknie migrantów z Ukrainy, ponieważ stanowią oni istotną kategorię pracowników platformowych.

3. Mapowanie interesariuszy

Jednym z zadań projektu (etap 2) było mapowanie, czyli zidentyfikowanie istotnych interesariuszy w obszarze pracy platformowej. W pierwszej kolejności w oparciu o wyniki *desk research* wyodrębniliśmy poszczególne typy interesariuszy, a następnie wskazaliśmy potencjalnych respondentów. Punktem wyjścia były następujące kategorie interesariuszy: cyfrowe platformy pracy, partnerzy flotowi, organizacje pracodawców, związki zawodowe, organizacje pozarządowe, eksperci, agencje zatrudnienia, środowisko akademickie, instytucje na szczeblu rządowym i samorządowym.

Ostatecznie na pierwszym etapie mapowania wyodrębniliśmy następujące typy interesariuszy:

1. Cyfrowe platformy pracy;
2. Partnerzy flotowi;
3. Organizacje pracodawców;
4. Instytucje rządowe oraz inne instytucje publiczne (Państwowa Inspekcja Pracy);
5. Związki zawodowe;
6. Indywidualni eksperci.

Na kolejnym etapie mapowania przyjęliśmy założenie, że skontaktujemy się i zrealizujemy wywiad ekspercki z co najmniej jednym przedstawicielem z każdej kategorii. W rezultacie zidentyfikowaliśmy w Polsce 31 osób, które spełniają kryteria merytoryczne (należą do wyodrębnionych kategorii interesariuszy i mają/mogą mieć wiedzę z zakresu pracy platformowej, a w szczególności – na temat *Dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady UE w sprawie poprawy warunków pracy za pośrednictwem platform internetowych*).

W odniesieniu do badań zrealizowanych w Polsce w okresie pomiędzy 16 listopada 2023 r. a 8 stycznia 2024 r. podjęliśmy kilka (a w niektórych przypadkach kilkanaście) prób skontaktowania się z poszczególnymi interesariuszami. Kanałami kontaktu były: służbowa poczta elektroniczna, rozmowy telefoniczne lub *social media*. W efekcie między 28 listopada 2023 r. a 18 stycznia 2024 r. przeprowadziliśmy 11 wywiadów pogłębionych z sześcioma typami interesariuszy.

4. Metodologia

Przeprowadzone badanie opierało się na metodologii opracowanej wspólnie przez zespoły polski i słowacki. W szczególności koncepcja badawcza zawierała przedmiot badania, główne pytania badawcze, metody i techniki badawcze oraz wspólne narzędzia badawcze. Proces mapowania interesariuszy oraz realizacja badań odbywały się niezależnie w obydwu krajach.

Przedmiotem badań były opinie na temat konsekwencji transpozycji *Dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie poprawy warunków pracy za pośrednictwem platform internetowych* do prawa krajowego w Polsce i na Słowacji oraz opinie na temat jej wpływu na pracę kierowców i kurierów z Ukrainy pracujących za pośrednictwem aplikacji.

Główne pytania badawcze zostały sformułowane w sposób następujący:

- Jakie znaczące przeszkody i ułatwienia należy wziąć pod uwagę w procesie transpozycji Dyrektywy do prawa krajowego w Polsce i Słowacji?
- Jakie będą (pozytywne i negatywne) konsekwencje wdrożenia Dyrektywy w Polsce i na Słowacji, zwłaszcza w odniesieniu do pracowników z Ukrainy?
- Czy w praktyce przepisy Dyrektywy poprawią warunki zatrudnienia pracowników platformowych, przyczyniając się do stabilności zatrudnienia i większego bezpieczeństwa socjalnego, co jest szczególnie istotne w kontekście ukraińskich pracowników migrujących?
- Czy wdrożenie Dyrektywy może doprowadzić do wyeliminowania pracy za pośrednictwem aplikacji z rynku, co oznaczałoby utratę możliwości zarobkowych dla wielu uchodźców z Ukrainy i mogłoby prowadzić do upadku całego sektora w Polsce i na Słowacji?

Cele badawcze projektu dotyczyły:

- zbadania (poprzez badania jakościowe) opinii różnych interesariuszy rynku pracy platformowej na żądanie (z Polski i Słowacji) wobec Dyrektywy (w tym kontekstu obecnej sytuacji w sektorze);
- sformułowania rekomendacji dotyczących optymalizacji wdrożenia Dyrektywy w taki sposób, aby pracownicy platformowi, w tym Ukraińcy, nie doświadczyli negatywnych skutków wdrożenia.

Projekt miał na celu zgromadzenie opinii różnorodnych aktorów (w tym pracowników z Ukrainy) z sektora pracy platformowej na temat znaczących przeszkód i ułatwień związanych z procesem wdrożenia Dyrektywy w dwóch państwach Europy Środkowo-Wschodniej.

W pierwszej fazie badań jakościowych przeprowadzono 11 indywidualnych wywiadów pogłębionych z interesariuszami z Polski. Szczegółowy podział uwzględnionych kategorii interesariuszy wraz z liczbą przeprowadzonych wywiadów przedstawiono w poniższej tabeli.

Tabela 1. Rozkład liczby wywiadów według typu interesariusza:

Typ interesariusza	Polska
Instytucje rządowe i inne instytucje publiczne (Państwowa Inspekcja Pracy)	2
Związki zawodowe	3
Organizacje pracodawców	1
Platformy internetowe	2
Partnerzy flotowi	1
Indywidualni eksperci	2
Razem	11

Zastosowany dobór próby pozwolił uzyskać wieloaspektowe opinie na temat prognozowanego procesu wdrażania Dyrektywy. Zastosowaliśmy technikę pogłębionych wywiadów indywidualnych (IDI) w oparciu o uzgodniony dla obydwu państw scenariusz wywiadu. Badania zostały przeprowadzone w okresie od grudnia 2023 r. do lutego 2024 r. w językach: polski, słowacki, angielski. Każdy wywiad trwał od 30 do 130 minut.

W drugiej fazie badania na podstawie uzgodnionego scenariusza wywiadu grupowego przeprowadzono 2 zogniskowane wywiady grupowe (FGI) z kierowcami i kurierami pochodzenia ukraińskiego. Wywiady zostały przeprowadzone w języku ukraińskim i rosyjskim. Na potrzeby późniejszej analizy transkrypcje zostały przetłumaczone na język angielski.

Dalsza część raportu (wnioski i rekomendacje) dotyczą wyłącznie badań zrealizowanych w Polsce, tj. 11 wywiadów pogłębionych z interesariuszami oraz 2 zogniskowanych wywiadów grupowych z kierowcami i kurierami pochodzenia ukraińskiego.

5. Wnioski z badania

W wyniku przeprowadzonych badań uzyskaliśmy odpowiedzi na następujące pytania badawcze:

- **Jakie przeszkody i ułatwienia należy wziąć pod uwagę w procesie transpozycji Dyrektywy do prawa krajowego Polski?**

Wśród ułatwień, które określiliśmy jako **szanse** znalazły się następujące kwestie:

1. Istotny wkład Dyrektywy w dyskusję o warunkach pracy na rzecz cyfrowych platform pracy. Wprowadzenie problematyki pracy platformowej do dyskursu publicznego.
2. Przyczynek do podjęcia dyskusji nad zatrudnieniem na podstawie umów cywilnoprawnych w Polsce.
3. Regulacja pracy platformowej (dotychczas nieujętej w prawodawstwie polskim).
4. Przyznanie pracownikom platformowym praw wynikających z wykonywania pracy podporządkowanej.
5. Poprawa przejrzystości funkcjonowania i nadzoru państwa nad cyfrowymi platformami pracy, umożliwiającą monitorowanie warunków pracy.
6. Ochrona praw pracowników i zwiększenie stabilności zatrudnienia, poprawa warunków pracy oraz uregulowanie zarządzania algorytmicznego.
7. Zmniejszenie nadużyć wobec pracowników platformowych, eliminacja nieuczciwych podmiotów.
8. Ułatwienie pracownikom platformowym i innym osobom wykonującym pracę za pośrednictwem platform organizowania się w związki zawodowe, między innymi poprzez umożliwienie komunikacji bez monitorowania ze strony cyfrowych platform pracy.
9. Zwiększenie transparentności zatrudnienia za pośrednictwem cyfrowych platform pracy.

Badani interesariusze wskazywali na liczne szanse związane z wprowadzeniem Dyrektywy. Warto zauważyć, że w opinii związków zawodowych nowe przepisy były od dawna oczekiwane i pożądane. Pozostali interesariusze, w szczególności organizacje pracodawców, częściej wskazywali na ograniczenia implementacji przepisów Dyrektywy do prawa krajowego

W oparciu o analizę zgromadzonych danych zidentyfikowaliśmy także przeszkody, które określiliśmy jako **ryzyka**:

1. Obawa przed niejasnością i chaosem legislacyjnym na etapie transpozycji Dyrektywy.
2. Obawa, że Dyrektywa nie jest wystarczająco nakazowa i precyzyjna, aby doprowadzić do realnej poprawy warunków pracy za pośrednictwem cyfrowych platform pracy.

3. Zbyt szeroka definicja platformy cyfrowej obejmująca także sektory niezwiązane z pracą platformową.
4. "Falszywa" implementacja – wdrożenie prawa bez rzeczywistych zmian w warunkach pracy.
5. Przeniesienie działalności cyfrowych platform pracy do szarej strefy.
6. Wycofanie się cyfrowych platform pracy z rynku.
7. Niewystarczająca liczba inspektorów pracy.
8. Znaczne obciążenie sądów pracy, grożące ich niewydolnością.
9. Utrata części dochodów przez pracowników.
10. Wzrost sztywności zatrudnienia, co może uniemożliwić łączenie pracy platformowej z innymi rodzajami zarobkowania lub innymi aktywnościami (utrata elastyczności).
11. Wzrost kosztów zatrudnienia po stronie cyfrowych platform pracy.
12. Zwiększenie kosztów rekrutacji i zaostrzenie kryteriów zatrudnienia jako niezamierzona konsekwencja Dyrektywy, potencjalnie oddziałująca na sytuację migrantów na rynku pracy.
13. Odpływ pracowników platformowych do bardziej elastycznych sektorów.
14. Ograniczenie/zmniejszenie liczby miejsc pracy spowodowane wzrostem kosztów zatrudnienia.
15. Ryzyko nierównego traktowania pracowników w zależności od sposobu komunikacji z pracodawcą.
16. Naruszenie zasad konkurencyjności w przypadku selektywnego stosowania przepisów Dyrektywy.

Badani interesariusze wskazywali na wiele potencjalnych zagrożeń wynikających z wdrożenia Dyrektywy. W szczególności podkreślali trudności w procesie transpozycji oraz wysokie prawdopodobieństwo nieskuteczności wprowadzanych regulacji. Zauważali praktyczne trudności w egzekwowaniu domniemania zatrudnienia, zwłaszcza na poziomie instytucjonalnym. Wielu z nich obawiało się utraty elastyczności i korzyści płynących z przyjęcia nowego modelu biznesowego, co może przełożyć się również na problemy w funkcjonowaniu całego sektora. Niektórzy respondenci dostrzegali ryzyko naruszenia zasad konkurencyjności i równego traktowania pracowników.

• **Jakie będą (pozytywne i negatywne) konsekwencje wdrożenia Dyrektywy w Polsce, zwłaszcza w odniesieniu do pracowników z Ukrainy?**

Pozytywne konsekwencje:

1. Poprawa warunków pracy:
 - a. Przepisy Dyrektywy będą miały zastosowanie wobec wszystkich pracowników platformowych pracujących na terenie UE, obejmą zatem również pracowników z Ukrainy pracujących w Polsce;

- b. Dyrektywa może zwiększyć transparentność i nadzór nad cyfrowymi platformami pracy, co pomoże chronić prawa wszystkich pracowników, w tym migrantów z Ukrainy pracujących za pośrednictwem cyfrowych platform pracy.
2. Regulacja nowego sektora pracy: Dyrektywa odnosi się do sektora, który nie był dotąd odpowiednio uregulowany, co powinno przyczynić się do większej stabilności i przewidywalności warunków zatrudnienia oraz ustabilizowania sytuacji zawodowej migrantów.
3. Ułatwienie organizowania się pracowników w związki zawodowe, co powinno zwiększyć ochronę ich praw i możliwości negocjowania warunków pracy.
4. Większa ochrona prawna przed nadużyciami ze strony cyfrowych platform pracy, takimi jak nieuzasadnione blokowanie konta (tj. bez odpowiedniego dochodzenia).

Negatywne konsekwencje:

1. Komplikacje wynikające z powszechnego stosowania umów cywilnoprawnych w sektorze pracy platformowej w Polsce.
2. Czasochłonny i skomplikowany proces wdrożenia nowych przepisów.
3. Pozorna implementacja Dyrektywy wynikająca z ograniczonych możliwości kontrolnych Państwowej Inspekcji Pracy.
4. Zmniejszenie atrakcyjności pracy na rzecz cyfrowych platform pracy (ograniczenie możliwości wyboru kiedy i jak długo pracownik wykonuje pracę, mimo, iż przepisy Kodeksu pracy nie ograniczają możliwości skrócenia wymiaru czasu pracy i dopuszczają możliwość elastycznego ustalania godzin pracy), wyższe potrącenia podatkowe od zarobków (obniżenie dochodu kurierów i kierowców w porównaniu do obecnych warunków).
5. Zmniejszenie liczby miejsc pracy wynikające z rosnących kosztów pracy po stronie cyfrowych platform pracy.
6. Ograniczenie możliwości współpracy z kilkoma cyfrowymi platformami pracy. Pracownicy obawiają się, że nowe przepisy zmuszą ich do wyboru jednego pracodawcy, co ograniczy elastyczność warunków pracy i wysokość potencjalnych zarobków.
7. Kurierzy, podobnie jak kierowcy, obawiają się skomplikowanego procesu implementacji przepisów.

Specyficzne konsekwencje dla pracowników z Ukrainy:

1. Brak znajomości języka polskiego i uwarunkowań prawnych może prowadzić do wykorzystywania pracowników z Ukrainy i utrudnień w egzekwowaniu przysługujących im praw. Istnieje obawa, że migranci z Ukrainy mogą nadal być nakłaniani do podpisywania umów cywilnoprawnych pomimo wykonywania pracy pod kontrolą i kierownictwem (przesłanki charakterystyczne dla stosunku pracy).

2. Z drugiej strony ewentualne ograniczenie możliwości świadczenia usług na podstawie umów cywilnoprawnych może stanowić poważną barierę dla migrantów zarobkowych, którzy najczęściej poszukują zatrudnienia bez długotrwałych i wymagających procedur rekrutacyjnych.
3. Podwójna marginalizacja: pracownicy z Ukrainy mogą doświadczać marginalizacji ze względu na swoją sytuację migracyjną oraz pracę na rzecz platform.

- **Czy w praktyce przepisy Dyrektywy poprawią warunki zatrudnienia pracowników platformowych, przyczyniając się do stabilności zatrudnienia i większego bezpieczeństwa socjalnego, co jest szczególnie istotne w kontekście ukraińskich pracowników migrujących?**

Przeprowadzona analiza nie pozwala jednoznacznie odpowiedzieć na postawione pytanie. Część interesariuszy (związki zawodowe, niektórzy eksperci) upatrują w Dyrektywie dużą szansę na realną poprawę warunków pracy pracowników platformowych, choć wykazują obawy, czy w rzeczywistości do tego dojdzie. Z kolei przedstawiciele pracodawców i platform uważają, że Dyrektywa nie przyczyni się do stabilizacji zatrudnienia i zwiększenia bezpieczeństwa socjalnego, a wręcz przeciwnie – może wprowadzić chaos i pogorszyć sytuację pracowników platformowych, w tym migrantów z Ukrainy.

- **Czy wdrożenie Dyrektywy może doprowadzić do eliminacji pracy za pośrednictwem aplikacji z rynku, co oznaczałoby utratę możliwości zarobkowych dla wielu uchodźców z Ukrainy i mogłoby prowadzić do upadku całego sektora w Polsce?**

Mimo wskazania wielu ryzyk związanych z procesem implementacji Dyrektywy do prawodawstwa krajowego interesariusze nie wskazywali na możliwość całkowitej eliminacji pracy za pośrednictwem cyfrowych platform pracy (choć dopuszczano ewentualność, że niektóre aplikacje mogą zniknąć z rynku). W większym stopniu obawiano się wzrostu kosztów i utratę przewag rynkowych. Mimo krótkiej obecności na rynku sektor pracy platformowej zdążył już na trwałe wpisać się w polską gospodarkę (podobnie jak w innych krajach UE) i odwrócenie tego trendu nie wydaje się możliwe.

6. Rekomendacje

W świetle przeprowadzonych badań należy stwierdzić, że wszyscy respondenci widzą zasadność uregulowania sektora pracy platformowej. W swoich opiniach różnią się jednak pod względem preferowanego trybu i zakresu regulacji. Główna zmiana wprowadzona przez Dyrektywę dotyczy domniemania stosunku pracy za pośrednictwem cyfrowych platform pracy. Związki zawodowe i niektórzy eksperci z dużymi nadziejami przyjmują proponowaną zmianę, wskazując na liczne korzyści dla pracowników platformowych wynikające z właściwej klasyfikacji statusu zatrudnienia. Z kolei przedstawiciele platform i sami pracownicy zauważają potencjalne ograniczenia wynikające z domniemania stosunku pracy.

W związku z powyższym warto zwrócić uwagę na fakt, że zbiorowość pracowników platformowych jest wewnątrznie bardzo zróżnicowana: część pracowników traktuje pracę za pośrednictwem cyfrowych platform pracy jako główne źródło utrzymania, a dla części praca ta ma wyłącznie charakter dorywczy (pracują w miarę swoich możliwości i potrzeb). W konsekwencji mają oni różne oczekiwania wobec pracy. Należy podkreślić, że część pracowników, szczególnie migrantów, traktuje tę pracę jako łatwo dostępną przy spełnieniu minimalnych wymagań, ale część chciałaby poprawy warunków pracy poprzez uzyskanie praw należnych pracownikom etatowym.

Przeprowadzone badania wskazują, że nie ma konieczności szczególnego traktowania obywateli Ukrainy, gdyż ich sytuacja jako pracowników platformowych w Polsce jest taka sama jak obywateli wszystkich innych krajów (w tym Polski). Poprawa sytuacji wszystkich pracowników platformowych bezpośrednio przełoży się na poprawę sytuacji pracowników z Ukrainy.

W związku z powyższym rekomendujemy:

1. W miarę możliwości **uwzględnić złożoność sytuacji życiowej i odmienności potrzeb pracowników platformowych, w tym pracowników z Ukrainy.**
2. Zwiększenie **transparentności** funkcjonowania cyfrowych platform pracy. Pozwoli to na wyeliminowanie nadużyć wobec pracowników i ograniczenie nieuczciwych podmiotów.
3. Podjęcie działań mających na celu **zwiększenie świadomości pracowników z Ukrainy na temat przepisów wynikających z implementacji Dyrektywy oraz konsekwencji prawnych** wyboru określonego typu umowy. W przypadku pracowników z Ukrainy istnieje ryzyko nieznaności uwarunkowań prawnych związanych z charakterem zatrudnienia (np. różnice w typie umowy: umowa o pracę vs. umowa cywilno-prawna).

4. Przeprowadzenie **pogłębionych konsultacji społecznych** – z uwzględnieniem stanowisk wszystkich zainteresowanych stron – na etapie transpozycji i implementacji Dyrektywy do prawa krajowego.

7. Wykaz źródeł

Komunikat prasowy Rady Unii Europejskiej z dnia 13 grudnia 2023r., *Prawa pracowników platform internetowych: porozumienie Rady i Parlamentu*, pobrano: 17.06.2024, <https://www.consilium.europa.eu/pl/press/press-releases/2023/12/13/rights-for-platform-workers-council-and-parliament-strike-deal/>

Proposal for a DIRECTIVE OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL on improving working conditions in platform work (Text with EEA relevance) 2021/0414(COD) [Version for Trilogue on 11 July 2023], pobrano: 18.06.2024, <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-10758-2023-INIT/EN/pdf>

European Parliament legislative resolution of 24 April 2024 on the proposal for a directive of the European Parliament and of the Council on improving working conditions in platform work (COM(2021)0762 – C9-0454/2021 – 2021/0414(COD)), pobrano: 18.06.2024, https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2024-0330_EN.html#top.

Polkowska D., B. Mika, *Is it possible to outsmart Uber? Individual working tactics within platform work in Poland*, "European Societies", 2023, nr 25(4), s. 606–626, doi.org/10.1080/14616696.2022.2156578.

Mika B., D. Polkowska, *Work-on-demand in patchwork capitalism: The peculiar case of Uber's fleet partners in Poland*, "New Technology, Work and Employment", 2023, nr 38 (3), s. 513-528.

Wniosek DYREKTYWA PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO I RADY w sprawie poprawy warunków pracy za pośrednictwem platform internetowych, s. 2, pobrano: 11.07.2024, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52021PC0762>