

Anna Mojsiej

Mobilność czynnika ludzkiego w kontekście akcesji do UE

Acta Scientifica Academiae Ostroviensis nr 18, 41-53

2004

Artykuł został zdigitalizowany i opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej bazhum.muzhp.pl, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

Anna Mojsiej
Wyższa Szkoła Biznesu i Przedsiębiorczości
w Ostrowcu Świętokrzyskim

MOBILNOŚĆ CZYNNIKA LUDZKIEGO W KONTEKŚCIE AKCESJI DO UE

Akcesja Polski do Unii Europejskiej wprowadziła szereg istotnych reguł, związanych ze swobodą przemieszczania się pracowników w ramach państw członkowskich, co nie pozostanie bez wpływu na sytuację na rynku pracy. Z jednej strony obywatele polscy mają możliwość (aczkolwiek z istotnymi ograniczeniami)¹ podjęcia zatrudnienia w innych państwach członkowskich UE, z drugiej zaś – obywatele innych państw UE mają dostęp do rynku pracy w Polsce. Również z punktu widzenia zarządzania zasobami ludzkimi warto zwrócić uwagę na szereg istotnych regulacji, określających status i uprawnienia „pracowników wspólnotowych”, które po 1 maja 2004 r. muszą być stosowane w praktyce.

Zasada swobodnego przepływu osób, obok swobody przepływu towarów, usług i kapitału jest jedną z podstaw wspólnotowego rynku wewnętrznego.² Bazowe ramy prawne tej swobody stanowią regulacje traktatowe (art. 39 – 42 TWE – w odniesieniu do pracowników oraz art. 43 – 55 TWE – w odniesieniu do osób „samozatrudniających się”), uzupełnione następnie w drodze aktów prawa wtórnego. Zagadnienie to jest niezwykle obszerne, a jego rzetelne przedstawienie przekracza ramy niniejszej pracy, stąd z konieczności ograniczone zostanie do kwestii, dotyczących statusu pracowników najemnych. Do najważniejszych regulacji prawa wtórnego z tego zakresu należą:

- dyrektywa Rady 64/221/EWG w sprawie koordynacji środków dotyczących przemieszczania się i pobytu cudzoziemców, uzasadnionych względami porządku publicznego, bezpieczeństwa publicznego lub zdrowia publicznego (OJ 1964 L 56, s.850);
- rozporządzenie Rady (EWG) 1612/68 w sprawie swobodnego przepływu pracowników wewnątrz Wspólnoty (OJ 1968 L 257, s.2);

¹ Układ akcesyjny, który wszedł w życie 1 maja 2004r. daje państwom członkowskim UE sprzed rozszerzenia możliwość zastosowania pewnych restrykcji w dostępie do ich rynków pracy wg klauzuli 2+3+2. W pierwszym okresie członkostwa Polski w UE w zasadzie tylko Irlandia i Wielka Brytania nie stosują wobec Polaków „okresów przejściowych”.

² Art. 3 ust. 1 lit. c traktatu w sprawie utworzenia Wspólnoty Europejskiej (dalej TWE).

- dyrektywa Rady 68/360/EWG w sprawie zniesienia ograniczeń w przemieszczaniu się i pobycie pracowników państw członkowskich i ich rodzin we Wspólnocie (OJ 1968 L 257, s.13)³;
- rozporządzenie Komisji (EWG) 1251/70 dotyczące praw pracowników do pozostania na terytorium państwa członkowskiego po ustaniu zatrudnienia w tym państwie (OJ 1070 L 142, s.24);
- dyrektywa Rady 77/486/EWG w sprawie kształcenia dzieci pracowników migrujących (OJ 1977 L 199, s.32);
- dyrektywa Rady 89/48/EWG w sprawie ogólnego systemu uznawania dyplomów ukończenia studiów wyższych, przyznawanych po ukończeniu kształcenia i szkolenia zawodowego trwających co najmniej trzy lata⁴ (OJ 1989 L 19, s. 16) z późn. zm.⁵;
- dyrektywa Rady 92/51/EWG w sprawie drugiego ogólnego systemu uznawania kształcenia zawodowego oraz szkoleń, uzupełniająca dyrektywę 89/48/EWG (OJ 1992 L 209, s. 25) z późn. zm.⁶;
- dyrektywa Rady 90/365 w sprawie prawa pobytu pracowników i osób prowadzących działalność na własny rachunek, które zakończyły działalność⁷ (OJ 1990 L 180, s.28);
- dyrektywa 2004/38/WE Parlamentu Europejskiego i Rady o prawie obywateli Unii i członków ich rodzin do przemieszczania się i pobytu na terytorium państw członkowskich, zmieniająca rozporządzenie 1612/68/EWG i uchylająca dyrektywy 64/221/EWG, 68/360/EWG, 72/194/EWG⁸, 73/148/EWG⁹, 75/34/EWG¹⁰, 75/35/EWG¹¹, 90/364/EWG, 90/365/EWG¹² i 93/96/EWG¹³ (OJ 2004 L 158, s.77)¹⁴

³ <http://europa.eu.int/eur-lex/pl/dd/docs/1968/31968L0360-PL.doc>

⁴ <http://europa.eu.int/eur-lex/pl/dd/docs/1968/31968L0048-PL.doc>

⁵ Główne znaczenie mają zmiany, wprowadzone dyrektywą 2001/19/WE – OJ 2001 L 206, s. 1).

⁶ j.w.

⁷ <http://www.doc.ukie.gov.pl/dt/31990L0365.doc>

⁸ Dyrektywa Rady 72/194/EWG z dnia 18 maja 1972 r. rozszerzająca zakres dyrektywy z dnia 25 lutego 1964 r. w sprawie koordynacji szczególnych środków dotyczących poruszania się i pobytu cudzoziemców, uzasadnionych względami porządku publicznego, bezpieczeństwa publicznego lub zdrowia publicznego, o kategorii pracowników korzystających z prawa pozostawania na terytorium Państwa Członkowskiego po ustaniu zatrudnienia w tym Państwie - <http://europa.eu.int/eur-lex/pl/dd/docs/1972/31972L0194-PL.doc>

⁹ Dyrektywa Rady 73/148/EWG z dnia 21 maja 1973 r. w sprawie zniesienia ograniczeń w zakresie przemieszczania się i pobytu obywateli Państw Członkowskich wewnątrz Wspólnoty, które dotyczą przedsiębiorczości i świadczenia usług - <http://europa.eu.int/eur-lex/pl/dd/docs/1973/31973L0148-PL.doc>

¹⁰ Dyrektywa Rady 75/34/EWG z dnia 17 grudnia 1974 r. dotycząca prawa obywateli Państwa Członkowskiego do pozostawania na terytorium innego Państwa Członkowskiego po zakończeniu prowadzenia na tym terytorium działalności na własny rachunek - <http://europa.eu.int/eur-lex/pl/dd/docs/1975/31975L0034-PL.doc>

W prawie wspólnotowym swoboda przepływu osób bardzo długo (do wejścia w życie Traktatu z Maastricht) traktowana była jako pochodna wolności ekonomicznych wspólnego rynku, głównie swobody podejmowania pracy i prowadzenia działalności gospodarczej w innych państwach członkowskich. Stąd zasadniczym elementem swobodnego przepływu (przemieszczania się) osób był wolny wybór miejsca pracy w każdym z państw członkowskich, a dopiero pochodną tej wolności takie prawa, jak: prawo do wjazdu i pobytu (celem podjęcia pracy), prawo do równego traktowania, czy też np. szereg tzw. praw socjalnych.

Takie podejście uległo zmianie wraz z wejściem w życie wspomnianego już Traktatu z Maastricht, który m.in. wprowadził do TWE instytucję obywatelstwa Unii. Na obecnym etapie rozwoju idei integracyjnej w Europie swoboda przepływu osób stała się samoistnym prawem obywateli Unii Europejskiej. Wyraźnie potwierdził to art. 18 ust. 1 TWE: „Każdy obywatel ma prawo do swobodnego poruszania się i przebywania na obszarze państw członkowskich, z uwzględnieniem ograniczeń i warunków, określonych niniejszym traktatem oraz środkami podjętymi dla wprowadzenia go w życie.” Uprawnienie to jest obecnie niezależne od innych (np. nie ma potrzeby uzasadniania wjazdu do innego państwa w jakikolwiek sposób, jak chociażby chęcią podjęcia tam pracy). Z punktu widzenia funkcjonowania rynku wewnętrznego swoboda przepływu osób warunkuje obecnie korzystanie z pozostałych swobód, takich jak: podjęcia pracy, przedsiębiorczości, świadczenia usług. W art. 18 ust. 1 TWE określono jednak, że swoboda przepływu osób nie ma charakteru absolutnego i może podlegać ograniczeniom. Uszczegółowienie tych zasad (w tym dopuszczalne ograniczenia swobody) umieszczono w częściach traktatu, poświęconych poszczególnym kategoriom pracowników.

¹¹ Dyrektywa Rady 75/35/EWG z dnia 17 grudnia 1974 r. rozszerzająca zakres dyrektywy nr 64/221/EWG w sprawie koordynacji specjalnych środków dotyczących przemieszczania się i pobytu cudzoziemców, uzasadnionych względami porządku publicznego, bezpieczeństwa publicznego lub zdrowia publicznego w celu włączenia obywateli jednego Państwa Członkowskiego, którzy korzystają z prawa pozostawania na terytorium innego Państwa Członkowskiego po zakończeniu prowadzenia na tym terytorium działalności na własny rachunek - <http://europa.eu.int/eur-lex/pl/dd/docs/1975/31975L0034-PL.doc>

¹² Dyrektywa Rady z dnia 28 czerwca 1990 r. w sprawie prawa pobytu pracowników i osób prowadzących działalność na własny rachunek, które zakończyły działalność zawodową (90/365/EWG) - <http://europa.eu.int/eur-lex/pl/dd/docs/1990/31990L0365-PL.doc>

¹³ Dyrektywa Rady 93/96/EWG z dnia 29 października 1993 r. w sprawie prawa pobytu dla studentów - <http://europa.eu.int/eur-lex/pl/dd/docs/1993/31993L0096-PL.doc>

¹⁴ Ta dyrektywa stanowi nowe kompleksowe uregulowanie praw obywateli Unii Europejskich w sferze swobody przepływu osób. Okres jej implementacji przez państwa członkowskie wynosi 2 lata i upływa 30 kwietnia 2006 r.

Warto również podkreślić, że celem wprowadzenia regulacji wspólnotowych było doprowadzenie do sytuacji, w której na terytorium każdego państwa członkowskiego obywatele innego państwa członkowskiego będą traktowani tak samo, jak obywatele tego państwa (zasada traktowania narodowego, zakaz bezpośredniej i pośredniej dyskryminacji w stosunku do obywateli miejscowych). W konsekwencji państwo członkowskie ma bezwarunkowy obowiązek uznania wszystkich praw i przywilejów, przysługujących obywatelowi innego państwa członkowskiego oraz zapewnienia skutecznej ochrony przed nakładaniem dodatkowych wymogów.

Zakaz stosowania przez państwa członkowskie wszelkich środków, mogących bezpośrednio lub pośrednio ograniczyć korzystanie ze swobody przepływu osób jest bardzo szeroki. Za niedopuszczalne mogą być uznane np. środki, stosowane bez dyskryminacji również wobec własnych obywateli, o ile można je potraktować jako przeszkody swobody przepływu osób (zob. orzeczenie TS *Wolf*, sprawa 154-155/87)¹⁵. Przepisy wspólnotowe nie mogą być jednak powoływane w stosunkach wewnętrznych obywatel – organy jego państwa członkowskiego, jako podstawa żądania uchylecia pewnych ograniczeń wewnętrznych, nałożonych zgodnie w przepisami prawa krajowego (zob. orzeczenie TS *Regina v. Saunders*, sprawa 175/78)¹⁶.

W chwili obecnej dla regulacji sytuacji prawnej pracowników najemnych podstawowe znaczenie, poza art. 39 TWE, ma rozporządzenie 1612/68 o swobodnym przepływie pracowników wewnątrz Wspólnoty, dyrektywa 68/360 o zniesieniu ograniczeń dotyczących podróżowania i pobytu pracobiorców państw członkowskich i członków ich rodzin wewnątrz Wspólnoty oraz rozporządzenie 1251/70 o prawie pracowników do pozostania w obszarze państwa członkowskiego po ustaniu zatrudnienia. Żaden z aktów prawa wspólnotowego nie zawiera jednak samej definicji pojęcia pracownika najemnego. W konsekwencji istotną rolę odegrało tu orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości Wspólnot Europejskich (TS).

TS podkreślił, że pojęcie „pracownik najemny” jest pojęciem prawa wspólnotowego (autonomicznym), które powinno być definiowane według kryteriów obiektywnych, charakteryzujących stosunek pracy. Trybunał stwierdził, że definicja tego pojęcia powinna być niezależna od wykładni, stosowanej przez organy poszczególnych państw członkowskich, dokony-

¹⁵ Zb. Orz. z 1988r., s. 3897, zob. http://europa.eu.int/smartapi/cgi/sga_doc?smartapi!celexplus!prod!CELEXnumdoc&lg=en&numdoc=61987J0154

¹⁶ Zb. Orz. z 1979r., s. 683, zob. http://europa.eu.int/smartapi/cgi/sga_doc?smartapi!celexplus!prod!CELEXnumdoc&lg=en&numdoc=61978J0175

wanej w oparciu o akty prawa krajowego (*Hoekstra* sprawa 75/63¹⁷). Zdaniem Trybunału „pracownik najemny” to osoba, która świadczy pracę na rzecz innej osoby i pod jej kierunkiem, w zamian za co otrzymuje wynagrodzenie. Nie ma natomiast znaczenia formalna podstawa prawna wykonywania pracy – status pracownika najemnego otrzymują zatem również np. stażyści (*Lawrie Blum v. Land Baden-Württemberg*, sprawa 66/85¹⁸).

Trybunał odniósł się również do kwestii nabycia statusu pracownika wspólnotowego przez osobę, zatrudnioną w niepełnym wymiarze czasu pracy, stwierdzając ostatecznie, iż czas zatrudnienia nie stanowi bariery w nabyciu tego statusu, ponieważ pojęcie „pracownika”, definiujące zakres podmiotowy fundamentalnej swobody wspólnotowego rynku nie może być interpretowane zawężająco. W konsekwencji status pracowników wspólnotowych mogą też uzyskać np. pracownicy sezonowi, czy też zatrudnieni na okres próbny (*Levin v. Staatssecretaris van Justitie*, sprawa 53/81¹⁹).

Analizując zakres pojęcia „pracownik” Trybunał podkreślił ponadto, że istotnym elementem jest tutaj rzeczywiste i skuteczne wykonywanie pracy – za pracownika najemnego nie będzie zatem uznana osoba, której działalność zawodowa ma charakter marginalny i dodatkowy (sprawa *Levin*). W konsekwencji statusu pracownika najemnego nie nabędzie np. osoba, wykonująca pracę w ramach systemu rehabilitacji dla osób uzależnionych (*Bettray v. Staatssecretaris van Justitie*, sprawa 344/87²⁰).

Z punktu widzenia wspólnotowej koncepcji „pracownika”, bez znaczenia dla nabycia tego statusu jest natomiast źródło finansowania wynagrodzenia pracownika, wysokość otrzymywanego wynagrodzenia oraz fakt posiadania (bądź nie) wystarczających środków na utrzymanie. Trybunał Sprawiedliwości wyraźnie odrzucił stanowisko, proponowane przez państwa członkowskie, zgodnie z którym wynagrodzenie, uzyskiwane przez pracownika, powinno być co najmniej wynagrodzeniem minimalnym w rozumieniu ustawodawstwa państwa członkowskiego (sprawa *Levin*).²¹

¹⁷ Zb. Orz. z 1964r., s. 177, zob. http://europa.eu.int/smartapi/cgi/sga_doc?smartapi!celexplus!prod!CELEXnumdoc&lg=en&numdoc=61963J0075

¹⁸ Zb. Orz. z 1986r., s. 2121, zob. http://europa.eu.int/smartapi/cgi/sga_doc?smartapi!celexplus!prod!CELEXnumdoc&lg=en&numdoc=61985J0066

¹⁹ Zb. Orz. z 1982r., s. 1035, zob. http://europa.eu.int/smartapi/cgi/sga_doc?smartapi!celexplus!prod!CELEXnumdoc&lg=en&numdoc=61981J0053

²⁰ Zb. Orz. z 1989r., s. 1621, zob. http://europa.eu.int/smartapi/cgi/sga_doc?smartapi!celexplus!prod!CELEXnumdoc&lg=en&numdoc=61987J0344

²¹ Zob. Mitrus, L.: *Swoboda przemieszczania się pracowników po przystąpieniu Polski do Unii Europejskiej*, Wydawnictwo LexisNexis, Warszawa 2003, s. 59-70.

Od wskazanego wyżej zakazu stosowania wszelkich restrykcji, które mogłyby być przeszkodą dla praw ekonomicznych, przyznanych obywatelom Unii w państwach członkowskich, już w Traktacie o utworzeniu WE dopuszczono pewne wyjątki. Podstawą do ograniczenia korzystania z praw swobodnego przepływu mogą być zasadniczo względy ochrony zdrowia publicznego, porządku publicznego, bezpieczeństwa publicznego²² oraz sfera zatrudniania w administracji publicznej. Z punktu widzenia tematu niniejszego artykułu zasadnicze znaczenie wydaje się mieć zasada derogacji, określona w art. 39 ust. 4 TWE, dotycząca zatrudnienia w służbach publicznych.²³

Zagadnienie to nie jest precyzyjnie określone w źródłach prawa pisanego WE, stąd również w tym zakresie pomocnym okazało się orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości. Zasadniczą konkluzją w tym zakresie jest, iż interpretacja TS ma tutaj charakter restryktywny – derogacja obejmować może tylko takie stanowiska w służbie publicznej, które obejmują stosowanie „kwalifikowanych aktów władzy” wobec osób fizycznych, a nie całą kategorię zatrudnienia w sektorze publicznym państwa członkowskiego. Trybunał wyraźnie zaznaczył, iż tak określone wyłączenie ma na celu ochronę ogólnego interesu państwa lub innych władz publicznych, ponieważ stanowiska, związane ze stosowaniem „kwalifikowanych aktów władzy” zakładają istnienie szczególnego „związku lojalności wobec państwa oraz obopólności praw i obowiązków, które stanowią fundament więzi obywatelskiej” (*Komisja v. Belgia*, sprawa 149/79).²⁴

Trybunał przyznał, że struktura i organizacja służby publicznej jest kompetencją państw członkowskich, ale zwrócił też uwagę na potrzebę jednolitej interpretacji i stosowania koncepcji „służby publicznej” w ramach całej Wspólnoty. Trybunał przychylił się tutaj do zastosowania podejścia „funkcjonalnego”, które umożliwiałoby wzięcie pod uwagę charakteru danego stanowiska w ramach instytucji i określenie, czy związane z nim funkcje

²² Art. 39 ust. 3 TWE oraz dyrektywa Rady 64/221/EWG w sprawie koordynacji środków dotyczących przemieszczania się i pobytu cudzoziemców, uzasadnionych względami porządku publicznego, bezpieczeństwa publicznego lub zdrowia publicznego.

²³ Zob. *Wymóg posiadania obywatelstwa państwa przyjmującego przy wykonywaniu funkcji, związanych ze sprawowaniem władzy publicznej, ze szczególnym uwzględnieniem finansów publicznych: w odniesieniu do jakich funkcji Państwa Członkowskie mogą wymagać własnego obywatelstwa? (wymóg obywatelstwa oparty na Artykule 39 Traktatu WE)*, opinia prawna przygotowana przez Steena Bruun – Nielsena w ramach projektu PHARE „Parlamentarne Procedury Legislacyjne”, <http://www1.ukie.gov.pl/WWW/dok.nsf/0/5F95F45COD83FBDEC1256E86002A-ECCC>

²⁴ Zb. Orz. 1980r.,s. 3881, zob. http://europa.eu.int/smartapi/cgi/sga_doc?smartapi!celexplus!prod!CELEXnumdoc&lg=en&numdoc=61979J0149

wykluczają dostęp obywateli innych państw członkowskich, czy nie (np. *Komisja v. Francja*, sprawa 307/84).²⁵ Trybunał podkreślił też, że charakter stosunku pracy (wynikający z prawa publicznego lub prywatnego) jest nieistotny, w przeciwnym razie państwa członkowskie mogłyby zbyt rozszerzając traktować kategorię wyłączenia (*Sotgiu*, sprawa 152/73).²⁶

Trybunał Sprawiedliwości, opracowując definicję służby publicznej prawodawstwa wspólnotowego, zwrócił uwagę na dwa kryteria konieczne: bezpośredni lub pośredni udział w realizacji uprawnień, nadanych przez prawo oraz wskazanie, że stanowisko w służbie publicznej musi obejmować obowiązki, mające na celu ochronę ogólnego interesu państwa lub innych władz publicznych.²⁷

Orzecznictwo TS, związane z interpretacją wyłączenia, wskazanego w art. 39 ust. 4 TWE zostało poparte stanowiskiem Komisji, która w marcu 1988r. wydała komunikat „Swobodny przepływ pracowników i dostęp do zatrudnienia w służbie publicznej państw członkowskich. Działanie Komisji w kwestii zastosowania art. 48 ust. 4²⁸ Traktatu Rzymskiego”.²⁹ Komisja odniosła się tu m.in. do definicji granic wyłączenia z orzecznictwa TS, biorąc również pod uwagę „obecne warunki dla ustanowienia jednolitego rynku”. Zdaniem Komisji wyłączenie obejmuje przede wszystkim klasyczne funkcje państwa i podobnych organów, np. sił zbrojnych, policji i innych organów, utrzymujących porządek publiczny, sądownictwa, organów podatkowych oraz korpusu dyplomatycznego.

W kwestii stanowisk poza dziedzinami „klasycznymi”, Komisja uznała, iż stanowiska w ministerstwach centralnych, władzach lokalnych i regionalnych oraz innych organach publicznych są objęte wyłączeniem wówczas, gdy obowiązki, związane z danym stanowiskiem wiążą się ze sprawowaniem władzy państwowej, np. przygotowaniem aktów prawnych, wdrażaniem tych aktów, monitorowaniem ich stosowania oraz nadzorem nad podległymi organami. Obecnie Komisja przyjęła węższą interpretację klauzuli derogacyjnej w tej kategorii (stanowisk, wykraczających poza klasyczne funkcje państwa) – np. klauzula obywatelstwa nie może być stosowana

²⁵ Zb. Orz. 1986, s. 1725, zob. http://europa.eu.int/smartapi/cgi/sga_doc?smartapi!celexplus!prod!CELEXnumdoc&lg=en&numdoc=61984J0307

²⁶ Zb. Orz. 1974, s. 153, zob. http://europa.eu.int/smartapi/cgi/sga_doc?smartapi!celexplus!prod!CELEXnumdoc&lg=en&numdoc=61973J0153

²⁷ Zob. *Komisja v. Belgia*, sprawa 149/79.

²⁸ Obecny art. 39 ust. 4 TWE.

²⁹ Dz. Urz. C72/2 z 1988r., zob. też Komunikat Komisji dot. swobodnego przepływu osób, COM (2002) 694/F - http://europa.eu.int/eur-lex/en/com/cnc/2002/com2002_0694en01.pdf

w odniesieniu do tworzenia projektów decyzji, związanych z wydawaniem zezwoleń budowlanych. Komisja wyraźnie zaznaczyła też, że państwa nie mogą wykluczać innych obywateli z testów rekrutacyjnych, rezerwować dalszych szkoleń zawodowych w organach publicznych tylko dla własnych obywateli, jak też zobowiązane są do wzajemnego uznawania doświadczenia zawodowego na podobnych stanowiskach w innych państwach członkowskich np. w kontekście stażu i wynagrodzenia.³⁰

W praktyce funkcjonowania w realiach państwa członkowskiego Unii Europejskiej równie istotną kwestią jest zakres uprawnień, wynikających ze wspólnotowej swobody przepływu osób (uregulowany głównie w aktach prawa wtórnego). W niniejszej pracy, z uwagi na zakres tematu, wspomniane zostaną jedynie te uprawnienia, które są szczególnie związane z mobilnością pracowników najemnych.

W ramach wspólnotowej swobody przepływu osób, pracownicy najemni posiadają szereg uprawnień, związanych z przekraczaniem granic. Art. 39 ust. 3b TWE wyraźnie wskazuje, iż swoboda przepływu pracowników obejmuje „przemieszczanie się na terytorium państw członkowskich”. Właściwe regulacje w tym zakresie wprowadzone zostały w drodze implementacji dyrektywy Rady 68/360/EWG w sprawie zniesienia ograniczeń w przemieszczaniu się i pobycie pracowników państw członkowskich i ich rodzin we Wspólnocie, wydanej 15 października 1968r., łącznie z rozporządzeniem Rady (EWG) 1612/68 w sprawie swobodnego przepływu pracowników wewnątrz Wspólnoty. W preambule dyrektywy stwierdzono, iż została wydana celem zniesienia ograniczeń, dotyczących przepływu i pobytu wewnątrz Wspólnoty, które będą dostosowane do praw i przywilejów przyznanych przez rozporządzenie Rady EWG nr 1612/68. Zaznaczono również, iż zasady stosowane do pobytu powinny na tyle, na ile to możliwe, zrównać status pracowników z innych państw członkowskich i członków ich rodzin ze statusem własnych obywateli (zasada traktowania narodowego).

Prawo „przemieszczania się na terytorium państw członkowskich” w pierwszej kolejności dotyczy prawa do swobodnego opuszczenia każdego kraju Unii Europejskiej, a następnie wjazdu i pobytu na terytorium innego państwa UE. Władze państwa członkowskiego nie mogą ustanawiać tu żadnych restrykcji,³¹ zarówno wobec własnych obywateli, jak i obywa-

³⁰ Zob. Komunikat Komisji dot. swobodnego przepływu osób, COM (2002) 694/F http://europa.eu.int/eur-lex/en/com/cnc/2002/com2002_0694en01.pdf

³¹ Oczywiście nie dotyczy to sytuacji, gdy np. zakaz opuszczania terytorium danego kraju UE związany jest z krajowymi regulacjami z zakresu prawa karnego, czy postępowania karnego.

teli innych państw członkowskich³². Niedopuszczalne jest więc np. żądanie spełnienia obowiązku uzyskania wizy wyjazdowej, nakładanie opłat wyjazdowych, odmowa wydania dokumentów, uprawniających do wyjazdu, czy też zakaz zabrania majątku ruchomego.³³ Wspólnotowy standard ochrony obywateli państw członkowskich UE w omawianym zakresie przewiduje, że prawo to może być realizowane w oparciu o ważny paszport lub dowód tożsamości (paszport musi być ważny co najmniej na wszystkie państwa członkowskie oraz państwa, przez które jego posiadacz musi przejechać, podróżując pomiędzy państwami członkowskimi). W sytuacji, gdy paszport jest jedynym dokumentem, na którego podstawie jego posiadacz może legalnie opuścić kraj, okres jego ważności nie może być krótszy niż pięć lat. W omawianej sytuacji państwo przyjmujące nie może wymagać wiz wyjazdowych lub równorzędnych dokumentów (z wyjątkiem członków rodziny pracownika, którzy nie są obywatelami żadnego z państw członkowskich)³⁴.

Prawo pobytu na terytorium innych państw członkowskich jest realizowane z kolei poprzez uzyskanie karty pobytu, którą państwa członkowskie UE wydają zgodnie z wzorcem, określonym w załączniku do dyrektywy 68/360/EWG³⁵ (karta pobytu winna przy tym zostać wydana bez żadnych opłat lub za opłatą nie przewyższającą opłat i podatków pobieranych od własnych obywateli za wydawanie dowodów tożsamości). Do wydania karty pobytu właściwe władze państwa członkowskiego mogą żądać od pracownika okazania dokumentu, na podstawie którego pracownik wjechał na ich terytorium oraz potwierdzenia zobowiązania pracodawcy do zatrudnienia bądź zaświadczenia o zatrudnieniu.³⁶ Minimalny standard ochrony pracowników migrujących, określony postanowieniami omawianej dyrektywy, wskazuje, iż karta pobytu musi być ważna na całym terytori-

³² Z zastrzeżeniem ograniczeń uzasadnionych względami porządku publicznego, bezpieczeństwa publicznego lub zdrowia publicznego.

³³ Zob. A. Ciesliński: *Wspólnotowe prawo gospodarcze*, C.H.Beck, Warszawa 2003 r., s. 79 i nast.

³⁴ Zmiana w tym zakresie (liberalizująca w/w postanowienie) została przewidziana w dyrektywie 2004/38/WE.

³⁵ Tekst oświadczenia: „Niniejsza karta wydawana jest na mocy rozporządzenia Rady Wspólnot Europejskich (EWG) nr 1612/68 z dnia 15 października 1968 r. oraz na mocy środków podjętych w celu realizacji dyrektywy Rady z dnia 15 października 1968 r.

Zgodnie z przepisami wyżej wymienionego rozporządzenia posiadacz takiej karty ma prawo do podjęcia i wykonywania pracy na terytorium na takich samych warunkach jak, stosownie do kraju wydającego kartę.”

³⁶ Dopelnienie formalności w celu uzyskania karty pobytu nie może stać na przeszkodzie w natychmiastowym podjęciu pracy przez osobę ubiegającą się o pracę na podstawie zawartej umowy.

um państwa członkowskiego, które ją wydało przez okres co najmniej 5 lat od daty wydania oraz automatycznie odnawialna. Przerwy w pobycie nie przekraczające sześciu kolejnych miesięcy oraz nieobecność, związana z odbywaniem służby wojskowej, nie powodują zmian okresu ważności karty. W przypadku, gdy pracownik podejmuje zatrudnienie w innym kraju UE na czas określony od trzech miesięcy do jednego roku u pracodawcy ważność karty pobytu może zostać ograniczona do planowego okresu zatrudnienia.³⁷ Ważna karta pobytu nie może zostać pracownikowi cofnięta tylko z powodu ustania zatrudnienia lub z powodu czasowej niezdolności do pracy na skutek choroby lub wypadku.³⁸

Dyrektywa 68/360/EWG wskazała również przypadki, gdy państwa członkowskie uznają prawo pracowników do pobytu na ich terytorium, nie wydając jednocześnie kart pobytu, aczkolwiek z możliwością żądania, by pracownik meldował swoją obecność na ich terytorium. Taka sytuacja występuje odnośnie:

- pracownika wykonującego pracę najemną w okresie do trzech miesięcy,
- pracownika, który mając pobyt na terytorium państwa członkowskiego, do którego z reguły powraca codziennie, lub co najmniej raz w tygodniu, jest zatrudniony na terytorium innego państwa członkowskiego,
- pracownika sezonowego, który posiada umowę o pracę poświadczoną przez właściwy organ państwa członkowskiego, na którego terytorium przybył w celu wykonywania pracy.

Kolejną obszerną sferą uprawnień pracowników, korzystających ze wspólnotowej swobody przeliny osób są prawa, związane z zatrudnieniem i wykonywaniem pracy, w sposób zasadniczo regulowane w drodze rozporządzenia Rady (EWG) 1612/68 w sprawie swobodnego przepływu pracowników wewnątrz Wspólnoty (aktu wywierającego bezpośrednie skutki w państwach członkowskich). W preambule tego aktu zaakcentowano, iż „prawo swobodnego przepływu pracowników, wykonywane w obiektywnych warunkach wolności i godności, wymaga zapewnienia faktycznej i prawnej równości traktowania we wszystkich sprawach, związanych z prowadzeniem przez nich działalności w charakterze pracowników najemnych oraz dotyczących dostępu do zasobów mieszkaniowych, a także

³⁷ Szczegółowe informacje odnośnie właściwości organów i terminów uzyskania karty pobytu – zob. „Informacja dla obywateli polskich wyjeżdżających do krajów Unii Europejskiej/Europejskiego Obszaru Gospodarczego” - <http://www.ms.gov.pl/docs/70/Poradnik.doc>

³⁸ W przypadku, gdy karta pobytu jest odnawiana po raz pierwszy, okres pobytu może być ograniczony, jednakże na okres nie krótszy niż na dwanaście miesięcy, jeżeli pracownik pozostaje bezrobotny nie z własnej woli w Państwie Członkowskim przez okres dłuższy niż dwanaście kolejnych miesięcy.

wyeliminowania wszelkich utrudnień mobilności pracowników, w szczególności w odniesieniu do prawa pracownika do połączenia z rodziną oraz warunków integracji rodziny w środowisku kraju przyjmującego”.

W art. 1 rozporządzenia podkreślono prawo do podjęcia pracy w charakterze pracownika najemnego na warunkach, obowiązujących obywateli państwa przyjmującego. Zasada niedyskryminacji wymaga tutaj m.in., by obywatele wszystkich państw członkowskich zostali objęci mechanizmem zapewnienia pierwszeństwa w dostępie do zatrudnienia, z jakiego korzystają zwykle pracownicy krajowi. W art. 2 rozporządzenia wyraźnie wskazano, iż pracodawcy i pracownicy z każdego państwa członkowskiego mogą wymieniać między sobą oferty pracy, zawierać i wykonywać umowy o pracę w sposób wolny od wszelkiej dyskryminacji. Działania takie powinny odbywać się zgodnie z obowiązującymi przepisami ustawowymi, wykonawczymi i administracyjnymi. Postanowienia rozporządzenia spowodują przy tym bezskuteczność wszelkich przepisów krajowych, które ograniczałyby lub uzależniały od spełnienia dodatkowych warunków przyjmowanie wniosków, składanie ofert pracy, dostęp do zatrudnienia i jego wykonywanie przez obywateli innych państw UE.³⁹

W rozporządzeniu jako przykłady niedopuszczalnych praktyk w państwach członkowskich wskazano w szczególności:

- określanie specjalnego trybu rekrutacji cudzoziemców;
- ograniczanie (w jakikolwiek sposób) możliwości zamieszczania w prasie lub za pośrednictwem innych mediów ogłoszeń o wolnych stanowiskach pracy lub uzależnianie takiej możliwości od spełnienia warunków innych niż te, które odnoszą się do pracodawców prowadzących działalność na terytorium danego państwa członkowskiego;
- uzależnianie dostępu do zatrudnienia w stosunku do osób, które nie mieszkają na terytorium tego państwa, od spełnienia warunku rejestracji w urzędach pracy lub utrudnianie rekrutacji indywidualnych pracowników.

Jak wskazano już wyżej, zasadniczym kryterium swobody w sferze podejmowania pracy jest kryterium niedyskryminacji z uwagi na obywatelstwo (zasada traktowania narodowego). Zakaz dyskryminacji w myśl art. 7 rozporzą-

³⁹ Przepis ten nie dotyczy warunków, odnoszących się do znajomości języków, jeśli jest ona niezbędna ze względu na charakter oferowanego miejsca pracy. Z drugiej strony wspólnotowy zakaz dyskryminacji powoduje bezskuteczność również postanowień porozumień zbiorowych lub indywidualnych, dotyczących dostępu do zatrudnienia, zatrudnienia, wynagrodzenia i innych warunków pracy albo zwolnienia w zakresie uprawniającym do stosowania warunków dyskryminujących pracowników, którzy są obywatelami innych państw członkowskich.

dzenia obejmuje nie tylko kwestie samego dostępu do zatrudnienia, ale również wszelkie warunki pracy, wynagrodzenia, czy zwolnienia.⁴⁰ Pracownik migrujący korzysta z takich samych przywilejów socjalnych i podatkowych jak pracownicy krajowi, ma też prawo dostępu do szkolenia w szkołach zawodowych i ośrodkach doskonalenia zawodowego - na tej samej podstawie i na tych samych warunkach, co pracownicy krajowi. Pracownik migrujący korzysta również z prawa do równego traktowania w zakresie przynależności do związków zawodowych i praw związkowych, w tym także prawa do głosowania i prawa do udziału w organach reprezentacji pracowniczej w przedsiębiorstwie. W art. 9 rozporządzenia wprost przewidziano również prawo korzystania przez pracowników migrujących z wszelkich praw i świadczeń, przyznawanych pracownikom krajowym w sprawach mieszkaniowych (w tym możliwości nabycia prawa własności do lokalu).⁴¹

Na zakończenie wątku dotyczącego uprawnień pracowników migrujących wspomnieć należy zasady koordynacji krajowych systemów zabezpieczenia społecznego (choć z punktu widzenia obranego tematu, jest to wątek raczej marginalny). Prawo wspólnotowe nie wprowadziło tutaj jednolitej regulacji, pozostawiając państwom swobodę kształtowania własnych systemów zabezpieczenia społecznego. Gwarancje wspólnotowe skierowane zostały jedynie w stronę zapewnienia ochrony w sytuacji, gdy w czasie aktywności zawodowej pracownicy podlegali systemom różnych państw członkowskich.⁴² Bezpośrednim celem regulacji w tym zakresie jest uzyskanie i zachowanie praw do świadczeń oraz określenie ich wysokości. Wspólnotowy standard minimalny przede wszystkim zapewnił tutaj sumowanie wszystkich okresów zatrudnienia i ubezpieczenia, branych pod uwagę zgodnie z ustawodawstwem poszczególnych państw, w których była wykonywana praca. Po drugie zaś ze względów praktycznych – na poziomie Wspólnoty przyjęto zasady wypłaty świadczeń osobom, które obrały miejsce zamieszkania na terytorium innych państw członkowskich niż to, w którym nabyte zostały prawa do świadczeń z tytułu zabezpieczenia społecznego.⁴³

⁴⁰ W przypadku pracowników, którzy utracą pracę zasada traktowania narodowego obejmuje również warunki powrotu do pracy lub ponownego zatrudnienia.

⁴¹ Zob. A. Cieśliński: *Wspólnotowe...*, op. cit., s. 116 – 119, L. Mitrus: *Swoboda przemieszczania się...*, op. cit. s. 121 i nast.

⁴² Zob. rozporządzenie 1408/71 o stosowaniu systemów zabezpieczeń socjalnych wobec przemieszczających się pracobiorców i pracowników samodzielnych, jak i członków ich rodzin, którzy przemieszczali się wewnątrz Wspólnoty.

⁴³ F. Emmert, M. Morawiecki: *Prawo europejskie*, Warszawa – Wrocław 2000, s. 305 – 333, I. Gajewska – Kraśnicka: *Swobodny przepływ osób (w:) Integracja europejska. Wprowadzenie*, pod red. M. Perkowskiego, Warszawa 2002, s. 193 i nast.

Wspomniane wyżej regulacje nie wyczerpują zakresu przedmiotowego wspólnotowej swobody przemieszczania się pracowników najemnych. W istotnym stopniu wskazują jednak kierunki dopuszczalnych działań, związanych z kształtowaniem sytuacji prawnej (i faktycznej) osób, objętych katalogiem tych praw. Wszystkie one z kolei muszą być uwzględniane w bieżącej działalności pracodawców (niezależnie od struktury organizacyjnej) w obliczu sfinalizowania procesu akcesji Polski do Unii Europejskiej, a co za tym idzie – możliwości pojawienia się na rynku pracy osób, korzystających z nowego systemu gwarancji ochrony ich uprawnień.