

Katarzyna PURC-KUROWICKA*
Politechnika Rzeszowska

PRAWA WYNIKAJĄCE ZE SWOBODY PRZEPLYWU OSÓB W UNII EUROPEJSKIEJ

W artykule przedstawiono zagadnienia dotyczące praw wynikających z zasady swobodnego przepływu osób. Dokonano wnikliwej analizy praw pracownika do: opuszczenia kraju ojczystego i wjazdu na terytorium innego państwa członkowskiego, pobytu w państwie przyjmującym, poszukiwania i podejmowania zatrudnienia oraz prawa pracowników, którzy ukończyli działalność zawodową. Uwagę poświęcono również sytuacji rodzin pracowników migrujących.

Swoboda przepływu osób to jeden z fundamentów, na którym oparta jest Unia Europejska. Z punktu widzenia indywidualnych osób prawa gwarantowane przez tę swobodę są jednymi z najistotniejszych we wspólnotowym porządku prawnym. Wymiar tej wolności jest niezwykle rozległy, gdyż dotyczy zarówno kwestii politycznych, gospodarczych, ekonomicznych, socjalnych, społecznych, kulturowych oraz demograficznych.

Pierwszym z podstawowych praw wynikającym ze swobody przepływu osób w Unii Europejskiej jest, wynikające z przepisu art. 39 TWE, prawo pracownika do wyjazdu z państwa ojczystego w celu podjęcia pracy w innym państwie członkowskim. Art. 39 ust. 3b Traktatu WE stanowi, że wolność migracji obejmuje prawo do przyjmowania ofert zatrudnienia, swobodnego przemieszczania się w tym celu na terytorium państw członkowskich, jak również prawo pobytu w państwie przyjmującym w celu świadczenia tam pracy. Sformułowanie o „swobodnym przemieszczaniu się na terytorium państw członkowskich” obejmuje w pierwszej kolejności prawo opuszczenia własnego kraju oraz wjazd do innego państwa członkowskiego.¹

Zakres formalności związanych z przekroczeniem granic przez pracowników migrujących uregulowała dyrektywa nr 68/360 z 15 października 1968 roku o zniesieniu restrykcji w regulacjach dotyczących przemieszczania się oraz pobytu we Wspólnocie pracowników z państw członkowskich i ich rodzin.² Została ona wydana łącznie z rozporządzeniem nr 1612/68 o swobodzie przemieszczania się pracowników we Wspólnocie.³ Przyjęcie tych aktów prawnych stanowiło ostatni etap stopniowego

* Mgr Katarzyna Purc-Kurowicka, Katedra Prawa i Administracji, Wydział Zarządzania i Marketingu, Politechnika Rzeszowska

¹ L. Mitrus, *Swoboda przemieszczania się pracowników po przystąpieniu Polski do Unii Europejskiej*, Warszawa 2003, s. 104.

² Dyrektywa Rady (EWG) nr 68/360 z dnia 15 października 1968 r. w sprawie zniesienia ograniczeń w przemieszczaniu się i pobycie pracowników Państw Członkowskich i ich rodzin we Wspólnocie.

³ Rozporządzenie Rady (EWG) nr 1612/68 z 15 października 1968 r. w sprawie swobodnego przepływu pracowników wewnątrz Wspólnoty.

wprowadzania swobody przemieszczania się pracowników do końca okresu przejściowego, przewidzianego w pierwotnym brzmieniu Traktatu o ustanowieniu Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej, tj. do 31 grudnia 1969 roku. Cel wspomnianej dyrektywy został zaznaczony w jej tytule. Kwestii obowiązków związanych z przekraczaniem granic dotyczą art. 1-3, pozostała zaś część odnosi się do prawa pobytu. Dyrektywa ma przede wszystkim usunąć przeszkody ograniczające swobodę przemieszczania się pracowników w Unii Europejskiej. Została ona wydana w okresie istnienia Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej i znosi wszelkie ograniczenia w migracji w celach zarobkowych.⁴

W zakresie prawa wyjazdu artykuł 2 dyrektywy stanowi, że państwo pochodzenia jest zobowiązane zapewnić pracownikowi i jego rodzinie prawo opuszczenia swojego terytorium w celu podjęcia pracy w innym państwie członkowskim. Wszelkie uregulowania wewnętrzne, które uniemożliwiają lub utrudniają taki stan rzeczy, uznawane są za sprzeczne ze swobodą przepływu osób.⁵ Realizacja tego prawa może być jedynie uzależniona od przedstawienia przez osobę wyjeżdżającą dowodu tożsamości lub paszportu. Na państwie ojczystym spoczywa ponadto obowiązek zapewnienia swoim obywatelom wymaganych dokumentów, które będą ważne we wszystkich państwach członkowskich. Wspomniany artykuł wyklucza ewentualność nakładania przez państwo członkowskie obowiązku posiadania wiz wyjazdowych.⁶

Podobne obowiązki wobec państw członkowskich w stosunku do osób wjeżdżających na ich terytoria przewiduje artykuł 3 dyrektywy. Zobowiązuje on władze krajowe do tego, by zezwolić na wjazd za samym okazaniem ważnego dowodu tożsamości lub paszportu. Dokument taki powinien w szczególności stwierdzać obywatelstwo jego posiadacza. Paszport musi być ważny, co najmniej na wszystkie członkowskie państwa oraz kraje, przez które posiadacz paszportu musi przejechać, podróżując pomiędzy państwami członkowskimi. Jeżeli paszport jest jedynym dokumentem, na podstawie którego jego posiadacz może legalnie opuścić kraj, okres jego ważności nie może wynosić mniej niż pięć lat.⁷ Od obywateli innych państw członkowskich nie można wymagać żadnych wiz wjazdowych lub innych równorzędnych dokumentów. To samo dotyczy prawa wjazdu uprawnionych członków rodziny pracownika. Jedynym dopuszczalnym wyjątkiem od tej zasady jest przypadek tych członków rodziny, którzy nie są obywatelami państwa członkowskiego. W stosunku do takich osób można wprowadzać obowiązek wizowy, jednakże art. 3 dyrektywy zawiera deklarację, wedle której państwa członkowskie przyznają im wszelkie ułatwienia w celu uzyskania niezbędnych wiz.⁸

W orzeczeniu do sprawy *Royer* ETS uznał, że „prawo przynależnych państwa członkowskiego do wstępu na terytorium innego państwa członkowskiego i pobytu tam dla celów określonych przez Traktat – w szczególności dla poszukiwania zatrudnienia lub jego wykonywania w charakterze osoby zatrudnionej lub samozatrudniającej się, a także w celu dołączenia do małżonka lub innych członków rodziny – jest prawem nadanym bezpośrednio przez Traktat lub ewentualnie przez przepisy wykonawcze do Traktatu”.⁹

⁴ A. Świątkowski, *Swoboda przepływu pracowników*, „Prawo i życie” 1999, nr 3, s. 13-14.

⁵ A. Cieśliński, *Wspólnotowe prawo gospodarcze*, Warszawa 2003, s. 78.

⁶ J. Dudzik, *Swoboda przepływu pracowników*, [w:] Ryszard Skubisz, Ewa Skrzydło-Tefelska (red.), *Prawo europejskie-zarys wykładu*, Lublin 2003, s. 255.

⁷ J. Galster, C. Mik, *Podstawy europejskiego prawa wspólnotowego. Zarys wykładu*, Toruń 1998, s. 237.

⁸ F. Emmert, M. Morawiecki, *Prawo europejskie*, Warszawa-Wrocław 1999, s. 322.

⁹ Wyrok ETS z dnia 8 kwietnia 1976 r. w sprawie 48/75 *Royer*.

Wynika więc z tego, że prawo przekraczania granic pomiędzy państwami członkowskimi wynika wprost z prawa pierwotnego. Spełnienie wymaganych formalności nie jest tym samym przesłanką nabycia tego prawa – wymóg okazania paszportu związany jest jedynie z technicznymi aspektami korzystania z prawa do migracji.¹⁰ Jest to dość szczególny przykład zapewniania przez prawo wspólnotowe ochrony osobie w stosunkach z własnym państwem ze względu na podleganie jednej ze swobód traktatowych i napotykanie barier w jej realizacji. Władze są więc zobowiązane stosować się do zasad wspólnotowych, w tym precyzyjnie uzasadniać odmowę korzystania ze swobody oraz poddania jej weryfikacji sądowej.¹¹

Z orzecznictwa Trybunału wynika ponadto, że państwa członkowskie nie mogą wymagać od pracownika wjeżdżającego na ich terytorium przedstawienia celu podróży lub wykazania wystarczających środków finansowych, jeżeli od odpowiedzi na te pytania uzależniona jest decyzja, co do prawa wjazdu. Podobnie nie można wymagać, aby pracownik już przy przekraczaniu granicy wykazał się dowodem zatrudnienia.¹²

Kolejnym prawem, mającym swoje źródło w zasadzie swobodnego przemieszczania się pracowników w UE, jest prawo pobytu w państwie przyjmującym. Artykuł 39 ust. 3b Traktatu WE stanowi, że swoboda przemieszczania się pracowników obejmuje m.in. „prawo pobytu w państwie członkowskim w celu świadczenia pracy zgodnie z przepisami prawnymi i administracyjnymi regulującymi zatrudnienie obywateli tego państwa”. Natomiast zakres formalności związanych z prawem pobytu w innym państwie członkowskim niż kraj ojczysty regulują art. 4-10 dyrektywy 68/360. Wiele zagadnień dotyczących prawa pobytu osób migrujących sprecyzowało również orzecznictwo Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości. ETS konsekwentnie stoi na stanowisku, że przysługujące obywatelom państw członkowskich prawo pobytu w innym państwie członkowskim niż kraj ojczysty wynika bezpośrednio z Traktatu WE lub środków przyjętych w celu wprowadzenia go w życie.

W związku z powyższym, aby państwa członkowskie mogły przyznać pracownikom i ich rodzinom prawo pobytu, nieodzowne jest uzyskanie „zezwolenia na pobyt obywatela państwa członkowskiego Wspólnoty Europejskiej”. Od pracownika można wymagać okazania dokumentu, na podstawie którego wjechał na terytorium państwa przyjmującego, oraz potwierdzenia przyjęcia do pracy lub zaświadczenia o zatrudnieniu. Jeśli owe dokumenty zostaną przedstawione, wówczas pracownik może ubiegać się o wydanie mu pozwolenia na pobyt. Pozwolenie jest wydawane w formie dokumentu, a jego ważność jest przedłużana bezpłatnie lub po opłaceniu kwoty nieprzekraczającej opłat i podatków pobieranych od własnych obywateli za wydanie dokumentu tożsamości (treść takiego pozwolenia jest określona w załączniku do dyrektywy nr 68/360). Natomiast wizy dla członków rodzin pracowników migrujących będących obywatelami państw trzecich są bezpłatne.¹³

Zakres zezwolenia na pobyt precyzuje artykuł 6 dyrektywy. Stanowi on, iż pozwolenie jest wydawane na okres 5 lat i automatycznie odnawiane w okolicznościach, gdy nie ulegnie zmianie sytuacja pracownika. Ponadto musi być ono ważne na terytorium

¹⁰ J. Hanlon, *European Community Law*, London 2003, s. 187.

¹¹ A. Cieśliński, *Wspólnotowe prawo...*, *op. cit.*, s. 79.

¹² J. Dudzik, *Swoboda przepływu...*, *op. cit.*, s. 255.

¹³ L. Mitrus, *Swoboda przemieszczania się pracowników po...*, *op. cit.*, s. 110.

państwa członkowskiego, które je wydało.¹⁴ Dokument ten potwierdza prawo pobytu w danym kraju członkowskim, w którym przebywa zainteresowana osoba, i chociaż wydawany jest przez władze tego państwa, to sama istota prawa nie wypływa jednak z decyzji władz państwowych, lecz z prawa wspólnotowego.¹⁵ Pracownik ma obowiązek zawiadomienia władz o swojej obecności, ponieważ jak stwierdził Trybunał, władze państwowe mają prawo wiedzieć o fakcie przebywania obcokrajowców na terytorium swojego państwa. Z drugiej strony, Trybunał podkreślił, że termin na zawiadomienie władz, jak również kara za brak tej czynności muszą być rozsądne.¹⁶

Obowiązek uzyskania pozwolenia dotyczy również członków rodziny pracownika. Do jego uzyskania konieczne jest przedstawienie dokumentu, na podstawie którego wjechali do państwa członkowskiego, dowodu pokrewieństwa z pracownikiem oraz dowodu pozostawania na utrzymaniu pracownika lub posiadania wspólnego miejsca zamieszkania.¹⁷ Jednakże w pewnych sytuacjach państwa członkowskie uznają prawo pobytu na swoich terytoriach bez wydawania zezwolenia na pobyt (art. 8 omawianej dyrektywy). Mowa tu o osobach, które w państwie przyjmującym będą zatrudnione na z góry określony czas. Chodzi tu o:

- pracowników prowadzących działalność jako osoba zatrudniona, gdy okres zatrudnienia nie przekroczy 3 miesięcy (dokument, na podstawie którego dana osoba przybyła na terytorium państwa członkowskiego oraz oświadczenie pracodawcy o przewidywanym okresie zatrudnienia są wystarczającą podstawą pobytu);
- pracowników przygranicznych, czyli osoby podejmujące zatrudnienie w innym niż swój ojczysty kraj (będącym oczywiście państwem członkowskim), ale codziennie lub co najmniej raz w tygodniu powracające do swojego rodzimego miejsca zamieszkania (kompetentne władze państwa, w którym są oni zatrudnieni, mogą wydać takim pracownikom specjalne pozwolenia ważne 5 lat i podlegające automatycznej prolongacie);
- pracowników sezonowych, posiadających umowę poświadczoną przez właściwy organ państwa członkowskiego, na terytorium którego przybyli prowadzić swoją działalność.¹⁸

Nie zważając na samo pozwolenie pobytu, uprawnione organy państwowe mogą egzekwować od wszystkich obywateli UE przestrzeganie przepisów związanych z ewidencją ludności i statystyką, w tym kontrolować ruchy ludności, żądać noszenia przy sobie dowodów tożsamości oraz zameldowania się. Nie może jednak dojść do sytuacji, w której uzyskanie prawa pobytu zależne jest od dobrej woli tych państw, bowiem prawo pobytu uznawane jest za jedno z praw podstawowych gwarantowanych przez system wspólnotowy. Dlatego pozwolenie i inne akty administracyjne mają charakter wyłącznie deklaracyjny, a więc prawa tego nie nadają, a potwierdzają jego istnienie. Tym samym zaniedbanie obowiązku zwrócenia się o wydanie pozwolenia na pobyt albo niedopełnienie

¹⁴ Dyrektywa Rady (EWG) nr 68/360 z dnia 15 października 1968 r. w sprawie zniesienia ograniczeń w przemieszczaniu się i pobycie pracowników Państw Członkowskich i ich rodzin we Wspólnocie.

¹⁵ Wyrok ETS w sprawie 118/75 *Watson and Belmann*.

¹⁶ M. Wiktorowicz, *Swoboda przepływu pracowników w Unii Europejskiej*, „Prawo Unii Europejskiej”, 2004, nr 1, s. 60.

¹⁷ Rozporządzenie Rady (EWG) nr 1612/68 z 15 października 1968 r. w sprawie swobodnego przepływu pracowników wewnątrz Wspólnoty.

¹⁸ L. Mitrus, *Swoboda przemieszczania się pracowników po..., op. cit.*, s. 114.

wszystkich formalności administracyjnych nie może tego prawa kwestionować, a tym bardziej stanowić samoistnej podstawy zakazu pobytu lub nakazu deportacji. W takiej sytuacji władze mogą stosować jedynie sankcje karne, jak za wykroczenie, oczywiście mając na uwadze proporcjonalność i unikanie represji surowszych niż wobec własnych obywateli popełniających podobne czyny. Za nieproporcjonalne uznaje się takie kary, które mogłyby stanowić realną przeszkodę dla swobodnego przepływu osób.¹⁹

Zgodnie z prawem wtórnym UE pracownicy przybywający z jednego państwa członkowskiego do drugiego mają prawo do nabycia potrzebnego im mieszkania. Oznacza to, że nawet wtedy, gdy dany kraj członkowski Unii Europejskiej korzysta z tzw. derogacji w postaci możliwości ograniczenia obrotu nieruchomościami pomiędzy krajowcami a cudzoziemcami (choćby z Unii Europejskiej), musi on umożliwić obywatelom innych państw członkowskich nabycie mieszkania niezbędnego im w związku z pracą. Na przykład Dania korzystająca z derogacji wprowadziła u siebie stosowne regulacje pozwalające na nabywanie mieszkań pracownikom pochodzącym z państw Unii Europejskiej, ale ograniczając to prawo w sytuacji, gdyby chcieli oni kupić więcej mieszkań niż jest to niezbędne do wykonywania pracy.²⁰

Następnym z elementów swobody przemieszczania się pracowników jest prawo poszukiwania i podejmowania zatrudnienia. Rozważania nad tą kwestią należy rozpocząć od stwierdzenia, że w prawie wspólnotowym centralnym pojęciem swobody przemieszczania się jest wolny wybór miejsca pracy w jednym z państw członkowskich.²¹

Artykuł 39 ust. 3a Traktatu WE jako prawo wynikające ze swobody przemieszczania się pracowników określa możliwość „przyjmowania przedstawionych ofert zatrudnienia”. Literalna wykładnia przytoczonego uregulowania mogłaby sugerować, że obywatelom państw członkowskich przysługuje jedynie możliwość akceptowania propozycji podjęcia pracy. Jednak przy takim stanie faktycznym prawo do swobodnego przepływu zależne byłoby od istnienia konkretnej oferty zatrudnienia. Dlatego też Europejski Trybunał Sprawiedliwości nie zgodził się z taką wykładnią i w swoim orzecznictwie uznał, że swoboda przemieszczania się pracowników obejmuje również możliwość aktywnego poszukiwania pracy.²²

Do momentu znalezienia pracy pracownik nie musi posiadać zezwolenia na pobyt, gdyż uzyskanie pozwolenia wymaga przedstawienia dowodu zatrudnienia. Co ciekawe, za pracownika uważa się daną osobę już od momentu poszukiwania miejsca pracy. Nie traci ona tego charakteru nawet po zakończeniu okresu zatrudnienia.²³

W praktyce wyniknął problem maksymalnego dopuszczalnego czasu poszukiwania pracy. Trybunał stwierdził, że ustalenie tego czasu zależy od przepisów krajowych, jednak w ograniczonym zakresie. Dopuszczalny okres poszukiwania pracy musi być określony w sposób rozsądny. W tym czasie pracownik musi mieć możliwość ustalenia ofert pracy zgodnie z jego kwalifikacjami i podjęcia niezbędnych kroków w celu zatrudnienia. Trybunał opowiedział się za okresem sześciomiesięcznym, jako wystarczającym do znalezienia pracy. Jeżeli po upływie tego okresu pracownik nie podjął zatrudnienia,

¹⁹ A. Cieśliński, *Wspólnotowe prawo...*, op. cit., s. 81.

²⁰ A. Nowak-Far, *Integracja europejska. Prawo i instytucje*, Warszawa 2001, s. 128.

²¹ I. Gajewska-Kraśnicka, *Swobodny przepływ osób*, [w:] M. Perkowski (red.), *Integracja europejska. Wprowadzenie*, Warszawa 2002, s. 193.

²² L. Mitrus, *Swoboda przemieszczania się pracowników po...*, op. cit., s. 115.

²³ Ch. Zacker, S. Wernicke, *Prawo europejskie w pytaniach i odpowiedziach*, Warszawa 2000, s. 178.

wówczas państwo przyjmujące może go deportować. Pracownik może uniknąć deportacji, jeżeli wykaże, że przez ten czas aktywnie poszukiwał pracy i ma uzasadnione szanse na jej uzyskanie.²⁴

Prawo pobytu w innym państwie członkowskim nie będzie jednak przysługiwało, jeżeli wedle obiektywnych przesłanek dana osoba nie będzie miała możliwości znalezienia pracy.²⁵ Przy czym urzędy pracy zobowiązane są do udzielania obywatelom innych państw członkowskich takiej samej pomocy, jakiej udzielają obywatelom innego państwa. Dotyczy to głównie przepisów oraz praktyk obejmujących:

- szczególny tryb rekrutacji pracowników cudzoziemców;
- ograniczenie ofert pracy w prasie lub w innych środkach przekazu lub ich uzależnienie od innych warunków niż te, które są stosowane wobec pracodawców prowadzących działalność na terenie danego państwa członkowskiego;
- uzależnienie dostępu do zatrudnienia osób niezamieszkałych na obszarze danego państwa od rejestracji w urzędach pracy lub wprowadzania utrudnień tej rejestracji.²⁶

Pracowników pochodzących z państw członkowskich nie obejmują ustalone w poszczególnych państwach restrykcje, co do procentowego ograniczenia liczby osób zatrudnionych przy realizacji danego przedsięwzięcia w określonej branży, regionie czy na poziomie ogólnopństwowym. Państwo członkowskie nie może więc ustalić procentowego progu, po przekroczeniu którego mogłoby ograniczać uprawnienie do podejmowania zatrudnienia obywatela Unii, który nie jest jednocześnie obywatelem tego państwa.²⁷ Osoby zatrudnione i ich rodziny są traktowane zgodnie z tak zwaną klauzulą narodową, czyli przysługuje im dostęp do wszelkiego rodzaju ułatwień i świadczeń socjalnych na tych samych zasadach, co własnym obywatelom danego państwa, w którym przebywają.²⁸

Na uregulowania dotyczące swobody przemieszczania się osób składa się również prawo pracowników, którzy ukończyli działalność zawodową w danym państwie członkowskim. Jednym z uprawnień, które przysługują takim pracownikom, jest możliwość pozostania w państwie świadczenia pracy po zakończeniu kariery zawodowej. Prawo to jest konsekwencją wcześniejszego zatrudnienia w danym państwie.²⁹

Zasady pozostania w państwie przyjmującym po ustaniu zatrudnienia zostały sprecyzowane w rozporządzeniu nr 1251/70 o prawie pracowników do pozostania na terytorium państwa członkowskiego po ustaniu zatrudnienia w tym państwie.³⁰ Preambuła rozporządzenia podkreśla, że z prawa pobytu uzyskanego przez pracowników w trakcie zatrudnienia wynika dodatkowe prawo pozostania na terytorium państwa po tym okresie.

²⁴ J. Dudzik, *Swoboda przepływu...*, op. cit., s. 257.

²⁵ Orzeczenie ETS w sprawie 171/91 *Tsotras* z 25 maja 1993 r.

²⁶ L. Florek, *Europejskie prawo pracy*, Warszawa 2005, s. 42.

²⁷ M. Łazęcki, *Aspekty obywatelstwa europejskiego związane ze swobodą przemieszczania się i wyborem miejsca pobytu*, "Prawo Unii Europejskiej", 2004, nr 7-8, s. 75.

²⁸ W. Czapliński, *I filar Unii Europejskiej*, [w:] J. Barcz (red.) *Prawo Unii Europejskiej. Zagadnienia systemowe*, Warszawa 2003, s. 81.

²⁹ Artykuł 39 ust. 3 d Traktatu WE.

³⁰ Rozporządzenie Komisji (EWG) nr 1251/70 z dnia 29 czerwca 1970 r. w sprawie prawa pracowników do pozostania na terytorium Państwa Członkowskiego po uprzednim wykonywaniu pracy. Rozporządzenie Komisji (WE) nr 635/2006 z dnia 25 kwietnia 2006 r. uchylające rozporządzenie (EWG) nr 1251/70, dotyczące prawa pracowników do pozostania na terytorium państwa członkowskiego po ustaniu zatrudnienia w tym państwie.

Zakresem podmiotowym rozporządzenia objęci są obywatele państw członkowskich, którzy byli zatrudnieni na terytorium innego państwa członkowskiego, ale przestali tam pracować ze względu na utratę zdolności pracy, niemożność kontynuacji lub osiągnięcie wieku emerytalnego. Członkowie ich rodzin korzystają oczywiście z prawa pochodnego, wywiedzonego z uprawnień nabytych przez pracownika, nawet jeżeli on sam zmarł.³¹

Nabycie przez pracownika prawa do pozostania w państwie członkowskim, które nie jest ojczyzną, zostało w prawie wspólnotowym uzależnione od osiągnięcia określonego wieku, długości okresu pobytu w danym kraju oraz posiadania stażu zatrudnienia. Aby uzyskać prawo pozostania na terytorium państwa przez osobę, która nabyła uprawnienia emerytalne, niezbędne jest uprzednie 12-miesięczne zatrudnienie lub prowadzenie działalności gospodarczej oraz nieprzerwany 3-letni okres zamieszkania w tym państwie. W przypadku utraty zdolności do pracy i otrzymywania renty inwalidzkiej wymaga się, co najmniej 2-letniego okresu poprzedniego zamieszkania na terytorium państwa.³²

Wykazanie ciągłości pobytu w okresie zatrudnienia oraz skorzystanie z prawa pozostania jest uzależnione od spełnienia określonych formalności. Ciągłość pobytu może być wykazana wszelkimi środkami dowodowymi dopuszczalnymi w państwie pobytu. Okresu tego nie przerywają czasowe nieobecności nieprzekraczające łącznie 3 miesiące w roku ani też dłuższe okresy nieobecności związane z obowiązkiem odbycia służby wojskowej. Za okres zatrudnienia uważane są ponadto okresy nieobecności spowodowane chorobą lub wypadkiem oraz okresy bezrobocia z przyczyn niezależnych od pracownika, jeżeli właściwy urząd zatrudnienia poświadczy taki fakt. Jeżeli więc niezdolność do pracy została wywołana wypadkiem przy pracy lub chorobą zawodową, uprawniającą pracownika do otrzymania od instytucji danego państwa renty z tytułu całkowitej lub częściowej niezdolności do pracy, nie mają zastosowania żadne warunki odnośnie okresu stałego pobytu. Chwilowe przerwy w pobytku również nie przerywają biegu wymienionych wyżej terminów.³³

O przyznanie prawa pobytu wystąpić można w okresie 2 lat od ustania zatrudnienia lub prowadzonej działalności. Państwo nie powinno czynić formalnych przeszkód w tym zakresie, wydając za niewielką opłatą pozwolenie ważne na cały swój obszar przez 5 lat i automatycznie odnawialne.³⁴ Należy zwrócić uwagę, że wydanie zezwolenia ma jedynie charakter deklaracyjny.

Analizując uprawnienia pracowników, którzy zakończyli działalność zawodową, należy wskazać dyrektywę nr 90/365 o prawie pobytu pracowników i osób prowadzących działalność na własny rachunek, którzy ukończyli działalność zawodową. Dyrektywa ta ma inny zakres podmiotowy niż rozporządzenie nr 1251/70, gdyż dotyczy ona pracowników, którzy nie skorzystali z prawa do swobodnego przemieszczania się podczas prowadzenia działalności zawodowej. Zaś na zamieszkanie w innym państwie członkowskim zdecydowali się dopiero po zakończeniu kariery zawodowej w kraju ojczystym.³⁵ Dyrektywa ta wprowadza dwa warunki przyznania prawa pobytu:

³¹ A. Cieśliński, *Wspólnotowe prawo...*, op. cit., s. 98.

³² M. Szyłko-Skoczny, *Prawne i społeczne aspekty swobodnego przepływu pracowników w kontekście wejścia Polski do Unii Europejskiej*, [w:] A. Stepniak (red.), *Swobodny przepływ pracowników w kontekście wejścia Polski do Unii Europejskiej: praca zbiorowa*, Warszawa 2001, s. 164.

³³ L. Mitrus, *Swoboda przemieszczania się pracowników po...*, op. cit., s. 143.

³⁴ A. Cieśliński, *Wspólnotowe prawo...*, op. cit., s. 99.

³⁵ Dyrektywa Rady (EWG) nr 90/365 z dnia 28 czerwca 1990 r. o prawie pobytu pracowników i osób prowadzących działalność na własny rachunek, którzy zakończyli działalność zawodową.

- 1) posiadanie odpowiednich środków finansowych na pokrycie kosztów pobytu;
- 2) posiadanie ubezpieczenia chorobowego.³⁶

W związku z powyższym osobom, które zaprzestały pracy i działają na zasadzie samozatrudnienia oraz członkom ich rodzin przysługuje prawo pobytu pod warunkiem, że korzystają z ubezpieczenia na wypadek choroby i pobierają rentę inwalidzką, emeryturę, rentę przysługującą im jako ofiarom wypadku lub choroby zawodowej albo pobierają rentę po zmarłym, albo też dysponują innymi wystarczającymi środkami utrzymania. Środki te muszą być wystarczające i usuwać wszelkie niebezpieczeństwo, że pobierająca je osoba będzie zgłaszać roszczenia wobec instytucji pomocy społecznej.³⁷

Omawiając zagadnienia związane ze swobodą przepływu pracowników migrujących w Unii Europejskiej, nie sposób pominąć kwestii dotyczących ich rodzin. Dla zdecydowanej większości osób planujących podjąć zatrudnienie w innym państwie bardzo istotne są właśnie prawa regulujące tę sytuację.

Z rozporządzenia nr 1612/68 jasno wynika, że całkowite wyeliminowanie przeszkód w swobodnym przepływie pracowników wymaga zagwarantowania pracownikowi prawa do połączenia się z rodziną i zapewnienia jej możliwości prawidłowego funkcjonowania w państwie przyjmującym.³⁸

Prawo wspólnotowe nie obejmuje swoim zakresem całych „rodzin pracowników migrujących”. W świetle art. 10 ust. 1 rozporządzenia 1612/68, który jest podstawowym przepisem określającym zakres podmiotowy „rodzin pracowników migrujących”, prawo do osiedlania się razem z pracownikiem migrującym mają, bez względu na obywatelstwo, następujące osoby: jego współmałżonek, zstępni w wieku poniżej 21 lat lub pozostający na utrzymaniu pracownika oraz wstępni pracownika lub jego małżonka pozostający na utrzymaniu pracownika.³⁹

Prawodawca wspólnotowy wskazał więc konkretne osoby, które w rozumieniu rozporządzenia nr 1612/68 objęte są zakresem uregulowań z zakresu swobody migracji jako członkowie rodzin pracowników. Jest to wyliczenie wyczerpujące. Poza tym, aby można było mówić o stosowaniu tego przepisu, musi dojść do przemieszczenia się pracownika, a nie któregośkolwiek z członków jego rodziny. Na przykład można tu podać sytuację, w której dziecko obywatela Unii Europejskiej przenosi się do innego państwa członkowskiego w celu studiowania, ale jego rodzice pozostają w kraju ojczystym – dziecko nie może powoływać się na prawa przysługujące członkom rodzin pracowników migrujących.⁴⁰

Dokładne zdefiniowanie zakresu podmiotowego omawianych uregulowań jest przedmiotem orzecznictwa ETS, bowiem art. 10 ust. 1 omawianego rozporządzenia nie definiuje pojęcia „małżonka”, „zstępnych” ani „pozostawania na utrzymaniu pracownika”, co też pozostawiało wiele niejasności. Zgodnie więc z orzecznictwem Trybunału, pojęcie małżonka obejmuje jedynie osoby pozostające w formalnym związku małżeńskim.⁴¹ W sprawie *Reed* chodziło o rozstrzygnięcie, czy w świetle art. 10

³⁶ I. Boruta, *Swoboda przepływu osób*, [w:] J. Barcz (red.), *Prawo Unii Europejskiej. Prawo materialne i praktyki*, Warszawa 2003, s. 76.

³⁷ K. Hailbronner, *Swoboda przepływu osób*, [w:] M. A. Dauses (red.), *Prawo gospodarcze Unii Europejskiej*, Warszawa 2001, s. 288.

³⁸ J. Dudzik, *Swoboda przepływu...*, *op. cit.*, s. 252.

³⁹ J. Justyński, *Podstawy prawne polityk gospodarczych Unii Europejskiej*, Toruń 2001, s. 69.

⁴⁰ J. Steiner, L. Woods, *Textbook on EC Law*, Oxford University Press, Oxford 2003, s. 305.

⁴¹ http://czytelnia.onet.pl/0,1107097,do_czytania.html

rozporządzenia 1612/68 za „małżonka” można uznać partnera pracownika migrującego. Obywatelka brytyjska zamierzała zamieszkać w Holandii z brytyjskim pracownikiem, z którym wcześniej pozostawała w kilkuletnim związku. Władze krajowe odmówiły udzielenia zezwolenia na pobyt, argumentując, że zainteresowane osoby nie są małżeństwem.⁴² W opinii do tego rozstrzygnięcia podkreślano, że pojęcie „małżonek” jest koncepcją prawa wspólnotowego. Wspomniany wyżej art. 10 rozporządzenia 1612/68 nie odwołuje się w tym zakresie ani do systemów wewnętrznych poszczególnych państw członkowskich, ani do prawa prywatnego międzynarodowego. Adwokat generalny Lenz wnioskował, że ewentualne odwołanie się do definicji krajowych powodowałoby, że omawiane uregulowanie byłoby odmiennie stosowane w poszczególnych państwach członkowskich.

Kolejną kategorią uprawnioną do powoływania się na uregulowania prawa wspólnotowego są „wstępni”, czyli rodzice, dziadkowie, oraz „zstępni”, czyli dzieci, wnuki pracownika migrującego. Jeśli chodzi o wstępnych, to art. 10 ust. 1 stwierdza wprost, że chodzi zarówno o wstępnych pracownika migrującego, jak i jego małżonka. W odniesieniu do prawa pobytu tej kategorii osób konieczne jest dodatkowo „pozostawanie na utrzymaniu pracownika”.

W zakresie uprawnień zstępnych przesłanką, która musi być spełniona przez te osoby, jest nieprzekroczenie wieku 21 lat. Pojęcie „zstępni” obejmuje dzieci pracownika, zarówno naturalne, jak i adoptowane. Dzieci małżonka pracownika, które nie są równocześnie dziećmi pracownika, korzystają ze statusu zastępczego, jeżeli mają wspólne miejsce zamieszkania z małżonkiem. Zstępni pracownika formalnie korzystają z przysługujących im uprawnień do ukończenia 21 roku życia. Okres ten może ulec przedłużeniu, jeśli dzieci pracownika po osiągnięciu wskazanego wieku pozostają nadal na jego utrzymaniu.⁴³

Pojęcie „pozostawania na utrzymaniu”, w odniesieniu do dzieci pracownika powyżej 21 roku życia oraz jego wstępnych, oznacza, że pracownik w sposób rzeczywisty przekazuje tym osobom środki utrzymania. Zdaniem Trybunału, nie ma znaczenia, czy istnieje jakikolwiek tytuł prawny dla tych działań, a kwestie „pozostawania na utrzymaniu” należy rozpatrywać w kategoriach faktu.

Wszyscy wymienieni członkowie rodziny pracownika nie muszą natomiast być obywatelami państwa członkowskiego, ponieważ ten wymóg dotyczy tylko pracownika. Jednakże w sytuacji, gdy małżonek lub krewni pracownika są obywatelami państwa trzeciego, ich wjazd na terytorium państwa przyjmującego może być uzależniony od przedstawienia wizy wjazdowej lub innego równoważnego dokumentu.⁴⁴

Prawo wspólnotowe uzależnia możliwość skorzystania przez członków rodziny pracownika z przysługujących im praw od spełnienia warunku, zgodnie z którym pracownik musi im zapewnić mieszkanie o warunkach przeciętnych dla regionu, w którym to praca jest wykonywana. Ten warunek występuje tylko na etapie połączenia się rodziny pracownika. Później jego niespełnienie nie może stanowić podstawy do wydalenia rodziny.⁴⁵

⁴² J. Hanlon, *European Community...*, op. cit., s. 191.

⁴³ L. Mitrus, *Swoboda przemieszczania się pracowników po...*, op. cit., s. 207.

⁴⁴ J. Dudzik, *Swoboda przepływu ...*, op. cit., s. 253.

⁴⁵ I. Boruta, *Swoboda przepływu ...*, op. cit., s. 66.

Zatrudnienie obywatela Unii Europejskiej na terytorium innego państwa członkowskiego łączy się ponadto z szeregiem uprawnień dla członków jego rodziny.

Prawo wspólnotowe precyzuje zakres uprawnień przysługujących rodzinom pracowników migrujących. Za najistotniejsze, bezzasadnie, należy uznać wspomniane wcześniej prawo pobytu w państwie zatrudnienia pracownika. Art. 10 rozporządzenia nr 1612/68 reguluje właśnie kwestię pobytu rodzin pracowników migrujących w czasie aktywności zawodowej tych ostatnich. Do praw tych możemy zaliczyć prawo osiedlania się w stosunku do rodzin pracownika migrującego.⁴⁶

Prawo osiedlenia się w państwie zatrudnienia pracownika obejmuje możliwość wjazdu na terytorium danego państwa członkowskiego i pobytu na jego terytorium. Przysługuje ono tylko osobom wymienionym enumeratywnie w wielokrotnie przywoływanym art. 10 ust. 1 rozporządzenia nr 1612/68. Ponadto art. 10 ust. 2 zobowiązuje państwa członkowskie do ułatwienia dostępu na własne terytorium innym członkom rodziny pracownika, jeżeli pozostają oni na utrzymaniu pracownika lub w państwie pochodzenia pracownika zamieszkują z nim we wspólnym gospodarstwie domowym. Konieczne jest tu zaznaczenie, że niezbędnym warunkiem skorzystania przez członków rodziny z tego prawa jest pobyt głowy rodziny w danym państwie członkowskim. To prawo pobytu członka rodziny pracownika migrującego obejmuje również prawo do pozostawania w kraju przyjmującym po zakończeniu kariery zawodowej przez głowę rodziny. Podstawą prawną omawianego uprawnienia jest art. 3 rozporządzenia 1251/70. Jeżeli pracownik nabył prawo do pozostania na terytorium danego państwa członkowskiego, wówczas członkowie jego rodziny, którzy mieszkają razem z nim w państwie przyjmującym, również mają prawo do pozostania na stałe w tym państwie. Prawo to przysługuje im także po śmierci pracownika. Sytuacja inaczej wygląda w przypadku, gdy śmierć pracownika nastąpi w okresie jego aktywności zawodowej, a przed nabyciem prawa do pozostania na terytorium danego państwa. W takiej sytuacji członkom rodziny zmarłego pracownika przysługuje prawo do pozostania w tym państwie na stałe w sytuacjach, gdy:

- pracownik w chwili śmierci zamieszkiwał stale na terytorium tego państwa członkowskiego przez okres co najmniej dwóch lat;
- jego śmierć nastąpiła w wyniku wypadku przy pracy lub choroby zawodowej;
- pozostały przy życiu współmałżonek posiada obywatelstwo państwa pobytu lub utracił to obywatelstwo w wyniku małżeństwa z tym pracownikiem.⁴⁷

Jak wynika z powyższego, uprawnienia rodziny są podporządkowane prawom pracowników migrujących, jednak w razie śmierci pracownika, członkowie jego rodziny uzyskują samodzielne prawo pobytu.

Członkowie rodziny pracownika migrującego mają również prawo do podejmowania i świadczenia pracy. Artykuł 11 rozporządzenia nr 1612/68 stanowi, że współmałżonek pracownika migrującego oraz dzieci w wieku do 21 lat lub pozostające na jego utrzymaniu mają prawo do podjęcia jakiejkolwiek działalności w charakterze zatrudnionej, na całym terytorium państwa przyjmującego, nawet jeżeli nie są obywatelami

⁴⁶ Rozporządzenie Rady (EWG) nr 1612/68 z 15 października 1968 r. w sprawie swobodnego przepływu pracowników wewnątrz Wspólnoty.

⁴⁷ Rozporządzenie Komisji (WE) nr 635/2006 z dnia 25 kwietnia 2006 r. uchylające rozporządzenie (EWG) nr 1251/70, dotyczące prawa pracowników do pozostania na terytorium państwa członkowskiego po ustaniu zatrudnienia w tym państwie.

żadnego państwa członkowskiego. W tej sytuacji również można powiedzieć, że uregulowanie to odnosi się wyłącznie do tych członków rodzin pracowników migrujących, którzy są obywatelami państwa trzeciego. Obywatelom państw członkowskich przysługuje bowiem prawo prowadzenia działalności zarobkowej w oparciu o odpowiednie postanowienia prawa pierwotnego (art. 39-55 Traktatu WE). Uprawnienie przyznane na podstawie Traktatu WE obywatelom państw członkowskich w żadnym wypadku nie jest uzależnione od sytuacji rodzinnej osoby podejmującej aktywność zawodową.⁴⁸

W sprawie *Gül* spór dotyczył obywatela Cypru, który wraz z żoną, posiadającą obywatelstwo brytyjskie i pracującą jako fryzjerka, przebywał w Niemczech. Władze niemieckie odmówiły mu udzielenia prawa stałego wykonywania zawodu lekarza, ponieważ nie spełniał on warunków wynikających z prawa krajowego. Trybunał jednak uznał, że art. 11 rozporządzenia nr 1612/68, na który to powoływał się powód, uprawnia członków rodzin pracowników migrujących do podjęcia każdego zatrudnienia.⁴⁹ Konkluzja ta odnosi się również do pracy wymagającej specjalistycznych kwalifikacji. Członek rodziny pracownika migrującego musi spełniać tylko dwa warunki. Po pierwsze, musi wykazać posiadanie kwalifikacji oraz dyplomów niezbędnych w świetle uregulowań krajowych danego państwa członkowskiego do prowadzenia określonej działalności. Po drugie, musi przestrzegać szczegółowych zasad regulujących wykonywanie danego zawodu. Spełnienie tych przesłanek uprawnia członków rodzin pracowników migrujących do podejmowania aktywności zawodowej, a państwa członkowskie nie mogą jednostronnie wprowadzać żadnych dodatkowych wymogów warunkujących podjęcie takiej działalności.⁵⁰

Bardzo ważnym prawem przysługującym dzieciom pracowników migrujących jest prawo do kształcenia. Zgodnie z artykułem 12 rozporządzenia nr 1612/68 dzieciom pracowników migrujących przysługuje prawo dostępu do powszechnego systemu kształcenia, nauki zawodu oraz szkolenia zawodowego na takich samych warunkach, jakie dotyczą obywateli danego państwa członkowskiego. Artykuł ten odnosi się jedynie do dzieci pracownika, a nie wszystkich członków rodziny pracownika migrującego, wymienionych w art. 10. Koniecznym warunkiem skorzystania przez dziecko z omawianego uprawnienia jest jego pobyt w tym państwie członkowskim, w którym pracownik był lub jest zatrudniony. ETS zastosował tutaj rozszerzającą wykładnię art. 12 rozporządzenia nr 1612/68 – zdaniem Trybunału w zasadzie wszystkie formy kształcenia objęte są zakresem przedmiotowym wspomnianego przepisu.⁵¹

Artykuł 12 ust. 2 zobowiązuje ponadto wszystkie państwa członkowskie do popierania wszelkich działań, które zapewniają dzieciom pracowników migrujących możliwie najlepsze warunki kształcenia. Omawiane uregulowanie gwarantuje równouprawnienie w dostępie do kształcenia. W sprawie *Casagrande* Trybunał orzekł, że art. 12 uprawnia dzieci nie tylko do podejmowania nauki, ale również korzystania z ogólnych środków, których celem jest ułatwianie kształcenia. Na tej samej podstawie

⁴⁸ L. Mitrus, *Swoboda przemieszczania się pracowników. Komentarz*, op. cit., s. 103.

⁴⁹ Orzeczenie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w sprawie *Gül v. Szwajcaria*, wyrok z 19.2.1996 r., skarga nr 23218/94/.

⁵⁰ L. Mitrus, *Swoboda przemieszczania się pracowników po ...*, op. cit., s. 217.

⁵¹ L. Mitrus, *Swoboda przemieszczania się pracowników. Komentarz*, op. cit., s. 105.

uznano ponadto, że dzieci pracowników migrujących mogą na takich samych warunkach jak dzieci pracowników krajowych ubiegać się o stypendia przyznawane według prawa danego państwa członkowskiego.⁵²

Problematyka edukacji rodzin pracowników migrujących jest przedmiotem jeszcze jednego aktu prawnego, mianowicie dyrektywy nr 77/486 dotyczącej objęcia nauczaniem szkolnym dzieci pracowników migrujących. Ponieważ mają one prawo do nauki oraz przygotowania zawodowego na zasadach równych dzieciom obywateli miejscowych, państwo przyjmujące powinno podejmować odpowiednie środki w tym zakresie.⁵³ Wspomniana dyrektywa została wydana na podstawie art. 40 Traktatu WE. Dyrektywa ta jest dość krótka, gdyż składa się z preambuły oraz 6 artykułów. Porusza jednak istotne aspekty integracji dzieci pracowników migrujących w kraju pobytu – chodzi bowiem o naukę języka tego kraju. Ponadto wskazuje na konieczność umożliwienia im nauki języka ojczystego oraz kultury kraju pochodzenia w związku z możliwym tam powrotem.⁵⁴ Dyrektywa ta ma zastosowania do wszystkich dzieci pozostających na utrzymaniu pracownika, objętych obowiązkiem szkolnym w świetle uregulowań państwa przyjmującego. Znaczenie tej dyrektywy jest bardzo ważne, gdyż zobowiązuje państwa członkowskie do stosowania środków mających zapewnić adaptację dzieci w nowym środowisku. Działalność taka powinna być bezpłatna oraz obejmować naukę oficjalnego języka kraju przyjmującego. Odpowiednie działania powinny też zapewnić, aby dzieci takie poza normalnym tokiem edukacji miały zapewnioną możliwość nauki języka ojczystego.⁵⁵

Wskazane uprawnienia rodziny pracownika są pochodne od uprawnień jego samego. Członkowie rodziny pracownika mogą korzystać z tych praw, które nabyli na skutek podjęcia przez niego zatrudnienia, tak długo, jak sam pracownik korzysta ze swoich uprawnień, wynikających z faktu pracy na terytorium określonego państwa członkowskiego. Jeśli chodzi o małżonka pracownika, to jego prawa ograniczone są do czasu trwania małżeństwa i wygasają z chwilą uprawomocnienia się orzeczenia o rozwodzie. Nie jest natomiast konieczne, żeby pracownik i jego rodzina zamieszkiwali wspólnie przez cały okres pobytu w innym państwie członkowskim. Separacja małżonków nie stanowi dostatecznej podstawy do pozbawienia małżonka pracownika prawa do pobytu.⁵⁶

Podsumowując powyższe rozważania na temat zasady swobody przepływu pracowników oraz praw z niej wynikających, należy stwierdzić, że stosowanie jej wymogło na państwach członkowskich współpracę oraz koordynację w zakresie dostępności wolnych miejsc pracy w poszczególnych krajach Wspólnoty. Realizacja zasady swobody przepływu pracowników urzeczywistniła koncepcję „Europy narodów” bez wewnętrznych granic. Trudno bowiem o integrację państw bez integracji tworzących te państwa ludzi.

⁵² Dyrektywa Rady (EWG) nr 77/486 z dnia z 25 lipca 1977 r. o edukacji dzieci pracowników migrujących.

⁵³ A. Cieśliński, *Wspólnotowe prawo...*, *op. cit.*, s. 91.

⁵⁴ I. Boruta, *Swoboda przepływu ...*, *op. cit.*, s. 67.

⁵⁵ L. Mitrus, *Swoboda przemieszczania się pracowników po...*, *op. cit.*, s. 219-220.

⁵⁶ M. Łazęcki, *Aspekty obywatelstwa europejskiego związane ze swobodą przemieszczania się i wyborem miejsca pobytu*, „Prawo Unii Europejskiej”, 2004, nr 7-8, s. 75.

**THE RIGHTS RESULTING FROM FREEDOM OF MOVEMENT
OF EMPLOYEES EUROPEAN COMMUNITY LEGAL SYSTEM**

Summary

In this article, the rights resulting from freedom of movement of employees were described. The thorough analysis of employee's rights was conducted; such as leave of national's home country and entry to the territory of another Member State, stay at the receiving country, job seeking and employment process as well as employees' rights after employment is finished. The attention was paid to situation of family members of migrating employees.

Złożono w redakcji w marcu 2009 r.