

**PL**

**PL**

**PL**



KOMISJA EUROPEJSKA

Bruksela, dnia 13.7.2010  
KOM(2010)373 wersja ostateczna

**KOMUNIKAT KOMISJI DO RADY, PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO,  
EUROPEJSKIEGO KOMITETU EKONOMICZNO-SPOŁECZNEGO I KOMITETU  
REGIONÓW**

**Potwierdzenie zasady swobodnego przepływu pracowników: prawa oraz główne zmiany**

## Wprowadzenie

W ciągu ostatnich 40 lat zasada swobodnego przepływu osób wciąż ewoluowała i stale się umacniała. Początkowo przeznaczona dla osób aktywnych zawodowo, ta podstawowa swoboda stopniowo objęła swoim zasięgiem inne grupy ludności. Obecnie jest jednym z najważniejszych praw jednostki, które UE gwarantuje swoim obywatelom.

Zasada swobodnego przepływu pracowników zapisana jest w art. 45 (byłym art. 39 Traktatu WE) Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (zwanego dalej „TFUE”) i potwierdzona w prawie wtórnym (w rozporządzeniu (EWG) nr 1612/68<sup>1</sup> i w dyrektywie 2004/38/WE<sup>2</sup>, jak i w dyrektywie 2005/36/WE<sup>3</sup>) oraz w orzecznictwie Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej (zwanego dalej „TS”). Istniejący unijny dorobek prawny (*acquis*) w tym zakresie uprawnia europejskich obywateli do swobodnego przemieszczania się na terytorium UE z powodu pracy oraz chroni prawa socjalne pracowników i członków ich rodzin<sup>4</sup>. W tej dynamicznej dziedzinie, w której na zmiany wpływają polityka rynku pracy, struktura rodzinna i proces integracji europejskiej, swobodny przepływ pracowników przyczynia się nie tylko do tworzenia jednolitego rynku, ale ma również ważny wymiar społeczny: sprzyja on społecznej, gospodarczej i kulturowej integracji unijnych pracowników migrujących w przyjmujących państwach członkowskich.

Zgodnie z ostatnimi dostępnymi danymi Eurostatu<sup>5</sup>, 2,3 % obywateli UE (11,3 mln osób) przebywa w innym państwie członkowskim niż w państwie, którego są obywatelami, a o wiele więcej osób korzysta z tego prawa w pewnym momencie swojego życia<sup>6</sup>. Liczba tych osób wzrosła o ponad 40 %<sup>7</sup> od 2001 r. Według ostatniego sondażu Eurobarometru 10 % respondentów w 27 państwach UE odpowiedziało, że kiedyś mieszkali lub pracowali w innym państwie, a 17 % respondentów ma zamiar kiedyś skorzystać z możliwości oferowanych przez zasadę swobodnego przepływu osób.

Zasadniczo każdy obywatel UE ma prawo pracować i mieszkać w innym państwie członkowskim, nie podlegając dyskryminacji ze względu na przynależność narodową. Jednakże mimo poprawy sytuacji wciąż istnieją przeszkody natury prawnej, administracyjnej i praktycznej w korzystaniu z tego prawa. W opublikowanym ostatnio sprawozdaniu<sup>8</sup> ze stosowania dyrektywy 2004/38/WE stwierdzono, że ogólnie transpozycja dyrektywy jest raczej niezadowolająca oraz podkreślono liczne problemy, na które napotykają za granicą przemieszczający się obywatele unijni, w tym również pracownicy. Z wniosków

---

<sup>1</sup> Dz.U. L 257 z 19.10.1968, s. 2, zwanym dalej „rozporządzeniem”.

<sup>2</sup> Dz.U. L 158 z 30.4.2004, s. 77, zwanej dalej „dyrektywą”.

<sup>3</sup> Dz.U. L 255 z 30.9.2005, s. 22.

<sup>4</sup> Prawo UE w zakresie swobodnego przepływu pracowników ma zastosowanie do obywateli UE oraz członków ich rodzin, niezależnie od ich narodowości.

<sup>5</sup> Sytuacja w 2008 r.

<sup>6</sup> 37 % (11,3 mln osób) osób będących obywatelami innego państwa w 27 państwach UE ma obywatelstwo innego państwa członkowskiego. Liczba takich osób wzrosła o 42 % od 2001 r. (szczegółowe dane w „Statystykach w skrócie” Eurostatu (*Statistics in focus*) 94/2009).

<sup>7</sup> Wzrost ten obejmuje całkowitą liczbę obcokrajowców, w tym obywateli UE z innych państw członkowskich oraz obywateli państw spoza UE. W sprawozdaniu nie przytacza się wyraźnych danych dotyczących procentowego wzrostu w latach 2001 – 2008 w liczbie obywateli UE przebywających w innym państwie członkowskim, ale wzrost ten wyniósł ok. 4 mln, co oznacza procentowy wzrost o ok. 54 %.

<sup>8</sup> COM(2008) 840 z 10.12.2008.

wyciągniętych z Europejskiego Roku Mobilności Pracowników (2006) wynikało, że oprócz przeszkód natury prawnej i administracyjnej, na których zazwyczaj skupiały się wszystkie podejmowane ostatnio wysiłki (np. uznanie kwalifikacji i przenoszenie uprawnień do dodatkowych emerytur), istnieją inne czynniki, które wpływają na mobilność transnarodową. Wśród nich znajdują się: kwestie mieszkaniowe, językowe, zatrudnienie współmałżonków i partnerów, mechanizmy powrotu, „bariery” historyczne oraz uznawanie doświadczeń związanych z mobilnością, zwłaszcza w MŚP. Rozwiązanie tych problemów wymaga szerszego podejścia<sup>9</sup>, połączonego z efektywnym wdrożeniem zasady swobodnego przepływu. Przewodniczący Barroso wyraził to następująco w Założeniach politycznych dla następnej Komisji: „Zasady swobodnego przepływu i równego traktowania obywateli UE muszą zostać urzeczywistnione w życiu codziennym”<sup>10</sup>. Przekonanie to znalazło swe potwierdzenie w propozycji Komisji dotyczącej ułatwiania i wspierania mobilności w UE w ramach strategii Europa 2020, zwłaszcza w projekcie przewodnim pt. „Program na rzecz nowych umiejętności i zatrudnienia”<sup>11</sup>.

Celem niniejszego komunikatu jest:

- przedstawienie ogólnej sytuacji praw unijnych pracowników migrujących,
- aktualizacja poprzedniego komunikatu Komisji na ten temat<sup>12</sup>, spowodowana zmianami w ustawodawstwie i orzecznictwie oraz
- nagłaśnianie praw pracowników migrujących oraz podniesienie ogólnego poziomu wiedzy na ten temat, jako że pracownicy migrujący znajdują się w trudniejszej sytuacji niż pracownicy krajowi (np. jeśli chodzi o wyżej wymienione kwestie mieszkaniowe, językowe, zatrudnienia współmałżonków i partnerów itp.).

---

<sup>9</sup> COM(2007) 773 z 6.12.2007.

<sup>10</sup> [http://ec.europa.eu/archives/commission\\_2004-2009/president/pdf/press\\_20090903\\_PL.pdf](http://ec.europa.eu/archives/commission_2004-2009/president/pdf/press_20090903_PL.pdf).

<sup>11</sup> COM(2010) 2020 z 3.3.2010.

<sup>12</sup> COM(2002) 694 z 11.12.2002.

# **CZĘŚĆ I: Kto może powołać się na przepisy unijne w zakresie swobodnego przepływu pracowników?**

Definiując zakres osobowy prawa UE w zakresie swobodnego przepływu pracowników oraz zasady, zgodnie z którymi prawo to ma zastosowanie, należy rozróżnić dwie kategorie osób: pracowników migrujących oraz innych obywateli UE (osoby nieaktywne zawodowo, prowadzące działalność na własny rachunek i pracowników delegowanych). Swobodny przepływ pracowników daje każdemu obywatelowi prawo do swobodnego przemieszczania się do innego państwa członkowskiego w celu podjęcia pracy i pobytu tam z tego powodu, chroni ich od dyskryminacji dotyczącej zatrudnienia, wynagrodzenia i innych warunków pracy w porównaniu z kolegami będącymi obywatelami danego państwa członkowskiego. Należy odróżnić swobodny przepływ od swobody świadczenia usług, obejmującej prawo przedsiębiorstw do wykonywania usług w innym państwie członkowskim i do tymczasowego wysyłania („delegowania”) w tym celu pracowników do wykonania koniecznych prac. Pracownicy delegowani w kontekście przepisów dotyczących usług objęci są przepisami dyrektywy 96/71/WE<sup>13</sup>, w której ustanowiono podstawowe i jasno zdefiniowane zasady oraz warunki pracy i zatrudnienia, gwarantujące ochronę minimalną pracowników, łącznie z minimalną stawką płac, do których muszą się zastosować usługodawcy w przyjmującym państwie członkowskim.

Niniejszy komunikat nie obejmuje pracowników delegowanych w kontekście świadczenia usług, gdyż mają do nich zastosowanie szczegółowe przepisy ustanowione w dyrektywie o delegowaniu pracowników. Nie obejmuje on również osób prowadzących działalność na własny rachunek, które korzystają ze swobody prowadzenia działalności lub świadczenia usług na terytorium innych państw członkowskich.

## **1. UNIJNI PRACOWNICY MIGRUJĄCY**

### **1.1. Definicja**

Obywatel każdego państwa członkowskiego UE ma prawo do pracy w innym państwie członkowskim<sup>14</sup>. Pojęcie „pracownik” jest zdefiniowane w prawie UE i nie może podlegać definicjom krajowym<sup>15</sup> lub być interpretowane w sposób zawężający<sup>16</sup>. Obejmuje swym zakresem każdą osobę, która wykonuje rzeczywistą i efektywną pracę za wynagrodzeniem, pod kierownictwem innej osoby<sup>17</sup>. Definicja ta nie obejmuje pracowników migrujących pochodzących z państw trzecich. W świetle tej definicji do obowiązków organów krajowych należy ocena każdego przypadku, aby ustalić, czy kryteria te zostały spełnione.

#### *Wynagrodzenie*

---

<sup>13</sup> Dz.U. L 18 z 21.1.1997, s. 1.

<sup>14</sup> Tymczasowe ograniczenia mogą mieć zastosowanie najpóźniej do 30.4.2011 r. do obywateli Estonii, Litwy, Łotwy, Polski, Słowacji, Słowenii, Republiki Czeskiej i Węgier oraz najpóźniej do 31.12.2013 r. do obywateli Bułgarii i Rumunii.

<sup>15</sup> Sprawa C-75/63.

<sup>16</sup> Sprawa C-53/63.

<sup>17</sup> Sprawa C-66/85.

Pracownik w rozumieniu prawa UE musi otrzymać wynagrodzenie w zamian za świadczone usługi. Fakt posiadania ograniczonych dochodów nie sprawia, że osoba nie będzie uważana za pracownika<sup>18</sup>. Świadczenia rzeczowe również uważane są za wynagrodzenie<sup>19</sup>. Wyłączony jest jedynie wolontariat bez jakiegokolwiek formy wynagrodzenia.

### *Zależność*

Stosunek zależności umożliwia rozróżnienie między pracownikami a osobami prowadzącymi działalność na własny rachunek. Różnica ta ma znaczenie jeśli chodzi o zastosowanie środków przejściowych<sup>20</sup> oraz dostęp do świadczeń zarezerwowanych dla pracowników.

Praca w stosunku zależności charakteryzuje się tym, że to pracodawca określa rodzaj działalności, ustala wynagrodzenie i warunki pracy<sup>21</sup>. Osoby prowadzące działalność na własny rachunek są same odpowiedzialne za wykonanie zadań i mogą więc być odpowiedzialne za wyrządzone szkody, jako że ponoszą całe ryzyko za firmę<sup>22</sup>, np. w zakresie, w jakim ich zysk zależy od wydatków poniesionych na personel i wyposażenie związane z ich działalnością<sup>23</sup>.

### *Rzeczywista i efektywna praca*

Podstawowym kryterium, które przesądza o tym, czy ktoś jest pracownikiem, jest charakter samej pracy. Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem TS osoba musi wykonywać działalność o wartości gospodarczej, efektywną i rzeczywistą, wyłączając działalność na tak małą skalę, że może zostać uznana za czysto marginalną i dodatkową<sup>24</sup>. Krótki okres zatrudnienia, ograniczone godziny pracy lub niska wydajność<sup>25</sup> nie mogą sprawić, że obywatel UE nie będzie uznany za pracownika migrującego UE. Należy brać pod uwagę wszelkie okoliczności danego przypadku związane z charakterem danej działalności i stosunkiem pracy<sup>26</sup>.

Osoby pracujące w niepełnym wymiarze czasu pracy<sup>27</sup>, stażyści<sup>28</sup> i osoby zatrudnione w charakterze au pair<sup>29</sup> objęte są definicją UE, jeśli działalność ich jest efektywna i rzeczywista. W przypadku krótkoterminowych szkoleń liczba godzin niezbędnych do zapoznania się z zadaniem<sup>30</sup> oraz stopniowe zwiększenie wynagrodzenia podczas szkolenia może wskazywać na to, że wykonana praca ma rosnącą wartość gospodarczą dla pracodawcy<sup>31</sup>. Nie należy brać pod uwagę krótkoterminowego charakteru zatrudnienia w porównaniu z całkowitym okresem pobytu danej osoby w przyjmującym państwie członkowskim<sup>32</sup>.

---

<sup>18</sup> Sprawy C-53/81 i C-139/85.

<sup>19</sup> Sprawy C-196/87 i C-456/02.

<sup>20</sup> Ustalenia przejściowe, zazwyczaj nałożone na obywateli nowych państw członkowskich przez określony okres po przystąpieniu, mają zastosowanie do dostępu do rynku pracy, a nie do działalności na własny rachunek.

<sup>21</sup> Sprawa C-268/99.

<sup>22</sup> Sprawa C-3/87.

<sup>23</sup> Sprawa C-202/90.

<sup>24</sup> Sprawa C-53/81.

<sup>25</sup> Sprawa C-344/87.

<sup>26</sup> Sprawa C-413/01.

<sup>27</sup> Sprawa C-53/81.

<sup>28</sup> Sprawa C-109/04.

<sup>29</sup> Sprawa C-294/06.

<sup>30</sup> Sprawa C-3/90.

<sup>31</sup> Sprawa C-188/00.

<sup>32</sup> Sprawa C-413/01.

Praca w niepełnym wymiarze czasu pracy nie może być główną działalnością danej osoby. Osoba podejmująca się innej działalności w tym samym czasie (np. studia i prowadzenie działalności na własny rachunek) może powołać się na swój unijny status pracownika, nawet jeśli druga działalność wykonywana jest w innym państwie członkowskim<sup>33</sup>.

Charakter stosunku prawnego między pracownikiem a pracodawcą nie wpływa na określenie statusu tego ostatniego jako pracownika: definicja pracownika obejmuje stosunki na podstawie prawa publicznego (urzędnicy służby cywilnej i pracownicy sektora publicznego znajdujący się w stosunku pracy na gruncie prawa publicznego) i umowy objęte prawem prywatnym (również w sektorze publicznym)<sup>34</sup>; osoba posiadająca umowę na sporadyczne zatrudnienie, taką jak praca na wezwanie<sup>35</sup>, również podlegać będzie definicji pracownika, dopóki wykonywane działania będą efektywne i rzeczywiste i spełniać będą pozostałe warunki unijnej definicji.

TS uznał również, że prawo UE podlega też sport, jako że stanowi działalność gospodarczą<sup>36</sup>. W związku z tym sportowcy zawodowi lub niezawodowi wykonujący pracę za wynagrodzeniem mogą być nim objęci. Działalność zawodowa o charakterze rehabilitacyjnym, stanowiąca część programów ponownej integracji na rynku pracy, nie jest z góry wykluczona. Jednakże określenie, czy jej charakter jest efektywny i rzeczywisty, będzie zależało od założeń programów reintegracji społecznej i charakteru i szczegółów świadczenia usług.

## 1.2. Powiązanie transgraniczne

Aby dana osoba mogła być objęta przepisami UE, musi odpowiadać definicji pracownika oraz być pracownikiem *migrującym*, tzn. musiała ona skorzystać z przysługującego jej prawa swobodnego przepływu: przepisy unijne mają zastosowanie, kiedy dana osoba wykonuje działalność zawodową w innym państwie członkowskim niż państwo jej pochodzenia lub kiedy wykonuje działalność zawodową w państwie swego pochodzenia, ale ma miejsce zamieszkania poza nim<sup>37</sup>. Obywatele UE mający miejsce zamieszkania w jednym państwie członkowskim i wykonujący działalność zawodową na terytorium innego państwa członkowskiego (pracownicy przygraniczni) są również objęci prawem UE w zakresie swobodnego przepływu pracowników w państwie członkowskim zatrudnienia<sup>38</sup>. W przypadku gdy pracownik przygraniczny nie jest obywatelem państwa członkowskiego, w którym ma miejsce zamieszkania, zgodnie z dyrektywą może on zostać objęty przepisami UE jako osoba samowystarczalna nieaktywna zawodowo w danym państwie członkowskim.

Za unijnego pracownika migrującego w państwie członkowskim pochodzenia można uznać osobę, która skorzystała z przysługującego jej prawa swobodnego przepływu i powróciła do państwa pochodzenia<sup>39</sup>. Prawo UE obejmuje takie powracające osoby, gdyż w przeciwnym wypadku obywatele danego państwa członkowskiego mogliby zniechęcić się do korzystania z przysługującego im prawa swobodnego przepływu w takim samym stopniu, jak korzystają z

---

<sup>33</sup> Sprawa C-106/91.

<sup>34</sup> Sprawa C-152/73.

<sup>35</sup> Sprawa C-357/89.

<sup>36</sup> Sprawy C-415/93 i C-519/04.

<sup>37</sup> Sprawa C-212/05.

<sup>38</sup> Sprawa C-357/89.

<sup>39</sup> Sprawa C-370/90.

niego w danym państwie członkowskim pracownicy migrujący z innych państw członkowskich.

### **1.3. Zasięg terytorialny**

Prawo UE w zakresie swobodnego przepływu pracowników ma zastosowanie do państw członkowskich UE (art. 52 TUE) i terytoriów wymienionych w art. 355 TFUE.

Ma zastosowanie do aktywności zawodowej wykonywanej na terytorium jednego z państw członkowskich lub poza terytorium UE, jeśli prawny stosunek pracy umiejscowiony jest na terytorium danego państwa członkowskiego lub posiada wystarczająco silny związek z tym terytorium<sup>40</sup>. Może to być przypadek osoby pracującej w ambasadzie innego państwa członkowskiego w państwie poza UE lub marynarza zatrudnionego na pokładzie statku pełnomorskiego pływającego pod banderą innego państwa członkowskiego czy członków załogi samolotu. W celu ustalenia, czy związek z terytorium UE jest wystarczający, można brać pod uwagę różne aspekty<sup>41</sup>.

## **2. INNI BENEFICJENCI**

Również inne kategorie osób objęte są zakresem art. 45 TFUE.

### **2.1. Członkowie rodziny**

Członkowie rodziny zdefiniowani są jako współmałżonek, w niektórych okolicznościach partner, z którym obywatel Unii zawarł zarejestrowany związek partnerski<sup>42</sup>, bezpośredni zstępni, którzy nie ukończyli dwudziestego pierwszego roku życia lub pozostają na utrzymaniu, oraz bezpośredni wstępni pozostający na utrzymaniu oraz spełniający te same warunki zstępni lub wstępni współmałżonka lub partnera.

### **2.2. Osoby posiadające status pracownika**

Zazwyczaj osoby, które pracowały w przyjmującym państwie członkowskim, ale które już w nim nie pracują, tracą status pracownika<sup>43</sup>. Prawo UE przewiduje jednak, że obywatele UE utrzymują status pracownika w niektórych sytuacjach, nawet jeśli nie są już zatrudnieni<sup>44</sup>, i dlatego mają prawo do równego traktowania.

### **2.3. Osoby poszukujące pracy**

W świetle art. 45 ust. 3 TFUE prawo do swobodnego przemieszczania się na terytorium państw członkowskich przyznane jest pracownikom w celu ubiegania się o rzeczywiście oferowane miejsca pracy. Podstawowa zasada swobodnego przepływu została by jednak podważona, gdyby prawo UE miało zastosowanie jedynie do tych, którzy otrzymali ofertę pracy zanim przemieścili się do innego państwa członkowskiego. W konsekwencji TS

---

<sup>40</sup> Sprawa C-214/94.

<sup>41</sup> Takie jak: miejsce rekrutacji pracownika, fakt, czy umowa o zatrudnienie została zawarta zgodnie z prawem danego państwa członkowskiego, czy stosunek pracy podlega temu prawu lub czy pracownik należy do systemu zabezpieczenia społecznego danego państwa członkowskiego i płaci podatek od dochodów w tym państwie.

<sup>42</sup> Art. 2 ust. 2 dyrektywy.

<sup>43</sup> Sprawa C-85/96.

<sup>44</sup> Art. 7 ust. 3 dyrektywy.



wyraźnie odrzucił koncepcję, że art. 45 TFUE ma zastosowanie jedynie do obywateli UE czynnie zatrudnionych i rozszerzył jego zakres, aby objąć nim, pod pewnymi warunkami, osoby poszukujące pracy (osoba taka musi udowodnić, że poszukuje pracy i posiadać rzeczywistą szansę na jej otrzymanie; szczegółowe informacje znajdują się poniżej)<sup>45</sup>.

---

<sup>45</sup> Sprawa C-292/89.

## CZEŚĆ II: Jakie prawa mają pracownicy migrujący?

W części tej wymienione są prawa, z których korzystają pracownicy migrujący na mocy rozporządzenia i dyrektywy. Część ta nie obejmuje praw do zabezpieczenia społecznego<sup>46</sup>.

### 1. POSZUKIWANIE PRACY I DOSTĘP DO ŚWIADCZEŃ

Obywatele UE mają prawo do poszukiwania zatrudnienia na terytorium innego państwa członkowskiego i powinni uzyskać taką samą pomoc ze strony krajowego urzędu pracy, co obywatele tego państwa członkowskiego<sup>47</sup>. Sieć EURES zajmuje się dostarczaniem informacji, porad i zapewnianiem pomocy w zakresie pośrednictwa pracy i rekrutacji oraz dopasowuje życiorysy do ofert zatrudnienia. Usługi te świadczone są przez doradców EURES w publicznych służbach zatrudnienia oraz przez innych pracowników zaangażowanych organizacji partnerskich EURES. EURES posiada również stronę internetową<sup>48</sup>, dzięki której obywatele mają dostęp do ofert pracy on-line i gdzie mogą umieścić swój życiorys.

Dotychczas uważano, że osoby poszukujące pracy mają być traktowane na równi z obywatelami danego państwa, w odniesieniu do samego dostępu do zatrudnienia<sup>49</sup>. TS orzekł, że wprowadzenie obywatelstwa UE oznacza, że powinny one również być jednakowo traktowane, w odniesieniu do samego dostępu do świadczeń o charakterze pieniężnym, ułatwiających dostęp do zatrudnienia na rynku pracy przyjmującego państwa członkowskiego<sup>50</sup>.

Jednak aby zmniejszyć obciążenie systemów pomocy społecznej, TS dodał, że państwo członkowskie może wymagać istnienia rzeczywistego związku między osobą poszukującą pracy i właściwym geograficznym rynkiem pracy oraz dowodów na to, że przez rozsądny okres czasu osoba ta rzeczywiście poszukiwała zatrudnienia w danym państwie członkowskim. TS orzekł również, że proporcjonalny wymóg zamieszkania mógłby być odpowiedni do celów dowiedzenia związku z rynkiem pracy.

Chociaż do ustawodawców krajowych należy określenie charakteru związku z ich rynkiem pracy, powinni oni respektować zasadę proporcjonalności. Kryteria nie powinny wychodzić poza te, które są konieczne do stwierdzenia, czy dana osoba rzeczywiście poszukuje zatrudnienia na rynku pracy w przyjmującym państwie członkowskim. Ochrona praw obywateli UE oznacza również, że takie kryteria są znane obywatelom odpowiednio wcześniej i że mogą oni ubiegać się o zadośćuczynienie drogą sądową.

Zgodnie z art. 24 ust. 2 dyrektywy państwa członkowskie nie są zobowiązane do przyznania pomocy społecznej osobie poszukującej pracy w ciągu pierwszych trzech miesięcy pobytu lub w ciągu dłuższego okresu. TS wyraźnie określił jednak w kolejnym orzeczeniu<sup>51</sup>, że nie

---

<sup>46</sup> Od 1.5.2010 r. kwestie praw do zabezpieczenia społecznego uregulowane są w rozporządzeniu (WE) nr 883/2004 (Dz.U. L 166 z 30.4.2004, s.1); pierwszym krokiem w kierunku uregulowania dodatkowych praw emerytalnych jest dyrektywa Rady 98/49/WE z dnia 29 czerwca 1998 r. (Dz.U. L 209 z 25.7.1998, s. 46).

<sup>47</sup> Artykuł 5 rozporządzenia.

<sup>48</sup> <http://ec.europa.eu/eures/>.

<sup>49</sup> Sprawa C-149/79.

<sup>50</sup> Sprawy C-138/02, C-258/04 i C-22/08.

<sup>51</sup> Sprawa C-22/08.

można uznawać za „pomoc społeczną” w rozumieniu tego artykułu świadczeń pieniężnych, które mają na celu ułatwienie dostępu do rynku pracy. TS stwierdził więc, że osoby poszukujące pracy korzystają z prawa do równego traktowania, jeśli chodzi o dostęp do świadczeń, które mają na celu ułatwienie dostępu do rynku pracy. Aby określić, czy dane świadczenie w świetle prawa krajowego ma na celu ułatwienie dostępu do rynku pracy, cel świadczenia należy analizować, biorąc pod uwagę skutki tego świadczenia, nie zaś jego strukturę formalną<sup>52</sup>.

Objęcie osób poszukujących pracy zakresem zasady równego traktowania odnośnie do niektórych świadczeń gwarantuje lepszą ochronę tym, którzy mogliby się znaleźć przez pewien czas w trudnej sytuacji i stanowi praktyczny krok w stronę osiągnięcia społecznego wymiaru UE.

## **2. DOSTĘP DO ZATRUDNIENIA NA TAKICH SAMYCH ZASADACH, CO PRACOWNICY KRAJOWI**

Obywatele UE mają prawo do podjęcia pracy w innym państwie członkowskim na takich samych zasadach, które stosowane są do obywateli tego państwa. Jednakże istnieje jedno ograniczenie i szereg szczególnych sytuacji.

### **2.1. Uznanie kwalifikacji zawodowych**

Obywatel UE, w pełni wykwalifikowany do wykonywania zawodu w jednym państwie członkowskim, który chce wykonywać ten zawód w innym państwie członkowskim, w którym zawód ten należy do zawodów regulowanych, musi najpierw wystąpić o uznanie swoich kwalifikacji. Zawód jest regulowany, jeśli dostęp do niego podlega, na mocy uregulowań prawnych lub przepisów administracyjnych, posiadaniu zawodowych kwalifikacji. Dostęp do rynku pracy zależy od przyznania takiego uznania.

Dyrektywa 2005/36/WE ma zastosowanie do uznawania kwalifikacji zawodowych uzyskanych w jednym państwie członkowskim w celu wykonywania zawodu regulowanego w innym państwie członkowskim<sup>53</sup>.

Dyrektywa przewiduje różne uregulowania w zależności od tego, czy zawód ten, wykonywany w przyjmującym państwie członkowskim, ma charakter tymczasowy (na przykład przez pracowników sezonowych) czy stały (podejmowanie działalności gospodarczej, na przykład na podstawie umowy na czas nieokreślony lub umowy długoterminowej). W przypadku wykonywania zawodu w sposób tymczasowy nie wymagane jest postępowanie sprawdzające kwalifikacje, chyba że zawód ten ma wpływ na zdrowie lub bezpieczeństwo. Przyjmujące państwo członkowskie może jednak wymagać corocznej deklaracji. W przypadku podejmowania działalności gospodarczej system uznawania różni się w zależności od zawodu.

Dyrektywa 2005/36/WE nie ma jednak zastosowania w przypadku, gdy dyplom nie zaświadcza o szczególnym kształceniu zawodowym, tj. specjalnie przeznaczonym dla danego zawodu. Stanowiska w sektorze publicznym w danym państwie członkowskim często wymagają różnego typu dyplomów, poświadczających pewien poziom edukacji (dyplom

---

<sup>52</sup> Tamże.

<sup>53</sup> [http://ec.europa.eu/internal\\_market/qualifications/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/internal_market/qualifications/index_en.htm) oraz [http://ec.europa.eu/internal\\_market/qualifications/docs/guide/users\\_guide\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/internal_market/qualifications/docs/guide/users_guide_en.pdf).

ukończenia studiów wyższych, świadectwo szkolne plus trzy lata edukacji na poziomie szkolnictwa wyższego itp.) lub dyplomu poświadczającego poziom wykształcenia, który spełnia pewne kryteria związane z dziedziną, przy czym omawiana dziedzina stanowi szkolenie zawodowe w rozumieniu dyrektywy 2005/36/WE (wymóg posiadania dyplomu z ekonomii, nauk politycznych, nauk ścisłych lub nauk społecznych itp.).

Takie przypadki objęte są raczej art. 45 TFUE niż zakresem dyrektywy 2005/36/WE. Władze przyjmującego państwa członkowskiego są uprawnione do oceny poziomu dyplomu, gdzie jedynym znaczącym czynnikiem jest poziom studiów poświadczany przez dyplom, a nie zawartości poświadczanych nim szkoleń.

W przypadku gdy dyplom musi spełniać kryteria dotyczące również zawartości szkoleń, a nie tylko szczególnego poziomu, jego równoważność powinna zostać uznana w miejscu, gdzie kształcenie lub szkolenie w danym zakresie zostało ukończone. Nie zezwala się na dodatkową ocenę zawartości szkolenia.

## **2.2. Wymóg znajomości języka<sup>54</sup>**

TS orzekł, że jakikolwiek wymóg znajomości języka musi być rozsądny i konieczny do wykonywania danego zawodu i nie może stanowić powodu do wykluczenia pracowników z innych państw członkowskich<sup>55</sup>. Pracodawcy nie mogą wymagać szczególnych kwalifikacji jedynie drogą sprawdzenia, a systematyczne testy językowe przeprowadzane w formie standardowej uważane są za sprzeczne z zasadą proporcjonalności<sup>56</sup>.

Chociaż bardzo wysoki poziom znajomości języka może być uzasadniony w szczególnych sytuacjach i w przypadku szczególnych stanowisk, Komisja uważa, że wymóg posługiwania się językiem na poziomie rodzimego użytkownika języka jest nie do przyjęcia.

## **2.3. Dostęp do stanowisk w sektorze publicznym<sup>57</sup>**

Zgodnie z art. 45 ust. 4 TFUE władze państwa członkowskiego mogą ograniczyć dostęp do niektórych stanowisk w sektorze publicznym tylko dla własnych obywateli. Jest to wyjątek, który należy interpretować w sposób zawężający. TS konsekwentnie utrzymuje, że wyjątek ten obejmuje stanowiska wymagające pośredniego lub bezpośredniego uczestnictwa w wykonywaniu obowiązków w ramach prawa publicznego i obowiązków mających na celu ochronę interesów państwowych danego państwa lub innych organów publicznych<sup>58</sup>. Kryteria te należy rozpatrywać indywidualnie, biorąc pod uwagę charakter zadań i obowiązków przynależących do danego stanowiska. W 2003 r. TS orzekł, że państwo członkowskie może rezerwować dla swoich obywateli stanowiska kapitana i starszego oficera na statkach sektora publicznego pływających pod jego banderą tylko wówczas, gdy uprawnienia przyznane na mocy prawa publicznego kapitanom i starszym oficerom na takich statkach są rzeczywiście wykonywane regularnie i nie stanowią jedynie niewielkiej części ich działalności<sup>59</sup>. Komisja uważa, że orzecznictwo to musi zostać uwzględnione przez władze państwa członkowskiego w przypadku określania, które stanowiska sektora publicznego mogą zostać zarezerwowane dla obywateli tego państwa.

---

<sup>54</sup> Art. 3 ust. 1 rozporządzenia i art. 53 dyrektywy 2005/36/WE.

<sup>55</sup> Sprawa C-379/87.

<sup>56</sup> Sprawa C-281/98.

<sup>57</sup> Kwestie te zostaną potraktowane szczegółowiej w mającym się wkrótce ukazać dokumencie roboczym służb Komisji.

<sup>58</sup> Ostatnio w sprawie C-290/94.

<sup>59</sup> Sprawy C-405/01 i C-47/02; Trybunał potwierdził tę zasadę w czterech orzeczeniach.

Jako że art. 45 ust. 4 TFUE pozwala państwom członkowskim na zarezerwowanie niektórych stanowisk dla ich obywateli, ale tego nie wymaga, Komisja zwraca się do nich o otworzenie w jak największym stopniu sektora publicznego (na wszystkich poziomach, łącznie z władzami lokalnymi, regionalnymi i centralnymi) dla obywateli innych państw członkowskich, jako wkład do modernizacji i reform.

W przypadku otwarcia stanowiska w sektorze publicznym dla pracowników migrujących państwa członkowskie muszą zagwarantować równe traktowanie, jeśli chodzi o pozostałe aspekty zatrudnienia. TS utrzymuje, że władze państwa członkowskiego muszą uwzględnić poprzednie okresy porównywalnego doświadczenia zawodowego nabytego przez pracownika migrującego w innych państwach członkowskich w taki sam sposób, jak doświadczenie zawodowe uzyskane w ich własnym systemie dla celów zapewnienia dostępu do ich własnego sektora publicznego<sup>60</sup>. Państwa członkowskie muszą również uznać porównywalne dyplomy jako część procesu rekrutacji (np. gdyby dodatkowe punkty były przyznawane za dyplom).

Jeśli chodzi o konkursy mające na celu rekrutację osób na specyficzne szkolenie, aby obsadzić stanowiska w pewnej dziedzinie sektora publicznego, TS utrzymuje, że pracownicy migrujący w pełni wykwalifikowani w danej dziedzinie muszą być zwolnieni z ukończenia specyficznego szkolenia, biorąc pod uwagę kształcenie i doświadczenie zawodowe nabyte w państwie pochodzenia<sup>61</sup>. TS orzekł, że państwo członkowskie nie może zobowiązać tych pracowników migrujących do podjęcia do takiego konkursu, ale musi w zamian za to zaoferować inne metody rekrutacji.

## 2.4 Sport i swobodny przepływ pracowników

Wpływ przepisów UE w zakresie swobodnego przepływu pracowników na sport, zwłaszcza na piłkę nożną, znajdował się w centrum debaty, przede wszystkim dlatego, że sport nabiera coraz większego wymiaru europejskiego. Biała księga Komisji w sprawie sportu (2007 r.) wyraźnie stanowi, że chociaż Komisja bierze pod uwagę specyficzne cechy sportu, działania jej mają na celu osiągnięcie głównych celów Traktatu i poszanowanie jego głównych zasad w tej dziedzinie.

Wraz z wejściem w życie traktatu lizbońskiego sport stał się dziedziną, w której wkład UE może przyczynić się do wspierania europejskich przedsięwzięć w zakresie sportu i zachęcić do współpracy między państwami członkowskimi (art. 165 TFUE). Ta nowa kompetencja nie stanowi przeszkody dla stosowania do sportu podstawowych zasad prawa UE, takich jak swoboda przemieszczania się i zasady konkurencyjności.

TS potwierdził w wielu przypadkach, że sportowcy zawodowi i półzawodowi są pracownikami z uwagi na fakt, że ich działalność wiąże się z zatrudnieniem zarobkowym<sup>62</sup>.

Fakt, że zawodowi sportowcy objęci zostali zakresem artykułu 45 TFUE oznacza, że zasada równego traktowania odnosi się do sportu, zakazując jakiegokolwiek bezpośredniej dyskryminacji ze względu na obywatelstwo, wymagając, by pośrednio dyskryminujące środki były konieczne i proporcjonalne do osiągnięcia ich słusznego celu oraz domagając się

---

<sup>60</sup> Sprawa C-419/92.

<sup>61</sup> Sprawa C-285/01.

<sup>62</sup> Sprawy C-36/74, 13/76, C-415/93, C-519/04, C-176/96. i C-325/08.

zniesienia niekoniecznych i nieproporcjonalnych przeszkód utrudniających wykonywanie prawa swobodnego przepływu<sup>63</sup>.

### 3. RÓWNE TRAKTOWANIE

Art. 45 ust. 2 TFUE stanowi o zniesieniu wszelkiej dyskryminacji ze względu na przynależność państwową między pracownikami państw członkowskich w zakresie zatrudnienia, wynagrodzenia i innych warunków pracy.

#### 3.1. Zakaz dyskryminacji i przeszkody w swobodnym przepływie pracowników

Art. 45 ust. 2 TFUE zakazuje wszelkiej dyskryminacji ze względu na przynależność państwową w zakresie zatrudnienia, wynagrodzenia i innych warunków pracy. Obejmuje to nie tylko bezpośrednią dyskryminację opartą na przynależności państwowej, lecz również dyskryminację pośrednią, która, poprzez zastosowanie innych kryteriów zróżnicowania, prowadzi do tego samego skutku<sup>64</sup>. TS orzekł, że nawet jeśli niektóre kryteria mają zastosowanie niezależnie od obywatelstwa, muszą być uważane za pośrednio dyskryminujące, jeśli istnieje ryzyko, że pracownik migrujący znajdzie się w szczególnie niekorzystnej sytuacji<sup>65</sup>. Typowe przykłady pośredniej dyskryminacji to sytuacje, gdzie szczególne dodatki<sup>66</sup> uzależnione są od warunku zamieszkania lub niektóre stanowiska od wymogu znajomości języka, co z definicji może zostać łatwiej spełnione przez obywateli danego państwa niż przez osoby o innej przynależności państwowej<sup>67</sup>.

Prawo UE w zakresie swobodnego przepływu pracowników ma na celu ułatwienie obywatelom UE zatrudnienia za wynagrodzeniem na terytorium UE. Wyklucza to zatem przeszkody w swobodnym przepływie pracowników, takie jak działania, które mogą postawić w trudniejszej sytuacji obywateli UE starających się prowadzić działalność zarobkową w ramach stosunku pracy na terytorium innego państwa członkowskiego, nawet jeśli takie działania mają zastosowanie niezależnie od obywatelstwa pracownika (np. wysokie koszty transferu piłkarzy<sup>68</sup> i ulgi podatkowe<sup>69</sup>).

#### 3.2. Warunki pracy

Pracownik migrujący wykonujący swój zawód podlega przepisom ustawowym i układom zbiorowym pracy w przyjmującym państwie członkowskim. Art. 7 ust. 1 rozporządzenia stanowi, że pracownik migrujący musi być traktowany jednakowo pod względem warunków wynagrodzenia, stabilności zatrudnienia, szans na awans<sup>70</sup> i zwolnienia<sup>71</sup>. TS orzekł, że celem określenia warunków pracy (np. wynagrodzenia i grupy zaszerogowania) organy państw członkowskich muszą traktować poprzednie okresy porównywalnego zatrudnienia

---

<sup>63</sup> Komisja zamierza przedstawić w październiku 2010 r. komunikat w sprawie wdrażania traktatu lizbońskiego w dziedzinie sportu. Kwestia wpływu zasad swobodnego przepływu na sport będzie tam poruszona w sposób bardziej szczegółowy i kompleksowy.

<sup>64</sup> Sprawa C-152/73.

<sup>65</sup> Sprawa C-237/94.

<sup>66</sup> Sprawa C-138/02.

<sup>67</sup> Sprawy C-379/87 i C-424/97.

<sup>68</sup> Sprawa C-415/93.

<sup>69</sup> Sprawa C-136/00.

<sup>70</sup> Sprawa C-225/85.

<sup>71</sup> Sprawa C-44/72.

pracowników migrujących w innych państwach członkowskich w ten sam sposób, co doświadczenie zawodowe zdobyte w ich własnym systemie<sup>72</sup>.

Komisja uważa, że celem określenia warunków pracy i perspektyw kariery władze państw członkowskich muszą traktować porównywalne dyplomy w ten sam sposób, co dyplomy otrzymane w ich własnym systemie.

Art. 8 rozporządzenia rozszerza równe traktowanie na członkostwo w związkach zawodowych: pracownik migrujący ma prawo do przynależności do związków, w tym prawo do głosowania i zajmowania stanowisk administracyjnych i kierowniczych w związku zawodowym.

Ponadto prawo UE w zakresie zdrowia i bezpieczeństwa pracowników ułatwia zatrudnienie przygraniczne, jako że pracownicy korzystają przynajmniej z minimalnego poziomu ochrony zdrowia i bezpieczeństwa we wszystkich państwach członkowskich.

### 3.3. Przywileje socjalne

Art. 7 ust. 2 rozporządzenia przyznaje pracownikom migrującym te same przywileje socjalne, co pracownikom krajowym od pierwszego dnia zatrudnienia w przyjmującym państwie członkowskim. Oznacza to, że korzystanie z takich przywilejów nie może być uwarunkowane ukończeniem danego okresu działalności zawodowej<sup>73</sup>.

TS orzekł, że przywileje socjalne obejmują wszelkie przywileje, które, bez względu na ich związek z umową o pracę, są zwykle przyznawane pracownikom krajowym przede wszystkim z uwagi na ich obiektywny status pracownika lub po prostu przez sam fakt pobytu na terytorium danego państwa. Zatem rozszerzenie przywilejów socjalnych na pracowników będących obywatelami innych państw członkowskich ma służyć wspieraniu ich mobilności w UE<sup>74</sup>.

Pojęcie przywileju socjalnego jest bardzo szerokie i obejmuje świadczenia pieniężne<sup>75</sup> i niepieniężne, które nie są zazwyczaj postrzegane jako przywileje socjalne. TS orzekł, że na przykład prawo do postępowania sądowego w danym języku<sup>76</sup> i możliwość otrzymania pozwolenia na pobyt dla partnera stanu wolnego<sup>77</sup> należy rozważyć jako objęte pojęciem przywileju socjalnego na mocy art. 7 ust. 2 rozporządzenia.

Państwa członkowskie często argumentują, że jako że pracownicy przygraniczni nie mają miejsca zamieszkania w państwie zatrudnienia, ani oni, ani członkowie ich rodzin nie powinni posiadać tych samych przywilejów socjalnych, co inni pracownicy migrujący. Trybunał odrzucił te argumenty i orzekł, że na przykład nie można zastosować wymogu pobytu do dziecka pracownika przygranicznego, które tym samym ma prawo do pobierania nauki na tych samych warunkach, co dzieci obywateli państwa członkowskiego zatrudnienia<sup>78</sup>.

---

<sup>72</sup> Sprawa C-15/96.

<sup>73</sup> Sprawa C-197/86.

<sup>74</sup> Sprawa C-85/96.

<sup>75</sup> Takie jak minimum socjalne lub zasiłek z tytułu opieki nad dzieckiem, stypendia, zasiłek porodowy i pożyczki.

<sup>76</sup> Sprawa C-137/84.

<sup>77</sup> Sprawa C-59/85.

<sup>78</sup> Sprawa C-337/97.

### 3.4. Przywileje podatkowe

Wobec braku środków harmonizacji na poziomie UE podatki bezpośrednie pozostają zasadniczo w kompetencji krajowej. Państwo członkowskie nie może jednak wprowadzić ustawodawstwa dyskryminującego w sposób bezpośredni lub pośredni ze względu na przynależność państwową. Orzecznictwo TS dotyczące zastosowania swobód traktatowych do bezpośredniego opodatkowania, w tym art. 45 TFUE, jest coraz obszerniejsze.

#### *Transfer miejsca zamieszkania*

Zgodnie z przyjętym orzecznictwem krajowe przepisy podatkowe powstrzymujące obywatela danego państwa członkowskiego od korzystania z prawa swobodnego przepływu mogą stanowić przeszkodę dla tej swobody<sup>79</sup>. Takie sprzeczne z prawem ograniczenia obejmują odmowę przyznania obywatelowi UE zwrotu nadpłaconego podatku dochodowego, jeśli zmienił on miejsce zamieszkania w ciągu roku<sup>80</sup> lub zastosowanie opodatkowania niezrealizowanych zysków kapitałowych w przypadku zmiany siedziby lub miejsca zamieszkania obywateli UE dla celów podatkowych<sup>81</sup>. Prawo UE chroni również przed dyskryminacyjnym traktowaniem podatkowym innych rodzajów dochodów, takich jak emerytury, zarówno publiczne jak i prywatne, oraz inne świadczenia socjalne<sup>82</sup>. TS potwierdził w wielu przypadkach, że pracownicy powinni móc odliczyć składki na obce pracownicze programy emerytalne w taki sam sposób, jak składki w systemie krajowym.

#### *Pracownicy przygraniczni*

Zasada niedyskryminacji ma zastosowanie do korzyści związanych z sytuacją osobistą i rodzinną pracowników niebędących mieszkańcami danego państwa, w przypadku gdy ich sytuacja jest porównywalna do sytuacji pracownika mającego miejsce zamieszkania w danym państwie, jako że (prawie) cały ich przychód pochodzi z państwa zatrudnienia<sup>83</sup>. Ponadto nie można zezwolić na przepisy krajowe odmawiające pracownikom niemającym miejsca zamieszkania w danym państwie prawa do odliczenia kosztów i wydatków bezpośrednio związanych z działalnością gospodarczą generującą dochód podlegający opodatkowaniu<sup>84</sup>.

#### *Transgraniczne problemy podatkowe obywateli UE*

W sytuacji, w której więcej niż jedno państwo członkowskie ma prawo do opodatkowania przychodu, TS potwierdził, że państwa członkowskie mają swobodę w podziale praw podatkowych między sobą<sup>85</sup>. Zazwyczaj odbywa się to na podstawie dwustronnych umów o unikaniu podwójnego opodatkowania. Te dwustronne umowy nie rozwiązują jednak wszystkich problemów związanych z podwójnym opodatkowaniem spowodowanych interakcją między systemami podatków bezpośrednich państw członkowskich. Komisja postrzega międzynarodowe podwójne opodatkowanie jako największą przeszkodę w wykonywaniu działalności transgranicznej i uważa, że takie problemy mogą być rozwiązane przez lepszą koordynację między systemami podatków bezpośrednich państw

---

<sup>79</sup> Sprawa C-385/00.

<sup>80</sup> Sprawy C-175/88 i C-151/94.

<sup>81</sup> COM(2006) 825 z 19.12.2006.

<sup>82</sup> COM(2001) 214 z 19.4.2001.

<sup>83</sup> Sprawa C-391/97.

<sup>84</sup> Sprawy C-234/01 i C-290/04.

<sup>85</sup> Sprawa C-336/96.



członkowskich<sup>86</sup>. Dnia 27 kwietnia 2010 r. Komisja rozpoczęła konsultację społeczną mającą na celu zebranie informacji od osób fizycznych, przedsiębiorstw i doradców podatkowych na temat rzeczywistych przypadków podwójnego opodatkowania. Na podstawie otrzymanych odpowiedzi i dalszych dowodów, które są obecnie zbierane na temat problemów podwójnego opodatkowania, Komisja może wydać komunikat na ten temat lub rozpocząć inną inicjatywę w 2011 r.

Komisja zdążyła ogólnie do tego, aby wyeliminować wiele z bezpośrednich i pośrednich problemów związanych z podatkami, na które napotykać obywatele UE pracując, prowadząc interesy czy mieszkając za granicą. Problemy te, które mogą przeszkodzić obywatelom w pełnym korzystaniu z praw wynikających z Traktatu, obejmują nie tylko podwójne opodatkowanie, lecz również dyskryminacyjne traktowanie osób niebędących rezydentami i niebędących obywatelami danego kraju, brak jasnych informacji dotyczących transgranicznych przepisów podatkowych, specyficzne problemy pracowników przygranicznych. Należą do nich również trudności w komunikacji z zagraniczną administracją podatkową i trudności w otrzymaniu ulgi podatkowej na mocy przepisów traktatowych o podwójnym opodatkowaniu, spowodowanych przykładowo skomplikowanymi formularzami wniosków, krótkimi terminami wnioskowania o ulgę czy opóźnieniem zagranicznych administracji podatkowych w wypłacaniu zwrotów. Pod koniec 2010 r. planowany jest komunikat, który będzie szczegółowo analizował problemy związane z opodatkowaniem transgranicznym i opisywał istniejące i planowane środki mające na celu wyeliminowanie tych problemów.

### **3.5. Prawa po zakończeniu stosunku pracy**

Obywatele UE zachowują status pracownika po zakończeniu stosunku pracy, jeśli są okresowo niezdolni do pracy w wyniku choroby, pozostają bez pracy w sposób niezamierzony, co jest należycie odnotowane lub spełniają jeden z pozostałych warunków wymienionych w art. 7 ust. 3 dyrektywy i korzystają z równego traktowania z obywatelami przyjmującego państwa członkowskiego<sup>87</sup>.

## **4. PRAWO POBYTU**

W przeszłości pracownicy migrujący korzystali z lepszych warunków odnośnie do niektórych praw związanych z pobytem niż nieaktywni zawodowo obywatele UE<sup>88</sup>. Dyrektywa, która łączy poprzednie przepisy dotyczące prawa pobytu obywateli UE, nadal wprowadza rozróżnienie między aktywnymi i nieaktywnymi zawodowo obywatelami UE.

Pracownicy migrujący muszą spełniać jedynie warunek bycia pracownikiem, aby mieć prawo pobytu w innym państwie członkowskim, ale państwa członkowskie mogą wymagać od nich zarejestrowania się, jeśli okres zatrudnienia przekracza trzy miesiące. Członkowie rodzin pracowników migrujących, niezależnie od przynależności państwowej, mają prawo do pobytu w przyjmującym państwie członkowskim. Pracownicy migrujący mogą nabyć prawo do stałego pobytu po pięciu latach nieprzerwanego legalnego pobytu w przyjmującym państwie

---

<sup>86</sup> COM (2006) 823 z 19.12.2006.

<sup>87</sup> Sprawa C-22/08.

<sup>88</sup> Dyrektywa 68/360/EWG dla pracowników migrujących i dyrektywa 90/364/EWG dla osób nieaktywnych zawodowo.

członkowskim lub po krótszym czasie, jeśli spełnili warunki wymienione w art. 17 dyrektywy.

Również osoby poszukujące pracy mają prawo do preferencyjnego traktowania, o którym mowa powyżej. Tak więc podczas gdy obywatele nieaktywni zawodowo muszą wystąpić o zaświadczenie o rejestracji pobytu dłuższego niż trzy miesiące, osoby poszukujące pracy mają prawo, zgodnie z orzecznictwem TS<sup>89</sup> i motywem 9 dyrektywy, do pobytu w przyjmującym państwie członkowskim na okres przynajmniej sześciu miesięcy bez konieczności spełnienia jakichkolwiek warunków lub formalności innych niż wymóg posiadania ważnego dowodu tożsamości lub paszportu. Po zakończeniu tego okresu, jeśli osoby poszukujące pracy mogą dostarczyć dowód, że kontynuują poszukiwanie pracy i mają rzeczywistą szansę bycia zatrudnionym, dyrektywa gwarantuje im prawo pobytu w przyjmującym państwie członkowskim<sup>90</sup> pod warunkiem, że nie staną się nieracjonalnym obciążeniem dla systemu pomocy społecznej w przyjmującym państwie członkowskim<sup>91</sup>.

Obywatele UE zachowujący status pracowników mogą również nadal przebywać na terytorium przyjmującego państwa członkowskiego na tych samych warunkach, co pracownicy<sup>92</sup>.

## 5. CZŁONKOWIE RODZINY

Członkowie rodziny pracownika migrującego, bez względu na przynależność państwową i fakt, czy pozostają na utrzymaniu obywatela UE, są uprawnieni do podjęcia pracy w przyjmującym państwie członkowskim<sup>93</sup>. Dzieci pracownika migrującego, niezależnie od ich przynależności państwowej, mają prawo do kształcenia w przyjmującym państwie członkowskim na takich samych warunkach, jak obywatele tego państwa<sup>94</sup>.

Członkowie rodziny pracowników migrujących mają dostęp do przywilejów socjalnych, w tym do stypendiów<sup>95</sup>, bez konieczności spełnienia warunku pobytu lub wcześniejszych okresów pobytu w przyjmującym państwie członkowskim<sup>96</sup>, podczas gdy nieaktywni zawodowo obywatele UE i członkowie ich rodzin muszą przebywać w państwie członkowskim przynajmniej pięć lat, aby otrzymać pomoc na utrzymanie w formie stypendiów lub kredytów studenckich.

TS orzekł również, że „stypendia stanowią przywilej socjalny dla pracownika migrującego, który ma dziecko na utrzymaniu i że, w zależności od prawa krajowego, dziecko pozostające

---

<sup>89</sup> Sprawa C-292/89.

<sup>90</sup> Art. 14 dyrektywy.

<sup>91</sup> Zob. „Prawo obywateli Unii i członków ich rodzin do swobodnego przemieszczania się i pobytu na terytorium Unii: Przewodnik korzystania z dyrektywy 2004/38/WE” [http://ec.europa.eu/archives/commission\\_2004-2009/barrot/archive/guide\\_2004\\_38\\_ec\\_pl.pdf](http://ec.europa.eu/archives/commission_2004-2009/barrot/archive/guide_2004_38_ec_pl.pdf)

<sup>92</sup> Art. 7 ust. 3 dyrektywy.

<sup>93</sup> Art. 23 dyrektywy.

<sup>94</sup> Artykuł 12 rozporządzenia.

<sup>95</sup> Połączone sprawy C-389/87 i C-390/87.

<sup>96</sup> Sprawy połączone C-310/08 oraz C-480/08. W wyroku z dnia 23.2.2010 r. w tych sprawach TS orzekł, że art. 12 rozporządzenia 1612/68 przyznaje dziecku pracownika migrującego niezależne prawo pobytu w związku z prawem dostępu do edukacji w przyjmującym państwie członkowskim. TS odnotował również, że prawo pobytu dziecka i rodzica nie może być uwarunkowane samowystarczalnością finansową.

na utrzymaniu może być, na mocy art. 7 ust. 2 rozporządzenia, pośrednim beneficjentem równego traktowania przyznanego pracownikowi migrującemu<sup>97</sup>.

Powyższe ma również zastosowanie, jeśli przywilej ma na celu sfinansowanie studiów poza przyjmującym państwem członkowskim<sup>98</sup>.

## 6. LEPSZE EGZEKWOWANIE I WSPÓLPRACA ADMINISTRACYJNA

Jak wykazano powyżej, ramy prawne dla swobodnego przepływu pracowników są konkretne, szczegółowe i dobrze opracowane.

Komisja uważa, że egzekwowanie tych praw ma coraz większe znaczenie, gdyż promują one integrację europejską.

W tym celu obywatele UE mogą oprzeć się bezpośrednio na art. 45 TFUE i na rozporządzeniu (EWG) nr 1612/68, kwestionując przed sądami krajowymi i władzami administracji jakiegokolwiek przepisy krajowe lub praktyki publicznych i prywatnych pracodawców, które uważają za sprzeczne z prawem UE. Komisja może podjąć działania prawne przeciwko państwu członkowskiemu przed Trybunałem Sprawiedliwości UE

W egzekwowaniu przepisów dotyczących swobodnego przepływu pracowników dużą rolę odgrywają również usługi informacyjne i pozasądowe. Nowy portal „Your Europe” („Twoja Europa”) oferuje przejrzyste informacje o prawach obywateli w sytuacji, gdy pracują oni, mieszkają lub uczą się w innym państwie UE. Portal ten oferuje również bezpośredni dostęp do ważnych narzędzi pomocy, takich jak SOLVIT<sup>99</sup>, IMI<sup>100</sup> czy EURES oraz innych specjalistycznych stron internetowych<sup>101</sup>. Uświadomienie pracownikom, członkom ich rodzin i zainteresowanym stronom ich praw, sposobności i istniejących narzędzi propagujących i gwarantujących swobodę przemieszczania się, ma kluczowe znaczenie w egzekwowaniu prawa UE<sup>102</sup>. Przemieszczający się na terytorium UE obywatele UE potrzebują łatwo dostępnych i zrozumiałych informacji o swoich prawach oraz odpowiedniej pomocy<sup>103</sup>. Komisja podjęła ponadto zakrojoną na szeroką skalę inicjatywę, mającą na celu kompleksowe rozwiązanie wszystkich problemów, na które napotykają obywatele UE, korzystając ze swoich praw obywateli Unii we wszelkich aspektach życia codziennego. W tym celu Komisja ogłosiła w programie prac na 2010 r. zamiar przedstawienia sprawozdania o obywatelstwie.

---

<sup>97</sup> Sprawa C-3/90.

<sup>98</sup> Tamże.

<sup>99</sup> <http://ec.europa.eu/solvit/>.

<sup>100</sup> Takie narzędzia informatyczne, jak system wymiany informacji na rynku wewnętrznym (IMI), mające na celu ułatwienie współpracy administracyjnej między organami państw członkowskich, mogą również okazać się przydatne.

<sup>101</sup> <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=25&langId=en&furtherPubs=yes>.

<sup>102</sup> Zob. przykładowo Wytyczne w celu skuteczniejszej transpozycji i stosowania dyrektywy 2004/38/WE, COM (2009) 313 z 2.7.2009 r.

<sup>103</sup> Zob. uaktualniony przewodnik „Chcesz pracować w innym państwie członkowskim UE? Poznaj swoje prawa!” na stronie <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=25&langId=en&pubId=215&type=2&furtherPubs=yes>.

Jeśli chodzi o specyficzną sytuację pracowników, Komisja, z pomocą istniejącej sieci ekspertów akademickich, przyjrzy się roli, jaką mogą odegrać partnerzy społeczni i organizacje pozarządowe w umacnianiu i urzeczywistnianiu praw pracowników<sup>104</sup>.

Pomimo polepszenia sytuacji w ostatnim okresie kwestia wdrożenia przepisów rozporządzenia (EWG) nr 1612/68 wciąż zasługuje na uwagę. Komisja zbada, w jaki sposób odpowiedzieć na nowe potrzeby i sprostać wyzwaniom (zwłaszcza w świetle nowych wzorców mobilności), przed którymi stoją unijni pracownicy migrujący i członkowie ich rodzin. W kontekście nowej strategii na rzecz jednolitego rynku (po przedstawieniu sprawozdania Montiego) Komisja zastanowi się, jak propagować i wzmocnić mechanizmy efektywnego wdrożenia zasady równego traktowania pracowników unijnych i członków ich rodzin korzystających z prawa do swobody przemieszczania się.

---

<sup>104</sup> Informacje o europejskiej sieci na rzecz swobodnego przepływu pracowników na terytorium UE dostępne są na stronie: <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=475&langId=en>.