



# SWOBODA PRZEPLYWU OSÓB



URZĄD KOMITETU INTEGRACJI EUROPEJSKIEJ

### Autor tekstu

dr Maciej Mataczyński

### Wydawca

Urząd Komitetu Integracji Europejskiej  
Al. Ujazdowskie 9, 00-918 Warszawa  
<http://www.ukie.gov.pl>

Publikacja została przygotowana we współpracy  
ze Związkiem Gmin Wiejskich  
<http://www.zgwrp.org.pl>

### Projekt graficzny serii wydawniczej

21 DRZEWO, agencja interaktywna  
Gagarina 86/7, 87-100 Toruń  
<http://www.21drzewo.pl>

### Druk

RDS-STUDIO  
<http://www.rds-studio.pl>  
e-mail: [dc@rds-studio.pl](mailto:dc@rds-studio.pl)

Wydanie pierwsze - grudzień 2003

ISBN 83-89218-82-8

© Urząd Komitetu Integracji Europejskiej

# Uwagi wstępne

Przepisy prawa Unii Europejskiej dotyczące swobody przepływu osób i swobody zakładania przedsiębiorstw mają ogromne znaczenie dla samorządu terytorialnego. Z chwilą przystąpienia Polski do Unii Europejskiej przed obywatelami dwudziestu czterech państw członkowskich otwierają się możliwości poszukiwania pracy lub prowadzenia działalności gospodarczej na terytorium naszego kraju. Szczegółowe zasady, wedle których możliwości te będą realizowane, określa właśnie prawo Unii Europejskiej. Częściowo robi to również prawo polskie, konkretyzując ogólne reguły zawarte w prawie unijnym. Organy samorządu terytorialnego będą obok terenowych organów administracji rządowej „na pierwszej linii” stosowania nowych regulacji. Działalność samorządów wpłynie na wizerunek całego państwa. To, jakie doświadczenia z kontaktów z polskimi władzami wyniosą np. duńscy czy portugalscy kandydaci na pracowników, będzie istotnie wpływać na obraz Polski jako miejsca przyjaznego bądź nieprzyjaznego integracji europejskiej. Omawiane poniżej przepisy mogą wydać się masą bardzo szczegółowych i trudnych do zastosowania reguł. Należy jednak pamiętać, że są one owocem kilkudziesięcioletniego rozwoju prawa unijnego, które poszukiwało konkretnych odpowiedzi na konkretne problemy.

## I. Swoboda przepływu osób

### 1. Wprowadzenie

#### Kilka słów wprowadzenia

Swoboda przepływu osób w prawie Unii Europejskiej polega na możliwości przemieszczania się jednostek wewnątrz Unii Europejskiej. Swoboda ta oznacza likwidację takich ograniczeń administracyjnych w państwach członkowskich Unii, które uniemożliwiałyby lub utrudniały ich obywatelom przemieszczanie się, osiedlanie i podejmowanie zatrudnienia w każdym z tych krajów. Swoboda ta początkowo dotyczyła przede wszystkim pracowników, stopniowo rozciągnięto ją jednak na emerytów i rencistów, studentów i pozostałe osoby nie należące do żadnej z wymienionych wyżej kategorii.

## 2. Swoboda przepływu pracowników

Ten podpunkt zawiera ogólne omówienie swobody przepływu osób, wymienia prawa, jakie z niej wynikają oraz opisuje wyjątki.

Zamieszczona w art. 39 ust. 2 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską (dalej „Traktatu” lub „TWE”) definicja swobody przepływu osób koncentruje się na kwestii podejmowania zatrudnienia i wykonywania pracy. Zgodnie z treścią tego przepisu swoboda przepływu pracowników obejmuje zakaz jakiegokolwiek dyskryminacji obywateli państw członkowskich z uwagi na ich narodowość. Dotyczy to zatrudnienia, wynagrodzenia oraz innych warunków określających stosunek pracy. Przepis precyzuje także prawa wynikające z tego podstawowego zakazu. Zgodnie z treścią ust. 3 wspomnianego przepisu swoboda przepływu osób obejmuje prawo do:

- a) przyjmowania składanych przez pracodawców ofert pracy,
- b) swobodnego poruszania się na terytorium każdego państwa członkowskiego UE w celu poszukiwania pracy,
- c) pobytu w danym kraju członkowskim, w celu wykonywania pracy na warunkach mających zastosowanie wobec jego obywateli (określonych w ustawach, aktach niższego rzędu lub wyrażających się w stosowanej praktyce administracyjnej),
- d) pozostania w danym państwie członkowskim po zakończeniu zatrudnienia.

Art. 39 TWE zawiera ponadto dwa bardzo ważne zastrzeżenia. Jego ustęp 3 zdanie 1 stanowi, iż państwa członkowskie mogą ograniczyć zakres korzystania z wymienionych wyżej praw w sytuacjach usprawiedliwionych porządkiem publicznym, bezpieczeństwem publicznym lub zdrowiem publicznym. W ustępie 4 tego przepisu wyraźnie przewidziano, iż reguły w nim wyrażonych nie stosuje się do „zatrudnienia w służbie publicznej”. Stąd zasadą swobodnego przepływu osób (w bardzo wąskim rozumieniu jako zasadą swobodnego podejmowania zatrudnienia) nie są objęci sędziowie, niektórzy urzędnicy państwowi, w tym pracownicy samorządowi - zajmujący stanowiska, na których, w ramach funkcjonowania określonego organu administracji publicznej, biorą bezpośredni lub pośredni udział w sprawowaniu władzy publicznej i funkcji, których przedmiotem jest ochrona ogólnego interesu państwowego i innych zbiorowości publicznych.

Kolejne ograniczenie wynika z tzw. okresów przejściowych. Niektóre państwa Unii Europejskiej (m.in. Niemcy i Austria) zagwarantowały sobie w trakcie negocjacji akcesyjnych z Polską, że swoboda przepływu pracowników wejdzie w życie między tymi państwami a Polską w pełnym zakresie dopiero po upływie pięcioletniego okresu przejściowego.

### 3. Pojęcie pracownika

Ten podpunkt zawiera omówienie pojęcia pracownika z uwzględnieniem jego definicji wynikającej z Traktatu oraz orzecznictwa sądowego.

Pojęcie pracownika na potrzeby swobody przepływu pracowników ma charakter autonomiczny. Oznacza to, że w prawie europejskim przyjmuje się jedno wspólne pojęcie pracownika. Nie korzysta się przy tym z terminologii używanej w prawach wewnętrznych państw członkowskich. Traktat nie definiuje pojęcia pracownika, pozostawiając to orzecznictwu sądowemu. Najważniejszy organ sądowy Unii, Europejski Trybunał Sprawiedliwości (dalej „Trybunał” lub „ETS”) w swoich wyrokach zmierzał do nadania temu pojęciu jak najszerszego znaczenia. Wyszedł on z założenia, że swobodny przepływ pracowników jest jednym z fundamentów, na których opiera się Wspólnota, i dotyczące go postanowienia powinny być jak najszerszej interpretowane. Przyjęto, że pracownikiem jest „osoba, która przez określony czas wykonuje czynności na rachunek i pod kierownictwem innej osoby, otrzymując za to wynagrodzenie”<sup>1</sup>. Widać z powyższej definicji, że sama nazwa umowy nie ma decydującego znaczenia dla zastosowania art. 39 TWE. Definicja pracownika nie obejmuje jednak działalności nie mającej charakteru gospodarczego, np. amatorskiego uprawiania sportu czy występowania w narodowej reprezentacji. Natomiast praktyki zawodowe przygotowujące do podjęcia pracy zarobkowej mogą wystarczyć do uznania praktykanta za pracownika w rozumieniu prawa europejskiego.

### 4. Prawo do przemieszczania się i prawo pobytu

Ten podpunkt zawiera omówienie wynikających z prawa unijnego szczegółowych praw związanych ze swobodą przepływu pracowników. Najważniejsze z nich to prawo do przemieszczania się oraz pobytu na terytorium innego państwa członkowskiego. Poruszone są również kwestie formalne, związane z realizacją cytowanych praw, np. wydanie karty pobytu obywatela Unii Europejskiej.

Zagadnienia: prawo do przemieszczania się i prawo pobytu regulują dwa podstawowe akty prawne. Pierwszym z nich jest rozporządzenie

<sup>1</sup> Sprawa 197/86 *Brown v. Secretary of State for Scotland*; Sprawa C-357/89 *Raulin v. Minister van Onderwijs en Wetenschappen*; Sprawa 196/87 *Steymann v. Staatssecretaris van Justitie*.

Rady 1612/68 z dnia 15 października 1968 r. w sprawie swobodnego przepływu pracowników wewnątrz Wspólnoty. Drugim zaś dyrektywa Rady 68/360 w sprawie zniesienia ograniczeń przepływu i osiedlania się we Wspólnocie. Zgodnie z treścią art. 1 rozporządzenia każdy obywatel państwa członkowskiego bez względu na miejsce pobytu ma prawo do podjęcia działalności jako pracownik najemny i prowadzenia tej działalności na terytorium innego państwa członkowskiego zgodnie z przepisami dotyczącymi zatrudnienia obywateli tego państwa. Artykuł 1 dyrektywy wymaga od państw członkowskich zniesienia wszelkich ograniczeń przepływu i osiedlania się we Wspólnocie dla pracowników i niektórych członków ich rodzin.

Osoba korzystająca ze swobody przepływu ma przede wszystkim prawo do opuszczenia terytorium państwa, którego jest obywatelem, po okazaniu jedynie dowodu osobistego lub ważnego paszportu. Pociąga to za sobą po stronie administracji tego państwa obowiązek wydania lub odnowienia takiego dokumentu oraz zakaz wprowadzania wiz wyjazdowych lub podobnych zobowiązań.

Prawo wjazdu na terytorium innego państwa członkowskiego przysługuje każdemu obywatelowi UE, który ma ważny paszport lub dowód tożsamości. Państwa członkowskie nie mają prawa żądać spełnienia innych formalności. Nie mogą one w szczególności uwarunkować wjazdu od posiadania wizy, określonych środków finansowych lub złożenia oświadczenia o długości pobytu.

Zgodnie z przepisami dyrektywy 68/360 obywatel wspólnotowy powinien wystąpić o wydanie mu karty pobytu obywatela Unii Europejskiej. Kompetencje w tym zakresie mają władze państwa przyjmującego. Muszą one wydać ten dokument, jeżeli dana osoba spełni dwa następujące warunki:

- przedstawi dokument, na podstawie którego wjechała na terytorium państwa (dowód osobisty lub paszport);
- jeżeli jest pracownikiem najemnym, przedstawi umowę o pracę lub świadectwo zatrudnienia w odniesieniu do osób wykonujących działalność na własny rachunek.

Karta pobytu powinna być ważna na całym terytorium państwa pobytu przez okres 5 lat, a po upływie tego okresu jest automatycznie odna-

wiana. Nie może być wycofana, chyba że posiadacz przerwie pobyt na czas nie krótszy niż 6 kolejnych miesięcy, albo też z własnej przyczyny zostanie bezrobotny. Cofnięcie karty nie jest dopuszczalne, jeżeli wstrzymanie działalności zawodowej wiąże się z czasową niezdolnością do pracy z powodu choroby lub wypadku, jeżeli dana osoba zostanie bezrobotna z przyczyn od niej niezależnych, a także - oczywiście - jeżeli jej nieobecność jest usprawiedliwiona odbywaniem służby wojskowej.

W pewnych sytuacjach prawo pobytu jest uznane nawet bez potrzeby uzyskiwania karty pobytu. W przypadku pracowników najemnych ma to miejsce wtedy, gdy okres pobytu nie przekracza 3 miesięcy; dotyczy to również pracowników przygranicznych lub sezonowych.

Z reguły państwo przyjmujące nie może stosować w stosunku do obywateli innego państwa członkowskiego środków kontroli lub formalności przewidzianych przez obowiązujące w nim ustawodawstwo o cudzoziemcach. I tak, nie można wymagać od tych osób posiadania dokumentu pobytu innego niż wspólnotowa karta pobytu<sup>2</sup>. Natomiast nie jest wykluczone zobowiązanie zainteresowanego do powiadomienia władz o swoim pobycie, np. poprzez wpisanie do określonego rejestru, ponieważ lokalne władze państw członkowskich mają prawo do zbierania dokładnych danych na temat ruchów ludności na swoim terytorium<sup>3</sup>. Państwo przyjmujące ma również prawo stosować sankcje w przypadku nieprzestrzegania przez obywatela wspólnotowego dwóch formalności określonych przez dyrektywę (posiadania ważnego dowodu osobistego lub paszportu oraz potwierdzenia swego pobytu na terytorium państwa przyjmującego poprzez wydanie karty pobytu obywatela Unii Europejskiej). Ponieważ jednak chodzi tu o prawo nadane bezpośrednio przez Traktat, sankcje nałożone przez władze nie mogą być tak poważne, by stanowiły przeszkodę w swobodnym przepływie osób<sup>4</sup>. Kara grzywny wydaje się jedyną dopuszczalną sankcją.

Zgodnie z treścią art. 26 ustawy z dnia 27 lipca 2002 r. o zasadach i warunkach wjazdu i pobytu obywateli państw członkowskich Unii Europejskiej oraz członków ich rodzin na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. Nr 141, poz. 1180), wprowadzającej w prawie polskim postanowienia dyrektywy 68/360, organem właściwym w sprawie wydawania kart pobytu obywatela państwa członkowskiego WE będzie wojewoda. Ustawa ta wejdzie w życie z dniem uzyskania przez Polskę członkostwa w Unii Europejskiej.

<sup>2</sup> Sprawa 8/77 *Sagulo*.

<sup>3</sup> Sprawa 118/75 *Watson*.

<sup>4</sup> Sprawa 118/75 *Watson*.

## 5. Prawo dostępu do rynku

Ten podpunkt zawiera omówienie najistotniejszego z praw związanych ze swobodą przepływu pracowników z punktu widzenia pracownika, czyli prawa dostępu do rynku. Liberalizacja rynku pracy i zrównanie uprawnień pracowników polskich z pracownikami pochodzącymi z innych państw członkowskich stanowią najważniejsze elementy omawianej swobody.

Podstawowe uprawnienia pracowników dotyczące swobody przepływu uregulowane zostały w cytowanym w poprzednim punkcie rozporządzeniu Rady 1612/68 w sprawie swobodnego przepływu pracowników wewnątrz Wspólnoty. Rozporządzenie stanowi, że każdy obywatel państwa członkowskiego, bez względu na miejsce pobytu, ma prawo do podjęcia działalności jako pracownik najemny i prowadzenia tej działalności na terytorium innego państwa członkowskiego. Ma on w szczególności prawo do podjęcia zatrudnienia dostępnego na terytorium innego Państwa Członkowskiego z takim samym pierwszeństwem, z jakiego korzystają obywatele tego państwa. Każdy obywatel państwa członkowskiego oraz każdy pracodawca prowadzący działalność na terytorium państwa członkowskiego mogą wymieniać między sobą oferty zatrudnienia, zawierać i wykonywać umowy o pracę, zgodnie z obowiązującymi przepisami ustawowymi, wykonawczymi i administracyjnymi, w sposób wolny od wszelkiej dyskryminacji. Na mocy niniejszego rozporządzenia nie stosuje się przepisów państwa członkowskiego, jeżeli:

- ograniczają lub uzależniają od spełnienia warunków, które nie dotyczą obywateli tego państwa, przyjmowanie wniosków, składanie ofert pracy, dostęp do zatrudnienia i jego wykonywanie przez cudzoziemców,
- mimo pozornego braku dyskryminacji skutkują niedopuszczaniem obywateli innych państw członkowskich do oferowanego miejsca pracy.

Przepis niniejszy nie dotyczy warunków dotyczących znajomości języków, jeśli jest ona niezbędna ze względu na charakter oferowanego miejsca pracy (nie wolno jednak przeprowadzać egzaminów ze znajomości języka). Rozporządzenie precyzuje, iż przepisy lub praktyki państwa członkowskiego, o których mowa powyżej, obejmują w szczególności takie przepisy lub praktyki, które:

- a) określają specjalny tryb rekrutacji cudzoziemców;
- b) w jakikolwiek sposób ograniczają zamieszczanie w pra-



sie lub za pośrednictwem innych mediów ogłoszeń o wolnych stanowiskach pracy lub uzależniają taką możliwość od spełnienia warunków innych niż te, które odnoszą się do pracodawców prowadzących działalność na terytorium tego państwa członkowskiego;

- c) uzależniają dostęp do zatrudnienia w stosunku do osób, które nie mieszkają na terytorium tego państwa, od spełnienia warunku rejestracji w urzędach pracy lub utrudniają rekrutację indywidualnych pracowników.

Przepisy państw członkowskich, które ograniczają liczbowo lub procentowo zatrudnienie cudzoziemców w przedsiębiorstwie, branży, regionie lub w skali kraju, nie mają zastosowania do obywateli innych państw członkowskich. Jeżeli przyznanie przedsiębiorstwu danego państwa członkowskiego jakichkolwiek korzyści jest uzależnione od minimalnego odsetka zatrudnionych w przedsiębiorstwie pracowników krajowych, obywatele innych państw członkowskich są zasadniczo liczeni jako pracownicy krajowi<sup>5</sup>. Obywatel państwa członkowskiego, który poszukuje zatrudnienia na terytorium innego kraju UE, powinien uzyskać taką samą pomoc, jakiej udzielają biura pracy w tym państwie swoim obywatelom poszukującym pracy. Zatrudnienie i rekrutacja obywateli jednego państwa członkowskiego na stanowisko pracy w innym państwie członkowskim nie mogą być uzależnione od kryteriów zdrowotnych, zawodowych lub innych, które mają charakter dyskryminujący ze względu na przynależność państwową, w porównaniu z kryteriami stosowanymi wobec obywateli innego państwa członkowskiego, pragnących wykonywać tę samą działalność. Jednakże od obywatela dysponującego imienną ofertą zatrudnienia od pracodawcy działającego na terytorium państwa członkowskiego innego niż to, którego jest obywatelem, można wymagać przejścia testu sprawdzającego umiejętności zawodowe, jeżeli pracodawca, składając swą ofertę zatrudnienia, wyraźnie tego zażąda. Test ten nie może mieć w żadnym razie charakteru dyskryminującego.

Zgodnie z treścią art. 7 rozporządzenia 1612/68 - formułującego zasadę równego traktowania - pracownik, będący obywatelem państwa członkowskiego, nie może być na terytorium innego państwa członkowskiego ze względu na swą przynależność państwową traktowany odmiennie niż pracownicy krajowi. Dotyczy to warunków zatrudnienia i pracy, warunków wynagrodzenia, zwolnienia i, jeżeli straci pracę, powrotu

<sup>5</sup> Wyjątki od tej zasady przewidują przepisy dyrektywy Rady z dnia 15 października 1963 r Dz. U. WE nr 159 z 2.11.1963, str. 2661/63.

do pracy lub ponownego zatrudnienia. Pracownik korzysta z takich samych przywilejów socjalnych i podatkowych jak pracownicy krajowi. Pracownik taki powinien mieć, na tej samej podstawie i na tych samych warunkach, co pracownicy krajowi, dostęp do szkolenia w szkołach zawodowych i ośrodkach doskonalenia zawodowego. Klauzula umowy indywidualnej lub zbiorowej, a także inne zbiorowe regulacje dotyczące dostępu do zatrudnienia, wynagrodzenia i innych warunków pracy albo zwolnienia są nieważne w zakresie, w jakim określają lub uprawniają do stosowania warunków dyskryminujących pracowników, którzy są obywatelami innych państw członkowskich.

Art. 8 rozporządzenia gwarantuje, iż pracownik, który jest obywatelem państwa członkowskiego i jest zatrudniony na terytorium innego państwa członkowskiego, korzysta z prawa do równego traktowania w zakresie przynależności do związków zawodowych i praw związkowych, w tym również prawa do głosowania. Może być jednak wyłączony z udziału w zarządzie instytucji prawa publicznego oraz sprawowania urzędów regulowanych prawem publicznym. Ponadto, ma on prawo do udziału w organach reprezentacji pracowniczej w przedsiębiorstwie. Przepisy niniejszego artykułu nie naruszają ustaw lub rozporządzeń w niektórych państwach członkowskich, które przewidują szerszy zakres praw dla pracowników pochodzących z innych państw członkowskich.

Pracownik, który jest obywatelem państwa członkowskiego i jest zatrudniony na terytorium innego kraju UE, korzysta z wszelkich praw i świadczeń przyznawanych pracownikom krajowym w sprawach mieszkaniowych, w tym jeżeli chodzi o możliwość nabywania prawa własności do lokalu, z którego korzysta. Pracownik ten może, na tych samych prawach co pracownicy krajowi, umieścić swoje nazwisko na listach mieszkaniowych w regionie, w którym jest zatrudniony, jeżeli takie listy istnieją; korzysta z wynikających z tego korzyści i priorytetów. Jeżeli członkowie jego rodziny pozostają w kraju, z którego przybył, na potrzeby niniejszego przepisu są traktowani jak mieszkańcy wymienionego regionu, jeżeli pracownicy krajowi korzystają z podobnego domniemania.

## 6. Rodziny pracowników

Pracownik najczęściej ma rodzinę. Prawo do podjęcia pracy w innym kraju wiąże się z koniecznością uregulowania statusu jego rodziny w goszczącym państwie. Ten podpunkt zawiera omówienie uprawnień rodzin pracowników wynikających z przepisów prawa unijnego.

Jeśli chodzi o uprawnienia rodzin pracowników, zgodnie z treścią art. 10 rozporządzenia 1612/68 prawo osiedlenia się w innym państwie członkowskim wraz z pracownikiem, który jest obywatelem państwa członkowskiego i jest zatrudniony na terytorium innego państwa członkowskiego, mają następujące osoby, bez względu na przynależność państwową:

- a) współmałżonek oraz zstępni poniżej 21 roku życia lub pozostający na utrzymaniu pracownika;
- b) wstępni pracownika lub jego współmałżonka, pozostający na jego utrzymaniu.

Państwa członkowskie ułatwiają przyjęcie niewymienionego wyżej członka rodziny, jeżeli pozostaje on na utrzymaniu pracownika w kraju pochodzenia i zamieszkuje z nim we wspólnym gospodarstwie domowym. Pracownik powinien dysponować dla swojej rodziny lokalem o standardzie przyjętym dla pracowników krajowych w regionie, w którym jest zatrudniony. Jeżeli obywatel państwa członkowskiego prowadzi działalność jako pracownik lub osoba pracująca na własny rachunek na terytorium innego państwa członkowskiego, jego małżonek i dzieci w wieku poniżej 21 lat lub pozostające na jego utrzymaniu mają prawo do podejmowania zatrudnienia na całym terytorium tego samego państwa, nawet jeżeli nie są obywatelami któregośkolwiek państwa członkowskiego. Dzieci obywatela państwa członkowskiego, który jest lub był zatrudniony na terytorium innego państwa członkowskiego, mają dostęp do powszechnego systemu kształcenia, nauki zawodu oraz szkolenia zawodowego na takich samych warunkach jak obywatele tego państwa, jeżeli dzieci te mieszkają na jego terytorium. Państwa członkowskie popierają wszelkie wysiłki zapewniające tym dzieciom możliwie najlepsze warunki uczestnictwa w zajęciach, o jakich mowa.

## 7. Prawa pracowników do pozostawania na terytorium państwa członkowskiego po ustaniu zatrudnienia

Po zakończeniu trwającej nierzadko wiele lat pracy w innym państwie związane w tym czasie więzy pracownika i jego rodziny z goszczącym państwem i jego obywatelami bywają bardzo silne. Ten podpunkt zawiera omówienie uprawnień pracowników i ich rodzin do pozostawania na terytorium państwa członkowskiego po ustaniu zatrudnienia.

Prawa pracowników po ustaniu zatrudnienia uregulowane są w rozporządzeniu Komisji 1251/70 z dnia 29 czerwca 1970 r. dotyczącym praw

pracowników do pozostawania na terytorium państwa członkowskiego po ustaniu zatrudnienia. Postanowienia tego rozporządzenia znajdują zastosowanie do obywateli jednego państwa członkowskiego, którzy byli zatrudnieni jako pracownicy najemni na terytorium innego państwa członkowskiego, jak również do wspomnianych wyżej członków ich rodzin. Zgodnie z treścią art. 2 rozporządzenia 1251/70 prawo do pozostania na stałe na terytorium państwa członkowskiego przysługuje:

- a) pracownikowi, który w momencie zaprzestania pracy osiągnął wiek emerytalny i który był zatrudniony przez co najmniej dwanaście ostatnich miesięcy oraz przebywał w państwie członkowskim nieprzerwanie przez ponad trzy lata;
- b) pracownikowi, który przebywając nieprzerwanie na terytorium tego państwa przez ponad dwa lata, zaprzestał wykonywania pracy z powodu trwałej niezdolności do pracy. Jeśli taka niezdolność wynika z wypadku przy pracy lub choroby zawodowej, co uprawnia daną osobę do otrzymywania renty, nie musi być spełniony żaden wymóg okresu pobytu.
- c) pracownikowi, który po trzyletnim nieprzerwanym okresie zatrudnienia i pobytu na terytorium tego państwa podejmuje pracę na terytorium innego państwa członkowskiego, przebywa nadal na terytorium pierwszego państwa, do którego z reguły wraca codziennie lub przynajmniej raz w tygodniu.

Wspomniane okresy zatrudnienia na terytorium innego państwa członkowskiego są uznawane przy nabywaniu uprawnień emerytalnych i rentowych tak, jakby były realizowane na terytorium państwa pobytu. Warunków dotyczących okresu pobytu i zatrudnienia nie stosuje się, jeśli współmałżonek pracownika jest obywatelem danego państwa członkowskiego lub utracił obywatelstwo tego państwa w wyniku zawarcia małżeństwa z tym pracownikiem. Nawet po śmierci pracownika członkowie jego rodziny, którzy przebywali wraz z nim na terytorium państwa członkowskiego, mają prawo do pozostania w nim na stałe, jeśli pracownik ten uzyskał prawo do pozostawania. Jeśli jednak pracownik zmarł w okresie zatrudnienia, a wcześniej uzyskał prawo do pozostawania na terytorium danego państwa, to członkowie jego rodziny mają prawo do pozostania w nim na stałe pod warunkiem, że:

- pracownik przebywał w momencie swojej śmierci na terytorium tego państwa od co najmniej dwóch lat;
- jego śmierć była spowodowana wypadkiem przy pracy lub chorobą zawodową;
- współmałżonek jest obywatelem państwa miejsca zamieszkania lub utracił obywatelstwo tego państwa w wyniku zawarcia małżeństwa z tym pracownikiem.

Ciągłość pobytu może być udokumentowana w sposób przyjęty w danym państwie pobytu. Na ciągłość tę nie mają wpływu czasowe nieobecności nieprzekraczające łącznie trzech miesięcy w ciągu jednego roku, ani nieobecności dłuższe wynikające z odbywania służby wojskowej. Okresy przymusowego bezrobocia, wiarygodnie stwierdzone przez właściwy urząd zatrudnienia, i nieobecności wynikające z choroby lub wypadku są traktowane jako okresy pobytu w rozumieniu przepisów rozporządzenia. Stosownie do cytowanych przepisów, aby wykorzystać prawo do pozostawania, korzystający z niego ma dwa lata od chwili, w której prawo to zaczęło mu przysługiwać. Może on w tym okresie opuścić terytorium państwa członkowskiego nie naruszając tego prawa. W celu skorzystania z prawa do pozostawania, na korzystającym nie ciąży obowiązek dopełnienia jakichkolwiek formalności.

Osoby korzystające z uprawnień przyznanych przez omawiane rozporządzenie mają prawo do otrzymania karty pobytu:

- a) wydanej i przedłużanej bezpłatnie lub za opłatą nie wyższą niż należności i opłaty za wydanie lub przedłużenie dowodu osobistego, wymagane od obywateli danego państwa członkowskiego;
- b) ważnej na całym terytorium państwa członkowskiego, w którym została wydana;
- c) zachowującej ważność przez co najmniej 5 lat i automatycznie przedłużanej.

Przerwa w pobycie na terytorium danego państwa członkowskiego trwająca nie dłużej niż 6 kolejnych miesięcy nie narusza ważności karty pobytu.

Osobom korzystającym z niniejszego rozporządzenia przysługuje także prawo do traktowania na równi z obywatelami państw członkowskich, w których zamieszkują, ustanowione na mocy rozporządzenia Rady 1612/68.

## 8. Zabezpieczenie społeczne pracowników

Niewielu pracowników podjęłoby próbę poszukiwania pracy za granicą bez pewności, że część ich wynagrodzeń będzie w przyszłości podstawą ich uprawnień do emerytury czy renty. Stworzenie możliwości swobodnego przepływu pracowników bez skonstruowania ogólnego systemu rozstrzygającego kwestie zabezpieczenia społecznego niewątpliwie zakończyłoby się fiaskiem. Ten podpunkt zawiera krótkie omówienie podstawowych zasad tego systemu.

Stworzenie pracownikom możliwości swobodnego poruszania się w ramach terytorium Wspólnoty nie przyniosłoby żadnych efektów, gdyby przeniesienie się z jednego do drugiego państwa członkowskiego wiązało się dla pracownika z utratą uprawnień z tytułu zabezpieczenia społecznego. Dlatego w Unii Europejskiej ustanowiono system umożliwiający pracownikom migrantom oraz uprawnionym osobom od nich zależnym:

- a) zaliczenie wszystkich okresów uwzględnianych w prawie poszczególnych państw do nabycia i zachowania prawa do świadczeń oraz naliczenia wysokości świadczeń (chodzi o świadczenia emerytalne i rentowe oraz inne z tytułu zabezpieczenia społecznego);
- b) wypłatę świadczeń osobom zamieszkałym na terytoriach państw członkowskich.

Zasady stosowania reżimów ubezpieczeniowych pracowników migracyjnych i ich rodzin reguluje rozporządzenie Rady 1408/71 z dnia 14 czerwca 1971 r. w sprawie stosowania systemów zabezpieczenia społecznego dla pracowników najemnych i ich rodzin przemieszczających się we Wspólnocie. Najważniejszą przyczyną uchwalenia rozporządzenia były znaczne różnice między ustawodawstwami poszczególnych krajów. W związku z powyższym ustanowiono zasadę, zgodnie z którą rozporządzenie stosuje się do wszystkich obywateli państw członkowskich objętych systemami zabezpieczenia społecznego pracowników najemnych. Rozporządzenie przewiduje sumowanie wszystkich okresów uwzględnianych przez różne ustawodawstwa krajowe dla potrzeb nabycia i zachowania prawa do świadczeń, jak i w celu obliczenia ich wysokości, bez względu na miejsce ich zamieszkania we Wspólnocie. Przepisy zapewniają pracownikom przemieszczającym się w granicach Wspólnoty nabyte prawa i korzyści, o ile nie stanowią nieuzasadnionego zbiegu świadczeń. Osoby uprawnione do świadczeń z tytułu inwalidztwa, starości lub śmierci (eme-

rytura i renta) mają możliwość korzystania ze wszystkich świadczeń nabytych w różnych państwach członkowskich.

Aby uniknąć nieuzasadnionego zbiegu świadczeń, który zazwyczaj wynika z nałożenia się okresów ubezpieczenia czy okresów równorzędnych, ograniczono otrzymywanie świadczeń do najwyższej kwoty, która byłaby wymagalna od jednego z państw, jeżeli w nim miała miejsce cała działalność zawodowa pracownika.

Pracownikowi pozbawionemu zatrudnienia przyznano możliwość korzystania przez określony czas z zasiłków dla bezrobotnych, przewidzianych przez ustawodawstwo państwa członkowskiego, któremu ostatnio podlegał. Ponadto mając na uwadze problemy związane z bezrobociem, rozporządzenie daje możliwość do otrzymywania świadczeń rodzinnych przez członków rodzin osób bezrobotnych zamieszkujących w państwie członkowskim, innym niż państwo zobowiązane do wypłaty zasiłku dla bezrobotnych.

Rozporządzenie ma następującą strukturę: pierwsza część zawiera słowniczek pojęć używanych w tekście, takich jak m.in. pracownik, członek rodziny, pobyt, zamieszkanie czy ustawodawstwo. W tym miejscu też uregulowano najistotniejsze zasady, na jakich opiera się koordynacja krajowych systemów. Są to:

- równe traktowanie osób zamieszkujących na terytorium państw członkowskich;
- związek pomiędzy uprawnieniami socjalnymi a zamieszkaniem na danym terytorium;
- zapobieganie nakładaniu się uprawnień.

Druga część rozporządzenia odnosi się do kwestii, które z wchodzących w grę ustawodawstw dotyczących zabezpieczenia społecznego znajdzie swoje zastosowanie. Pracownik, do którego stosuje się niniejsze rozporządzenie, podlega wyłącznie ustawodawstwu jednego państwa członkowskiego według następujących reguł:

- a) pracownik zatrudniony na terytorium państwa członkowskiego podlega ustawodawstwu tego państwa,
- b) pracownik zatrudniony na statku pływającym pod banderą państwa członkowskiego podlega ustawodawstwu tego państwa;

- c) urzędnicy służby cywilnej i personel równorzędny podlegają ustawodawstwu państwa członkowskiego, któremu podlega administracja ich zatrudniająca;
- d) pracownik powołany lub ponownie powołany do wojska państwa członkowskiego, utrzymuje status pracownika i podlega ustawodawstwu tego państwa;

Trzecia część rozporządzenia odnosi się do szczegółowych kwestii związanych z konkretnymi uprawnieniami, jak zasiłki chorobowe i macierzyńskie, renty inwalidzkie i emerytury, zasiłki wypadkowe i choroby zawodowe, zasiłki pogrzebowe i zasiłki dla bezrobotnych oraz zasiłki rodzinne.

Rozporządzenie ustanawia dwa organy odpowiedzialne za szczegółową realizację zadań w zakresie zabezpieczenia społecznego: Komisję Administracyjną ds. zabezpieczenia społecznego pracowników migrujących oraz Komitet Doradczy ds. zabezpieczenia społecznego pracowników migrujących.

## 9. Ograniczenia swobody przepływu osób

Żadne państwo nie dopuści do nieograniczonego otwarcia własnego rynku pracy. Prawie każda ogólna zasada prawna zna wyjątki. Są zawody wyjątkowo ściśle powiązane z węzłem obywatelstwa, których swoboda przepływu pracowników nie dotyczy. Ten podpunkt zawiera omówienie przewidzianych w prawie unijnym ograniczeń dotyczących z jednej strony pewnych zawodów (w szczególności zatrudnienia w administracji publicznej), z drugiej zaś zachowania obywateli innych państw członkowskich, które usprawiedliwiają odmowę prawa pobytu na terytorium danego państwa.

Swoboda przepływu osób nie może mieć charakteru absolutnego. Autorzy Traktatów Rzymskich byli w wystarczającym stopniu realistami, aby przyznać, że w pewnych sytuacjach i pod pewnymi warunkami państwa mogą od niej odejść. Władze państwa członkowskiego mogą zatem odmówić obywatelom innych państw członkowskich korzystania z praw przyznanych przez Traktat i inne regulacje wspólnotowe, biorąc pod uwagę żywotne interesy tego państwa lub pewne podstawowe atrybuty suwerenności państwowej.

Ograniczenia dopuszczone przez Traktat w zakresie swobody przepływu osób są dwójakiego charakteru. Pierwsze wiążą się z charakterem lub cechami pewnych form działalności zawodowej i pozwalają państwu na zachowanie tych zawodów dla własnych obywateli. Drugie



dotyczą zachowania obywateli innych państw członkowskich, które usprawiedliwiają odmowę prawa pobytu na terytorium danego państwa względami związanymi z porządkiem publicznym.

### 9.1. Zatrudnienie w administracji publicznej

Z punktu widzenia jednostek samorządu terytorialnego kluczowe znaczenie ma określenie wyjątku dotyczącego zatrudnienia w administracji publicznej. Jak wspomniano wyżej, w tym przypadku swoboda przepływu pracowników nie ma zastosowania. Jest oczywiste, że państwo członkowskie może sprzeciwić się rekrutacji do własnej administracji publicznej obywateli innych państw członkowskich, jednakże wobec braku jednolitej definicji tego pojęcia w tekście Traktatu powstaje pytanie, czy państwa członkowskie mogą same określać listę objętych zakazem zawodów. W odpowiedzi na to pytanie Komisja oceniła, że podobnie jak wszystkie wyjątki od podstawowych zasad Traktatu art. 39 ust. 4 TWE powinien być interpretowany restryktywnie, zaś jedynym jego celem było zastrzeżenie dla własnych obywateli funkcji, których charakter pociąga za sobą uczestniczenie sprawującej je osoby w wykonywaniu władzy publicznej. Podobnie w orzecznictwie Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości wyjątek ten był interpretowany wąsko, zgodnie z ogólną zasadą szerokiej interpretacji swobód i wąskiej interpretacji wyjątków od swobód. Jednak zdaniem Trybunału postanowienie to nie może usprawiedliwiać np. środków prowadzących do zróżnicowania wynagrodzenia czy innych warunków pracy w stosunku do pracowników dopuszczonych już do administracji państwowej<sup>6</sup>.

Początkowo w orzecznictwie odnoszącym się do charakteru zatrudnienia w administracji publicznej Trybunał stwierdził, że nie ma znaczenia, czy pracownik jest zatrudniony jako robotnik, urzędnik czy funkcjonariusz państwowy, ani też czy stosunek pracy ma charakter publiczno - czy prywatnoprawny. Kwalifikacja ta może bowiem różnić się w poszczególnych państwach: znana jest w niektórych systemach prawnych, ale obca innym, nie może tym samym stanowić właściwego kryterium wykładni prawa wspólnotowego<sup>7</sup>. Konkretnie kryteria zostały określone dopiero później. W sprawie związanej z wprowadzonym przez koleje belgijskie oraz władze Brukseli wymogiem posiadania obywatelstwa belgijskiego jako warunku zatrudnienia na stanowiskach, na które rekrutacja odbywała się na podstawie ogłoszeń i prasowych publikacji informacji o wakatach, ETS uznał za należące do administracji publicznej te zajęcia, które związane są z bez-

<sup>6</sup> Sprawa 152/73 *Sotgiu v. Deutsche Bundespost*.

<sup>7</sup> Sprawa 152/73 *Sotgiu v. Deutsche Bundespost*.

pośrednim lub pośrednim uczestnictwem w sprawowaniu władzy publicznej i z funkcjami mającymi na celu ochronę interesu państwa lub innych zbiorowości publicznych. Swoboda zatrudnienia może być zatem ograniczona w przypadku obywateli innych państw członkowskich, gdy ubiegają się oni o zajęcie, które pozwala na używanie przymusu w stosunku do innych osób, czyli na realizację uprawnień związanych z władzą publiczną, bądź też związane jest z wyższym interesem dotyczącym bezpieczeństwa zewnętrznego lub wewnętrznego państwa. Zajęcia takie sugerują istnienie szczególnego stosunku solidarności z państwem oraz wzajemności praw i obowiązków, które stanowią podstawę więzi obywatelstwa<sup>8</sup>. Równocześnie na podstawie tych kryteriów Trybunał orzekł, że stanowiskami w administracji publicznej nie są funkcje pielęgniarek<sup>9</sup>, pracowników naukowych<sup>10</sup> lub nauczycieli<sup>11</sup>. Należy również zwrócić uwagę, że nie utożsamia się administracji publicznej ze służbą cywilną.

<sup>8</sup> Sprawa 149/79 *Komisja v. Belgia*.

<sup>9</sup> Sprawa 307/84 *Komisja v. Francja*.

<sup>10</sup> Sprawa 225/85 *Komisja v. Włochy*.

<sup>11</sup> Sprawa 33/88 *Allue i Coonan*.

<sup>12</sup> Dz. U. Nr 21, poz. 124 ze zmianami.

Z perspektywy polskiego samorządu terytorialnego istotne jest zestawienie dokonanej przez Trybunał restryktywnej interpretacji pojęcia „zatrudnienia w administracji publicznej” z treścią przepisów ustawy z dnia 22 marca 1990 r. o pracownikach samorządowych<sup>12</sup>. Z porównania tego wynika bowiem, że prawo polskie nie odwzorowuje w tym zakresie właściwie wymogów wynikających z prawa wspólnotowego. Wymogi te w przypadku Polski zaktualizują się z chwilą uzyskania przez nasz kraj członkostwa w Unii Europejskiej. Ustawa o pracownikach samorządowych nakazuje im posiadanie obywatelstwa polskiego (art. 3 ust. 1 pkt. 1 ustawy). Równocześnie zakres zastosowania ustawy o pracownikach samorządowych jest o wiele szerszy, niż wynikałoby to z pojęcia „zatrudnienia w administracji publicznej”, tak jak jest ono interpretowane przez Trybunał. Z treści art. 1 ustawy wynika, że znajduje ona zastosowanie do wszystkich pracowników zatrudnionych w różnych jednostkach komunalnych, bez względu na to, czy istnieje związek między wykonywaną przez nich pracą a służbą publiczną. Ustawa o pracownikach samorządowych znajduje zastosowanie do pracowników zatrudnionych w komunalnych zakładach budżetowych (art. 1 ustawy), a więc jednostkach użyteczności publicznej. W tym przypadku nieadekwatność kryterium obywatelstwa jest szczególnie widoczna.

## 9.2. Prawa wyborcze w wyborach samorządowych

Niezwykle istotnym zagadnieniem z punktu widzenia samorządu terytorialnego jest kwestia praw wyborczych w wyborach samorządowych. Zgod-

nie z treścią art. 19 Traktatu każdy obywatel Unii zamieszkały w państwie członkowskim, którego nie jest obywatelem, ma prawo głosowania i kandydowania w wyborach lokalnych w państwie członkowskim, w którym zamieszkuje, na takich samych zasadach jak obywatele tego państwa. Sposób wykonywania tego prawa oraz związane z tym obowiązki państw członkowskich zostały skonkretyzowane w przepisach dyrektywy Rady 94/80 z 19 grudnia 1994 r., ustanawiającej szczegółowe reguły wykonywania biernego i czynnego prawa wyborczego przez obywateli Unii zamieszkujących w państwie członkowskim, którego nie są obywatelami.

Zauważyć jednak należy, że w świetle polskiej Konstytucji czynne prawo wyborcze do organów samorządu terytorialnego zostało przyznane wyłącznie obywatelom polskim (art. 62 ust. 1 Konstytucji). Konstrukcję tę powtarza, uzupełniając ją jeszcze o bierne prawo wyborcze, ustawa z dnia 16 lipca 1998 r. - Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw<sup>13</sup>.

Porównanie wskazanych przepisów prawa wspólnotowego oraz prawa polskiego jednoznacznie wskazuje, że najdalej z chwilą uzyskania przez Polskę członkostwa w Unii Europejskiej będą musiały ulec zmianie co najmniej przepisy ordynacji wyborczej do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw, tak by przynajmniej w zakresie wyborów do rad gmin obywatele innych państw członkowskich Unii byli traktowani na równi z obywatelami polskimi. Już w trakcie negocjacji akcesyjnych przyjęto taką interpretację art. 62 Konstytucji RP, zgodnie z którą przepis ten nie stoi na przeszkodzie rozszerzenia, za pomocą ustawodawstwa zwykłego, kręgu podmiotów uprawnionych do udziału w wyborach komunalnych.

### 9.3. Ograniczenia swobody przepływu osób uzasadnione względami porządku publicznego, bezpieczeństwa publicznego i zdrowia publicznego

W sprawach administracyjnego ograniczania swobody przepływu osób w Polsce organem właściwym będzie wojewoda. Jak wspomniano wyżej, dopuszczalne są ograniczenia swobody przepływu osób uzasadnione względami porządku publicznego, bezpieczeństwa publicznego i zdrowia publicznego. Żaden tekst prawa wspólnotowego nie zawiera jednak elementów pozwalających na zróżnicowanie pojęć „porządek publiczny” i „bezpieczeństwo publiczne”, Trybunał zaś wydaje się traktować je jak synonimy. Czasem podkreśla się, że „porządek publiczny” kładzie nacisk na kwestie wewnętrzne (np. wybryki chuligańskie), a „bezpieczeństwo

<sup>13</sup> Dz. U. Nr 95, poz. 602.

publiczne” - zewnętrzne (np. terroryzm). Brak integracji w sferze politycznej nie pozwala na sformułowanie wspólnotowej definicji powyższych pojęć. Trybunał stwierdził, że szczególne okoliczności, mogące usprawiedliwiać powołanie się na porządek publiczny mogą różnić się w poszczególnych państwach. Z tego względu należy pozostawić właściwym władzom krajowym margines swobody oceny, w granicach wyznaczonych przez Traktat<sup>14</sup>.

<sup>14</sup> Sprawa 41/74 *Van Duyn*.

W późniejszym orzecznictwie Trybunał podkreślił, że powoływanie się na chęć ochrony porządku publicznego może mieć miejsce jedynie, jeśli poza zakłóceniem porządku społecznego, czyli złamaniem prawa, będzie występować rzeczywista i wystarczająco poważna groźba naruszenia fundamentalnego interesu społeczeństwa<sup>15</sup>. Wprawdzie pojęcie to nie jest precyzyjne, a dany „interes” może być w jednym państwie uznawany za fundamentalny, a w innym - nie; również swoboda oceny przez władze narodowe nie jest w żaden sposób ograniczona. Oczywiście jest, że na ochronę porządku publicznego nie można się powoływać, jeżeli celem tego ma być wyłącznie ochrona interesu gospodarczego<sup>16</sup>.

<sup>15</sup> Sprawa 30/77 *Bouche-reau*.

<sup>16</sup> Sprawa 352/85 *Association neerlandaise des publicitaires*.

W tym zakresie została wydana dyrektywa 64/221 z 25 lutego 1964 r. w sprawie harmonizacji środków specjalnych w stosunku do cudzoziemców odnośnie do wjazdu i pobytu, usprawiedliwionych ze względu na porządek publiczny, bezpieczeństwo publiczne i zdrowie publiczne. Przepisy tej dyrektywy stosuje się do każdego obywatela państwa członkowskiego, który zamieszkuje w innym państwie członkowskim Wspólnoty lub do niego podróżuje w celu wykonywania działalności jako pracownik najemny lub na własny rachunek albo jako odbiorca usług. Mają one zastosowanie także do małżonka i członków rodziny, którzy objęci są przepisami rozporządzeń i dyrektyw przyjętych w tej dziedzinie na mocy Traktatu. Dyrektywa odnosi się do wszystkich środków dotyczących wjazdu, wydawania lub przedłużania ważności dokumentu pobytowego lub wydalania ze swojego terytorium, podejmowanych przez państwa członkowskie ze względu na porządek publiczny, bezpieczeństwo publiczne lub zdrowie publiczne.

Środki uzasadnione względami porządku publicznego lub bezpieczeństwa publicznego są oparte wyłącznie na zachowaniu danej osoby. Państwo członkowskie może uznać dane zachowanie obywatela innego państwa za niezgodne z porządkiem publicznym tylko wtedy, gdy osoba ta dopuściła się określonych czynów, wystarczająco jednoznacznych, by za-

grożenie z nich wypływające było wyraźnie widoczne. Jednakże orzecznictwo stwierdza, że sam fakt członkostwa w organizacji uznanej w państwie przyjmującym za niebezpieczną dla społeczeństwa, nawet przy braku „działania” ze strony zainteresowanych, może być zrównany z zachowaniem. W związku z odmową wjazdu do Wielkiej Brytanii udzieloną obywatelce holenderskiej ze względu na przynależność do organizacji („kościółta scjentologicznego”), której działalność uznawana jest przez rząd brytyjski za sprzeczną z porządkiem publicznym, Trybunał uznał, że rzeczywiste członkostwo, którego wyrazem jest uczestnictwo w działaniach grupy lub organizacji, a także identyfikowanie się z celami i zasadami ugrupowania, może być uznane za dobrowolne działanie zainteresowanego, a tym samym stanowić część jego osobistego zachowania<sup>17</sup>.

<sup>17</sup> Sprawa 41/74 *Van Duyn*.

Obowiązek oparcia środków porządku publicznego wyłącznie na osobistym zachowaniu danej osoby wyklucza podjęcie takiego środka w celach „prewencji ogólnej”, tj. aby zniechęcić innych cudzoziemców, przebywających w danym państwie, do podobnego zachowania. Trybunał stwierdził, że nie mogą być zaakceptowane uzasadnienia oderwane od indywidualnego przypadku i że deportacja nie może zostać podjęta, aby wpływać na działanie innych cudzoziemców<sup>18</sup>.

<sup>18</sup> Sprawa 67/74 *Bonsignore*.

Władze danego państwa UE mogą wziąć pod uwagę - nie wyłącznie, lecz jako jeden z elementów - fakt, że dana osoba była skazana wyrokiem karnym. Może to nastąpić, jeżeli okoliczności, które doprowadziły do skazania, wskazują na potencjalne zagrożenie porządku publicznego ze strony konkretnej osoby<sup>19</sup>. Decyzja w tej sprawie należy każdorazowo do władz narodowych, które mogą stwierdzić przykładowo, że skoro dana osoba jest recydywistą, to może powtórzyć swoje naganne zachowanie w przyszłości.

<sup>19</sup> Sprawa 30/77 *Bouchereau*.

Upływ ważności dokumentu tożsamości lub paszportu, na którego podstawie dana osoba wjechała na terytorium państwa przyjmującego i używała dokumentu pobytowy, nie uzasadnia wydalenia z terytorium. Państwo, które wydało dokument tożsamości lub paszport, umożliwia posiadaczowi takiego dokumentu ponowny wjazd na swoje terytorium bez żadnych formalności nawet wtedy, gdy dokument nie jest już ważny lub obywatelstwo tej osoby jest kwestionowane.

Jedynie choroby lub upośledzenia mogące uzasadnić odmowę wjazdu na terytorium lub odmowę wydania pierwszego dokumentu pobytowego to

choroby wymienione w Załączniku do dyrektywy 64/221. Są to m.in. choroby podlegające kwarantannie wymienione w międzynarodowym rozporządzeniu sanitarnym nr 2 Światowej Organizacji Zdrowia z dnia 25 maja 1951 r.: gruźlica systemu oddechowego w fazie czynnej lub wykazująca tendencje rozwojowe, syfilis, narkomania oraz głębokie zaburzenia psychiczne i umysłowe - widoczne objawy psychozy ze stanami niepokoju, delirium, urojenia lub halucynacje oraz stany dezorientacji.

Choroby lub upośledzenia, które wystąpiły po wydaniu pierwszego dokumentu pobytowego, nie uzasadniają odmowy przedłużenia ważności dokumentu pobytowego lub wydalenia z terytorium.

Państwa członkowskie zobowiązane są do niewprowadzania nowych przepisów lub praktyk surowszych niż te, które obowiązują w dniu notyfikowania dyrektywy.

#### 9.4. Aspekty proceduralne

Z punktu widzenia polskich samorządów istotne jest to, że w sprawach wydawania dokumentów pobytowych dla obywateli UE organami właściwymi są terenowe organy administracji rządowej w osobie wojewodów. Szczegółowa procedura uregulowana została we wspomnianej wcześniej ustawie z dnia 27 lipca 2002 r. o zasadach i warunkach wjazdu i pobytu obywateli państw członkowskich Unii Europejskiej oraz członków ich rodzin na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej.

Decyzja o wydaniu lub odmowie wydania pierwszego dokumentu pobytowego jest podejmowana tak szybko, jak jest to możliwe, a w każdym przypadku nie później niż sześć miesięcy od daty złożenia wniosku o wydanie dokumentu pobytowego. Dana osoba może czasowo pozostawać na terytorium państwa do czasu podjęcia decyzji o wydaniu lub odmowie wydania dokumentu pobytowego. Kraj przyjmujący może w przypadkach, w których uznane jest to za konieczne, wystąpić do państwa członkowskiego, z którego pochodzi osoba składająca wniosek, a w razie potrzeby do innych państw członkowskich, o dostarczenie informacji dotyczących wszelkich dotychczasowych zapisów policyjnych dotyczących danej osoby. Takie konsultacje nie mogą mieć charakteru stałego. Zapytane państwo członkowskie powinno udzielić odpowiedzi w terminie dwóch miesięcy. Dana osoba jest informowana o względach porządku publicznego, bezpieczeństwa publicznego lub zdrowia publicznego, na których oparta jest decyzja podejmowana w jej sprawie, chyba że jest

to sprzeczne z interesami bezpieczeństwa danego państwa. Dana osoba jest urzędowo informowana o każdej decyzji o odmowie wydania lub przedłużenia ważności dokumentu pobytowego lub o wydaleniu z terytorium. Informacja określa okres przyznany na opuszczenie terytorium. Poza nagłymi przypadkami wynosi on nie mniej niż piętnaście dni w przypadku, gdy danej osobie nie wydano jeszcze dokumentu pobytowego i nie mniej niż jeden miesiąc we wszystkich pozostałych przypadkach (art. 11 ustawy z dnia 27 lipca 2002 r.). Danej osobie przysługują te same środki odwoławcze od każdej decyzji dotyczącej wjazdu lub odmawiającej wydania dokumentu pobytowego bądź przedłużenia jego ważności lub nakazującej wydalenie z terytorium, jakie przysługują obywatelom danego państwa w stosunku do aktów administracyjnych.

## II. Swoboda zakładania przedsiębiorstw

### 1. Wprowadzenie

#### Kilka słów wprowadzenia

Z punktu widzenia jednostek samorządu terytorialnego swoboda zakładania przedsiębiorstw ma ogromne znaczenie, choćby ze względu na zakres kompetencji gmin w zakresie podejmowania i prowadzenia działalności gospodarczej. Obok omawianej w poprzednim rozdziale swobody przepływu pracowników (i ich rodzin) przepisy Traktatu regulują swobodę przepływu przedsiębiorców, w tym także spółek. W wypadku spółek korzystanie z wolności przepływu (przesiedlania się) sprowadza się do wyboru miejsca prowadzenia działalności gospodarczej.

W polskich dokumentach określaniu omawianej swobody służy bardzo niejednorodna terminologia. Swoboda, określona w angielskiej wersji Traktatu Rzymskiego jako *right of establishment* (niem. *Niederlassungsrecht*, fr. *liberté d'établissement*), tłumaczona jest na język polski jako swoboda prowadzenia działalności gospodarczej, prawo przedsiębiorczości czy też prawo osiedlania się. Można ją także określić jako swobodę wyboru miejsca prowadzenia przedsiębiorstwa, albo - skrótowo i zgodnie z oficjalnym przekładem na język polski terminu *establishment* w Traktacie europejskim - jako swobodę zakładania przedsiębiorstw.



<sup>20</sup> Sprawa C-55/94 *Gebhard*;  
Sprawa C-275/92 *Schindler*.

Należy przy tym zauważyć, że rozróżnienie między dwoma podstawowymi swobodami konstytuującymi wspólny rynek, tj. swobodą świadczenia usług i swobodą zakładania przedsiębiorstw, mimo znacznego rozwoju doktryny prawa wspólnotowego, wydaje się wciąż problematyczne i podlega zmiennemu orzecznictwu Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości. Orzecznictwo to kładzie nacisk na posiadanie stałego lokalu (siedziby) na terytorium danego państwa oraz związany z nim element stałej i ciągłej (w odróżnieniu od usług, mających charakter jednostkowy, sporadyczny) działalności, polegającej na kontaktowaniu się z klientami, jako najważniejsze czynniki przedsiębiorczości<sup>20</sup>.

## 2. Cechy swobody zakładania przedsiębiorstw

O ile swoboda przepływu pracowników dotyczy względnie jednoznacznej kwestii jaką jest podejmowanie pracy najemnej, o tyle w przypadku swobody zakładania przedsiębiorstw pojawia się problem odgraniczenia jej od innych swobód. Poniższy podrozdział stanowi próbę odróżnienia sytuacji, w których mamy do czynienia jeszcze ze swobodą świadczenia usług niejako „przez granicę”, od podjęcia stałej działalności na terenie innego państwa.

Zdaniem Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości korzystanie z prawa wyboru miejsca prowadzenia działalności gospodarczej oznacza rzeczywiste wykonywanie działalności gospodarczej za pomocą trwałej organizacji w innym państwie członkowskim przez nieokreślony czas<sup>21</sup>. Na tej między innymi podstawie wyróżnia się trzy główne cechy swobody zakładania przedsiębiorstw, stanowiące zarazem kryteria wyróżniające tę swobodę spośród innych podstawowych swobód chronionych Traktatem:

- 1) Cel gospodarczy. Istotą korzystania ze swobody zakładania przedsiębiorstw jest działalność gospodarcza rozumiana jako samodzielna działalność zarobkowa.
- 2) Organizacyjne zintegrowanie z gospodarką innego państwa członkowskiego. Działalność gospodarcza w wybranym przez spółkę miejscu musi być realizowana za pomocą trwałej organizacji. Zorganizowanie działalności gospodarczej w innym państwie może polegać zarówno na zakładaniu przedsiębiorstwa, jak i na prowadzeniu (kierowaniu) przedsiębiorstwem - zwłaszcza spółką - w innych państwach Wspólnoty.

<sup>21</sup> Sprawa C-221/89 *Factor-tame II*.



- 3) **Transgraniczność.** Korzystanie przez spółki ze swobody zakładania przedsiębiorstw musi przybrać formę ekspansji gospodarczej z jednego do drugiego państwa członkowskiego.

Spółka może zorganizować swoją działalność gospodarczą w państwie, do którego emigruje, w dwojaki sposób: po pierwsze - może przenieść centrum decyzyjne na terytorium innego państwa członkowskiego, rezygnując zarazem z prowadzenia działalności gospodarczej w państwie pochodzenia lub pozostawiając w państwie pochodzenia tylko jednostkę zależną; po drugie - nie zaprzestając prowadzenia głównej działalności w państwie dotychczasowej siedziby, spółka może zakładać w innym państwie Wspólnoty jednostki prawnie samodzielne (spółki-córki) lub jednostki nie mające statusu samodzielnych podmiotów prawnych (oddziały i przedstawicielstwa).

### 3. Zakres swobody zakładania przedsiębiorstw

Ten podpunkt zawiera omówienie praw, jakie wyływają ze swobody zakładania przedsiębiorstw dla przedsiębiorców pochodzących z państw członkowskich Unii Europejskiej w związku z podjęciem przez nich działalności gospodarczej w innym kraju.

Ze swobodą zakładania przedsiębiorstw powiązany jest zakaz dyskryminacji obywateli (spółek) innych państw, którzy z przyznanej im swobody czynią użytek. Zgodnie z treścią art. 43 TWE ograniczenia swobody zakładania przedsiębiorstw obywateli jednego państwa członkowskiego na terytorium innego państwa członkowskiego są zakazane w ramach poniższych postanowień. Zakaz ten obejmuje również ograniczenia w tworzeniu agencji, oddziałów lub filii przez obywateli danego państwa członkowskiego, ustanowionych na terytorium innego państwa członkowskiego. Z zastrzeżeniem postanowień rozdziału dotyczącego kapitału, swoboda przedsiębiorczości obejmuje podejmowanie i wykonywanie działalności prowadzonej na własny rachunek, jak również zakładanie i zarządzanie przedsiębiorstwami, a zwłaszcza spółkami w rozumieniu artykułu 48 akapit drugi, na warunkach określonych przez ustawodawstwo państwa przyjmującego dla własnych obywateli.

Zakaz dyskryminacji to minimalny wymóg związany ze swobodą zakładania przedsiębiorstw, stawiany państwom UE. Zakres owej swobody wyznacza bowiem przede wszystkim zakaz jej ograniczania. W świetle

orzecznictwa Trybunału środki podejmowane przez państwa Wspólnoty nie mogą „utrudniać lub czynić mniej atrakcyjnym” korzystanie z przyznanych traktatem wolności<sup>22</sup>. Dziś nie stawia się już pytania, czy środki, którymi państwa członkowskie Wspólnoty się posługują, mogą ograniczać swobodę zakładania przedsiębiorstw, lecz czy stosowane środki są usprawiedliwione. Zastosowane przez państwo członkowskie środki ograniczające swobodę zakładania przedsiębiorstw są usprawiedliwione tylko wówczas, jeżeli spełniają cztery warunki:

- 1) ich użycie jest podyktowane względami interesu publicznego;
- 2) stosowane są w sposób niedyskryminujący (wymóg równego traktowania);
- 3) są właściwe z uwagi na cel, który mają osiągnąć (wymóg adekwatności);
- 4) nie wykraczają poza to, co jest konieczne osiągnięcia celu (wymóg proporcjonalności).

Z punktu widzenia jednostek samorządu terytorialnego istotne jest stwierdzenie, że owe „środki” to nie tylko ustawy czy rozporządzenia o zasięgu ogólnokrajowym, ale również pewne praktyki administracyjne czy akty prawa miejscowego.

#### 4. Pojęcie przedsiębiorstwa

Tak jak pojęcie „pracownika” jest kluczowym pojęciem dla opisanie swobody przepływu pracowników, tak w przypadku swobody zakładania przedsiębiorstw jest nim pojęcie „przedsiębiorstwa”. Poniższy podrozdział przybliży przepisy prawa unijnego definiujące to pojęcie.

Artykuł 43 Traktatu rozróżnia prowadzoną na własny rachunek działalność gospodarczą osób fizycznych od działalności osób prawnych. W pierwszej kategorii są tzw. wolne zawody (w odróżnieniu od pracowników najemnych), a w drugiej osoby prawne, tj. spółki czy przedsiębiorstwa. W obu przypadkach różnorodność systemów terytorialnych państw członkowskich jest przeszkodą do stworzenia wspólnego rynku w tej dziedzinie. Celem Traktatu jest zwalczanie dyskryminacji z jednej strony i harmonizacja przepisów krajowych, z drugiej strony. Z tym łączy się mobilność podmiotów, tj. uniezależnienie działalności gospodarczej od granic państwowych. W tym sensie praktyczne zadanie Traktatu opiera się na gwarancji swobody prowadzenia działalności na terytorium całej Wspólnoty.

Zgodnie z treścią art. 48 Traktatu na potrzeby stosowania postanowień niniejszego rozdziału spółki założone zgodnie z ustawodawstwem państwa członkowskiego i mające swą statutową siedzibę, zarząd lub główne przedsiębiorstwo wewnątrz Wspólnoty są traktowane jak osoby fizyczne mające przynależność państwa członkowskiego. Przez spółki rozumie się spółki prawa cywilnego lub handlowego, także spółdzielnie, oraz inne osoby prawne prawa publicznego lub prywatnego, z wyjątkiem spółek, które nie zmagają do osiągnięcia zysku.

Pojęcie przedsiębiorstwa w powyższym znaczeniu jest szerokie i wydaje się, że w swoim założeniu obejmuje podmioty, które mają osobowość prawną i zdolność do czynności prawnych oraz zdolność procesową.

## **5. Wzajemne uznawanie dyplomów, świadectw i innych dowodów kwalifikacji zawodowych oraz koordynacja przepisów dotyczących podejmowania i wykonywania działalności prowadzonej na własny rachunek**

Z podejmowaniem działalności gospodarczej przez osoby wykonujące wolne zawody czy też tzw. zawody regulowane wiąże się kwestia weryfikacji umiejętności przyszłego samodzielnego przedsiębiorcy. Ponieważ swobody dotyczą działalności obywateli jednych państw członkowskich podejmujących swoją aktywność w innych państwach członkowskich, kluczową kwestią staje się wzajemne uznawanie dyplomów, świadectw i innych dowodów kwalifikacji zawodowych. Poniższy rozdział skrótowo omawia te zagadnienia.

Zgodnie z treścią art. 47 TWE w celu ułatwienia podejmowania i wykonywania działalności prowadzonej na własny rachunek Rada uchwała dyrektywy zmierzające do wzajemnego uznawania dyplomów, świadectw i innych dowodów kwalifikacji zawodowych. W tym samym celu Rada uchwała dyrektywy zmierzające do koordynacji przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych państw członkowskich, dotyczących podejmowania i wykonywania działalności prowadzonej na własny rachunek. W odniesieniu do zawodów medycznych i pokrewnych oraz farmaceutycznych stopniowe znoszenie ograniczeń zależy od koordynacji warunków ich wykonywania w różnych państwach członkowskich.

Zgodnie z nakazem cytowanego przepisu ustawodawstwo Wspólnoty miało doprowadzić do harmonizacji przepisów krajowych. W tym celu

Komisja sporządziła wykaz zawodów, po czym powstała seria dyrektyw harmonizujących związane z nimi przepisy krajowe. Dyrektywy ograniczały się na ogół do zakazu dyskryminacji, uznania kwalifikacji zawodowych i potwierdzenia zasad deontologii zawodowej.

Następnie uchwalono dyrektywy dotyczące klasycznych zawodów. Ustalono podstawowe zasady kształcenia z nimi związanego oraz zasady ich wykonywania. Dyrektywy dotyczące zawodu lekarza (dyrektywa 75/362 w sprawie uznania dyplomów; dyrektywa 75/363 w sprawie szkolenia; dyrektywa 75/364 ustanawiająca komitet doradczy wyższych urzędników ministerstw zdrowia oraz dyrektywa 86/457 dotycząca specjalnego szkolenia w dziedzinie ogólnej praktyki) stały się prototypem, na którym wzorowano wspólne zasady nostryfikowania dyplomów pielęgniarek, prawników, dentystów, położnych, weterynarzy, architektów i farmaceutów.

W dziedzinie ogólnej praktyki lekarskiej państwa członkowskie zobowiązały się uznać dyplomy uzyskane przez obywateli wspólnotowych w innych państwach członkowskich (ale nie w państwach trzecich, nawet jeśli byłyby one uznane przez państwo członkowskie), jeśli wypełnią oni warunki obejmujące:

- a) adekwatną znajomość nauk, na których opiera się medycyna oraz zrozumienie metod naukowych z zasadami mierzenia funkcji biologicznych oraz oceną naukowo ustalonych faktów i analizą danych;
- b) wystarczające zrozumienie struktury, funkcji i zachowania się zdrowych i chorych ludzi oraz związku pomiędzy stanem zdrowia a fizycznym i socjalnym otoczeniem ludzi;
- c) adekwatną znajomość klinicznej dyscypliny i praktyki, która pozwala na rozpoznanie chorób fizycznych i psychicznych oraz znajomość medycyny z punktu widzenia profilaktyki, diagnozy i terapii oraz reprodukcji ludzkiej;
- d) odpowiednie doświadczenie kliniczne w szpitalu osiągnięte pod fachowym nadzorem.

Szkolenie musi objąć co najmniej sześcioletni kurs lub 5000 godzin teoretycznych i praktycznych studiów na uniwersytecie lub pod nadzorem uniwersyteckim. Zakładając, że standardy studiów medycznych są podobne w państwach członkowskich, lekarz mający kwalifikacje w jednym pań-

stwie a praktykujący w innym, ma prawo do używania zwykle stosowanego przez lekarzy w państwie pobytu tytułu, ale państwo, na którego terytorium działa, może wymagać, by tytuł lekarza podany był w języku kraju, z którego pochodzi dodając nazwę, miejsce i instytucję, w której uzyskał dyplom. Ustawodawstwo Wspólnoty odnosi się do lekarzy praktykujących samodzielnie lub w charakterze pracownika najemnego.

W praktyce okazało się, że proces harmonizacji na podstawie regulacji odrębnej dla każdej grupy zawodowej okazał się mało skuteczny oraz czasochłonny. Na przykład, uchwalenie dyrektywy dla architektów zajęło trzynaście lat.

W kolejnej fazie procesu harmonizacji kwalifikacji zawodowych zarzucano metodę regulacji szczegółowych, a skupiono się na harmonizacji globalnej. Wyrazem tego jest dyrektywa 89/48, która wprowadziła w życie ogólny system uznania dyplomów wydanych przez wyższe uczelnie na podstawie ukończenia co najmniej trzyletnich studiów. Podstawą dyrektywy jest porównywalność standardów edukacyjnych we Wspólnocie. Odnosi się ona do wszystkich zawodów regulowanych przez przepisy państw członkowskich, chyba że dany zawód został już objęty szczegółowym ustawodawstwem wspólnotowym (np. lekarze).

Należy zauważyć, że ustawodawstwo wspólnotowe odnośnie do przepływu osób lub swobody działalności gospodarczej nie bierze pod uwagę obywateli krajów innych niż państwa członkowskie. Proces harmonizacji obejmuje zatem tylko prawo państw członkowskich i powyższe dyrektywy odnoszą się jedynie do kwalifikacji osiągniętych we Wspólnocie.

Omawiane powyżej postanowienia ustawodawstwa wspólnotowego dotyczące ogólnego systemu uznawania dyplomów wprowadza do prawa polskiego ustawa z dnia 10 maja 2002 r. o zasadach uznawania nabytych w państwach członkowskich Unii Europejskiej kwalifikacji do podejmowania lub wykonywania niektórych działalności (Dz. U. Nr 71, poz. 655), która wchodzi w życie z dniem uzyskania przez Polskę członkostwa w Unii Europejskiej.

## 6. Ograniczenia swobody zakładania przedsiębiorstw

Przy omawianiu swobody przepływu pracowników wspomniano, że żadne państwo nie dopuści do nieograniczonego otwarcia własnego rynku pracy.

Ten podpunkt zawiera omówienie przewidzianych w prawie unijnym ograniczeń, tym razem odnoszących się do swobody zakładania przedsiębiorstw.

Z punktu widzenia jednostek samorządu terytorialnego istotne jest, że zgodnie z treścią art. 46 Traktatu postanowienia wprowadzające swobodę zakładania przedsiębiorstw nie mają zastosowania do działalności, która w jednym z państw członkowskich jest związana, choćby przejściowo, z wykonywaniem władzy publicznej. Cytowany przepis jest analogiczny do szczegółowo omawianego powyżej art. 39 Traktatu, w związku z czym mają tutaj pełne zastosowanie poczynione wcześniej uwagi dotyczące tegoż przepisu.

## 7. Harmonizacja prawa spółek

W tym podpunkcie zostanie pokrótce omówione zagadnienie ujednoczenia praw państw członkowskich regulujących działalność spółek handlowych oraz nieznaną dotąd prawu polskiemu konstrukcja Europejskiego Zgrupowania Interesów Gospodarczych.

Jednym z najistotniejszych zadań harmonizacyjnych związanych ze swobodą zakładania przedsiębiorstw było ujednoczenie prawa państw członkowskich w odniesieniu do działalności spółek handlowych. Zamierzaniem ustawodawcy Wspólnotowego nie było wypracowanie jednego, wspólnotowego prawa spółek. Chodziło raczej o zbliżenie praw państw członkowskich. Celem było zniesienie najważniejszych różnic dotyczących struktury i funkcjonowania spółek w państwach członkowskich, które stanowią przeszkody dla swobody zakładania przedsiębiorstw.

Jak dotąd w zakresie harmonizacji prawa spółek Rada przyjęła dziewięć dyrektyw:

- pierwsza dyrektywa 68/151 z 9 marca 1968 r. w sprawie jawności, ważności zobowiązań i nieważności spółek;
- druga dyrektywa 77/91 z 13 grudnia 1976 r. dotycząca założenia spółki, utrzymania i zmian jej kapitału;
- trzecia dyrektywa 78/660 z 25 lipca 1978 r. w sprawie sprawozdań rocznych niektórych rodzajów spółek;
- czwarta dyrektywa 78/855 z 9 października 1978 r. w sprawie fuzji (krajowych) spółek akcyjnych;
- szósta dyrektywa 82/891 z 17 grudnia 1982 r. w sprawie rachunkowości grup spółek;

- ósma dyrektywa 84/253 z 10 kwietnia 1984 r. w sprawie powołania osób odpowiedzialnych za kontrolę rachunkowości spółki;
- jedenasta dyrektywa 89/666 z 21 grudnia 1989 r. w sprawie jawności filii utworzonych w państwie członkowskim przez spółkę powstałą na podstawie prawa innego państwa członkowskiego;
- dwunasta dyrektywa 89/667 z 21 grudnia 1989 r. w sprawie wprowadzenia w całej Wspólnocie spółki jednoosobowej.

Ponadto wiele kolejnych dyrektyw znajduje się w fazie przygotowania. Omawiając harmonizację prawa spółek, należy wspomnieć jeszcze o dwóch zagadnieniach.

Po pierwsze, aby umożliwić przedsiębiorstwom z różnych państw członkowskich współpracę bez względu na granicę, 25 lipca 1985 r. Rada przyjęła rozporządzenie 213/85 powołujące Europejskie Zgrupowanie Interesów Gospodarczych (EZIG). Jest to instytucja wzorowana na modelu francuskim. Grupa musi mieć charakter ponadnarodowy i zostać utworzona przez spółki lub indywidualne przedsiębiorstwa z różnych państw członkowskich. Grupa jest instytucją prawa wspólnotowego, ponieważ rozporządzenie samo określa sposób zawarcia umowy, skład zarządu, zasady dotyczące siedziby i zarządu, przy czym prawo wewnętrzne państwa siedziby może być stosowane tylko z zastrzeżeniem tych przepisów. EZIG nie zastępuje jednak przedsiębiorstw, które grupuje, ponieważ celem zgrupowania jest umożliwienie rozwijania przez nie działalności, a nie korzystanie przez samo zgrupowanie z przywilejów: zyski wynikające z działalności grupy są uważane za zyski członków i dzielone między nich w sposób określony w umowie.

Po drugie, 30 czerwca 1970 r. Komisja przedstawiła projekt rozporządzenia dotyczącego europejskiej spółki akcyjnej. Negocjacje dotyczące tego projektu trwały kilkanaście lat i zakończyły się uchwaleniem rozporządzenia o statucie spółki europejskiej w dniu 8 października 2001 r. Celem spółki europejskiej jest umożliwienie spółkom podlegającym prawu państw członkowskich wyboru struktury współpracy odpowiadającej rozmiarom wielkiego, jednolitego rynku.

## Podsumowanie: swoboda przepływu osób i swoboda zakładania przedsiębiorstw a kompetencje samorządu terytorialnego

W tym podpunkcie następuje podsumowanie tych elementów swobody przepływu osób i swobody zakładania przedsiębiorstw, które mogą dotyczyć kompetencji samorządu terytorialnego.

Organizacja i kompetencje polskiego samorządu terytorialnego są szczegółowo uregulowane w ustawie z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym<sup>23</sup>. Zgodnie z treścią art. 7 ust. 1 ustawy do zadań własnych gminy należą m.in. sprawy ochrony zdrowia (pkt 5), pomocy społecznej (pkt 6), edukacji publicznej (pkt 8), porządku publicznego (pkt 14) oraz polityki prorodzinnej, w tym zapewniania kobietom w ciąży opieki socjalnej, medycznej i prawnej (pkt 16). Wiele innych kompetencji przyznają organom samorządu terytorialnego ustawy szczegółowe w ramach zadań zleconych z zakresu administracji rządowej. Zgodnie z treścią art. 52 ustawy o ewidencji ludności, organy gminy wykonują zadania określone w ustawie jako zadania zlecone z zakresu administracji rządowej<sup>24</sup>. Z kolei zgodnie z treścią art. 61 i 62 ustawy z dnia 19 listopada 1999 r. - Prawo działalności gospodarczej, gmina posiada szereg kompetencji w odniesieniu do podejmowania i wykonywania działalności gospodarczej na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej przez przedsiębiorców<sup>25</sup>. Właśnie w obszarze ewidencjonowania ludności i nadzoru nad prowadzeniem działalności gospodarczej wpływ swobody przepływu pracowników i swobody zakładania przedsiębiorstw na kompetencje samorządów będzie najistotniejszy.

Zgodnie na przykład z treścią art. 63 Prawa działalności gospodarczej wójt, burmistrz lub prezydent miasta są uprawnieni do sprawdzania, czy przedsiębiorca spełnia obowiązki, o których mowa w art. 10 - 12 ustawy. Zgodnie z art. 10 ustawy, jeżeli przepisy szczególne nakładają obowiązek posiadania odpowiednich uprawnień zawodowych przy wykonywaniu określonego rodzaju działalności gospodarczej, przedsiębiorca jest obowiązany zapewnić, aby działalność owa była wykonywana bezpośrednio przez osobę legitymującą się posiadaniem takich uprawnień.

Kompetencje organów samorządu będą miały istotny wpływ w obszarze wzajemnego uznawania dyplomów, świadectw i innych dowodów kwalifikacji zawodowych.

<sup>23</sup> Dz. U. Nr 16, poz. 95 ze zmianami.

<sup>24</sup> Dz. U. Nr 14, poz. 85 ze zmianami.

<sup>25</sup> Dz. U. Nr 101, poz. 1178 ze zmianami.