

dr Katarzyna Chrostowska-Malak¹
Politechnika Warszawska
Wydział Administracji i Nauk Społecznych

Wpływ członkostwa Polski w Unii Europejskiej na status obywatela i cudzoziemca w państwie polskim – zagadnienia wprowadzające

The influence of Poland's membership of the European Union on the status of a citizen and foreigner in the Polish state – introductory issues

Streszczenie: Zmieniającą się od początku lat 90. sytuację prawną jednostki w Polsce należy uznać za jeden z przejawów przyjmowania nowych wartości, pogłębiania współpracy międzynarodowej, szczególnie tej, która jest prowadzona w ramach integracji europejskiej. Członkostwo Polski w UE wymagało i wymaga wciąż wdrażania prawa UE, m.in. w zakresie: swobody wspólnego rynku (ryнку wewnętrznego), dorobku prawnego Schengen oraz obywatelstwa UE. Implementacja unijnych przepisów do polskiego prawa, regulujących status obywatela UE i innych osób pochodzących z tzw. państw trzecich, dokonuje się głównie poprzez zmiany wprowadzane do ustaw z zakresu prawa publicznego (prawa administracyjnego, prawa gospodarczego, prawa karnego), również prawa pracy, które następnie są konfrontowane z postanowieniami Konstytucji RP. W związku z członkostwem Polski w Unii Europejskiej obserwujemy permanentny rozwój praw jednostkowych w państwie, wśród których na szczególną uwagę zasługują prawa polityczne.

Słowa kluczowe: prawa człowieka i obywatela, obywatel, cudzoziemiec, integracja europejska, obywatelstwo Unii Europejskiej, konstytucja

Abstract: The legal situation of an individual in Poland, changed since the early 90s, should be regarded as one of the manifestations of adopting new values and deepening international cooperation, especially the one conducted within the European integration. Poland's membership of the EU required, and still requires, implementation of the EU law among others in terms of: freedom of the common market (internal market), Schengen acquis and EU citizenship. The implementation in the Polish law of the Union provisions which regulate the status of an EU citizen and other persons coming from the so called third countries takes place mainly through the amendments introduced to the acts of law in terms the public law (administrative law, commercial law, criminal law) as well as the labour law, which are subsequently confronted with the provisions of the Constitution of the Republic of Poland. Because of Poland's membership of the European Union we observe a permanent development of individual rights in the state, among which special attention should be paid to political rights.

Keywords: human rights and citizen rights, citizen, foreigner, European integration, European Union citizenship, constitution

Wstęp

Na skutek włączenia do polskiego konstytucyjnego porządku prawnego prawa międzynarodowego, później prawa wspólnotowego, wzmocony został

¹ Adres do korespondencji: Politechnika Warszawska, Wydział Administracji i Nauk Społecznych, Pl. Politechniki 1, 00-661 Warszawa.

status jednostki w państwie, a jednocześnie doszło do ograniczenia kompetencji państwa w zakresie traktowania ludności. Podstawowym celem artykułu jest przedstawienie wpływu członkostwa Polski w Unii Europejskiej na status jednostki w państwie polskim na gruncie konstytucyjnych wolności i praw człowieka i obywatela. Analiza tematu dotyczy materii poddanej regulacjom dwóch systemów prawnych – prawa krajowego i prawa UE. Na przykładzie omawianych praw obywatela i cudzoziemca, poprzez opisanie mechanizmów oddziaływania na siebie dwóch systemów prawnych, wstępnie przedstawię, jak w konsekwencji zmienia się status jednostki w państwie polskim.

W prawie UE uwidoczniła się różnorodność uznawanych wartości – „z jednej strony usuwanie barier w rozwijaniu aktywności podmiotów przynależnych do Unii (osób fizycznych i prawnych) i ich równe traktowanie, a z drugiej” ochrony „praw podstawowych, które wywodzą się z tradycji państw członkowskich i norm Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności (EKPCz). Prawa podstawowe wzmacniają niekiedy swobody rynku wewnętrznego Wspólnoty, ale kiedy indziej popadają z nimi w otwarty konflikt”². Obywatelstwo UE uzyskało znaczenie nie tylko formalnoprawne. W traktacie z Maastricht określono katalog praw obywatelskich, które zostały istotnie zostały poszerzone traktatem z Lizbony. W przypadku uchodźców prawo UE nawiązuje do dorobku prawa międzynarodowego, przede wszystkim Rady Europy (EKPCz) oraz ONZ (konwencja genewska i Protokół Nowojorski – dot. statusu uchodźcy).

W procesie polskich przygotowań do członkostwa w UE kierunek koniecznych zmian dotyczących praw jednostki w państwie wyznaczał również traktat amsterdamski z 1997 roku, który w art. 63 zobowiązał Radę Europejską do przyjęcia w okresie pięciu lat od wejścia w życie traktatu środków określających prawa i warunki, na podstawie których cudzoziemcy przebywający legalnie na terytorium państwa członkowskiego mogą przebywać w innym kraju. Ponadto, co zostało określone już w art. 136 i 137 traktatu amsterdamskiego, jednym z zadań Unii Europejskiej stała się budowa społeczeństwa bez marginalizowania jednostek, co w zrozumiały sposób sprzyjać miało integracji cudzoziemców. Do pracowników będących obywatelami UE wprowadzono zasadę zakazu dyskryminacji ze względu na przynależność państwową (art. 12 TWE), obok zakazu dyskryminacji ze względu na rasę czy pochodzenie etniczne (art. 13 TWE)³. W kolejnych latach istotne znaczenie odegrały: dyrektywa Rady 2000/43/WE z dnia 29 czerwca 2000 r. wprowadzająca w życie zasadę równego traktowania osób bez względu na pochodzenie rasowe lub etniczne, dyrektywa Rady 2000/78/WE z dnia 27 listopada 2000 r. ustanawiająca ogólne warunki ramowe równego traktowania w zakresie zatrudnienia i pracy oraz dyrektywa Rady 2006/54/WE z dnia 5 lipca 2006 r. w sprawie równości szans oraz równego traktowania kobiet i mężczyzn w dziedzinie zatrudnienia i pracy⁴. Przepisy te wzmocniły mającą swoje źródło w konstytucji zasadę równego traktowania i zakaz dyskryminacji w życiu społecznym, w szczególności w zatrud-

² *Przeptyw osób i świadczenie usług w Unii Europejskiej. Nowe zjawiska i tendencje*, pod redakcją S. Biemata i S. Dudzika, Oficyna a Wolters Kluwer business, Warszawa 2010, s. 10.

³ Na ten temat m.in. I. Kotiuk, *Polskie przepisy antydyskryminacyjne w odniesieniu do zatrudnienia cudzoziemca w Polsce*, [w:] *Migranci na polskim rynku pracy. Rzeczywistość, problemy, wyzwania*, pod redakcją Witolda Klauusa, SIP, Warszawa 2007, s. 150.

⁴ Dz. Urz. UE L 204/23.

nienu. Zbliżanie (harmonizacja) przepisów, polegające na usuwaniu różnic między krajowymi systemami prawnymi, stanowi cel europejskiego prawa pracy⁵.

Uchodźcom z krajów trzecich służy natomiast Wspólny Europejski System Azyłowy. W warunkach integracji europejskiej ze swobodą przepływu osób jako podstawową wolnością wspólnotową powiązane jest dążenie do powstania wspólnej polityki imigracyjnej i azyłowej jako odrębnej polityki, do czego prowadzi w istocie przyjmowanie przez Radę UE odpowiednich przepisów⁶. Niezmiernie istotnym źródłem dla wdrażania porównywalnych praw i obowiązków obywateli państw członkowskich i legalnie przebywających cudzoziemców jest Karta Praw Podstawowych (KPP) UE, gdyż ogromna większość jej postanowień ma zastosowanie do osób bez względu na obywatelstwo⁷. Integracja europejska wymagała również wprowadzenia pewnych zmian do prawa karnego. Najtrudniejszą, jak się okazało, w skutkach, o czym w dalszej części tekstu, była implementacja decyzji ramowej w sprawie Europejskiego Nakazu Aresztowania.

Jak stwierdził sędzia Trybunału Sprawiedliwości w Luksemburgu Marek Safian, w warunkach integracji, jak nigdy przedtem, stała się aktualna idea wspólnej przestrzeni prawnej⁸. Jednym z głównych twórców tej wspólnej przestrzeni jest Europejski Trybunał Sprawiedliwości. W ocenie polskiego sędziego „rola Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości w ukształtowaniu koncepcji prawa europejskiego była i pozostaje kluczowa”. Chociaż systemy prawne w państwach UE różnią się, to „poszerza się jednak sfera, w której inna jest tylko forma, a więc sposób wyrażania tych samych treści. Już dzisiaj system wartości prawnych we wszystkich 27 (obecnie 28 – K.C.-M.) krajach jest taki sam”⁹.

Obok przyznawania kompetencji do stanowienia prawa oraz określenia zasad odnośnie skutku prawa Unii w krajowych porządkach prawnych zaistniała konieczność zagwarantowania Unii Europejskiej demokratycznej legitymizacji, której źródłem są jej obywatele. W dzisiejszych warunkach, zgodnie z art. 9 TUE: „We wszystkich swoich działaniach Unia przestrzega zasady równości swoich obywateli, którzy są traktowani z jednakową uwagą przez jej instytucje, organy i jednostki organizacyjne”.

Na wprowadzanych zmianach zyskiwali również obywatele państwa implementującego prawo wspólnotowe. Prawo unijne wzmocniło ochronę bezpiecznych i higienicznych warunków pracy, urlopy pracownicze, a także stanowiło istotny instrument zwalczania procederu nadużywania przez pracodawców umów o pracę na czas określony¹⁰. Innym przykładem jest wzmocnienie praw konsumentów. Najbardziej problematyczne z punktu widzenia państwa implementującego są te prawa, których wdrożenie oznacza konfrontację z zastrzeżonym dla obywateli państwa prawem pełnienia władzy zwierzchniej w państwie.

⁵ L. Florek, *Prawo pracy*, 17. wyd., Warszawa 2015, s. 45.

⁶ Na podst. W. Czaplirski, *Obszar wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości. Współpraca w zakresie wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych*, EWSPiA, Warszawa 2005, s. 161.

⁷ I. Wróbel, *Wspólnotowe prawo imigracyjne*, Warszawa 2008, s. 282.

⁸ M. Safian, *Prawo to instrument dla wirtuoza*, „Rzeczpospolita” z dnia 6 grudnia 2010, C4.

⁹ *Ibidem*.

¹⁰ Wezwanie do usunięcia uchybienia nr 2013/4161 (pismo Komisji Europejskiej z października 2013 r.), a także orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości UE – w szczególności wyrok z dnia 13 marca 2014 r. w sprawie C-38/13 Nierodzik (zapytanie SR w Białymstoku).

I. Zważywszy, że podział ludności w państwie na obywateli i „nie-obywateli”, a więc cudzoziemców, jest podziałem klasycznym, przyjętym i rozwijanym w prawie konstytucyjnym i prawie międzynarodowym, należy podkreślić, że nie rujnuje go nowa instytucja obywatelstwa UE. Obywatele UE generalnie są cudzoziemcami jeśli nie posiadają obywatelstwa polskiego, z tym że „uprzywilejowanej kategorii”. Warto pamiętać, że większość konstytucyjnych przepisów jest adresowana do każdego, jednakże pewne spektrum praw i wolności jest zarezerwowane dla obywateli, co wynika wprost z istoty państwowości i obywatelstwa (patrz też art. 1 Konstytucji RP). O statusie cudzoziemców w systemie prawa polskiego decyduje art. 37 Konstytucji: „Kto znajduje się pod władzą Rzeczypospolitej Polskiej korzysta z wolności i praw zapewnionych w Konstytucji. Wyjątki od tej zasady, odnoszące się do cudzoziemców, określa ustawa”. Zasady i warunki wjazdu na terytorium RP, przejazdu przez to terytorium, pobytu na nim i wyjazdu cudzoziemców z RP oraz tryb postępowania i organy właściwe w tych sprawach określa obecnie ustawa o cudzoziemcach z 12 grudnia 2013 roku¹¹. Stanowi ona filar polskiego prawa o cudzoziemcach, gdyż trzy pozostałe ustawy (ustawa z 9 listopada 2000 r. o repatriacji, ustawa z 13 czerwca 2003 r. o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium RP, ustawa z 14 lipca 2006 r. o wjeździe na terytorium RP, pobycie oraz wyjeździe z tego terytorium obywateli państw członkowskich UE i członków ich rodzin) mają charakter *legium specialis* w stosunku do niej – dotyczą cudzoziemców o statusie „szczególnym”. Dynamika zmian zachodzących w przepisach prawa dotyczących cudzoziemców spowodowała, że po roku 1989 ich sytuacja w państwie polskim staje się coraz bardziej zróżnicowana¹².

Ponadto ze względu na konstytucyjne określenie podmiotów „naród” i „obywatele”, zasady wyrażonej w art. 6, a także działanie fundamentalnego prawa powrotu do własnego kraju, nie wszystkie osoby z obcym obywatelstwem mogą być potraktowane jako „zwykli obcy”. Z myślą o członkach polskiej diaspory rozproszonej poza granicami ojczyzny, często wbrew własnej woli, w wyniku „burzliwej historii”, przyjęto ustawy: o repatriacji (w 2000 r.) i Kartę Polaka (w 2007 r.), natomiast w nowej ustawie o obywatelstwie polskim Sejm RP ustanowił instytucję przywrócenia obywatelstwa. Wymienione powyżej dwie pierwsze ustawy „w zamierzeniu miały być próbą kompleksowego uregulowania stosunku państwa do Polaków”; wyrazem pamięci o narodzie polskim rozproszonym po świecie, szczególnie o tych, którzy przeszli »prześladowania ze strony różnych totalitaryzmów«¹³. Status cudzoziemców, do których zaadresowano wyżej wymienione ustawy, stał się bardziej atrakcyjny w perspektywie przystąpienia Polski do UE¹⁴.

II. Obywatelstwo UE ma charakter akcesoryjny i wywołuje skutki o charakterze materialnoprawnym. Stopniowo stało się w istocie podstawowym statusem, na który mogą się powoływać obywatele państw członkowskich w celu korzystania z prawa przemieszczania się i przebywania na terytorium innych

¹¹ Dz.U. z 2013 poz.1650.

¹² Patrz: uzasadnienia projektu ustawy z 12 grudnia 2013 r. o cudzoziemcach [za:] druk sejmowy nr 1526, Warszawa 3 lipca 2013 r.

¹³ J. Jagielski, D. Pudziańska, *Ustawa o Kartce Polaka. Komentarz*, Oficyna a Wolters Kluwer business, Warszawa 2008, s. 48.

¹⁴ Na ten temat w kontekście obywatelstwa UE patrz: A. Bodnar, *Obywatelstwo wielopoziomowe. Status jednostki w europejskiej przestrzeni konstytucyjnej*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2008, s. 111-112.

państw członkowskich, a także domagania się różnorodnych świadczeń ze strony państwa przyjmującego, a nawet swego państwa pochodzenia”¹⁵.

Obywatelstwo UE jest obecnie uregulowane w części drugiej TFUE „Niedyskryminacja i obywatelstwo Unii”. Jego definicję określono w art. 20 TFUE, natomiast podstawowe prawa obywatelskie w art. 21-24 TFUE. Kolejny artykuł (art. 25 TFUE) stanowi o zasadzie niedyskryminacji ze względu na przynależność państwową, zasadzie niedyskryminacji ze względu na inne kryteria oraz o upoważnieniu do rozszerzania praw obywatelskich.

W świetle powyższego warto sprecyzować, że „w przypadku UE mamy do czynienia z nową konstrukcją obywatelstwa, tworzenia więzi łączącej jednostkę – obywatela państwa członkowskiego – z Unią, organizacją międzynarodową o charakterze integracyjnym, niebędącą jednak państwem. (...) O ile jednak obywatelstwo państwa stanowi bezpośrednią relację między jednostką a państwem, o tyle obywatelstwo Unii z natury jest więzią zależną, jego koniecznym warunkiem jest posiadanie obywatelstwa państwa członkowskiego”¹⁶.

Prawa, wolności i obowiązki cudzoziemca na terytorium RP są uzależnione od rodzaju posiadanego zezwolenia na pobyt. Daleko idące skutki materialnoprawne dla cudzoziemca wynikają z zezwolenia na pobyt stały¹⁷, statusu rezydenta długoterminowego UE, gdyż pod wieloma względami zrównuje to ich status ze statusem prawnym obywatela polskiego. Co więcej, cudzoziemcy, którym przyznano jeden z tych statusów pobytu, po upływie krótszego okresu w stosunku do pozostałych cudzoziemców spełniają podstawowy warunek ubiegania się o polskie obywatelstwo.

III. Konstytucja RP wciąż tylko do obywateli odnosi pewne prawa o charakterze politycznym (przede wszystkim prawa związane w pełnieniu władzy zwierzchniej w państwie) oraz o charakterze socjalnym. Przyznawanie niektórym kategoriom cudzoziemców (np. uchodźcom) określonych praw socjalnych (w tym udzielonych w ramach pomocy społecznej) wynika z przyjętych zobowiązań międzynarodowoprawnych, które wymagają zachowania wobec nich pod pewnymi względami standardów traktowania np. narodowego, a nawet uprzywilejowanego. Szczególnie kłopotliwe w rozwoju prawa i instytucji UE stały się prawa określone w art. 61, 62 ust. 1, art. 67 również art. 51 ust. 2. W pozostałym zakresie, o czym poniżej, konieczność innego spojrzenia na charakter i znaczenie regulacji dawno zaistniała.

Już na tle przygotowań do wejścia Polski do UE wyłonił się problem praw politycznych. Przystąpienie Polski do UE oznaczało między innymi wymóg przyznawania czynnego i biernego prawa wyborczego w wyborach do samorządu lokalnego i Parlamentu Europejskiego obywatelom innych państw członkowskich stale zamieszkującym w Polsce. Przed dniem akcesji, na co zwrócił uwagę Leszek Garlicki, w dyskusjach naukowych zarysowały się w tej kwestii rozbieżne stanowiska. Zauważono jednak, że „skoro przyznanie praw wyborczych stanowi istotny instrument realizacji w RP »zwierzchniej władzy« należącej do »Narodu« (art. 4 ust. 1) i skoro »Naród«, to – »obywatele Rzeczypospolitej« (Wstęp), to

¹⁵ *Przepływ osób i świadczenie usług...*, op. cit., s. 10.

¹⁶ I. Skomerska-Muchowska, A. Wyrozumska, *Obywatel Unii*, Instytut Wydawniczy EuroPrawo, Warszawa 2010, s.15.

¹⁷ *Prawo o cudzoziemcach. Komentarz*, pod redakcją J. Chlebneho, C.H. Beck, Warszawa 2006, s. 150.

ustawodawcze przyznawanie praw wyborczych nie-obywatelom można postrzegać jako naruszenie konstytucji¹⁸. Trybunał Konstytucyjny po przystąpieniu Polski do Unii Europejskiej wypowiedział się w sprawie ordynacji wyborczej do Parlamentu Europejskiego¹⁹. Podkreślił, że ustanowienie w ordynacji wyborczej czynnego i biernego prawa wyborczego cudzoziemskich obywateli Unii Europejskiej nie narusza polskiej Konstytucji, jak również nie jest prawem bezwarunkowym. Trybunał zwrócił uwagę na różnice pomiędzy prawem wyborczym cudzoziemskiego obywatela UE w wyborach do władz państwowych, publicznych, a organów UE. Odpowiednio władzę zwierzchnią w państwie sprawują organy państwowe (nie sprawują jej więc organy samorządu terytorialnego), natomiast Parlament Europejski władzy tej w państwie nie sprawuje. Ponadto korzystanie z prawa wyborczego nie jest prawem bezwarunkowym, gdyż wymaga się m.in. złożenia formalnej deklaracji udziału w wyborach oraz stałego zamieszkania na terytorium RP²⁰.

Wraz z koniecznością spełnienia wymogów akcesyjnych należało zwrócić uwagę również na postanowienia art. 60 Konstytucji²¹ oraz odpowiednie rozstrzygnięcia w tym zakresie ustaw z dnia 21 listopada 2008 r.: o służbie cywilnej²² i o pracownikach samorządowych²³. O ile niektóre postanowienia konstytucyjne ze względu na odwołanie się do pojęcia „obywatel polski” skutkują powstaniem problemów interpretacyjnych (np. art. 62), tak w przypadku art. 60 Konstytucji mówi się o braku kolizji, wynikającym z niezdefiniowanego charakteru pojęcia „służby publicznej”, „co pozwala prawodawcy na stopniowe ograniczanie zakresu regulacji ustawowej uzależniającej wykonywanie określonych zadań w ramach służby publicznej od posiadania obywatelstwa polskiego bez negatywnych konsekwencji dla samego przepisu konstytucyjnego”²⁴.

Rozszerzenie postanowień art. 60 Konstytucji na osoby nieposiadające obywatelstwa polskiego stało się koniecznością w związku z obowiązywaniem swobodnego przepływu osób i usług, chociaż – co wynika z art. 39 pkt 4 TWE (obecnie art. 45 ust. 4 TFUE) – swobodą tą nie były objęte osoby zatrudnione w administracji publicznej²⁵. Nie oznaczało to jednak braku możliwości podjęcia zatrudnienia przez cudzoziemca w służbie publicznej²⁶. Poza zasięg działania tej swobody zostali wyjęci również pracownicy sił zbrojnych, policji i innych sił porządkowych, pracownicy wymiaru sprawiedliwości itp.

¹⁸ Zob.: opinia L. Garlickiego z 16.02.2002, [w:] *Proces akcesyjny Polski do Unii Europejskiej a Konstytucja z 2 kwietnia 1997 r.*

¹⁹ Dz.U z 2004 r., nr 25, poz. 219.

²⁰ Wyrok TK z 31 maja 2004 r. sygn.: K 15/04; patrz również: J. Białocerkiewicz, *Glosa do wyroku TK, „Przegląd Sejmowy” 2004, nr 5 (64), s. 159-169.*

²¹ Na ten temat patrz: W. Sokolewicz, *Komentarz do art. 60 Konstytucji RP* [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, tom IV, red. L. Garlicki i in., Warszawa 2005, s. 4-5.

²² Dz.U z 2008 r. nr 227, poz. 1505.

²³ Dz.U z 2008 r. nr 223, poz. 1458.

²⁴ M. Jabłoński, *Problem zdefiniowania podmiotu wolności praw w Konstytucji RP*, [w:] *Konieczne i pożądane zmiany Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 roku*, pod redakcją B. Banaszaka i M. Jabłońskiego, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 2010, s. 235.

²⁵ Pojęcie administracji publicznej należy również do prawa wspólnotowego, dlatego musi być interpretowane w sposób uniwersalny, gwarantujący jednolite stosowanie prawa wspólnotowego we wszystkich państwach członkowskich. Taka wykładnia stała się przedmiotem zainteresowań ETS, m.in. w sprawie 152/73.

²⁶ Por. Wyrok ETS z 3 lipca 1986 r. w sprawie C-66/85 Lawrie-Blum.

W konsekwencji dostosowania polskiego prawa, umożliwiono cudzoziemcom-obywatelom UE dostęp do niektórych stanowisk w administracji publicznej, pod warunkiem że wykonywana praca nie jest powiązana z pełnieniem uprawnień zwierzchnich państwa, wymagających określonej lojalności wobec państwa. Według prawa UE zasadą stała się możliwość podjęcia zatrudnienia w administracji publicznej, natomiast ograniczenie wyjątkiem. W polskiej literaturze przedmiotu twierdzi się, że „w każdym przypadku decydować powinien rzeczywisty zakres władzy wykonywanej przez osobę zajmującą dane stanowisko i chronionych przez nią interesów publicznych”²⁷. Według polskich przepisów w służbie cywilnej może być zatrudniona osoba, która, po pierwsze, „jest obywatelem polskim, z zastrzeżeniem art. 5”²⁸. Zasadę dostępu cudzoziemców-obywateli UE do pracy w służbie cywilnej, po spełnieniu określonych w ustawie wymagań, potwierdził też wyrok warszawskiego Sądu Rejonowego²⁹.

Procedury oraz warunki zatrudnienia cudzoziemców zostały uregulowane w ustawie z 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy³⁰. Określiła ona kategorie cudzoziemców uprawnionych do pracy w Polsce, w tym bez zezwolenia, w zależności od tego, jaki tytuł prawny pobytu posiadają, oraz kategorie cudzoziemców, którzy muszą mieć zezwolenie.

Legalnie zatrudnieni w Polsce cudzoziemscy pracownicy powinni być traktowani w związku ze stosunkiem pracy w taki sam sposób jak obywatele polscy. Dodatkowe gwarancje wynikają z dyrektywy 96/71/WE dotyczącej delegowania pracowników w ramach świadczenia usług. Zatrudnieni oni są z reguły na podstawie prawa obcego. W związku z powyższym pracodawca kierujący pracownika do pracy okresowo w Polsce z państwa Unii lub spoza UE co do zasady zapewnia mu nie mniej korzystne warunki niż wynikające z przepisów polskich (art. 67 ze znacznikiem 1 k.p.).

Swoboda przepływu osób oraz zakaz dyskryminacji ze względu na przynależność państwową skutkują również tym, że w każdym kraju UE obywatele UE mogą studiować na takich samych zasadach jak obywatele tego państwa.

Implementacja prawa wspólnotowego w zakresie swobód rynku wewnętrznego wymagała przyjęcia uregulowań ustawowych dotyczących zasad uznawania kwalifikacji zawodowych nabytych w państwach członkowskich. Pierwotnie polski parlament zasady uznawania nabytych w państwach członkowskich UE kwalifikacji do wykonywania zawodów regulowanych określił już w ustawie z dnia 26 kwietnia 2001 roku. Obecnie obowiązuje w tym przedmiocie ustawa z 22 grudnia 2015 roku³¹. W powiązaniu z wyżej wymienioną ustawą, przepisy regulujące wykonywanie w Polsce zawodów prawniczych określone zostały w ustawie z 5 lipca 2002 r. o świadczeniu przez prawników zagranicznych pomocy prawnej w Rzeczypospolitej Polskiej³². W ustawie tej (art. 3) postanowiono, że: „Na zasadzie wzajemności, o ile umowy międzynarodowe ratyfikowane przez Rzeczpospolitą Polskę lub przepisy organizacji międzynarodowych, których

²⁷ H. Szewczyk, *Stosunki pracy w służbie cywilnej*, Wolters Kluwer, Warszawa 2010, s. 79.

²⁸ Dz.U. z 2008 r. nr 227, poz. 1505 z późn. zm.

²⁹ I. Pacho, *Administracja odmawia cudzoziemcom pracy*, „Rzeczpospolita” z 2 grudnia 2010, C.

³⁰ Dz.U. z 2008 r., nr 69, poz. 415 ze zm.

³¹ Ustawa z dnia 22 grudnia 2015 r. o zasadach uznawania kwalifikacji zawodowych nabytych w państwach członkowskich (Dz.U. z 2016 r. poz. 65).

³² t.j. Dz.U. 2016 r. poz. 1874.

Rzeczpospolita Polska jest członkiem, nie stanowią inaczej, prawnicy zagraniczni są uprawnieni do wykonywania stałej praktyki, na zasadach określonych w przepisach niniejszego działu, po wpisaniu na jedną z list prawników zagranicznych, prowadzoną odpowiednio przez okręgowe rady adwokackie lub rady okręgowych radców prawnych”. Właściwe przepisy przyjęto w ustawie z dnia 26 maja 1982 r. prawo o adwokaturze³³ oraz w ustawie z dnia 6 lipca 1982 r. o radcach prawnych³⁴.

Szczególny status obywateli UE, porównywalny do statusu obywatela polskiego w zakresie przyznania prawa do wykonywania zawodu, został określony przepisami ustawy o zawodzie lekarza i dentysty³⁵.

W ostatnich latach swoboda świadczenia usług została poddana bardziej wnikliwej analizie na gruncie ustawy z dnia 14 lutego 1991 r. prawo o notariacie³⁶. Ustrojowe zasady działania samorządu notarialnego wynikają z art. 17 ust. 1 Konstytucji RP. Zgodnie z tym artykułem samorząd zawodowy, reprezentujący osoby wykonujące zawód zaufania publicznego, sprawuje pieczę nad należytym wykonywaniem tego zawodu w granicach interesu publicznego i dla jego ochrony. Z tego względu utrzymywano początkowo (zdaniem polskiego rządu, władz samorządu notarialnego), że dopuszczalne jest odstępianie od zasad rynku wewnętrznego, a w szczególności swobodnego przepływu osób i usług, poprzez wprowadzenie wymogu obywatelstwa.

Przełomowe znaczenie w sprawie właściwego uregulowania zawodu notariusza, w odniesieniu do swobód rynku wewnętrznego UE, miał wyrok ETS z dnia 24 maja 2011 roku. W wyroku tym wskazano, że niedostosowanie regulacji prawnej notariatu do wymogów prawa unijnego może stanowić naruszenie zobowiązania, jakie państwo członkowskie przyjęło na siebie, przystępując do Unii Europejskiej.

Ostatecznie, w myśl art. 6 ustawy z dnia 13 czerwca 2013 r. o zmianie ustaw regulujących wykonywanie niektórych zawodów, zmieniającej m.in. ustawę prawo o notariacie (art. 11), notariuszem może być ten, kto posiada obywatelstwo polskie, obywatelstwo innego państwa członkowskiego Unii Europejskiej, państwa członkowskiego Europejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu (EFTA) – strony umowy o Europejskim Obszarze Gospodarczym lub Konfederacji Szwajcarskiej, albo obywatelstwo innego państwa, jeżeli na podstawie przepisów prawa Unii Europejskiej przysługuje mu prawo podjęcia zatrudnienia lub samozatrudnienia na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej na zasadach określonych w tych przepisach.

Poza wskazanymi powyżej przykładami troska polskiego ustawodawcy o ochronę interesów państwa w stosunku do praw cudzoziemców-obywateli UE nasiliła się również wyraźnie w zakresie prawa nabywania przez cudzoziemców nieruchomości (zwłaszcza ziemi). Zagadnienie to wymaga jednak odrębnego potraktowania.

³³ t.j. Dz.U. z 2016 r., poz. 1999.

³⁴ t.j. Dz.U. z 2016 r. poz. 233, 1579.

³⁵ Por. art. 5 ust. 1 ustawy z dnia 5 grudnia 1996 r. o zawodach lekarza i dentysty (t.j. Dz.U. z 2015 r. poz. 464, 1633, 1893, 1991, 2199 z późn. zm.).

³⁶ t.j. Dz.U. z 2014 r. poz. 164, 993, 1585 z późn.zm.

Podsumowanie

W związku z członkostwem Polski w Radzie Europy oraz w Unii Europejskiej, w wyniku przyjmowania nowych wartości, obserwujemy permanentny rozwój praw jednostkowych w państwie. Zjawisko to polega na wzmacnianiu podstawowej ochrony praw człowieka i wprowadzaniu nowego instytucjonalnego systemu ochrony tych praw, działania swobód rynku wewnętrznego, zinstytucjonalizowania obywatelstwa UE, budowania Wspólnego Europejskiego Systemu Azylowego. Wraz z postępującą integracją polityczną we Wspólnocie na szczególną uwagę zasługuje partycypacja obywateli w życiu demokratycznym Unii Europejskiej.

Twierdzi się, że „proces integracji w ramach ponadnarodowej struktury politycznej wpływa na zmianę znaczenia pojęć z zakresu prawa publicznego. Dotychczasowy słownik pojęć, który służył do opisania rzeczywistości państw narodowych i został stworzony w przeważającej mierze w XIX wieku, okazuje się niewystarczający lub nieadekwatny do opisania rzeczywistości w XXI wieku”³⁷.

Częste nowelizowanie w Polsce ustaw z zakresu prawa publicznego od początku lat 90. zdecydowanie było związane więc nie tylko z potrzebą realizowania założeń politycznych podmiotów rządzących, lecz również z koniecznością dostosowania polskiego prawa do prawa UE oraz, w efekcie, z rozwojem instytucji prawa. Spowodowało to obniżenie czytelności i przejrzystości przepisów oraz pogłębiło ich kazuistyczny charakter. Rozrastający się obecnie gąszcz przepisów prawa stwarza trudności interpretacyjne zarówno organom stosującym ustawę, jak i adresatom tychże ustaw. Niemniej jednak ewolucja praw jednostkowych niewątpliwie służy obywatelom i cudzoziemcom w państwie.

Bibliografia

- Bodnar A., *Obywatelstwo wielopoziomowe. Status jednostki w europejskiej przestrzeni konstytucyjnej*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2008,
- Chrostowska-Malak K., *Prawo cudzoziemca do pobytu na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2010.
- Czapliński W., *Obszar wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości. Współpraca w zakresie wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych*, EWSPiA, Warszawa 2005
- Florek L., *Prawo pracy*, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2015
- Jagielski J., Pudzianowska D., *Ustawa o Karcie Polaka. Komentarz*, Oficyna a Wolters Kluwer business, Warszawa 2008.
- Konieczne i pożądane zmiany Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 roku*, B. Banaśzak i M. Jabłoński (red.), Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 2010.
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, tom IV, L. Garlicki i inni (red.), Warszawa 2005.
- Kenig-Witkowska M.M. (red.), *Prawo instytucjonalne Unii Europejskiej*, wyd. 6, C.H. Beck, Warszawa 2015.

³⁷A. Bodnar, op. cit., s. 17.

- Migranci na Polskim rynku pracy. Rzeczywistość, problemy, wyzwania*, W. Klaus (red.), SIP, Warszawa 2007.
- Prawo o cudzoziemcach. Komentarz*, J. Chlebny (red.), C.H. Beck, Warszawa 2006.
- Przepływ osób i świadczenie usług w Unii Europejskiej. Nowe zjawiska i tendencje*, S. Biernat i S. Dudzik (red.), Oficyna a Wolters Kluwer business, Warszawa 2009.
- Skomerska-Muchowska I., Wyrozumska A., *Obywatel Unii*, Instytut Wydawniczy EuroPrawo, Warszawa 2010.
- Szewczyk H., *Stosunki pracy w służbie cywilnej*, Oficyna a Wolters Kluwer business, Warszawa 2010.
- Wróbel I., *Wspólnotowe prawo migracyjne*, Oficyna a Wolters Kluwer business, Warszawa 2008.