

*Krzysztof Kopciuch\**

## **Rozwój regulacji socjalnych w prawie wspólnotowym**

### **Wprowadzenie**

Problematyka socjalna jest obszarem o rosnącym znaczeniu w procesach integracyjnych, które zachodzą w ramach prawa unijnego. Niezależnie od innych, obszernych regulacji wspólnotowych związanych politykami Unii Europejskiej (UE), unijne ustawodawstwo socjalne obejmuje liczne standardy pracownicze i socjalne, których zdecydowana większość mieści się w zagadnieniach prawa pracy i prawa ubezpieczeń społecznych. Polityka ta kształtowała się przez stwarzanie odpowiednich warunków prawnych, społecznych i ekonomicznych w skali zarówno krajowej, jak i europejskiej. Wspólnotowy dorobek w tej dziedzinie jest bardzo znaczący – obejmuje zarówno wiele regulacji prawnych, deklaracji, programów socjalnych, jak i zaawansowanej koordynacji działań państw członkowskich w rozwiązywaniu wybranych kwestii społecznych. Dlatego też, generalnie rzecz biorąc, wspólnotowa polityka socjalna według K. Głąbickiej jest obecnie rozumiana jako „wspólna działalność instytucji rządowych i organizacji pozarządowych mająca na celu wyrównywanie różnic socjalnych między obywatelami poszczególnych państw członkowskich UE, przy czym polityka ta powinna być realizowana na poziomie ponadnarodowym”<sup>1</sup>. Zasadnicze znaczenie merytoryczne w dziedzinach społeczno-socjalnych mają obecnie działania instytucji wspólnotowych oraz wydawane przez nie akty prawa wspólnotowego wtórnego, wydane na podstawie postanowień traktatowych (określanych jako prawo wspólnotowe pierwotne). Regulacje te, w odniesieniu do polityki socjalnej,

---

\* **Krzysztof Kopciuch** – doktorant Uniwersytetu Rzeszowskiego, adwokat.

<sup>1</sup> K. Głąbicka, *Polityka socjalna w Unii Europejskiej*, „Studia Europejskie” 1997, nr 4, s. 58.

podobnie jak w przypadku innych polityk wspólnotowych, mają ogólny i programowy charakter; wyznaczają one przede wszystkim generalne cele działań UE i państw członkowskich w tej dziedzinie, dlatego też niniejsza praca ma na celu ukazanie ich ważniejszych aspektów, jak i zachodzących zmian.

Ustanowienie europejskiej przestrzeni socjalnej wiąże się z utrzymaniem pluralizmu w rozwiązywaniu problemów społecznych w poszczególnych państwach członkowskich UE. Pluralizm ten dotyczy m.in. krajowych odrębności systemowych, które wynikają z różnic historycznych czy odmienności tradycji w zakresie rozwiązywania kwestii społecznych czy też kształtowania szczególnych systemów praw socjalnych. Krajowe odrębności systemowe w tym zakresie charakteryzują się różnym poziomem rozwoju gospodarczego i standardu życia. Poszczególne państwa członkowskie mają różny poziom rozwoju ekonomicznego, zróżnicowany jest również poziom życia obywateli UE. Wąski interes narodowy to wciąż istotny czynnik limitujący proces dochodzenia w przyszłości do pełnej „unii socjalnej”. Dlatego też przez akty prawa wtórnego, podstawowe instytucje UE zajmujące się polityką społeczną dążą do harmonizacji i ujednoczenia przepisów, wpływając w ten sposób na przepisy socjalne w państwach członkowskich<sup>2</sup>.

Polityka socjalna w UE obejmuje wiele zagadnień, w tym politykę zatrudnienia, stosunki pracy, ustanawianie minimalnych norm ochrony zatrudnienia, ochronę społeczną oraz bezpieczeństwo i ochronę pracy. Polityka ta stara się usunąć wszelkie formy dyskryminacji oraz nierówności na rynku pracy, dążąc w ten sposób do równych szans dla każdego pracownika. Ma ona również na celu popieranie jednych z najważniejszych celów działań UE, którymi są kwestie zatrudnienia oraz zmniejszania bezrobocia oraz zapobiegania związanym z nimi problemami w zakresie ubezpieczeń społecznych<sup>3</sup>. Niewątpliwie również od samego początku kwestią zainteresowania regulacji wspólnotowych były sprawy zatrudnienia, ochrony pracy i zapewnienia odpowiednich warunków pracy, ubezpieczeń społecznych, a ostatnio także bezrobocie, ubóstwo, nierówność i dyskryminacja (zarówno zapewnienie równości między mężczyznami i kobietami, jak i obywatelami i obcokrajowcami)<sup>4</sup>.

---

<sup>2</sup> M. Brewiński, *Polityka społeczna w Unii Europejskiej. Europejska polityka w polskiej perspektywie*, „Edukacja Ustawiczna Dorosłych” 2002, nr 2, s. 52.

<sup>3</sup> E. Latoszek, *Polityka socjalna w Unii Europejskiej*, „Sprawy Międzynarodowe” 2002, nr 2, s. 59.

<sup>4</sup> W. Anioł, *Europejska polityka społeczna. Implikacje dla Polski*, Warszawa 2003, s. 10–11.

## 1. Geneza i podstawy prawne wspólnotowej polityki socjalnej

Historia wspólnotowej polityki socjalnej ukazuje jej rosnące znaczenie w ciągu rozwoju integracji europejskiej. W Traktacie ustanawiającym Europejską Wspólnotę Węgla i Stali z 1951 r. zostały zapisane pierwsze regulacje dla przyszłej europejskiej polityki socjalnej. Celem EWiWS było przyczynienie się do rozwoju gospodarczego, zwiększenie zatrudnienia i podnoszenie stopy życiowej w państwach członkowskich przez utworzenie wspólnego rynku węgla i stali. Regulacje prawne dotyczyły przede wszystkim polepszenia warunków pracy i życia robotników w przemyśle stalowym i węglowym, ale umożliwiały również współdziałanie w złożonych kwestiach socjalnych. Po raz kolejny polityka socjalna pojawiła się w prawie wspólnotowym w Traktacie ustanawiającym Europejską Wspólnotę Gospodarczą (Traktat Rzymski). Głównym zadaniem EWG, określonym w art. 2 Traktatu, było „przyczynienie się do harmonijnego i zrównoważonego rozwoju działań gospodarczych w całej Wspólnocie, stałego i zrównoważonego rozwoju gospodarczego, wysokiego poziomu zatrudnienia i opieki społecznej, podnoszenia stopy życiowej i jakości życia”. Przewidywano, iż cele te Wspólnota osiągnie w trzech etapach; zakładano powołanie wspólnego rynku przez likwidację wszelkich barier i ograniczeń chroniących rynki krajowe, jak również przez redukcję taryf celnych. Planowano także wypracowanie wspólnej polityki handlowej, zniesienie przeszkód w swobodnym przepływie towarów, wprowadzenie wspólnej polityki rolnej, transportowej, wolnej konkurencji oraz koordynacji polityki ekonomicznej państw członkowskich w celu zapewnienia zrównoważonego rozwoju oraz równowagi płatniczej<sup>5</sup>.

Politykę socjalną rozumiano w traktacie jako działalność państwa, która ma na celu polepszenie sytuacji zarówno gospodarczej, jak i socjalnej najsłabszych grup społeczeństwa dzięki rozwojowi gospodarstwu i społecznemu, a także zabezpieczenie pracowników przed skutkami niekorzystnych lub nieszczęśliwych wydarzeń życiowych. Początkowo polityka ta nie należała do priorytetów działalności EWG, gdyż większość zapisów zawartych w postanowieniach TR nie miało charakteru wiążącego. Głównym zadaniem tych przepisów było torowanie drogi dla koordynacji i kooperacji poszczególnych krajowych polityk socjalnych. Zatem socjalne zapisy TR wprawdzie ustalały pewną rolę EWG w tej dziedzinie, ale

---

<sup>5</sup> J. Marszałek-Kawa, *Procesy integracyjne w Europie po II wojnie światowej*, Toruń 2003, s. 52.

była to rola zdecydowanie drugoplanowa, wtórna wobec ekonomicznych celów integracji<sup>6</sup>.

Połowiczne i bardzo umiarkowane były rezultaty podejmowanych prób rozwinięcia w praktyce sfery socjalnej EWG. Działający od 1960 r., a ustanowiony na mocy TR Europejski Fundusz Społeczny miał bardzo mały zasięg działania i nie wykonywał w pełni swoich zadań, przede wszystkim ze względu na bardzo duże ograniczenia finansowe. W międzyczasie doszło do pewnych wzajemnych uzgodnień w zakresie bezpieczeństwa i higieny pracy, wzajemnego uznawania kwalifikacji zawodowych i przede wszystkim w dziedzinie zabezpieczenia społecznego pracowników migrujących. Sytuacja prawno-socjalna w ramach EWG nie zmieniała się w sposób znaczący do połowy lat 70. Dopiero kryzys społeczny na początku lat 70. XX w. sprawił, że szefowie państw i rządów krajów członkowskich dostrzegli, że przepisy traktatowe są niewystarczające i należy na nowo zdefiniować ramy polityki socjalnej EWG. Wzrost zainteresowania problematyką społeczną nastąpił dopiero wówczas, gdy zdano sobie sprawę, że integracja gospodarcza nie jest równoznaczna z postępem w dziedzinach socjalnych.

Od połowy lat 70. XX w. dziedziną, w której nastąpił postęp działań na poziomie wspólnotowym, była ochrona zdrowia i bezpieczeństwa w miejscach pracy. Uchwalono kilka dyrektyw dotyczących harmonizacji w tych działaniach; podobnie jak w przypadku regulacji dotyczących redukcji i organizacji czasu pracy. Inicjatywy Wspólnoty już wtedy obejmowały wiele dziedzin praw socjalnych: ochronę interesów pracowniczych, zwiększenie praw dla pracujących kobiet, polepszenie warunków pracy, poprawę przepisów bhp, integrację niepełnosprawnych i zwiększenie ich dostępu do zatrudnienia, integrację zawodową pracowników migrujących, pomoc najbiedniejszym. Urzeczywistnienie tych postanowień możliwe było jedynie wraz ze zwiększeniem tempa wzrostu gospodarczego i działaniami wewnątrzpaństwowymi<sup>7</sup>.

## **2. Rozwój regulacji prawnych we wspólnotowej polityce socjalnej**

Prawdziwy przełom we wspólnotowej polityce społecznej przyniosła przede wszystkim dopiero druga połowa lat 80. XX w., szczególnie w okresie pierwszej kadencji Jacques'a Delorsa na stanowisku prezydenta

---

<sup>6</sup> K.D. Burchardt, *Rozwój polityki socjalnej Wspólnot Europejskich*, w: *Europejskie Prawo Pracy i Prawo Socjalne*, red. H. Lewandowski, K. Serafin, Łódź 1998, s. 18.

<sup>7</sup> E. Latoszek, *op.cit.*, s. 71.

Komisji Europejskiej. Lansował on przede wszystkim wśród państw członkowskich ideę europejskiej „przestrzeni socjalnej” (fr. *l'espace sociale*), podkreślając znaczenie i specyfikę europejskiego modelu socjalnego. Przeglądając się tej nowej orientacji w dziedzinie zagadnień socjalnych EWG, niektórzy obserwatorzy mówili o krystalizowaniu się nowej doktryny społecznej zwanej deloryzmem<sup>8</sup>. Przykładem działań EWG podjętych pod wpływem działań deloryzmu była tzw. biała księga na temat rynku wewnętrznego z 1985 r. Jej głównym zadaniem było stworzenie jednolitego rynku w ramach Wspólnot, zakładającego swobodny przepływ towarów, osób, usług i kapitału. W Księdze dotyczącej realizacji wspólnego rynku do 1992 r. powołana do tego Komisja pod przewodnictwem Jacques'a Delorsa wymieniała 286 przedsięwzięć koniecznych do faktycznej realizacji tych zamierzeń. Popełniono tutaj podobny błąd, jak w przypadku TR, nie dokonując jednak stosunkowo głębszych regulacji w zakresie praw społecznych i socjalnych. Wywołało to protest ze strony związków zawodowych ze względu na jednostronny zamysł ukierunkowania wspólnego rynku tylko w stronę rozwoju gospodarki. Następstwem tego protestu stała się biała księga pod tytułem Wymiar socjalny wspólnego rynku, gdzie podkreślono, że przy tworzeniu wspólnego rynku nie można ustalać wyłącznie gospodarczych warunków współpracy i postępu, lecz trzeba również uwzględnić pracowników, którzy ten postęp faktycznie realizują. Dołożono szczególnych starań przy wypracowaniu zupełnie nowej dziedziny polityki o zależnościach między gospodarką i sprawami socjalnymi. Jej celem była przede wszystkim koordynacja różnego rodzaju już istniejących funduszy: Funduszu Regionalnego, Europejskiego Funduszu Socjalnego, jak również Europejskiego Funduszu Orientacji i Gwarancji Rolnej, a następnie skoncentrowanie ich środków finansowych i ich nowe wykorzystanie<sup>9</sup>.

Nie zaprzestano jednak prac, zauważając, że fundusze nie wystarczają i należy poszerzyć obszar zainteresowania Wspólnot o indywidualne prawa pracowników i obywateli w zakresie praw socjalnych. Podpisany w 1986 r. Jednolity akt europejski (dalej JAE)<sup>10</sup> wprowadził bardzo ważne zmiany w zakresie socjalnego wymiaru wspólnego rynku. Zmieniony został rozdział Traktatu dot. polityki społecznej, w którym stwierdzono, iż „państwa członkowskie przykładają szczególną wagę do wspierania ulepszeń, zwłaszcza w dziedzinie środowiska pracy, ochrony bezpieczeństwa i zdrowia pracowników oraz uznają za swój cel harmonizację warunków

---

<sup>8</sup> M. Brewiński, op.cit., s. 49.

<sup>9</sup> K.D. Burchardt, op.cit., s. 20.

<sup>10</sup> Treść JAE w: *Seria Dokumenty Europejskie*, t. VII, Warszawa 2004, s. 5–36.

w tym zakresie, jednocześnie zachowując ulepszenia już wprowadzone”. Aby ułatwić osiąganie tego celu, Rada, na wniosek Komisji i konsultacji z PE, przyjmuje, w drodze dyrektyw, minimalne wymagania stopniowo wprowadzane w życie, z uwzględnieniem warunków i norm technicznych istniejących w każdym z państw członkowskich. Przepisy uchwalone w tym trybie nie stanowią przeszkody dla państw członkowskich w utrzymaniu lub ustaleniu bardziej rygorystycznych środków ochrony zgodnie z postanowieniami JAE<sup>11</sup>.

Po przyjęciu JAE zwrócono uwagę na konieczność rozpoczęcia budowania wspólnotowej polityki społecznej od ujednoczenia ustawodawstwa socjalnego we wszystkich państwach członkowskich. W 1988 r. zdecydowano za sprawą idei Jacques’a Delorsa o przygotowaniu osobnego dokumentu politycznego, uzupełniającego w jakimś sensie JAE, a poświęconego specjalnie kwestiom społecznym. Nawiązując w ten sposób do ustaleń JAE, przywódcy państw i rządów WE przyjęli na szczycie w Strasburgu 9 grudnia 1989 r. Kartę wspólnotową podstawowych praw socjalnych pracowników, zwaną również wspólnotową kartą społeczną (dalej KPPS)<sup>12</sup>. Karta Wspólnotowa została uchwalona przez jedenaście państw członkowskich WE za wyjątkiem Wielkiej Brytanii.

W preambule do KPPS czytamy, iż Karta ma na celu „umocnienie już osiągniętego postępu w dziedzinie socjalnej poprzez działania państw członkowskich, partnerów społecznych i Wspólnoty oraz stwierdzenie w uroczysty sposób, że wprowadzenie w życie JAE powinno w pełni uwzględniać obszar socjalny Wspólnoty i że w tym kontekście konieczne jest zapewnienie na odpowiednich szczeblach rozwoju socjalnych praw pracowników WE”. Prawa te obejmowały podstawowe prawa socjalne w następujących dziedzinach:

- swoboda przemieszczania się i wyboru miejsca zamieszkania,
- swoboda zatrudnienia i wynagrodzenie za pracę,
- poprawa warunków życia i pracy,
- ochrona socjalna,
- wolność zrzeszania się i negocjowania umów,
- prawo do szkolenia zawodowego,
- równe traktowanie kobiet i mężczyzn,
- informowanie, uwzględnianie opinii pracobiorców i współdziałanie,

---

<sup>11</sup> Art. 21 JAE dodający do TR postanowienia art. 118a i 118b dot. polityki społecznej EWG.

<sup>12</sup> Treść KPPS w: W. Anioł, *Europejska polityka społeczna. Implikacje dla Polski*, Warszawa 2003, s. 243–254.

- ochrona dzieci i młodocianych,
- ochrona osób starszych i osób niepełnosprawnych<sup>13</sup>.

Wymieniono tutaj wszystkie ważne prawa socjalne, które ustalono jednak w formie niezobowiązującej deklaracji. Na podstawie KPPS nie można było wywnioskować żadnych praw, na które jednostka mogłaby się powoływać w sądzie. KPPS nie ma charakteru wtórnego źródła prawa europejskiego, tym bardziej nie może być zaliczana do kategorii pierwotnych źródeł prawa wspólnotowego. Jednakże, mimo braku znaczenia prawnego, Karta symbolizuje wartości uznane za podstawowe w sprawach społecznych w WE. Z tego też względu KPPS dostarcza ETS, jak i sądom krajowym państw członkowskich UE, wskazówki, w jakich kierunkach powinny interpretować przepisy socjalne obowiązujące na obszarze UE, aby można było najpełniej urzeczywistnić ideę wspólnej przestrzeni socjalnej w zjednoczonej Europie<sup>14</sup>.

### 3. Prawa socjalne w Unii Europejskiej

Doniosłe znaczenie w dziedzinie wspólnotowej polityki socjalnej miał podpisany w 1992 r. Traktat o Unii Europejskiej, zwany również traktatem z Maastricht (dalej TUE)<sup>15</sup>. TUE powołał do życia Unię Europejską (dalej UE), która w ramach tzw. pierwszego filaru wspierała i rozwijała prawa socjalne. Zadaniem Wspólnoty Europejskiej (zastępującej dotychczasową EWG) jest m.in. „wspieranie wysokiego poziomu zatrudnienia i opieki społecznej, podnoszenia stopy życiowej i jakości życia, ekonomicznej i społecznej spójności oraz solidarności pomiędzy państwami członkowskimi, a sama Wspólnota podejmie wymagane środki zmierzające do stopniowego utworzenia rynku wewnętrznego w okresie do 31 grudnia 1992 roku”<sup>16</sup>. Socjalny wymiar europejskiej integracji uległ wzmocnieniu dzięki załączeniu do TUE specjalnego Protokołu i Porozumienia w sprawie polityki socjalnej<sup>17</sup>. Zgodnie z art. 1 Porozumienia „Wspólnota i państwa członkowskie mają na celu wspieranie zatrudnienia, poprawę warunków życia i pracy, odpowiednią ochronę socjalną, dialog społeczny, rozwój zasobów ludzkich umożliwiający trwale wysoki poziom zatrudnienia”. Mając na względzie urzeczywistnienie tych

---

<sup>13</sup> K. Głąbicka, op.cit., s. 47–48.

<sup>14</sup> A.M. Świątkowski, *Europejskie prawo socjalne*, t. I, Warszawa 1998, s. 132.

<sup>15</sup> Treść traktatu w: *Seria Dokumenty Europejskie*, t. VII, Warszawa 2004, s. 37–195.

<sup>16</sup> Preambuła do TUE.

<sup>17</sup> Treść Protokołu i Porozumienia w: Dz.U. UE, 1992, Seria C, Nr 224.

celów, Wspólnota wspiera i uzupełnia działania państw członkowskich w następujących dziedzinach:

- polepszenia w szczególności środowiska pracy w celu ochrony zdrowia i bezpieczeństwa pracowników,
- warunków pracy,
- informacji i konsultacji z pracownikami,
- równości mężczyzn i kobiet w odniesieniu do szans na rynku pracy i traktowaniu w pracy,
- integracji osób wyłączonej z rynku pracy<sup>18</sup>.

W tym celu, zgodnie z art. 2 Porozumienia, Rada UE większością głosów może przyjąć, w drodze dyrektyw, minimalne wymagania stopniowo wprowadzane w życie, z uwzględnieniem warunków i norm technicznych istniejących w każdym z państw członkowskich. Rada stanowi jednomyślnie, na wniosek KE oraz po konsultacji z PE i Komitetem Ekonomiczno-Społecznym, w następujących dziedzinach:

- bezpieczeństwa socjalnego i ochrony socjalnej pracowników, w tym ubezpieczeń społecznych pracowników,
- ochrony pracowników w przypadku rozwiązania umowy o pracę,
- reprezentacji i obrony interesów zbiorowych pracowników i pracodawców,
- warunków zatrudnienia obywateli państw trzecich legalnie przebywających na terytorium Wspólnoty,
- wkładów finansowych zmierzających do promowania zatrudnienia i tworzenia miejsc pracy<sup>19</sup>.

Na zasadzie porozumienia (konsensusu) będą podejmowane decyzje dotyczące zabezpieczenia społecznego i ochrony socjalnej, praw osób zwalnianych z pracy, reprezentacji i zbiorowej obrony interesów pracowników i pracodawców oraz warunków zatrudnienia robotników migrujących z krajów trzecich. Zgodnie z art. 5 KE, mając na względzie osiągnięcie celów określonych w postanowieniach TUE i Porozumienia, zachęca do współpracy między państwami członkowskimi oraz ułatwia koordynację ich działań we wszystkich dziedzinach polityki społecznej.

Po wejściu w życie traktatu z Maastricht rozpoczął się kolejny etap wspólnotowej polityki socjalnej. Z powodu panującej na początku lat 90. ogólnie złej sytuacji gospodarczej oraz restrykcji budżetowych państwa UE wspólnie ustaliły, że należy bardziej równoważyć przychody i wydatki na cele socjalne. Proces dochodzenia do wspólnej waluty euro prowadził w tym okresie

---

<sup>18</sup> L. Mitrus, *Tendencje rozwojowe wspólnotowego prawa pracy*, „Państwo i Prawo” 2003, nr 7, s. 40.

<sup>19</sup> Ibidem, s. 40–41.

w wielu państwach członkowskich do istotnych problemów społecznych, związanych przede wszystkim z koniecznością spełniania tzw. kryteriów konwergencji. Wzbudzało to zaniepokojenie, czy integracja europejska w sferze gospodarczej nie zagrozi poważnie polityce społecznej, warunkom życia ludzi i założeniom socjalnym<sup>20</sup>. Na kolejne lata w ramach UE przyjęto program socjalny, którego podstawowym założeniem było stwierdzenie, że polityka społeczna jest czynnikiem ułatwiającym przemiany i postęp, a nie obciążeniem gospodarki i czynnikiem hamującym wzrost.

Kolejnym ważnym etapem rozwoju regulacji zagadnień socjalnych w UE był niewątpliwie Traktat z Amsterdamu (dalej TA)<sup>21</sup>. Dokument ten znacznie poszerzył postanowienia dotyczące zagadnień socjalnych zapisanych we wcześniejszych traktatach; już w preambule powołano się na podstawowe prawa socjalne zapisane w Europejskiej Karcie Społecznej Rady Europy z 1961 r. oraz KPPS z 1989 r., „potwierdzając swe przywiązanie do podstawowych praw socjalnych określonych w tych dokumentach”. Podobne odniesienie zauważamy w art. 117 (nowy art. 136 TA), według którego „Wspólnota i państwa członkowskie, świadome podstawowych praw socjalnych wyrażonych w EKS oraz KPPS, mają na celu promowanie zatrudnienia, poprawę warunków życia i pracy, tak aby umożliwić ich wyrównanie z jednoczesnym zachowaniem postępu, odpowiednią ochroną socjalną, dialog między partnerami społecznymi, rozwój zasobów ludzkich pozwalający podnieść i utrzymać poziom zatrudnienia oraz przeciwdziałanie wyłączeniu”<sup>22</sup>. W zakresie szeroko rozumianej polityki socjalnej najważniejsze ustalenia TA dotyczyły:

- rozszerzenia praw socjalnych przez wskazanie konieczności rozwijania zatrudnienia i podnoszenia jego poziomu oraz zapewnienia wysokiego poziomu ochrony socjalnej (art. 117),
- wprowadzenia do treści Traktatu: Porozumienia oraz Protokołu w sprawie polityki socjalnej z Maastricht (art. 118a, 118b i 118c), przez co stał się nowym rozdziałem w TA, a nie jak dotychczas dołączonym do Traktatu Protokołem,
- umocnienia zasady równości kobiet i mężczyzn z art. 2 TUE,
- rozwinięcia zagadnienia pracy o równej wartości w art. 119 (nowy art. 141),
- wprowadzenia skoordynowanej strategii w dziedzinie zatrudnienia – art. 2 TUE proklamuje wysiłek zapewnienia wysokiego poziomu

---

<sup>20</sup> W. Anioł, op.cit, s. 36.

<sup>21</sup> Treść traktatu w: *Seria Dokumenty Europejskie*, t. X, Warszawa 2004, s. 5–138.

<sup>22</sup> M. Matey-Turowicz, *Znaczenie standardów europejskich dla polskiego prawa pracy*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 2000, nr 6, s. 3.

zatrudnienia i ochrony pracownika, a art. 3 ma na celu promocję koordynacji polityki zatrudnienia państw członkowskich,

- w nowo utworzonym Tytule VI A „Zatrudnienie” państwa członkowskie zobowiązane są do zaplanowania i zrealizowania krajowych strategii zatrudnienia (narodowe plany zatrudnienia)<sup>23</sup>.

#### **4. Socjalny charakter Karty praw podstawowych Unii Europejskiej**

Podczas szczytu państw członkowskich w Nicei w dniu 7 grudnia 2000 r. w formie deklaracji politycznej została proklamowana Karta praw podstawowych UE (dalej KPP). Nie została ona włączona, na co wcześniej liczono, do Traktatu z Nicei, ale stała się częścią składową traktatu konstytucyjnego, który jednak został wycofany ze względu na fiasko przeprowadzonych referendum akcesyjnych. Powtórnie, z pewnymi poprawkami, KPP podpisano podczas szczytu w Lizbonie w dniu 12 grudnia 2007 r.<sup>24</sup> Zatem moc wiążąca dokumentu została mu nadana przez Traktat z Lizbony podpisany 13 grudnia 2007 r. TL nadaje KPP moc prawną jak traktaty, przez co stanie się częścią prawa pierwotnego UE i jej postanowienia będą mogły być bezpośrednio stosowane jako źródło praw jednostki.

W 54 artykułach zgrupowanych w siedmiu tytułach sformułowano fundamentalne prawa i wolności człowieka, w tym odpowiednio prawa socjalne, zgrupowane przede wszystkim w rozdziałach III (Równość) oraz IV (Solidarność). Są to: zakaz niewolnictwa i pracy przymusowej (art. 5), wolność zgromadzenia i stowarzyszania się (art. 12), prawo do nauki (art. 14), wolność wyboru zawodu i prawo do podejmowania pracy (art. 15), niedyskryminacja (art. 21), równość kobiet i mężczyzn (art. 23), prawa dziecka (art. 24), prawa osób w podeszłym wieku (art. 25), integracja osób niepełnosprawnych (art. 26), prawo pracowników do informacji i konsultacji (art. 27), prawo do rokowań i działań zbiorowych (art. 28), prawo dostępu do bezpłatnego pośrednictwa pracy (art. 29), prawo do ochrony w przypadku nieuzasadnionego zwolnienia z pracy (art. 30), prawo do należytych i sprawiedliwych warunków pracy (art. 31), zakaz pracy dzieci i ochrona małoletnich (art. 32), ochrona rodzin (art. 33), prawo do

---

<sup>23</sup> K. Gromek-Broc, *Europejska polityka socjalna przed i po Traktacie z Amsterdamu*, „Państwo i Prawo” 2002, nr 10, s. 40.

<sup>24</sup> Treść KPP w wersji nadanej 12 grudnia 2007 r., w: J. Barcz, *Przewodnik po Traktacie z Lizbony. Traktaty stanowiące Unię Europejską. Stan obecny oraz teksty skonsolidowane w brzmieniu Traktatu z Lizbony*, Warszawa 2008, s. 636–649.

świadczenia z zabezpieczenia społecznego i pomocy społecznej (art. 34), prawo do opieki zdrowotnej (art. 35)<sup>25</sup>. Socjalny charakter Karty spotkał się ze słowami krytyki. KPPS pokrywa się w dość dużej mierze z innymi dokumentami, jak EKPC i EKS czy wcześniejszą wspólnotową KPPS. Porusza również wiele problemów, co pomimo złożonej natury KPP i zebrań praw o tak różnych zagadnieniach w jednym dokumencie może wywołać zarzut braku konkretności. Z punktu widzenia praw człowieka i obywatela zaniedbuje część praw mniejszości narodowych, podobnie jest w przypadku zakresu regulacji praw socjalnych i prawa pracy. Także jej doniosłość w charakterze i mocy prawnej wywołała oburzenie, gdyż była jedynym niezobowiązującym dokumentem o charakterze prawno-obywatelskim<sup>26</sup>.

## 5. Polityka społeczna UE według założeń Traktatu z Lizbony

Podczas spotkania Rady Europejskiej 18–19 października 2007 r. w Lizbonie udało się uzgodnić wstępnie projekt Traktatu z Lizbony (dalej TL)<sup>27</sup>, który stał się kolejnym aktem prawnym o charakterze rewizyjnym, dokonującym reform w sferze niektórych obszarów działań Wspólnoty. Uroczyste podpisanie TL odbyło się 13 grudnia 2007r.<sup>28</sup> Na mocy TK KPP w brzmieniu nadanym z 12 grudnia 2007 r. jest inkorporowana do samego Traktatu jako jego część II i wraz z wejściem w życie TL „ma mieć taką samą moc prawną, jak Traktaty” – czyli należeć będzie do prawa pierwotnego UE. Należy zauważyć, że prawa podstawowe, w tym prawa socjalne, zagwarantowane w KPP muszą być interpretowane zgodnie z postanowieniami samej Karty. Jeśli chodzi natomiast o sama EKPC, to na podstawie art. 6 ust. 2 TUE stwierdza się, że UE przystępuje do EKPC; przystąpienie do EKPC nie narusza kompetencji UE zagwarantowanych w traktatach; co więcej, prawa podstawowe zagwarantowane w EKPC oraz wynikające z tradycji konstytucyjnych

---

<sup>25</sup> Por. szerzej: *Ochrona praw podstawowych w Unii Europejskiej*, red. J. Barcz, Warszawa 2008.

<sup>26</sup> K. Gromek-Broc, op.cit., s. 42.

<sup>27</sup> Treść skonsolidowanych traktatów: TUE i TFUE na podstawie uchwalonego 13 grudnia 2007 r. TL w: J. Barcz, *Przewodnik po Traktacie z Lizbony...*, op.cit., s. 267–635.

<sup>28</sup> J. Barcz, *Rozwój struktury procesu integracji europejskiej*, w: J. Barcz, M. Górka, A. Wyrozumska, *Instytucje i prawo Unii Europejskiej. Podręcznik dla kierunków zarządzania i administracji*, Warszawa 2008, s. 72.

państw członkowskich stanowią część prawa Unii jako zasady ogólne prawa (art. 6 ust. 2 TUE)<sup>29</sup>.

Traktat z Lizbony, w założeniu traktat reformujący, dokonał również stosownych zmian w sprawach polityki socjalnej EU. Główne założenia tej polityki w tym zakresie reguluje art. 136 (wg nowej numeracji art. 151), wskazując, iż „Unia i państwa członkowskie, świadome podstawowych praw socjalnych wyrażonych w EKS, podpisanej w Turynie 18 października 1961 r., oraz KPPS z 1989 r., mają na celu promowanie zatrudnienia, poprawę warunków życia i pracy, tak aby umożliwić ich wyrównanie z jednoczesnym zachowaniem postępu, odpowiednią ochronę socjalną, dialog między partnerami społecznymi, rozwój zasobów ludzkich pozwalający podnieść i utrzymać poziom zatrudniania oraz przeciwdziałanie wyłączeniu”. Zatem obecnie głównym założeniem działań UE jest rozwój zagadnień zwianych z zatrudnieniem oraz poprawą warunków pracy i życia. Mając na względzie urzeczywistnienie tych celów, zgodnie z art. 137(153), Unia wspiera i uzupełnia działania państw członkowskich w następujących dziedzinach: warunków pracy, polepszenia w szczególności środowiska pracy w celu ochrony zdrowia i bezpieczeństwa pracowników, zabezpieczenia społecznego i ochrony socjalnej pracowników, ochrony pracowników w przypadku wypowiedzenia umowy o pracę, informacji i konsultacji z pracownikami, reprezentacji i obrony zbiorowych interesów pracowników i pracodawców, w tym współzarządzania, warunków zatrudnienia obywateli państw trzecich legalnie przebywających na terytorium Unii, integracji osób wyłączonych z rynku pracy, równości mężczyzn i kobiet w odniesieniu do ich szans na rynku pracy, zwalczania wyłączenia społecznego, modernizacji systemów ochrony socjalnej.

W tym celu PE i Rada mogą przyjąć w drodze dyrektyw minimalne wymagania stopniowo wprowadzane w życie, z uwzględnieniem warunków i norm technicznych istniejących w każdym z państw członkowskich. KE opracowuje zaś coroczne sprawozdanie w sprawie postępów w osiąganiu celów wcześniej wymienionych i przesyła je PE, Radzie i Komitetowi Ekonomiczno-Społecznemu. Włącza również do swojego rocznego sprawozdania dla PE oddzielny rozdział dotyczący rozwoju sytuacji społecznej w Unii. Parlament Europejski może natomiast wezwać KE do opracowania sprawozdań w sprawie poszczególnych problemów dotyczących warunków społecznych. Tymczasem KE, mając na względzie podstawowe cele UE w zakresie polityki społecznej, zachęca do współpracy między państwami członkowskimi oraz ułatwia koordynację ich działań właśnie w tym zakresie, a w szczególności w sferach dotyczących

---

<sup>29</sup> J. Barcz, *Przewodnik po Traktacie z Lizbony...*, op.cit., s. 61–62.

zarówno zatrudnienia, jak i prawa pracy oraz warunków pracy, kształcenia i doskonalenia zawodowego, zabezpieczenia społecznego, ochrony przed wypadkami i chorobami zawodowymi, higieny pracy, prawa zrzeszania się w związki zawodowe i sporów zbiorowych między pracodawcami i pracownikami.

## Podsumowanie

Polityka socjalna w ramach UE jest dziedziną bardzo rozległą, zwłaszcza, że państwa członkowskie nie prowadzą jak dotąd jednakowej polityki, jednak w tej dziedzinie jest coraz więcej wspólnych elementów łączących poszczególne kraje. Pogłębiająca się integracja zwiększa ich wzajemne współzależności, co wymusza tym samym wzrost formalnych uzgodnień na płaszczyźnie unijnej, co w konsekwencji prowadzi do kształtowania się załączków wspólnej polityki. Dominującym czynnikiem rozwoju tych działań była kwestia swobodnego przepływu pracowników na wspólnym europejskim rynku oraz związane z tym zagadnienia, takie jak koordynowanie strategii zatrudnienia, wspieranie mobilności siły roboczej czy zapewnienie równości na rynku pracy. Swobodny przepływ siły roboczej na obszarze państw członkowskich był na początku i przez długie lata głównym bodźcem dla rozwoju wspólnotowej polityki społecznej. Obok klasycznych zagadnień socjalnych, związanych z warunkami życia, pracą czy zabezpieczeniem socjalnym, Wspólnotę interesowały również sprawy zdrowia publicznego i edukacji.

Analiza dorobku wspólnotowej polityki społecznej pozwala stwierdzić, że do jej podstawowych przejawów należy przede wszystkim harmonizacja licznych standardów pracowniczych i socjalnych, w szczególności przez stanowienie minimalnych norm w działach polityki społecznej za pomocą dyrektyw oraz eliminowanie przeszkód w swobodzie przepływu pracowników na obszarze Wspólnoty. Europejskie prawo pracy zawiera jednak przede wszystkim standardy minimalne, które mogą być zmienione na korzyść pracowników, co potwierdzają wyraźnie postanowienia wielu dyrektyw. W szczególności państwa członkowskie mogą wprowadzić lub utrzymać bardziej korzystne przepisy od określonych w danej dyrektywie. UE przez współpracę między państwami członkowskimi propaguje pozytywne zbliżanie krajowych polityk społecznych do nowatorskich doświadczeń w sferze socjalnej.

## **Abstract**

### **Development of social adjustment in Community law**

This article presents the history of regulation of Community law, including one of the core issues of European integration, which is social policy. Starting from the founding treaties, by showing gradual changes in Community law highlights the key aspects of the discussed policy and its practical implementation. Particular attention was paid to two documents: the Community Charter of Fundamental Social Rights of Workers and the Charter of Fundamental Rights, including in its regulations a significant catalog of social rights. Work also addresses social issues in the existing Treaty of Lisbon.