

*Elżbieta Borawska-Kędzierska**

Zasady wjazdu i pobytu obywateli Unii Europejskiej oraz członków ich rodzin na gruncie ustawodawstwa polskiego**

Uwagi wstępne

Prawo obywateli Unii Europejskiej do swobodnego przemieszczania się i przebywania na terytorium państw członkowskich zajmuje szczególne miejsce we wspólnotowym porządku prawnym. Zasada swobodnego przepływu osób jest bowiem jedną z czterech podstawowych wolności, na których opiera się funkcjonowanie Jednolitego Rynku Unii Europejskiej.

Uregulowania dotyczące prawa obywateli UE do swobodnego poruszania się na terytorium państw członkowskich zawarte są zarówno w Traktacie o Wspólnocie Europejskiej,¹ jak i w ustawodawstwie wtórnym.

Ustawodawstwo wtórne w obszarze swobodnego przepływu osób jest bardzo obszerne i odzwierciedla ewolucję, jaką przeszła ta instytucja. Od czasu wejścia w życie Traktatu o Unii Europejskiej, który ustanowił obywatelstwo Unii Europejskiej, prawo przemieszczania się i pobytu w dowolnie wybranym państwie członkowskim jest jednym z przywilejów przysługujących obywatelom UE,² ale pierwotnie wolność przepływu osób była postrzegana w kategoriach *stricte* ekonomicznych i miała na celu umożliwienie przepływu pra-

* **Elżbieta Borawska-Kędzierska** – prawnik w Departamencie Polityki Migracyjnej MSWiA.

** Opinia wyrażona w niniejszym artykule jest wyrazem osobistych poglądów autorki.

¹ Por.: art. 18 ust. 1, art. 39, art. 43 i art. 49 TWE.

² O obywatelstwie europejskim szerzej zob. np.: B.Mielnik, *Obywatelstwo europejskie*, Wrocław 2000.

owników pomiędzy państwami członkowskimi. Najwcześniej przyjęte akty prawa wtórnego dotyczyły tej właśnie kategorii obywateli UE, później uregulowano m.in. status osób, które zaprzestały wykonywania działalności zawodowej, studentów, a wreszcie wszystkich obywateli państw członkowskich, którzy chcieli korzystać z prawa do przemieszczania się i mieli ku temu wystarczające środki.

Większość aktów prawa wtórnego w obszarze swobodnego przepływu osób ma rangę dyrektyw. Art. 249 TWE stanowi, że dyrektywa wiąże każde państwo członkowskie, do którego jest kierowana, w odniesieniu do rezultatu, który ma być osiągnięty, pozostawia jednak organom krajowym swobodę wyboru formy i środków osiągnięcia tych rezultatów. Na gruncie prawa polskiego zostały w tym zakresie przyjęte dwie ustawy, których postanowienia zostaną omówione poniżej.

Ustawa z 27 lipca 2002 r. Zakres regulacji

Pierwszym aktem prawnym w randze ustawy regulującym problematykę wjazdu i pobytu obywateli Unii Europejskiej w naszym kraju była ustawa z 27 lipca 2002 r. o zasadach i warunkach wjazdu i pobytu obywateli państw członkowskich Unii Europejskiej oraz członków ich rodzin na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej,³ która po prawie dwuletnim okresie *vacatio legis* weszła w życie z dniem przystąpienia Polski do Unii Europejskiej. W zakresie swoich regulacji ustawa ta implementowała do prawa polskiego postanowienia dyrektyw: 64/221/EWG,⁴ 68/360/EWG,⁵ 73/148/EWG,⁶ 75/34/EWG,⁷ 90/364/EWG,⁸ 90/365/EWG⁹ oraz 93/96/EWG.¹⁰

³ Dz.U. nr 141/2002 poz.1180.

⁴ Dyrektywa Rady 64/221/EWG z 25.02.1964 r. w sprawie koordynacji środków specjalnych dotyczących przemieszczania się i pobytu cudzoziemców uzasadnionych względami porządku publicznego i bezpieczeństwa publicznego lub zdrowia publicznego, O.J., L 56 z 4.04.1964 r. z późn. zm.

⁵ Dyrektywa Rady 68/360/EWG z 15.10.1968 r. w sprawie zniesienia ograniczeń w przemieszczaniu się i pobycie pracowników państw członkowskich i ich rodzin we Wspólnocie, O.J., L 257 z 19.10.1968 r.

⁶ Dyrektywa Rady 73/148/EWG z 21.05.1973 r. w sprawie zniesienia ograniczeń w zakresie przemieszczania się i pobytu obywateli państw członkowskich wewnątrz Wspólnoty, które dotyczą przedsiębiorczości i świadczenia usług, O.J., L 172 z 28.06.1973 r.

⁷ Dyrektywa Rady 75/34/EWG z 17.12.1974 r. dotycząca prawa obywateli państwa członkowskiego do pozostania na terytorium innego państwa członkowskiego

Konstrukcja przedmiotowej ustawy oparta była na przepisach dyrektywy 90/364 z 28 czerwca 1990 r. w sprawie prawa pobytu, która wprowadziła zasadę, iż z prawa do swobodnego poruszania się mogą korzystać wszyscy obywatele Unii Europejskiej, niezależnie od charakteru ich pobytu w przyjmującym państwie członkowskim, podczas gdy wcześniej przyjmowane środki prawne dotyczyły konkretnych kategorii podmiotów – pracowników najemnych, osób samozatrudnionych, studentów itd. Wzorując się na postanowieniach art. 1 ust. 1 ww. dyrektywy, ustawodawca polski przyjął założenie, że każdemu obywatelowi UE będzie przysługiwało prawo pobytu w naszym kraju, jeśli tylko będzie on posiadał stosowne ubezpieczenie chorobowe i wystarczające środki finansowe, aby nie stać się obciążeniem dla systemu pomocy społecznej w Polsce.

Zakres przedmiotowy ustawy

Ustawa określała zasady i warunki wjazdu i pobytu na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej obywateli państw członkowskich Unii Europejskiej oraz członków ich rodzin (art. 1 ust. 1). Postanowienia ustawy były ponadto stosowane do obywateli państw Europejskiego Obszaru Gospodarczego (EOG) oraz innych państw, które nie należą do Unii Europejskiej, ale na podstawie umów zawartych z Unią Europejską korzystają ze swobody przepływu osób oraz do członków ich rodzin (art. 1 ust. 2).¹¹

po zakończeniu prowadzenia na tym terytorium działalności na własny rachunek, O.J., L 14 z 20.01.1975 r.

⁸ Dyrektywa Rady 90/364/EWG z 28.06.1990 r. w sprawie prawa pobytu, O.J., L 180 z 13.07.1990 r.

⁹ Dyrektywa Rady 90/365/EWG z 28.06.1990 r. w sprawie prawa pobytu pracowników i osób prowadzących działalność na własny rachunek, które zakończyły działalność zawodową, O.J., L 180 z 13.07.1990 r.

¹⁰ Dyrektywa Rady 93/96/EWG z 29.10.1993 r. w sprawie prawa pobytu dla studentów, O.J., L 317 z 18.12.1993 r.

¹¹ Por.: umowa między Wspólnotą Europejską i jej państwami członkowskimi z jednej strony a Konfederacją Szwajcarską z drugiej strony w sprawie swobodnego przepływu osób (O.J., L 114 z 30.04.2002 z późn. zm.) i Protokół do umowy między Wspólnotą Europejską i państwami członkowskimi z jednej strony a Konfederacją Szwajcarską z drugiej w sprawie swobodnego przepływu osób, w związku z udziałem w charakterze umawiających się stron, Republiki Czeskiej, Republiki Estońskiej, Republiki Cypryjskiej, Republiki Łotewskiej, Republiki Litewskiej, Republiki Węgierskiej, Republiki Malty, Rzeczypospolitej Polskiej, Republiki Słowenii i Republiki Słowackiej, w następstwie przystąpienia tych państw do Unii Europejskiej (Dz.Urz. UE, L 89 z 28.03.2006).

Zgodnie z art. 2 ust. 1 ustawy pod pojęciem obywatela Unii Europejskiej należało rozumieć obywatela państwa członkowskiego Unii Europejskiej nieposiadającego obywatelstwa polskiego. Do kręgu członków rodzin obywateli UE, których wjazd i pobyt był regulowany na zasadach określonych w ustawie, zaliczono: nieposiadającą obywatelstwa polskiego osobę pozostającą z obywatelem Unii w związku małżeńskim uznawanym przez przepisy obowiązujące w Rzeczypospolitej Polskiej, nieposiadającego obywatelstwa polskiego zstępnego obywatela Unii mającego mniej niż 21 lat lub pozostającego na jego utrzymaniu oraz nieposiadających obywatelstwa polskiego krewnego i powinowatego obywatela UE w linii prostej, pozostających na utrzymaniu jego lub jego małżonka lub prowadzących z nimi wspólne gospodarstwo domowe (art. 2 ust. 2). Taką definicję członków rodziny obywatela Unii Europejskiej została zaczerpnięta z art. 10 rozporządzenia Rady 1612/68/EWG z 15 października 1968 r. o swobodzie poruszania się pracowników.¹²

Wjazd na terytorium RP

Obywatel Unii Europejskiej mógł wjechać na terytorium naszego kraju na podstawie ważnego dokumentu podróży albo innego dokumentu potwierdzającego jego tożsamość i obywatelstwo (art. 3 ust. 1). Dokument podróży zdefiniowano w art. 2 p. 7 ustawy jako dokument uznany przez właściwy organ Rzeczypospolitej Polskiej uprawniający do przekroczenia granicy, wydany przez organ państwa obcego, organ polski lub organizację międzynarodową albo podmiot upoważniony przez organ państwa obcego lub obcą władzę o charakterze państwowym. Z kolei członek rodziny obywatela UE niebędący jej obywatelem mógł wjechać do Polski na podstawie ważnego dokumentu podróży oraz wizy (art. 3 ust. 2). Obowiązek posiadania wizy nie dotyczył jednakże obywatela państwa, wobec którego stosuje się częściowe lub całkowite zniesienie obowiązku wizowego¹³ (art. 3 ust. 3). Wiza dla członka rodziny niebędącego obywatelem UE mogła być wydana przez komendanta placówki kontrolnej Straży Granicznej (art. 3 ust. 4) – w taki sposób na grun-

¹² O.J., L 257 z 19.10.1968.

¹³ Por.: rozporządzenie Rady (WE) 539/2001 z 15.03.2001 r. wymieniające listę państw, których obywatele muszą posiadać wizy podczas przekraczania granic zewnętrznych, oraz tych, których obywatele są zwolnieni z tego wymogu, O.J., L 69 z 13.03.2003.

cie ustawy zrealizowano zobowiązanie do udzielenia członkom rodzin pracowników migrujących wszelkich ułatwień w celu uzyskania niezbędnych wiz zawarte w art. 3 ust. 2 dyrektywy 68/360.

Zezwolenie na pobyt i zezwolenie na pobyt czasowy

Pobyt na terytorium RP przez czas krótszy niż 3 miesiące nie wymagał uzyskania żadnych zezwoleń. Dla osób zamierzających przebywać w Polsce dłużej ustawa wprowadzała obowiązek uzyskania zezwolenia na pobyt lub zezwolenia na pobyt czasowy (art. 4 ust. 1), przy czym wymóg ubiegania się o takie zezwolenie nie dotyczył pracowników transgranicznych (art. 4 ust. 2).¹⁴ Zezwolenia, o których mowa, wydawane były w formie decyzji administracyjnej.

Trzeba w tym miejscu zauważyć, że redakcja przepisu art. 4 ust. 1 nie była zbyt trafna. Użyte w ww. przepisie stwierdzenie o wymogu zalegalizowania przez obywatela UE pobytu w Polsce trwającego dłużej niż 3 miesiące nie odzwierciedlało faktu, iż zezwolenia na pobyt wydawane przez władze przyjmującego państwa członkowskiego mają charakter jedynie deklaratoryjny. Państwo członkowskie nie przyznaje bowiem obywatelowi UE prawa pobytu na mocy swojego władztwa, tak jak ma to miejsce w wypadku obywateli państw trzecich przebywających na jego terytorium, ale związane jest przepisami Traktatu o Wspólnocie Europejskiej, który bezpośrednio nadaje prawo wjazdu i pobytu każdej osobie podlegającej prawu wspólnotowemu.¹⁵

Zasady udzielania zezwoleń pobytowych były zróżnicowane w zależności od charakteru pobytu obywatela Unii Europejskiej w naszym kraju. Zgodnie z podziałem istniejącym na gruncie prawa wspólnotowego, ustawa w odmienny sposób traktowała osoby prowadzące działalność zawodową i obywateli UE samodzielnie finansujących pobyt w naszym kraju. To zróżnicowanie znalazło wyraz w konstrukcji art. 5 – 7 ustawy regulujących zasady udzielania i przedłużania zezwoleń.

¹⁴ Pod pojęciem pracowników transgranicznych należy rozumieć obywateli Unii, który wykonywali pracę lub prowadzili działalność gospodarczą w Polsce, zachowując miejsce stałego pobytu na terytorium innego państwa członkowskiego UE, do którego powracali co najmniej raz w tygodniu; o pracownikach transgranicznych zob. np.: L.Mitrus, *Swoboda przemieszczania się pracowników po przystąpieniu Polski do Unii Europejskiej*, Warszawa 2003.

¹⁵ Por. np.: orzeczenie Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości w sprawie 48/75 Royer przeciwko Belgii.

Przesłanki udzielenia zezwolenia na pobyt określono w art. 5 ust. 1. Zgodnie z tym przepisem zezwolenie na pobyt było udzielane obywatelowi Unii, jeżeli zamierzał on wykonywać albo wykonuje pracę lub zamierzał wykonywać albo wykonywał działalność gospodarczą na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej przez okres przekraczający 12 miesięcy (pkt 1), albo też posiadał ubezpieczenie zdrowotne oraz środki wystarczające do pokrycia kosztów pobytu bez potrzeby korzystania ze świadczeń pomocy społecznej (pkt 2). Art. 5 ust. 2 precyzował, że środki, o których mowa w ust. 1 pkt 2, uważano za wystarczające do pokrycia kosztów pobytu bez potrzeby korzystania ze świadczeń pomocy społecznej, jeżeli przekraczały wysokość dochodu na jednego członka gospodarstwa domowego, od której przyznaje się świadczenia pieniężne z pomocy społecznej na podstawie obowiązującej wówczas ustawy z 29 listopada 1990 r. o pomocy społecznej.¹⁶ Wymóg spełnienia warunków z art. 5 ust. 1 nie dotyczył obywateli UE (oraz członków ich rodzin), którzy zaprzestali wykonywania pracy, wolnego zawodu czy prowadzenia działalności gospodarczej, osiągając wiek emerytalny określony przez polskie przepisy dotyczące ubezpieczenia emerytalnego, i prowadzili działalność zawodową w Polsce przez co najmniej 12 ostatnich miesięcy oraz przebywali w naszym kraju nieprzerwanie od minimum 3 lat; lub też zaprzestali działalności zawodowej na skutek trwałej niezdolności do pracy i przebywali w Polsce nieprzerwanie przez okres co najmniej 2 lat, jeżeli z wnioskiem o ponowne wydanie zezwolenia na pobyt wystąpili nie później niż przed upływem 2 lat od dnia, w którym posiadane przez nich zezwolenie na pobyt utraciło ważność.

Zezwolenie na pobyt było udzielane na 5 lat, z możliwością przedłużania na kolejne 5-letnie okresy, na wniosek zainteresowanego obywatela Unii wtedy, gdy spełniał nadal warunki uzyskania takiego zezwolenia (art. 6 ust. 1 i 2). Zezwolenie to mogło także zostać ograniczone do 12 miesięcy, w przypadku gdy obywatel Unii wjechał na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej w związku z wykonywaniem pracy i pozostawał bez pracy z przyczyn przez siebie niezawinionych przez ponad 12 miesięcy, a zezwolenie na pobyt było przedłużane po raz pierwszy (art. 6 ust. 3).

Z kolei zezwolenie na pobyt czasowy udzielane było obywatelowi Unii na jego wniosek w przypadku podjęcia studiów, wykonywania pracy albo prowadzenia działalności gospodarczej przez okres od

¹⁶ Dz.U. nr 64/1998, poz. 414, tekst ujednolicony.

3 do 12 miesięcy lub poszukiwania pracy. Jeżeli obywatel UE podjął w naszym kraju studia, zezwolenie było udzielane na 1 rok i przedłużane na kolejne okresy roczne, jednakże nie dłużej niż do dnia ukończenia studiów (art. 7 ust. 1 pkt 1). Natomiast w stosunku do obywateli Unii wykonujących pracę lub prowadzących działalność gospodarczą przez okres od 3 do 12 miesięcy zezwolenie na pobyt odpowiadało okresowi zatrudnienia wynikającemu z pisemnego oświadczenia pracodawcy lub podmiotu upoważnionego o zamiarze powierzenia wykonywania pracy lub zaświadczenia o wykonywaniu pracy (art. 7 ust. 2 pkt 2). Obywatelom UE poszukującym pracy zezwolenia na pobyt czasowy udzielano na okres 6 miesięcy (art. 7 ust. 2 pkt 3).

Członkowie rodzin obywateli UE

Zgodnie z art. 8 ustawy zezwolenie na pobyt oraz zezwolenie na pobyt czasowy obejmowało członka rodziny obywatela Unii z zastrzeżeniem, że zezwolenie na pobyt czasowy udzielone w związku z podjęciem studiów nie mogło obejmować krewnych i powinowatych osoby, która takie zezwolenie uzyskała. Przepisy ustawy nie odnosiły się do obywatelstwa członków rodziny obywatela UE – na takich samych zasadach prawo pobytu uzyskiwali członkowie rodziny będący obywatelami państw trzecich.

Co do zasady, członek rodziny mógł więc uzyskać prawo pobytu w naszym kraju pod warunkiem, że stosowne zezwolenie uzyskał obywatel UE – głowa rodziny, i posiadał to uprawnienie tak długo jak sam obywatel UE. Prawo członka rodziny do pobytu w Polsce było zatem pochodne wobec uprawnienia przysługującego głowie rodziny.¹⁷

Ustawa przewidywała w tym zakresie także rozwiązania o charakterze *lex specialis*, kiedy członek rodziny samodzielnie nabywał lub zachowywał prawo pobytu. Art. 5 ust. 5 ustawy stanowił, że zezwolenia na pobyt udziela się członkowi rodziny obywatela Unii, który zmarł w wyniku wypadku przy pracy lub choroby zawodowej w okresie wykonywania pracy lub wykonywania działalności gospodarczej na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, choćby warunki określone w ust. 1 nie były spełnione, jeżeli zdarzenie, w wyniku

¹⁷ O sytuacji członków rodzin szerzej zob.: G.Barret – *Family matters: European Community law and third-country family members*, „Common Market Law Review” vol. 40/2003, s.369 i nast.

którego obywatel Unii zmarł, nastąpiło przed uzyskaniem przez niego zezwolenia na pobyt. Z kolei art. 10 ust. 1 ustawy stanowił, że członek rodziny obywatela UE zachowywał udzielone wcześniej prawo pobytu w wypadku śmierci głowy rodziny, o ile spełniał warunki z art. 5 ust. 1. Z wyłączeniem tego warunku prawo pobytu w Polsce zachowywali natomiast małoletni członkowie rodziny obywatela UE oraz członkowie rodzin osób, które nabyły w naszym kraju prawo pobytu po zaprzestaniu działalności zawodowej i nabyciu uprawnień emerytalnych lub uznaniu ich niezdolności do pracy (art. 10 ust. 2).

Karta pobytu obywatela UE i dokument pobytu

Obywatelowi Unii, któremu udzielono zezwolenia na pobyt lub zezwolenia na pobyt czasowy, wydawano kartę pobytu obywatela Unii Europejskiej (art. 13 ust. 1), zaś członkowi rodziny obywatela UE, który był obywatelem państwa trzeciego – tzw. dokument pobytu (art. 13 ust. 2).¹⁸

Karta pobytu obywatela UE i dokument pobytu określały rodzaj udzielonego zezwolenia i okres jego ważności oraz zawierały imię i nazwisko osoby, której zostały wydane (art. 14 ust. 1). Osoba legitymująca się kartą pobytu obywatela UE lub dokumentem pobytu zobowiązana była do ich zwrotu organowi wydającemu w przypadku nabycia obywatelstwa polskiego lub cofnięcia udzielonego zezwolenia (art. 14 ust. 2). W razie zgonu obywatela UE lub członka jego rodziny obowiązek zwrotu posiadanego dokumentu wydanego przez władze polskie spoczywał na osobach obowiązanych do zgłoszenia zgonu na podstawie przepisów o aktach stanu cywilnego (art. 14 ust. 3). Karta pobytu obywatela UE i dokument pobytu podlegały wymianie w wypadku: zmiany nazwiska lub imienia, zmiany adresu lub innych danych, które wpisuje się do karty pobytu, zmiany wyglądu utrudniającego ustalenie tożsamości posiadacza, uszkodzenia w stopniu utrudniającym posługiwanie się oraz utraty posiadanej karty pobytu

¹⁸ Por.: art. 2 dyrektywy 90/364: „Wykonywanie prawa pobytu jest dokumentowane poprzez wystawienie dokumentu znanego jako »zezwolenie na pobyt obywatela państwa członkowskiego EWG«, którego ważność może być ograniczona do pięciu lat na zasadzie odnawialności. Jednakże państwa członkowskie mogą, jeśli uznają to za konieczne, wymagać odnowienia zezwolenia na pobyt po upływie pierwszych dwu lat pobytu. W przypadku, gdy członek rodziny nie jest obywatelem państwa członkowskiego, zostaje mu wystawiony dokument pobytu o takiej samej ważności, jak wystawiony osobie, na której utrzymaniu pozostaje”.

tu obywatela UE lub dokumentu pobytu (art. 15). Opłata za wydanie karty pobytu obywatela UE lub dokumentu pobytu była równa opłacie za wydanie obywatelowi polskiemu dowodu osobistego (art. 16).

Odmowa wydania zezwolenia, cofnięcie zezwolenia i wydalenie z terytorium Rzeczypospolitej Polskiej

Obywatelowi Unii i członkowi jego rodziny można było odmówić udzielenia zezwolenia na pobyt albo zezwolenia na pobyt czasowy lub też przedłużenia takiego zezwolenia wyłącznie ze względu na konieczność ochrony porządku i bezpieczeństwa publicznego, ochrony zdrowia publicznego lub ze względu na zagrożenie bezpieczeństwa i obronności państwa z zastrzeżeniem, że odmowa przedłużenia zezwolenia pobytowego nie mogła być uzasadniona względami ochrony zdrowia publicznego (art. 11 ust. 1 i 2). Sformułowania użyte w tym przepisie wymagają krótkiego komentarza.

Pojęcia porządku publicznego i bezpieczeństwa publicznego nie zostały w prawie wspólnotowym zdefiniowane. Europejski Trybunał Sprawiedliwości stwierdził, że okoliczności, które uzasadniają odwołanie do tych klauzul, mogą różnić się w zależności od kraju i czasu, wobec czego państwa członkowskie korzystają z pewnego marginesu oceny, aczkolwiek nie jest dopuszczalna jednostronna wykładnia bez kontroli instytucji wspólnotowych. Choroby i niezdolność uzasadniające zastosowanie klauzuli zdrowia publicznego zostały natomiast określone w aneksie do dyrektywy Rady 64/221/EWG, który do prawa polskiego został transponowany w rozporządzeniu ministra zdrowia z 25 września 2003 r.

W decyzji o odmowie udzielenia lub przedłużenia zezwolenia określano termin opuszczenia terytorium Rzeczypospolitej Polskiej (art. 11 ust. 3). W wypadku odmowy udzielenia zezwolenia na pobyt lub zezwolenia na pobyt czasowy termin ten nie mógł być krótszy niż 15 dni od dnia, w którym decyzja o odmowie stała się ostateczna (art. 11 ust. 4 pkt 1), zaś w wypadku odmowy przedłużenia zezwolenia ustawa przewidywała okres 30 dni od dnia, w którym decyzja o odmowie przedłużenia zezwolenia na pobyt albo na pobyt czasowy stała się ostateczna (art. 11 ust. 4 pkt 2).

Cofnięcie zezwolenia na pobyt było dopuszczalne w dwóch wypadkach. Po pierwsze, było to możliwe wtedy, kiedy osoba zainteresowana nie posiadała ubezpieczenia zdrowotnego albo też środków finansowych wystarczających do pokrycia kosztów pobytu w Polsce

bez konieczności korzystania ze świadczeń pomocy społecznej (art. 17 ust. 1 pkt 1). Po drugie zaś, cofnięcie zezwolenia mogło być uzasadnione względami ochrony porządku i bezpieczeństwa publicznego albo bezpieczeństwa i obronności państwa (art. 17 ust. 1 pkt 2).

Ustawa przewidywała także sytuacje, kiedy zezwolenie na pobyt nie mogło być cofnięte, choćby obywatel UE nie posiadał środków wystarczających do pokrycia kosztów pobytu w Polsce. Zgodnie z art. 17 ust. 2 zezwolenie to nie było cofane, jeżeli obywatel UE korzystał z prawa do pozostania po zaprzestaniu wykonywania w Polsce działalności zawodowej po osiągnięciu wieku emerytalnego (jeżeli wykonywał pracę lub prowadził działalność gospodarczą na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej przez okres co najmniej 12 ostatnich miesięcy oraz przebywał nieprzerwanie na tym terytorium przez okres co najmniej 3 lat) lub wskutek trwałej niezdolności do pracy (tu warunkiem było nieprzerwane przebywanie w Polsce przez okres co najmniej 2 lat). Podobnie przedmiotowe zezwolenie nie było cofane, jeżeli obywatel UE, pracujący w naszym kraju przez okres minimum 12 miesięcy, pozostawał następnie bez zatrudnienia z przyczyn przez siebie niezawinionych (art. 17 ust. 4).

Zezwolenie na pobyt czasowy było cofane w wypadkach braku środków na pokrycie kosztów pobytu lub ubezpieczenia społecznego, ze względu na konieczność ochrony porządku i bezpieczeństwa publicznego albo bezpieczeństwa i obronności państwa, w wypadku utraty przez obywatela UE statusu studenta lub zaprzestania przez niego wykonywania pracy, wolnego zawodu lub działalności gospodarczej albo poszukiwania pracy (art. 17 ust. 5).

W decyzji o cofnięciu zezwolenia na pobyt lub zezwolenia na pobyt czasowy również określano termin opuszczenia terytorium RP, który nie mógł być krótszy niż 30 dni od dnia, w którym stosowna decyzja administracyjna stała się ostateczna (art. 17 ust. 6).

Obywatel UE lub członek jego rodziny mógł być wydalony z Polski jedynie ze względu na konieczność ochrony porządku i bezpieczeństwa publicznego oraz ze względu na zagrożenie bezpieczeństwa i obronności państwa (art. 18 ust. 1). Decyzja o wydaleniu powodowała z mocy prawa cofnięcie zezwolenia na pobyt lub zezwolenia na pobyt czasowy (art. 18 ust. 2).

Tryb postępowania i właściwość organów

Zasadnicze znaczenie dla trybu postępowania miał przepis art. 19 ustawy, który stanowił, że postępowania w sprawach uregulo-

wanych w ustawie prowadzone były według przepisów kodeksu postępowania administracyjnego, jeżeli sama ustawa nie stanowiła inaczej.

Zezwolenia były wydawane oraz przedłużane na wniosek obywatela Unii (art. 20 ust. 1). Wniosek zawierał dane osobowe obywatela UE i członka jego rodziny: imię i nazwisko, imię ojca, datę, miejscowość i kraj urodzenia, płeć, obywatelstwo, adres do korespondencji (art. 20 ust. 2). Ponadto obywatel UE był obowiązany przedstawić ważny dokument podróży albo inny dokument potwierdzający jego tożsamość i obywatelstwo (art. 20 ust. 3). Jeżeli wniosek obejmował również członka rodziny, obywatel UE był obowiązany dołączyć do wniosku: dokumenty potwierdzające zawarcie małżeństwa, istnienie stosunku pokrewieństwa albo powinowactwa, dokument potwierdzający fakt pozostawiania członka rodziny na utrzymaniu wnioskodawcy (jeżeli taka sytuacja zachodziła) lub też prowadzenia z nim wspólnego gospodarstwa domowego w kraju pochodzenia lub państwie, z którego przybył, oraz pisemną zgodę małżonka lub innego członka rodziny na objęcie wnioskiem, jeżeli osoba taka ukończyła 16 lat (art. 21).

W zależności od charakteru pobytu w naszym kraju obywatel Unii obowiązany był ponadto przedłożyć dokumenty poświadczające wykonywanie w naszym kraju pracy lub też jej poszukiwanie, prowadzenie działalności gospodarczej, odbywanie studiów, korzystanie z uprawnień emerytalnych lub rentowych czy też posiadanie własnych środków finansowych (art. 22 – 23). Jeżeli dokumenty niezbędne do zalegalizowania pobytu w Polsce były wystawione przez obce władze lub instytucje, ustawa wprowadzała obowiązek ich przetłumaczenia przez uprawnionego tłumacza (art. 25).

Organem I instancji w sprawach uregulowanych w ustawie był wojewoda właściwy ze względu na miejsce zamierzonego pobytu obywatela Unii, zaś organem odwoławczym od decyzji wojewody – prezes Urzędu do spraw Repatriacji i Cudzoziemców (art. 26). Wojewoda prowadził także rejestr wniosków o udzielenie i przedłużenie zezwoleń na pobyt i rejestr wniosków o udzielenie i przedłużenie zezwoleń na pobyt czasowy oraz wydanych w tych sprawach decyzji (art. 28).

**Ustawa z 14 lipca 2006 r. o wjeździe na terytorium
Rzeczypospolitej Polskiej, pobycie oraz wyjeździe
z tego terytorium obywateli państw członkowskich Unii Euro-
pejskiej i członków ich rodzin¹⁹**

Uchwalenie w 2006 r. nowej ustawy regulującej zasady wjazdu i pobytu obywateli Unii Europejskiej w Polsce spowodowane było koniecznością wdrożenia postanowień dyrektywy 2004/38/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 29 kwietnia 2004 r. w sprawie prawa obywateli Unii i członków ich rodzin do swobodnego przemieszczania się i pobytu na terytorium państw członkowskich zmieniającej rozporządzenie (EWG) nr 1612/68 i uchylającej dyrektywy 64/221/EWG, 68/360/EWG, 72/194/EWG, 73/148/EWG, 75/34/EWG, 75/35/EWG, 90/364/EWG, 90/365/EWG i 93/96/EWG, której unormowania państwa członkowskie były zobowiązane wprowadzić do prawa krajowego do 30 kwietnia 2006 r.²⁰

Dyrektywa 2004/38/WE stanowi kompleksową kodyfikację ustawodawstwa wtórnego w obszarze swobodnego przepływu osób. Podstawową zmianą, jaką wprowadziła, jest odejście od wcześniej funkcjonującego sektorowego uregulowania uprawnień poszczególnych osób korzystających ze swobodnego przepływu osób i położenie nacisku na wspólny wszystkim obywatelom państw członkowskich – niezależnie od ich aktywności gospodarczej czy sytuacji życiowej – status obywatela Unii Europejskiej.²¹ To nowe podejście znalazło odzwierciedlenie w przepisach ustawy z 14 lipca 2006 r.

Zakres podmiotowy ustawy

Ustawa określa zasady i warunki wjazdu na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, pobytu oraz wyjazdu z tego terytorium obywateli państw członkowskich Unii Europejskiej, obywateli państw Europejskiego Obszaru Gospodarczego nienależących do Unii Europejskiej, obywateli państw niebędących stronami umowy o Europejskim Obszarze Gospodarczym, którzy mogą korzystać ze swobody

¹⁹ Dz.U. nr 144, 2006, poz. 1043.

²⁰ O dyrektywie 2004/38/WE szerzej zob.: A.Jasińska, *Prawo przemieszczania się i pobytu obywateli Unii Europejskiej i członków ich rodzin na terytorium państw członkowskich. Postanowienia nowej dyrektywy z 29 kwietnia 2004 r.*, „Radca Prawny” nr 5/2004, s.28 i nast.

²¹ Por.: ust. 3 preambuły dyrektywy 2004/23/WE.

przepływu osób na podstawie umów zawartych przez te państwa ze Wspólnotą Europejską i jej państwami członkowskimi, a także członków rodzin ww. osób, którzy do nich dołączają lub z nimi przebywają (art. 1). Zakres podmiotowy nowej ustawy – przyjęty zgodnie z art. 3 ust. 1 dyrektywy – jest więc nieco inny niż ustawy z 2002 r., ponieważ członkowie rodzin są objęci jej postanowieniami tylko w wyżej wskazanych sytuacjach. Oznacza to, że wobec członków rodzin obywateli UE posiadających obywatelstwo państwa trzeciego, wjeżdżających lub przebywających w naszym kraju w innym celu, zastosowanie ma ustawa o cudzoziemcach z 13 czerwca 2003 r.²²

Zmieniona została również definicja członka rodziny obywatela UE, aby dostosować ustawodawstwo polskie do postanowień art. 2 ust. 2 dyrektywy. Aktualnie ze statusu członka rodziny obywatela UE korzystają następujące kategorie cudzoziemców będących lub niebędących obywatelami UE: małżonek obywatela UE, jego zstępny lub zstępny jego małżonka, w wieku do 21 lat lub pozostający na utrzymaniu obywatela UE lub jego małżonka, oraz wstępny obywatela UE lub wstępny jego małżonka pozostający na utrzymaniu obywatela UE lub jego małżonka. W ustawie nie występują już więc mniej precyzyjne pojęcie krewnego i powinowatego w linii prostej obywatela UE lub jego małżonka.

Art. 2 ust. 2 dyrektywy do kategorii członków rodziny obywatela UE zalicza także partnera, z którym obywatel UE zawarł zarejestrowany związek partnerski na podstawie ustawodawstwa danego państwa członkowskiego, jeżeli ustawodawstwo przyjmującego państwa członkowskiego uznaje równoważność między zarejestrowanym związkiem partnerskim a małżeństwem oraz zgodnie z warunkami ustanowionymi w odpowiednim ustawodawstwie tego państwa. Sytuacja tych osób nie jest jednakże regulowana przepisami przedmiotowej ustawy, ponieważ w naszym kraju żadna forma związków partnerskich nie jest usankcjonowana prawnie.

Art. 3 ust. 2 dyrektywy nakłada jednakże na przyjmujące państwa członkowskie obowiązek ułatwienia – zgodnie z ustawodawstwem krajowym – wjazdu i pobytu partnera, z którym obywatel Unii pozostaje w stałym, należycie poświadczonym związku. W taki sam sposób traktowani są inni członkowie rodziny, bez względu na przynależność państwową, którzy nie są objęci definicją określoną w art. 2 ust. 2, a w kraju, z którego przybyli, pozostają na utrzyma-

²² Dz.U. nr 128/2003, poz. 1175 z późn. zm.

niu lub są członkami gospodarstwa domowego obywatela Unii, posiadającymi pierwotne prawo pobytu, lub gdy istnieją poważne względy zdrowotne ściśle wymagające osobistej opieki obywatela Unii nad członkiem rodziny. Uprawnienia te są zagwarantowane na gruncie ustawy o cudzoziemcach.²³

Zasady wjazdu na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej

Przepisy dotyczące wjazdu obywateli UE i członków ich rodzin na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej zostały w nowej ustawie rozwinięte i doprecyzowane. Zachowano zasadę, że obywatel UE może wjechać do naszego kraju na podstawie ważnego dokumentu podróży albo innego dokumentu potwierdzającego jego tożsamość i obywatelstwo, a członek rodziny niebędący obywatelem UE – na podstawie ważnego dokumentu podróży oraz wizej, chyba że jest zwolniony z obowiązku wizowego zgodnie z rozporządzeniem 539/2001. Art. 10 ust. 1 ustawy wprowadził ponadto nowy, szczególny rodzaj wizej wydawanej jedynie członkowi rodziny obywatela UE, tj. wizej wjazdową w celu przebywania lub dołączenia do obywatela państwa członkowskiego. Wiza ta może być wydana przez konsula albo komendanta placówki Straży Granicznej.

W art. 11 ust. 1 ustawy określono przesłanki odmowy wjazdu na terytorium RP. Zarówno obywatelowi UE, jak i członkowi jego rodziny niebędącemu obywatelem UE można odmówić wjazdu do naszego kraju, jeżeli jego dane znajdują się w wykazie cudzoziemców, których pobyt na terytorium RP jest niepożądany, lub też jeżeli zainteresowany nie posiada dokumentu, o którym mowa odpowiednio w art. 9 ust. 1 lub 2, chyba że udowodni w inny niebudzący wątpliwości sposób, że jest uprawniony do korzystania ze swobody przepływu osób. Osoba, której dane figurują w wykazie, może jednakże wjechać do Polski w celu wzięcia udziału w postępowaniu przed sądem administracyjnym w sprawie dotyczącej decyzji o wydaleniu, pod warunkiem że jej obecność na tym terytorium nie wywoła poważnych zakłóceń porządku publicznego lub bezpieczeństwa publicz-

²³ Art. 53a pkt 1 ww. ustawy przewiduje możliwość wydania zezwolenia na zamieszkanie na czas oznaczony cudzoziemcowi, który ze względu na więzi o charakterze rodzinnym zamierza dołączyć do obywatela polskiego lub obywatela państwa członkowskiego Unii Europejskiej, państwa członkowskiego Europejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu (EFTA) – strony umowy o Europejskim Obszarze Gospodarczym lub Konfederacji Szwajcarskiej, zamieszkującego na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, lub z nim przebywać.

nego. Wprowadzenie tego rozwiązania uwzględnia art. 31 ust. 4 dyrektywy. Decyzję o odmowie wjazdu na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej wydaje komendant placówki Straży Granicznej. Służy od niej odwołanie do komendanta głównego Straży Granicznej (art. 13). Przed wydaniem decyzji o odmowie wjazdu komendant placówki Straży Granicznej zobowiązany jest – przez okres nie dłuższy niż 72 godziny – umożliwić osobie zainteresowanej podjęcie działań zmierzających do uzyskania wymaganych dokumentów lub też udowodnienia w inny sposób swojego uprawnienia do korzystania z wolności przepływu osób (art. 12). To nowe zobowiązanie nałożone na komendanta placówki Straży Granicznej wynika z art. 5 ust. 4 dyrektywy.

Nawiązując do art. 4 ust. 1 i 2 dyrektywy, ustawa stanowi w art. 14, że obywatel UE może wyjechać z terytorium Rzeczypospolitej Polskiej na podstawie ważnego dokumentu podróży lub innego ważnego dokumentu potwierdzającego jego tożsamość i obywatelstwo (ust. 1), zaś członek rodziny niebędący obywatelem UE może wyjechać z Polski na podstawie ważnego dokumentu podróży (ust. 2).

Prawo pobytu

Nowa ustawa w sposób diametralnie odmienny w porównaniu z ustawą z 12 lipca 2002 r. reguluje zasady pobytu. Fundamentalna zmiana polega na odstąpieniu od wydawania jakichkolwiek zezwoleń na pobyt. Odzwierciedla to postanowienia dyrektywy 38/2004, która nie przewiduje wydawania żadnych zezwoleń pobytowych, odwołując się do prawa do swobodnego przemieszczania się zapisanego w samym Traktacie o Wspólnocie Europejskiej.

Zgodnie z systematyką dyrektywy w ustawie rozróżniono trzy rodzaje prawa pobytu na terytorium RP: prawo pobytu przez okres do 3 miesięcy, prawo pobytu przez okres dłuższy niż 3 miesiące oraz prawo stałego pobytu.

Utrzymano zasadę, że pobyt przez okres do 3 miesięcy nie wymaga spełnienia żadnych warunków poza obowiązkiem posiadania ważnego dokumentu podróży lub dokumentu potwierdzającego tożsamość i obywatelstwo.

Z kolei prawo pobytu przez okres dłuższy niż 3 miesiące przysługuje obywatelowi UE, jeżeli spełnia jeden z następujących warunków:

- jest pracownikiem lub osobą pracującą na własny rachunek na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej,

- jest objęty powszechnym ubezpieczeniem zdrowotnym albo jest osobą uprawnioną do świadczeń opieki zdrowotnej na podstawie przepisów o koordynacji w rozumieniu art. 5 pkt 23 ustawy z 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych²⁴ i posiada wystarczające środki finansowe do utrzymania siebie i członków rodziny na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej bez potrzeby korzystania ze świadczeń pomocy społecznej,
- studiuje lub odbywa szkolenie zawodowe w Rzeczypospolitej Polskiej i jest objęty powszechnym ubezpieczeniem zdrowotnym albo jest osobą uprawnioną do świadczeń opieki zdrowotnej na podstawie przepisów o koordynacji, o której mowa w art. 5 pkt 23 ustawy z 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych, oraz posiada wystarczające środki finansowe do utrzymania siebie i członków rodziny na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej bez potrzeby korzystania ze świadczeń pomocy społecznej,
- jest małżonkiem obywatela polskiego (art. 16 ust. 1).

Trzeba zwrócić uwagę, że prawo pobytu osób kształcących się nie podlega już czasowemu ograniczeniu, co dowodzi, że ustawa w ślad za dyrektywą kładzie nacisk na prawo pobytu jako uprawnienie przysługujące każdemu obywatelowi UE.

W przypadku pobytu dłuższego niż 3 miesiące akcentuje się więc kryteria ekonomiczne – prowadzenie działalności zarobkowej lub posiadanie środków finansowych wystarczających do zapewnienia utrzymania bez konieczności korzystania z pomocy socjalnej. Takie podejście nawiązuje do rozwiązań wypracowanych wcześniej i odzwierciedla obawę państw członkowskich przed wystąpieniem tzw. turystyki socjalnej, czyli migracji między państwami członkowskimi motywowanej przede wszystkim korzystaniem ze świadczeń pomocy społecznej.²⁵

Istnieją sytuacje, kiedy obywatel UE, który przestał być pracownikiem lub osobą pracującą na własny rachunek, mimo to zachowuje przysługujące wtedy prawo pobytu. Następuje to w przypadku nieświadczenia pracy lub niewykonywania innej działalności zarobkowej we własnym imieniu i na własny rachunek wskutek okresowej niezdolności do pracy z powodu choroby lub wypadku, niezawinionego bezrobocia wynikającego z rejestru bezrobotnych

²⁴ Dz.U. nr 210/2004, poz. 2135 z późn.zm.

²⁵ A.Jasińska, op.cit., s.26.

prowadzonego przez powiatowy urząd pracy lub też podjęcia kształcenia lub szkolenia zawodowego (art. 17 ust. 1). Jeżeli przed zarejestrowaniem się jako bezrobotny obywatel UE wykonywał pracę lub wykonywał inną działalność zarobkową we własnym imieniu i na własny rachunek przez okres krótszy niż rok, zachowanie prawa pobytu przysługującego pracownikowi lub osobie pracującej na własny rachunek jest ograniczone do 6 miesięcy (art. 17 ust. 2). Cytowane przepisy nawiązują do postanowień art. 7 ust. 3 dyrektywy.

Członkowie rodzin obywateli UE

Na gruncie nowych przepisów uprawnienia członków rodziny obywatela UE zostały wzmocnione.²⁶ Dotyczy to zwłaszcza członków rodziny posiadających obywatelstwo państwa trzeciego, ponieważ członkowie rodziny osoby migrującej, którzy są obywatelami UE, mogą zawsze powołać się na swój status niezależnie od sytuacji głowy rodziny. Poszerzono katalog sytuacji, kiedy członek rodziny zachowuje prawo pobytu, o przesłanki takie jak np. rozwód czy wyjazd obywatela UE z przyjmującego państwa członkowskiego (art. 12 i 13 dyrektywy), zaznaczając, że członkowie rodziny zachowują wtedy prawo pobytu „wyłącznie na indywidualnej podstawie”,²⁷ tj. jako swoje uprawnienie osobiste, niezwiązane z zezwoleniem posiadany przez obywatela UE. Większy nacisk położono także na ochronę rodziny, a zwłaszcza praw dziecka.

Co do zasady, prawo pobytu członka rodziny jest jednakże na gruncie aktualnych przepisów nadal zależne od prawa pobytu obywatela UE. Art. 16 ust. 1 ustawy stanowi, że prawo pobytu obywatela UE rozciąga się na członka rodziny przebywającego z nim w Polsce. W przypadku, gdy obywatel UE jest studentem lub odbywa na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej szkolenie zawodowe, przysługujące mu prawo pobytu rozciąga się jednak tylko na jego małżonka lub dziecko pozostające na utrzymaniu jego samego lub małżonka (art. 16 ust. 2). Rozwiązanie to odzwierciedlają postanowienia art. 7 ust. 1 lit. d oraz ust. 2 i 4 dyrektywy.

Członek rodziny będący obywatelem UE zachowuje prawo pobytu w przypadku rozwodu, unieważnienia małżeństwa, śmierci lub wyjazdu z Polski obywatela UE (art. 19 ust. 1). Członek rodziny, który jest obywatelem państwa trzeciego, zachowuje natomiast

²⁶ Ibidem, s.34.

²⁷ Ang. *on personal basis*, fr. *titre personnel*, hiszp. *titulo personal*.

prawo pobytu w wypadku śmierci obywatela UE, jeżeli przebywał z nim w naszym kraju nie krócej niż rok przed dniem jego śmierci, rozwodu lub unieważnienia małżeństwa, jeżeli trwało co najmniej 3 lata przed wszczęciem postępowania w sprawie o rozwód lub o unieważnienie, w tym rok w czasie pobytu obywatela UE na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej (art. 19 ust. 2 lit. a). Podobnie osoba taka zachowuje prawo pobytu, jeżeli jako były małżonek obywatela UE sprawuje opiekę nad jego dziećmi, na podstawie porozumienia między byłymi małżonkami lub na podstawie orzeczenia sądu, albo też jako były małżonek obywatela UE ma na tej samej podstawie prawo do odwiedzin małoletniego dziecka, jeżeli zgodnie z takim porozumieniem albo orzeczeniem sądu odwiedziny odbywają się na terytorium naszego kraju (art. 19 ust. 2 lit. b i d). Zachowanie prawa pobytu może być również uzasadnione szczególnie istotnymi okolicznościami, w tym związanymi z podleganiem przemocy w rodzinie w trakcie trwania małżeństwa (art. 19 ust. 2 lit. c). Wreszcie – w przypadku śmierci lub wyjazdu obywatela UE – jego dziecko przebywające i uczące się lub studiujące w Polsce oraz rodzic sprawujący nad nim opiekę, bez względu na posiadanie obywatelstwo, zachowują prawo pobytu do czasu zakończenia przez dziecko nauki lub studiów (art. 19 ust. 3). W cytowanych przepisach znalazły odzwierciedlenie postanowienia wspomnianych wcześniej art. 12 i 13 dyrektywy, przy czym za pewną usterkę można uznać fakt, że w ustawie nie zaznaczono *expressis verbis*, iż w sytuacjach, o których mowa w art. 19, członkowie rodzin uzyskują prawo pobytu wyłącznie na indywidualnej podstawie.

Zaświadczenie o zarejestrowaniu i karta pobytu członka rodziny obywatela UE

Nowe przepisy przewidują znaczące uproszczenie formalności administracyjnych podczas pobytu na terytorium przyjmującego państwa członkowskiego. Odstąpiono od wydawania jakichkolwiek zezwoleń na pobyt, a w ich miejsce – jeżeli pobyt trwa dłużej niż 3 miesiące – obywatel UE jest obowiązany zarejestrować swój pobyt, zaś członek rodziny niebędący obywatelem UE – uzyskać kartę pobytu obywatela UE (art. 20). Obywatelom UE, którzy dopełnili tego obowiązku, wydaje się zaświadczenie o zarejestrowaniu, zaś członkom rodziny obywatela UE, którzy są obywatelami państw trzecich – kartę pobytu członka rodziny obywatela UE (art. 27). Zarejestrowanie i wydanie ww. karty następuje na wniosek zainteresowanych

osób, który należy złożyć osobiście (ten obowiązek nie dotyczy małoletnich) i nie później niż w dniu następnym po upływie 3 miesięcy od dnia wjazdu na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej (art. 21 ust. 2). Do wniosku dołącza się dokumenty lub pisemne oświadczenia potwierdzające, iż wnioskodawca spełnia przewidziane w ustawie warunki pobytu; członek rodziny będący obywatelem państwa trzeciego dołącza także fotografie (art. 21 ust. 3). Należy także okazać ważny dokument podróży (art. 21 ust. 4).

Zarejestrowania pobytu i wydania zaświadczenia o zarejestrowaniu dokonuje się niezwłocznie, zaś kartę pobytu członka rodziny obywatela UE wydaje się nie później niż w terminie 6 miesięcy od dnia złożenia stosownego wniosku (art. 22); osobie takiej należy jednak niezwłocznie wydać zaświadczenie o złożeniu wniosku (art. 21 ust. 5).

Organ prowadzący postępowanie przekazuje kopie ww. wniosków komendantowi oddziału Straży Granicznej, komendantowi wojewódzkiemu policji i szefowi Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, którzy są obowiązani do niezwłocznego przekazywania informacji, czy pobyt obywatela UE albo członka jego rodziny stanowi zagrożenie dla obronności lub bezpieczeństwa państwa albo ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego (art. 23). Ponadto, w szczególnie uzasadnionych przypadkach, organ ma prawo wystąpić o udzielenie ww. informacji do właściwego organu państwa członkowskiego za pośrednictwem komendanta głównego policji (art. 26). To uprawnienie wynika z art. 27 ust. 3 dyrektywy.

Organ prowadzący postępowanie o zarejestrowanie pobytu ustala także, czy został spełniony warunek posiadania wystarczających środków finansowych (art. 24). Przepis ten implementuje art. 8 ust. 4 dyrektywy, zgodnie z którym państwa członkowskie nie mogą określić w prawie krajowym stałej minimalnej wysokości środków finansowych wymaganych od obywateli UE, która byłaby wyższa od progu dochodowego do świadczeń z pomocy społecznej. Dlatego w każdym wypadku organ prowadzący postępowanie sprawdza, czy konkretny wnioskodawca jest w stanie utrzymać się w naszym kraju bez potrzeby korzystania ze świadczeń pomocy społecznej.

W art. 25 wprowadzono rozwiązanie analogiczne do art. 55 ustawy o cudzoziemcach, tj. obowiązek sprawdzenia, czy małżeństwo z obywatelem UE nie zostało zawarte dla pozoru, jeżeli w postępowaniu o wydanie karty pobytu członka rodziny obywatela Unii Europejskiej okoliczności sprawy na to wskazują. Są to m.in. sytuacje, gdy jedno z małżonków przyjęło korzyść majątkową w zamian za

wyrażenie zgody na zawarcie małżeństwa, o ile nie wynika to ze zwyczaju ugruntowanego w danym państwie lub grupie społecznej, gdy małżonkowie nie zamieszkują wspólnie, nie mówią językiem zrozumiałym dla obojga lub nie są zgodni co do dotyczących ich danych osobowych i innych istotnych okoliczności.²⁸ Przepis ten służy eliminowaniu małżeństw fikcyjnych zawieranych wyłącznie w celu zalegalizowania pobytu, które to zjawisko jest obserwowane we wszystkich państwach członkowskich UE.

Zarejestrowanie pobytu następuje w rejestrze pobytu obywatela UE. Obywatelowi UE, którego pobyt został zarejestrowany, wydaje się zaświadczenie o zarejestrowaniu pobytu (art. 27), w którym zamieszcza się: imię (imiona) i nazwisko, datę i miejsce urodzenia, obywatelstwo, płeć, adres zamieszkania i numer PESEL (art. 28). Te same dane zawiera karta pobytu członka rodziny obywatela UE, na której umieszcza się ponadto fotografię.

Zgodnie z duchem dyrektywy obowiązki obywatela UE podczas pobytu przekraczającego 3 miesiące zostały zredukowane do minimum – musi on jedynie zarejestrować się, nie jest natomiast zobligowany do posiadania zaświadczenia. To po stronie państwa istnieje obowiązek dokonania rejestracji i wydania zaświadczenia. Zaświadczenie ma przy tym inny charakter, niż karta pobytu wydawana na podstawie ustawy z 14 lipca 2002 r. – potwierdza samo zarejestrowanie pobytu, a nie tożsamość i obywatelstwo posiadacza czy przysługujące mu zezwolenie pobytowe.

Członek rodziny niebędący obywatelem UE jest natomiast zobowiązany posiadać kartę pobytu członka rodziny obywatela UE, jeżeli przebywa w Rzeczypospolitej Polskiej przez okres dłuższy niż 3 miesiące. Karta ma formę dokumentu potwierdzającego prawo pobytu na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej i uprawniającego do wielokrotnego przekraczania granicy bez wizy, przy jednoczesnym posiadaniu dokumentu podróży, co jest zgodne z pkt. 8 preambuły do dyrektywy (art. 30 ust. 1). Konsekwencją wprowadzenia obowiązku posiadania karty pobytu członka rodziny obywatela UE jest obowiązek złożenia wniosku o jej wymianę w przypadku zaistnienia określonych w art. 31 ust. 1 i 2 okoliczności, tj. w razie zmiany wyglądu posiadacza karty utrudniającej ustalenie jego tożsamości lub upływu terminu ważności ww. karty, oraz obowiązek zwrotu karty

²⁸ Por.: rezolucja Rady z 4.12.1997 r. w sprawie przeciwdziałania małżeństwom dla pozorów, O.J., C 382 z 16.12.1997.

pobytu członka rodziny obywatela UE w przypadku jej unieważnienia lub zgonu jej posiadacza (art. 37 ust. 1).

Odmowa zarejestrowania pobytu lub wydania karty pobytu członka rodziny obywatela UE następuje w przypadku niespełnienia warunków pobytu albo w sytuacji, kiedy pobyt wnioskodawcy stanowi zagrożenie obronności lub bezpieczeństwa państwa albo bezpieczeństwa i porządku publicznego. Ponadto członkowi rodziny niebędącemu obywatelem UE odmawia się wydania karty pobytu członka rodziny obywatela UE także, gdy jego związek małżeński z obywatelem UE został zawarty dla pozorów (art. 31).

Zarejestrowanie pobytu jest unieważniane, jeżeli nastąpiło na podstawie podrobionych lub przerobionych dokumentów lub fałszywych informacji, albo też jeżeli pobyt obywatela UE na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej stanowi zagrożenie obronności lub bezpieczeństwa państwa albo bezpieczeństwa i porządku publicznego (art. 35). Z tych samych przyczyn, a także w sytuacji, kiedy związek małżeński członka rodziny obywatela UE został zawarty dla pozorów, lub kiedy członek rodziny nie spełnia warunków pobytu, unieważnia się kartę pobytu członka rodziny obywatela UE (art. 35 i 36).

Odmowa lub unieważnienie zarejestrowania pobytu, odmowa wymiany zaświadczenia o zarejestrowaniu pobytu obywatela UE, odmowa wydania lub wymiany oraz unieważnienie karty pobytu członka rodziny obywatela UE następują w drodze decyzji administracyjnej (art. 38), a więc podlegają kontroli instancyjnej i sądowej.

Nowa instytucja – prawo stałego pobytu

Istotnym *novum* jest wprowadzenie w ślad za dyrektywą prawa stałego pobytu. Dotychczasowe przepisy nie rozróżniały prawa czasowego i stałego pobytu, przewidując przedłużanie na kolejne 5-letnie okresy zezwolenia na pobyt. Przepisy poprzedniej ustawy rozdziły zapytania ze strony obywateli UE przebywających w Polsce, czy posiadając zezwolenie na pobyt na okres 5 lat, ale z gwarancją przedłużenia, mogą uważać swój pobyt w naszym kraju za nieograniczony w czasie (podobnie jak obywatele państw trzecich posiadający zezwolenie na osiedlenie się czy też status rezydenta długoterminowego²⁹), co miało znaczenie np. przy ubieganiu się o kredyty bankowe itd. Wprowadzenie prawa stałego pobytu, które zbliża status obywatela UE do statusu obywatela przyjmującego państwa

²⁹ Por.: rozdział 5 ustawy o cudzoziemcach z 13 czerwca 2003 r.

członkowskiego tak daleko, jak jest to możliwe na obecnym etapie integracji,³⁰ eliminuje tego typu trudności.

Obywatel UE nabywa prawo stałego pobytu po upływie 5 lat nieprzerwanego pobytu na terytorium RP, jeżeli w tym okresie spełniał warunki pobytu określone w rozdziale 3 ustawy (art. 42). Członek rodziny niebędący obywatelem UE nabywa prawo stałego pobytu na analogicznych zasadach, przy czym musi przebywać w naszym kraju razem z obywatelem UE (art. 43).

Członek rodziny obywatela UE, będący również obywatelem UE, który posiada prawo pobytu na indywidualnej podstawie i który przebywał w naszym kraju nieprzerwanie przez okres 5 lat, nabywa prawo stałego pobytu, jeżeli spełnia co najmniej jeden z warunków, o których mowa w art. 16 ust. 1 pkt. 1 – 3 (tj. przesłanek uzyskania prawa pobytu, takich jak wykonywanie w Polsce pracy, posiadanie własnych środków na pobyt i ubezpieczenia lub odbywanie studiów), lub stał się członkiem rodziny obywatela UE spełniającego co najmniej jeden z takich warunków (art. 44 ust. 1).

Na podobnych zasadach prawo pobytu nabywa członek rodziny, który jest obywatelem państwa trzeciego, z tym, że w jego wypadku w grę wchodzi jedynie przesłanki z art. 16 ust. 1 pkt 2 (art. 44 ust. 2). Przepisy te uwzględniają postanowienia art. 12 ust. 1 ak. 2, art. 13 ust. 1 ak. 2 i art. 18 dyrektywy.

Prawo stałego pobytu – przepisy szczególne

Ustawa przewiduje także możliwość uzyskania prawa stałego pobytu przed upływem 5 lat nieprzerwanego pobytu na terytorium RP. Rozwiązania te zostały zaczerpnięte z art. 17 dyrektywy, który reguluje prawo do pozostania w innym państwie członkowskim po zakończeniu aktywności zawodowej, co wcześniej regulowały uchylone dyrektywy 75/34/EWG i 90/365/EWG.

Przed upływem 5 lat prawo stałego pobytu przysługuje zatem pracownikowi lub osobie pracującej na własny rachunek, która w chwili zakończenia wykonywania pracy lub innej działalności zarobkowej we własnym imieniu i na własny rachunek osiągnęła wiek emerytalny określony przez polskie przepisy dotyczące ubezpieczenia emerytalnego, lub pracownikowi, który zakończył wykonywanie pracy w celu przejścia na wcześniejszą emeryturę, jeżeli przedtem co najmniej przez 12 miesięcy wykonywał pracę lub inną działal-

³⁰ A.Jasińska, op.cit., s.35.

ność zarobkową na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej i przebywał na tym terytorium nieprzerwanie dłużej niż 3 lata (art. 45 ust. 1 pkt 1).

Podobnie prawo to przysługuje także pracownikowi lub osobie prowadzącej działalność gospodarczą na własny rachunek, którzy zaprzestali wykonywania pracy lub innej działalności zarobkowej we własnym imieniu i na własny rachunek na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej z powodu trwałej niezdolności do pracy, pod warunkiem że przebywali na tym terytorium nieprzerwanie dłużej niż 2 lata (art. 45 ust. 1 pkt 2).

Prawo stałego pobytu nabywa również pracownik lub osoba prowadząca działalność gospodarczą na własny rachunek, jeśli po 3 latach nieprzerwanego przebywania na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej i wykonywania pracy lub innej działalności zarobkowej we własnym imieniu i na własny rachunek na tym terytorium, wykonuje pracę lub inną działalność zarobkową we własnym imieniu i na własny rachunek w innym państwie członkowskim, przebywając nadal na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, gdzie powraca co najmniej raz w tygodniu (art. 45 ust. 1 pkt 3).

Zgodnie z postanowieniami art. 17 ust. 2 dyrektywy wymogu dotyczącego 5-letniego nieprzerwanego pobytu i wykonywania pracy lub innej działalności zarobkowej we własnym imieniu i na własny rachunek nie stosuje się do małżonka obywatela polskiego (art. 45 ust. 4).

Warunku nieprzerwanego 5-letniego pobytu w naszym kraju nie stosuje się ponadto, jeżeli zaprzestanie wykonywania pracy lub innej działalności zarobkowej we własnym imieniu i na własny rachunek nastąpiło z powodu trwałej niezdolności do pracy wskutek wypadku przy pracy lub choroby zawodowej (art. 45 ust. 5). Rozwiązanie to uwzględnia art. 17 ust. 1 lit. b akapit 1 dyrektywy.

Prawo stałego pobytu przysługuje również członkowi rodziny, bez względu na posiadane obywatelstwo, przebywającemu na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej wraz z obywatelem UE będącym pracownikiem lub osobą pracującą na własny rachunek posiadającą prawo stałego pobytu zgodnie ze wspomnianymi wyżej przepisami szczególnymi.

Podobnie, w przypadku gdy pracownik lub osoba pracująca na własny rachunek zmarła w okresie, gdy wykonywała pracę lub inną działalność zarobkową we własnym imieniu i na własny rachunek przed nabyciem prawa stałego pobytu na podstawie ww. przepisów szczególnych, członkowi rodziny, bez względu na posiadane obywa-

telstwo, który przebywał z nim na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, będzie przysługiwało prawo stałego pobytu. Jednakże warunkiem jest, żeby pracownik lub osoba pracująca na własny rachunek do dnia śmierci przebywała na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej nieprzerwanie przez okres 2 lat lub śmierć pracownika lub osoby pracującej na własny rachunek nastąpiła w wyniku wypadku przy pracy lub choroby zawodowej (art. 46).

W art. 47 wyjaśniono, jak należy interpretować kryterium 5-letniego nieprzerwanego pobytu. Pobyt taki uznaje się za nieprzerwany, jeżeli przerwy w nim nie przekroczyły łącznie 6 miesięcy w roku (art. 47 ust. 1). Jednakże przerwy dłuższe niż 6 miesięcy nie przerywają pobytu, jeżeli opuszczenie terytorium Polski na taki okres wynika z konieczności odbycia obowiązkowej służby wojskowej lub ważnej sytuacji osobistej – ciąża, poród, choroba, studia, szkolenie zawodowe lub oddelegowanie poza terytorium Rzeczypospolitej Polskiej. W tym ostatnim przypadku okres pobytu poza terytorium RP ma być nie dłuższy niż 12 kolejnych miesięcy (art. 47 ust. 2).

Pobyt na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej przerywa natomiast wykonanie decyzji o wydaleniu obywatela UE lub członka rodziny (art. 47 ust. 3).

Obywatelowi UE, który nabył prawo stałego pobytu, wydaje się dokument potwierdzający prawo stałego pobytu, zaś członek jego rodziny niebędący obywatelem UE, który nabył takie prawo, jest obowiązany uzyskać kartę stałego pobytu członka rodziny obywatela UE (art. 48). Dokumenty te wydawane są na zasadach i w trybie analogicznym jak dokument pobytu i karta pobytu członka rodziny obywatela UE.

Wydalenie z terytorium RP

Kluczowa zmiana w przepisach dotyczących wydaleń polega na wprowadzeniu do dyrektywy przepisów kodyfikujących powszechnie uznawane zasady wypracowane w praktyce orzeczniczej Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości,³¹ co w praktyce jeszcze bardziej ogranicza już wcześniej okrojona swobodę państwa członkowskiego w podejmowaniu tego typu decyzji. Wzmocniono także gwarancje

³¹ Por. np.: orzeczenia C-41/74 van Duyn przeciwko Home Office; C-36/75 Rutili przeciwko Ministre de l'interieur, C-30/77 R. przeciwko Bouchereau; C-115 i 116/81 Adoui & Cornauille przeciwko Belgii.

proceduralne przysługujące osobie podlegającej wydaleniu; tu wskazać należy przede wszystkim zagwarantowanie możliwości zaskarżenia takiej decyzji do sądu.

Decyzja o wydaleniu z terytorium Rzeczypospolitej Polskiej obywatela UE lub członka jego rodziny niebędącego obywatelem UE, którzy posiadają prawo stałego pobytu, może być wydana, jeżeli ich pobyt w naszym kraju stanowi zagrożenie obronności lub bezpieczeństwa państwa albo bezpieczeństwa i porządku publicznego lub zdrowia publicznego³² (art. 66 ust. 1), przy czym klauzula zdrowia publicznego nie może być podstawą wydalenia, jeżeli objawy choroby wystąpią po upływie 3 miesięcy od dnia wjazdu danej osoby do Polski (art. 66 ust. 2).

Decyzja o wydaleniu osoby posiadającej prawo stałego pobytu może być natomiast wydana wtedy, kiedy pobyt takiej osoby stanowi poważne zagrożenie obronności lub bezpieczeństwa państwa albo bezpieczeństwa i porządku publicznego (art. 67). Jeżeli obywatel UE przebywa w Rzeczypospolitej Polskiej przez okres powyżej 10 lat, decyzja o wydaleniu może być wydana tylko wówczas, gdy jego pobyt stanowi zagrożenie obronności lub bezpieczeństwa państwa przez zagrożenie dla pokoju, ludzkości, niepodległości lub obronności Rzeczypospolitej Polskiej lub ze względu na działalność terrorystyczną (art. 68). Ustawodawca polski w ten sposób zdefiniował pojęcie nadrzędnych względów bezpieczeństwa publicznego, o których mowa w art. 28 ust. 3 dyrektywy.

Nawiązując do systematyki dyrektywy, odrębnie uregulowano kwestie wydalenia z Polski osób małoletnich. Otóż małoletniemu obywatelowi UE może być wydana decyzja o wydaleniu w przypadku istnienia nadrzędnych względów bezpieczeństwa publicznego, a ponadto gdy przemawia za tym dobro dziecka zgodnie z Konwencją o prawach dziecka przyjętą przez Zgromadzenie Ogólne Narodów Zjednoczonych 20 listopada 1989 r. (art. 69).³³

W postępowaniu o wydalenie uwzględnia się w szczególności: okres pobytu w Rzeczypospolitej Polskiej, wiek i stan zdrowia, sytuację rodzinną i ekonomiczną, stopień integracji społecznej i kulturalnej w Rzeczypospolitej Polskiej oraz stopień więzi z krajem pochodzenia (art. 70). Państwo członkowie zobowiązane jest do

³² Wykaz chorób, które uzasadniają podjęcie decyzji o wydaleniu obywatela UE lub członka rodziny niebędącego obywatelem UE z powodu zagrożenia dla zdrowia publicznego, określi w drodze rozporządzenia minister zdrowia – art. 66 ust. 3.

³³ Dz.U. nr 120/1991, poz. 526 oraz nr 2/2000, poz. 11.

ustosunkowania się do tych przesłanek zgodnie z art. 28 ust. 1 dyrektywy.

W decyzji o wydaleniu obywatelowi UE lub członkowi rodziny niebędącemu obywatelem UE nakazuje się opuszczenie terytorium Rzeczypospolitej Polskiej w terminie nie krótszym niż 31 dni (art. 71 ust. 1). W decyzji o wydaleniu można zarządzić jej przymusowe wykonanie przez doprowadzenie osoby podlegającej wydaleniu do granicy albo do granicy państwa, do którego jest ona wydalana (lub do jego portu lotniczego albo morskiego), jeżeli wymaga tego stopień zagrożenia obronności lub bezpieczeństwa państwa albo bezpieczeństwa i porządku publicznego lub też jeżeli osoba podlegająca wydaleniu nie opuściła terytorium Polski w terminie wyznaczonym w decyzji (art. 71 ust. 2 i 3).

W razie wniesienia skargi na decyzję o wydaleniu do sądu administracyjnego wraz z wnioskiem o wstrzymanie jej wykonania termin wykonania nakazu opuszczenia terytorium Rzeczypospolitej Polskiej ulega przedłużeniu z mocy prawa do dnia, w którym postanowienie w sprawie tego wniosku stanie się prawomocne. Nie ma to jednak zastosowania, gdy podstawą wydalenia jest zagrożenie obronności lub bezpieczeństwa państwa przez zagrożenie dla pokoju, ludzkości, niepodległości lub obronności Rzeczypospolitej Polskiej lub ze względu na działalność terrorystyczną (art. 72).

Jeżeli przymusowe wykonanie decyzji o wydaleniu następuje po upływie 2 lat od daty jej wydania, wojewoda z urzędu wszczyna postępowanie w celu ustalenia, czy zachodzą okoliczności uzasadniające uchylenie decyzji, co ma miejsce w przypadku, gdy obywatel UE lub członek rodziny niebędący obywatelem UE nie stanowi już rzeczywistego zagrożenia porządku lub bezpieczeństwa publicznego lub gdy okoliczności, które miały wpływ na wydanie decyzji o wydaleniu, uległy istotnej zmianie (art. 75 i 76). Powyższe przepisy odzwierciedlają postanowienia art. 33 dyrektywy.

Dane obywatela UE lub członka rodziny niebędącego obywatelem UE, którzy opuścili terytorium Rzeczypospolitej Polskiej wskutek wykonania decyzji o wydaleniu podjętej ze względu na zagrożenie porządku lub bezpieczeństwa publicznego, przechowuje się w wykazie przez okres 5 lat (art. 77); jest to zresztą jedyna sytuacja, kiedy dane cudzoziemców, których pobyt w Polsce jest regulowany przepisami przedmiotowej ustawy, mogą być w wykazie umieszczone. Wykreślenie wpisu do wykazu może nastąpić na wniosek osoby, której dane zostały do niego wpisane, w przypadku gdy istotnie zmieniły się okoliczności stanowiące podstawę wydania

decyzji o wydaleniu (art. 78 ust. 2), co uwzględnia art. 32 ust. 1 dyrektywy.

Właściwość organów i tryb postępowania

Właściwość organu I instancji nie uległa zmianie, nadal jest nim wojewoda właściwy ze względu na miejsce zamierzonego pobytu obywatela Unii. Organem II instancji jest natomiast prezes Urzędu do spraw Cudzoziemców, który przejął kompetencje wcześniej należące w tym zakresie do prezesa Urzędu do spraw Repatriacji i Cudzoziemców.³⁴

Uwagi końcowe

Przepisy prawa polskiego regulujące zasady wjazdu i pobytu obywateli UE i członków ich rodzin zostały dostosowane do obowiązującego *acquis communautaire*. Pozytywnie należy ocenić fakt, iż Polska wprowadziła stosowne zmiany z zachowaniem terminu implementacji dyrektywy 2004/38/WE, choć zakres zmian był na tyle szeroki, że konieczne było uchwalenie nowego aktu prawnego. Można przypuszczać, że w perspektywie najbliższych lat konieczne będzie wprowadzenie dalszych zmian we wspomnianej ustawie. Dużą rolę odgrywać tu będzie rozwój linii orzeczniczej Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości w zakresie wykładni przepisów dyrektywy 2004/38/WE.

Abstract

Principles regarding entry and residence of EU citizens and members of their families to Poland in Polish legislation

On 1 May 2004 the Act of 27 July 2002 on principles and conditions of entry and residence of EU citizens and members of their families on the territory of the Republic of Poland entered into force. An EU citizen could stay in Poland without any formalities for three months, then was obliged to apply for a temporary residence permit or residence permit, depending on the duration of one's intended stay.

³⁴ Por.: art. 1 pkt 56 ustawy z 24 maja 2007 r. o zmianie ustawy o cudzoziemcach oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. nr 120/2007, poz. 818.

The abovementioned act was replaced by Act on 14 July 2006 on entry into the territory of the Republic of Poland, residence and exit from its territory of EU citizens and members of their families, transposing the provisions of Directive 38/2004/EC into Polish legal system. The principal changes include: registration instead of residence permit/permanent residence permit, a new institution – the right of permanent residence and stronger protection against expulsion