

# Jan Morwiński

---

## Komentarz do ustawy o zasadach i warunkach wjazdu i pobytu obywateli państw członkowskich Unii Europejskiej oraz członków ich rodzin na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej

---

Kwartalnik Prawa Publicznego 3/1, 141-178

---

2003

Artykuł został zdigitalizowany i opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej [bazhum.muzhp.pl](http://bazhum.muzhp.pl), gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

*Jan Morwiński*

**KOMENTARZ DO USTAWY  
O ZASADACH I WARUNKACH WJAZDU I POBYTU  
OBYWATELI PAŃSTW CZŁONKOWSKICH  
UNII EUROPEJSKIEJ  
ORAZ CZŁONKÓW ICH RODZIN  
NA TERYTORIUM RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ**

WSTĘP

27.7.2002 r. uchwalono ustawę o zasadach i warunkach wjazdu i pobytu obywateli państw członkowskich Unii Europejskiej oraz członków ich rodzin na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej<sup>1</sup> (dla przejrzystości poniższych rozważań w dalszej ich części posłużono się skrótem „ustawa o obywatelach UE”). Analizowana ustawa ma szczególny charakter: jako jeden z niewielu aktów prawnych przyjęta została jedynie ze względu na ewentualną akcesję Polski do Unii Europejskiej<sup>2</sup>, a ponadto oparto ją na bogatym dorobku europejskiego prawa wspólnotowego w zakresie swobodnego przepływu osób, zarówno, jeśli idzie o prawo stanowione jak i orzecznictwo.

Ustawa o obywatelach UE czyni wyłom, w dotychczas jednolitej regulacji dotyczącej sytuacji cudzoziemców w Polsce zawartej w usta-

---

\* Mgr Jan Morwiński – asystent w Katedrze Prawa Międzynarodowego i Europejskiego, Uniwersytet Kardynała Stefana Wyszyńskiego, Warszawa.

<sup>1</sup> Ustawa z 12.7.2002 r. o zasadach i warunkach wjazdu i pobytu obywateli państw członkowskich Unii Europejskiej oraz członków ich rodzin na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. Nr 141, poz. 1180).

<sup>2</sup> Por. uzasadnienie do projektu ustawy, druk sejmowy 464, s. 1.

wie z 25.6.1997 r. o cudzoziemcach<sup>3</sup>, erygując specyficzny reżim prawny w odniesieniu do wjazdu i pobytu obywateli UE i ich rodzin na terytorium Polski. Ponieważ ustawa o obywatelach UE wiąże się ściśle z procesem dostosowywania prawa polskiego do systemu prawnego Unii Europejskiej właściwe wydaje się dokonanie przeglądu jej przepisów, przede wszystkim w świetle europejskiego prawa wspólnotowego.

Poniższy komentarz nie obejmuje całej, złożonej problematyki przenoszenia do polskiego systemu prawnego obowiązujących w UE rozwiązań służących realizacji swobody przepływu osób. W szczególności pobieżnie zaznaczono jedynie kwestie wiążące się ze zmianami ustawy o cudzoziemcach, a wynikające z konieczności dostosowania jej do standardów unijnych. Analiza statusu prawnego obywateli UE przekraczających granice RP, czy też przebywających na jej terytorium także nie jest kompletna. Starając się zbytnio nie odbiegać od zasadniczego wątku rozważań, jakim jest skomentowanie przepisów ustawy o obywatelach UE zasygnalizowano jednak te przepisy zawarte w innych aktach prawnych, które stanowią część obowiązującego w naszym kraju „prawa obcych”, w istotny sposób mogą wpłynąć na rzeczywista skuteczność swobody migracji obywateli UE do Polski. Problematyka poruszona w poniższych wywodach obejmuje przede wszystkim kwestie związane z wjazdem, pobytem i wydalaniem z terytorium Rzeczypospolitej Polskiej obywateli Unii Europejskiej.

## 1. PRAWO POLSKIE A WSPÓLNOTOWA SWOBODA PRZEPLYWU OSÓB

Zawierając w grudniu 1991 r. Układ Europejski<sup>4</sup> strona Polska wyraziła stanowisko, iż jej celem jest pełne uczestnictwo w struktu-

---

<sup>3</sup> Ustawa z 25.6.1997 r. o cudzoziemcach (t.j.: Dz. U. z 2001 r., Nr 127, poz. 1400 z późn. zm.), szczegółowa analiza jej przepisów por. komentarz P. Stachańczyk, *Cudzoziemcy*, Warszawa 1998; J. Białocerkiewicz, *Cudzoziemcy Rzeczypospolitej Polskiej. Ustawa z dnia 25 czerwca 1997 r. wraz z przepisami wykonawczymi. Komentarz*, Toruń 1998; tegoż autora, *Status prawny cudzoziemca w świetle standardów międzynarodowych*, Toruń 1999, oraz *Nowelizacja polskiego prawa o cudzoziemcach. Przegląd zagadnień i analiza wstępna*, „Kwartalnik Prawa Publicznego” 2001, nr 1, s. 165–183.

<sup>4</sup> *Układ Europejski ustanawiający stowarzyszenie między Rzeczpospolitą Polską a Wspólnotami Europejskimi i ich Państwami Członkowskimi* podpisany w Brukseli 16.12.1991 r., Dz. U. z 1994 r., Nr 11, poz. 38 z późn. zm.

rach zjednoczonej Europy<sup>5</sup>. Umowa stowarzyszeniowa stanowiła pierwszy punkt styku polskiego systemu prawnego z europejskim prawem wspólnotowym<sup>6</sup>. Konsekwencją tego był fakt, iż po raz pierwszy w prawie polskim pojawiła się, jedna z fundamentalnych zasad wspólnotowego porządku prawnego, jaką jest swoboda przepływu osób.

Sam Układ Europejski zawiera przepisy dotyczące swobody przepływu osób w transgranicznych relacjach Polski i państw członkowskich. W części IV Układu zatytułowanej *Przepływ pracowników, zakładanie przedsiębiorstw, świadczenie usług* znajdują się regulacje (art. 37 i następne) gwarantujące pewne minimum w zakresie przepływu pracowników ich rodzin oraz osób podejmujących działalność gospodarczą na zasadzie samozatrudnienia. Należy podzielić pogląd wyrażany w literaturze, iż zobowiązania wynikające z Układu Europejskiego tylko w niewielkim stopniu realnie rozwijają swobodę przemieszczania się tak obywateli polskich jak i obywateli państw członkowskich<sup>7</sup>. Artykuł 37 zawiera bowiem jedynie potwierdzenie zasady niedyskryminacyjnego traktowania pracowników i ich rodzin pozostawiając jednak w gestii prawa krajowego uregulowanie kwestii wjazdu i pobytu. Podkreślić należy jednak dalej idącą liberalizację zasad zatrudniania, *implicite* przemieszczania tak zwanego personelu kluczowego (art. 52 ust. 1)<sup>8</sup>. Ułatwienie

---

<sup>5</sup> Por. ostatni akapit preambuły Układu Europejskiego.

<sup>6</sup> Charakterystyka i pojecie europejskiego prawa wspólnotowego zob. C. Mik, *Europejskie prawo wspólnotowe. Zagadnienia teorii i praktyki. Tom I*, Warszawa 2000, w szczególności s. 289–325.

<sup>7</sup> Por. J. Galster, C. Mik, *Podstawy europejskiego prawa wspólnotowego. Zarys wykładu*, Toruń 1998, s. 248, gdzie mowa o „w miarę klarownej” deklaracji swobody przepływu osób w odniesieniu do wybranych kategorii osób, czy D. Mongiało, *Przepływ pracowników [w:] Ocena stopnia realizacji Układu Europejskiego ustanawiającego stowarzyszenie między Polską a Wspólnotami Europejskimi i ich państwami członkowskimi*, pod red. E. Kaweckiej-Wyrzykowskiej, Warszawa 1998, s. 72.

<sup>8</sup> 2. Przez personel kluczowy podmiotów uprawnionych do zakładania przedsiębiorstw, określanych niniejszym jako „organizacja”, należy rozumieć:

a) wyższych rangą pracowników organizacji, którzy przede wszystkim kierują zarządzaniem organizacją i podlegają ogólnemu nadzorowi lub kierownictwu, głównie ze strony zarządu lub udziałowców przedsiębiorstwa, włączając w to:

- kierujących organizacją, wydziałem albo działem organizacji,
- nadzorujących i kontrolujących innych pracowników nadzoru, kierownictwa lub zatrudnionych specjalistów,
- mających uprawnienia do bezpośredniego zatrudniania lub zwalniania pracowników lub mających uprawnienia do wydawania zaleceń odnośnie tych lub innych spraw kadrowych;

b) osoby zatrudnione przez organizacje, które posiadają:

- wysokie lub specjalistyczne kwalifikacje odnośnie typu pracy lub zawód wymagający specyficznej wiedzy technicznej,

w uzyskaniu zezwolenia na pracę<sup>9</sup>, będące konsekwencją treści art. 52 powoduje szybsze i łatwiejsze uzyskanie zezwolenia na pobyt w myśl art. 16 w zw. Z art. 17 ust. 1 pkt 1 ustawy o cudzoziemcach. Tak więc implikacje Układu Europejskiego w odniesieniu do personelu kluczowego sięgają w tym zakresie głęboko w prawo krajowe. Nieco korzystniej przedstawia się również ocena roli Układu Europejskiego w liberalizacji przepływu osób w zakresie wolności przedsiębiorczości<sup>10</sup>.

W dziedzinie swobodnego przepływu osób znacznie donioślejsze konsekwencje dla polskich regulacji krajowych miało, zobowiązanie podjęcia procesu dostosowywania prawa do *acquis communautaire* wynikające *explicite* z art. 68 i 69 Układu. Początkowo niesformalizowany i powolny proces zmian rodzimego systemu prawnego<sup>11</sup> zmienił swą dynamikę z chwilą podjęcia negocjacji akcesyjnych<sup>12</sup>. Wśród 31 obszarów negocjacyjnych znalazł się swobodny przepływ osób<sup>13</sup> (drugi obszar negocjacyjny). Dnia 4.5.1999 r. Rada Ministrów przyjęła Narodowy Program Przygotowania do Członkostwa w Unii Europejskiej.

- 
- dużą specjalistyczną wiedzę niezbędną do obsługi organizacji, aparatury badawczej, technologii lub zarządzania. Mogą one, lecz nie wyłącznie, być przedstawicielami uznanych zawodów. Przed oddelegowaniem, każdy taki pracownik musi być zatrudniony przez zainteresowaną organizację przez okres co najmniej jednego roku.

<sup>9</sup> Zgodnie z § 1 pkt 1 rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z 19.12.2001 r. w sprawie określenia przypadków, w których przyrzeczenie i zezwolenie na pracę cudzoziemca wydawane jest przez wojewodę bez względu na sytuację na lokalnym rynku pracy i kryteria wydawania przyrzeczeń i zezwoleń na pracę cudzoziemców (Dz. U. Nr 153, poz. 1767) przyrzeczenie i zezwolenie na pracę wydawane są przez wojewodę bez względu na sytuację na lokalnym rynku pracy i kryteria wydawania przyrzeczeń i zezwoleń na pracę cudzoziemców w przypadku cudzoziemców będących obywatelami państw członkowskich Unii Europejskiej, którzy mają wykonywać pracę jako personel kluczowy, w rozumieniu art. 52 Układu Europejskiego.

<sup>10</sup> Na przykład w zakresie zakładania przedsiębiorstw (art. 44–54 Układu), por. J. Jacyszyn, S. Krześ, E. Marszałkowska-Krześ, *Działalność gospodarcza osoby zagranicznej w Polsce*, Warszawa 2002, s. 171.

<sup>11</sup> Por. S. Sołtysiński, *Dostosowanie prawa polskiego do wymagań Układu Europejskiego*, PiP 1996, nr 4–5, s. 32; M. Górka, *Realizacja Białej Księgi Komisji Europejskiej w porządku prawnym Rzeczypospolitej Polskiej jako element procesu dostosowania prawa polskiego do standardów Unii Europejskiej* [w:] *Polska w Unii Europejskiej. Perspektywy, warunki szanse i zagrożenia*, pod red. C. Mika, Toruń 1997.

<sup>12</sup> Po formalnej deklaracji na temat członkostwa nowych państw w Unii wyrażonej w konkluzjach kopenhaskich po szczycie 21–22.6.1993 r. Polska, dnia 8.4.1994 r. złożyła formalny wniosek o przyjęcie w poczet państw Unii Europejskiej.

<sup>13</sup> Dokładne omówienie przebiegu zbliżania do UE i procesu akcesyjnego Polski por. B. Podsiadło, *Główne etapy w procesie stowarzyszenia i członkostwa* [w:] *Proces integracji Polski z Unią Europejską*, pod red. P. Dobrowolskiego i M. Stolarczyka przy współpracy O. Szczury, Katowice 2001, s. 252–276.

Dostosowanie polskich regulacji<sup>14</sup> dotyczących cudzoziemców, w zakresie interesujących nas kwestii związanych z zapewnieniem należytego poziomu swobody przepływu osób przebiegało w dwóch dających się wyróżnić etapach. W pierwszej kolejności dokonano głębokich zmian w ustawie o cudzoziemcach dostosowując polskie prawo do obowiązujących w Unii Europejskiej regulacji obejmujących status obywateli państw trzecich, a następnie przyjęto ustawę będącą przedmiotem niniejszego komentarza dotyczącą obywateli UE i ich rodzin.

## 1.2. DOSTOSOWANIE USTAWY O CUDZOZIEMCACH DO ROZWIĄZAŃ UNIJNYCH

Od 1.1.1999 r. obowiązuje w pełni ustawa o cudzoziemcach z 1997 r.<sup>15</sup> Jej celem było stworzenie całościowej, nowoczesnej regulacji obejmującej problematykę wjazdu, pobytu i wyjazdu cudzoziemców z terytorium Polski<sup>16</sup>. Zakres podmiotowy ustawy delimituje definicja cudzoziemca<sup>17</sup> obejmująca każdą osobę, która nie posiada obywatelstwa polskiego. Konieczność dostosowania tego aktu prawnego do standardów unijnych (por. rozdział powyżej) legła u podstaw uchwalenia dnia 11.4.2001 r. ustawy o zmianie ustawy o cudzoziemcach oraz o zmianie niektórych ustaw<sup>18</sup>. Wprowadzono nią szereg przepisów związanych z przemieszczaniem się obywateli państw trzecich, a odpowiadających standardom *acquis communautaire*. W szczególności zmieniono definicje podstawowych terminów takich jak „nieprzerwane przebywanie”, „bezpieczny kraj pochodzenia”, rozbudowano przepisy pozwalające na łączenie rodzin, wprowadzono instytucję strefy tranzytowej lotniska będącą *novum* w polskim prawie cudzoziemców<sup>19</sup>. Zmiany te w większości wynikały z przyjętych przez Polskę zobowiązań związanych z procesem akcesyjnym<sup>20</sup>. Warto podkreślić, iż skutkiem nowelizacji była

---

<sup>14</sup> Polskie stanowisko negocjacyjne w obszarze swobodnego przepływu osób zaprezentowano 30.7.1999 r., a otwarcie negocjacji miało miejsce 26.5.2000 r.

<sup>15</sup> Zgodnie z art. 113 pkt 2 najpóźniej, bo 1 stycznia weszły w życie art. 69–75 oraz art. 85 ust. 7 ustawy. Ustawa z 1997 r. zastąpiła archaiczną i nie odpowiadającą uwarunkowaniom społeczno-ekonomicznym ustawę z 1963 r.

<sup>16</sup> Por. P. Stachańczyk, op. cit., s. 23.

<sup>17</sup> Na temat obywatelstwa por. W. Ramus, *Pojęcie obywatelstwa. Spór wokół istoty przynależności państwowej*, PiP 1997, nr 6, s. 43–65.

<sup>18</sup> Dz. U. Nr 42, poz. 475.

<sup>19</sup> Szczegółowa analiza por. J. Białocerkiewicz, op. cit., s. 170–180.

<sup>20</sup> Ibidem. s. 167.

w zasadzie pełna harmonizacja polskich przepisów zawartych w ustawie o cudzoziemcach z odpowiednimi regulacjami prawa Unii Europejskiej<sup>21</sup>. Modelowym tego przykładem niech będzie dodany do pierwotnego tekstu art. 17a zawierającego katalog przesłanek mogących świadczyć o zawarciu małżeństwa, którego celem jest uzyskanie zezwolenia na zamieszkanie na czas oznaczony. Przepis ten jest dokładnym odbiciem art. 2 rezolucji Rady dotyczącej środków, które winny zostać przyjęte w celu zwalczania małżeństw dogodnych<sup>22</sup>. Nowelizacja ustawy o cudzoziemcach w roku 2001 stanowiła zatem, istotny element dostosowania prawa polskiego do europejskiego prawa wspólnotowego w zakresie zapewnienia swobody przepływu osób będących obywatelami państw trzecich. Podkreślić jednak należy, iż mimo tych zmian nierozwiązany pozostał problem zgodnego z prawem wspólnotowym statusu obywateli UE.

#### 1.2.1. PROBLEM DEZAKTUALIZACJI ZMIENIONEJ USTAWY O CUDZOZIEMCACH

Uznając *de lege lata* zgodność ustawy o cudzoziemcach z europejskim prawem wspólnotowym, należy zwrócić uwagę na realną możliwość zmiany tego stanu. W chwili obecnej obserwować bowiem można dynamiczny rozwój wspólnotowych regulacji związanych ze swobodnym przepływem osób będących obywatelami państw trzecich. Jakkolwiek w dalszym ciągu wyraźnie widoczna jest różnica, jeśli idzie o przyznawane im przez prawo wspólnotowe uprawnienia, w porównaniu do tych, jakie przysługują obywatelom UE, to trwa proces zmierzający do zmiany tego stanu rzeczy. Rada Europejska podczas szczytu w Tampere 15–16.10.1999 r. potwierdziła konieczność zapewnienia sprawiedliwego traktowania obywateli państw trzecich, którzy przebywają legalnie na terytorium państw członkowskich. W konkluzjach podkreślono, iż aktywniejsza polityka zmierzająca do integracji społecznej obywateli państw trzecich aktualizować powinna się przede wszystkim poprzez

---

<sup>21</sup> Wzorzec normatywny w procesie dostosowywania prawa stanowiły nie tylko akty prawne I filaru, ale również te powstałe poza ramami europejskiego prawa wspólnotowego *acquis* Schengen. W Traktacie o Unii Europejskiej z 1993 r. kwestie azylu, przekraczania zewnętrznych granic i polityki imigracyjnej umieszczono w rozdziale VI (III filar). Należy jednak zaznaczyć, iż na podstawie Traktatu Amsterdamskiego następuje przeniesienie zagadnień związanych z polityką wizową, arylową i imigracyjną do I filaru, rozdział IV Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską.

<sup>22</sup> *Council Resolution of 4 December 1997 on measures to be adopted on the combating of marriages of convenience*, O.J. 1997, C 382/1.

przyznanie im praw porównywalnych do tych, jakimi cieszą się obywatele UE. Rada Europejska uznała, iż prawny status obywateli państw trzecich powinien być zbliżony do statusu prawnego obywateli Państw Członkowskich<sup>23</sup>. Stanowisko Rady Europejskiej koresponduje z poglądami na temat praw obywateli państw trzecich wyrażanymi już wcześniej przez Komisję czy Parlament Europejski<sup>24</sup>. Dodać także należy, iż przyjęcie Karty Praw Podstawowych<sup>25</sup> również wiązało się z uznaniem określonego katalogu praw przysługujących wszystkim osobom, bez względu na ich obywatelstwo. Te wszystkie czynniki stały się asumptem do ożywionej działalności legislacyjnej w Unii Europejskiej<sup>26</sup>, której przykładem mogą być projekty rozszerzenia zakresu rozporządzenia 1408/71 czy projekt dyrektywy dotyczącej łączenia rodzin. Jeśli zostałyby one przyjęte należałoby dokonać kolejnych, głębokich zmian w ustawie o cudzoziemcach.

## 2.1. USTAWA O OBYWATELACH UNII EUROPEJSKIEJ JAKO INSTRUMENT ZAPEWNIENIA W PRAWIE POLSKIM REALIZACJI SWOBODY PRZEPLYWU OSÓB – UWAGI OGÓLNE

Konieczność ustawowego unormowania warunków wjazdu i pobytu na terytorium Polski obywateli UE i ich rodzin, wynikała z istotnych różnic między stanem prawnym obowiązującym w Polsce (uwzględniając nowelizację z 2001 r.), a istniejącymi w prawie Unii Europejskiej standardami w zakresie swobodnego przemieszczania się obywateli Unii Europejskiej. W październiku 2001 do uzgodnień międzyresortowych skierowano projekt ustawy o wjeździe i pobycie obywateli UE na terytorium RP (tytuł roboczy). Ustawa bazująca, na tym projekcie została

---

<sup>23</sup> Konkluzje Prezydencji, punkt 18 i 21.

<sup>24</sup> *Resolution closing the procedure for consultation of the European Parliament on the communication from Commission of the European Communities to the Council on guidelines for a community policy on migration together with a draft Council resolution* (COM(85) 48 FINAL) OJ 1985, C 141/462.

<sup>25</sup> Por. S. Hambura, M. Muszyński, *Karta Praw Podstawowych z komentarzem*, Bielsko Biała 2001.

<sup>26</sup> Najszerzej stosowaną podstawą prawną do ustanowienia nowych regulacji jest art. 63 Rada uchwała m.in. ust. 3 lit. a i ust. 4 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską: „3) środki dotyczące polityki imigracyjnej w następujących dziedzinach: a) warunki wejścia i pobytu, jak również normy dotyczące procedur wydawania przez państwa członkowskie wiz i długoterminowych dokumentów pobytowych, w tym dla celów łączenia rodzin (...) 4) w tłumaczeniu E. Wojtaszek-Mik i C. Mika, *Traktaty europejskie*, Kraków 2000, s. 107.



uchwalona w ramach realizacji założeń Narodowego Programu Przygotowania do Członkostwa<sup>27</sup>. Jako priorytet 2.1 uznano dostosowanie polskiego prawa do standardów unijnych w zakresie swobody przemieszczania się obywateli Unii i ich rodzin<sup>28</sup>. Ustawa została uchwalona 27.7.2002 r.

Dokonując przeglądu rozwiązań zawartych w ustawie na wstępie należy odpowiedzieć na pytanie, czy celowe było przenoszenie regulacji wspólnotowych do krajowego porządku prawnego oraz ujmowania reguł wjazdu i pobytu obywateli UE w odrębnym akcie prawnym.

Na pierwsze z pytań odpowiedzieć bez wątpienia odpowiedzieć należy twierdząco. Jakkolwiek swoboda przepływu osób ma rozbudowane podstawy traktatowe (przede wszystkim art. 18 i 39<sup>29</sup> Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską<sup>30</sup>), a niektóre zagadnienia uregulowano w bezpośrednio stosowalnych<sup>31</sup> rozporządzeniach<sup>32</sup> to wiele aspektów swobodnego przepływu osób zawarto w dyrektywach wymagających prawotwórczej aktywności państw. Dodać także należy, iż w chwili obecnej w trwają prace nad dyrektywą zastępującą<sup>33</sup> i derogującą dzie-

<sup>27</sup> Dokument przyjęty przez Radę Ministrów w dniu 12.6.2001 r.

<sup>28</sup> Ibidem, s. 2.

<sup>29</sup> Art. 18 „Każdy obywatel Unii Europejskiej ma prawo swobodnego poruszania się i przebywania na terytorium państw członkowskich, z zastrzeżeniem ograniczeń i warunków przewidzianych w niniejszym Traktacie i przepisami wydanymi dla jego wykonania”, art. 63 ust. 3 „Z zastrzeżeniem ograniczeń uzasadnionych względami porządku publicznego, bezpieczeństwa publicznego, bezpieczeństwa publicznego zdrowia publicznego obejmuje on prawo:

- a) Odpowiadania na rzeczywiście oferowane miejsca pracy,
- b) Swobodnego przemieszczania się w tym celu po terytorium państw członkowskich,
- c) Przebywania w jednym z państw członkowskich w celu podjęcia tam pracy zgodnie z przepisami ustawowymi, wykonawczymi i administracyjnymi regulującymi zatrudnianie pracowników narodowych,
- d) Pozostawania na warunkach, które będą przedmiotem rozporządzeń wykonawczych przyjętych przez Komisję, na terytorium państwa członkowskiego po ustaniu zatrudnienia”, tekst w tłumaczeniu E. Wojtaszek-Mik i C. Mika, op. cit., s. 93–94.

<sup>30</sup> Por. wyrok ETS z 8.4.1976 r. w sprawie C–48/75 *Royer* [1976] ECR 497, pkt 31.

<sup>31</sup> Na temat bezpośredniej stosowalności rozporządzeń por. C. Mik, op. cit., s. 496–498.

<sup>32</sup> Rozporządzenie 1612/68 z 15.10.1968 r. w sprawie swobodnego przepływu pracowników wewnątrz Wspólnoty, O.J. 1968, L 257/2; Rozporządzenie 1251/70 z 29.6. 1970 r. dotyczące prawa pracowników do pozostania na terytorium państwa członkowskiego po ustaniu wykonywania w nim pracy, O.J. 1970, L 142/24.

<sup>33</sup> Projekt dyrektywy dotyczącej prawa obywateli Unii Europejskiej i ich rodzin do swobodnego poruszania się i pobytu na terytorium państw członkowskich, O.J. 2001, C 270/150.

więc obowiązujących dyrektyw. Tak więc również biorąc pod uwagę przyszły kształt wspólnotowych regulacji swobody poruszania się obywateli Unii Europejskiej uznać należy, iż również w przyszłości niezbędna będzie ich implementacja w krajowych porządkach prawnych. Odrębnym problemem jest adekwatność ustawowych rozwiązań do obowiązującego standardu w chwili wejścia Polski do Unii Europejskiej, co wiąże się z terminem, od którego stosuje się ustawę<sup>34</sup>. Zważywszy na zaawansowane prace legislacyjne nad nową dyrektywą, wydaje się, iż jeszcze przed wejściem Polski do Unii Europejskiej, ergo stosowaniem ustawy konieczna będzie jej poważna nowelizacja na przykład w zakresie definiowania pojęcia rodziny<sup>35</sup>. Dodać także należy, że w ustawie o obywatelach wyraźnie wyodrębniono regulacje odnoszące się do różnych kategorii obywateli Unii Europejskiej (pracownicy najemni, samodzielni, studenci, inne osoby)<sup>36</sup>. W chwili obecnej bowiem, europejskie prawo wspólnotowe przewiduje odmienny reżim prawny dotyczący różnych kategorii obywateli. Różnice niekiedy istotne (np. krąg osób uznawanych za członków rodziny) mają zostać zniwelowane dopiero w nowej, proponowanej dyrektywie. Polski ustawodawca bazując na kilkunastu aktach prawnych zignorował w niektórych przypadkach wielość rozwiązań znanych w prawie europejskim, wybierając te nie zawsze najbardziej korzystne dla obywateli Unii rozstrzygnięcia. Skutkiem tego było uchwalenie ustawy, która w kilku miejscach odbiega od rozwiązań przyjętych w prawie unijnym.

Ponadto, opierając się głównie na dyrektywach ustawodawca sporadycznie sięgnął jednak do rozporządzeń, powielając nie zawsze dokładnie przepisy w nich zawarte. Skutkiem zastosowania takiego zbędnego i niezgodnego z prawem wspólnotowym zabiegu, może stać się uznanie niektórych przepisów ustawy za sprzeczne z prawem wspólnotowym<sup>37</sup>.

Kolejnym zagadnieniem, które należy omówić jest uchwalenie odrębnej ustawy pozostającej w stosunku do ustawy o cudzoziemcach w relacji *lex specialis* – *lex generalis*<sup>38</sup>. Wyłączenie z ustawy o cudzo-

---

<sup>34</sup> Zgodnie z art. 33 ustawa wchodzi w życie z dniem uzyskania przez Polskę członkostwa w UE.

<sup>35</sup> Por. przypis 28. Uwagi na temat potencjalnych rozbieżności rozwiązań ustawowych z proponowanymi w projekcie dyrektywy zamieszczono w dalszej części opracowania.

<sup>36</sup> Por. F. Emmert, M. Morawiecki, *Prawo europejskie*, Warszawa 1999, s. 312–345.

<sup>37</sup> Por. wyrok z 14.12.1971 r. w sprawie C 43–71 *Politi s.a.s. v. Ministry for Finance of the Italian Republic* [1971] ECR 1039, pkt 2–3 tezy wyroku.

<sup>38</sup> Na temat dostosowania innych państw kandydujących por. J. Zemanek, *Dostosowanie prawa i gospodarki do zasady niedyskryminacji ze względu na przynależność*

ziemcach materii wiążącej się ze statusem obywateli UE na terytorium Polski należy ocenić pozytywnie analizując to zagadnienie w świetle obowiązujących zasad techniki prawodawczej<sup>39</sup>. W szczególności ustawa spełnia wymóg wyczerpującego uregulowania zakresu podmiotowego i przedmiotowego (§ 2 rozporządzenia). Dzięki pozostawieniu problematyki obywateli UE poza ustawą o cudzoziemcach uniknięto konieczności wprowadzania w niej licznych wyjątków, co również czyni zadość wymogom formalnym (§ 3 pkt 1 rozporządzenia).

## 2.2. ZAKRES USTAWY

Art. 1 ustawy delimituje zakres *ratione materiae* oraz *ratione personae*. W myśl art. 1 ust. 1 analizowany akty prawny reguluje zasady i warunki wjazdu<sup>40</sup> i pobytu na terytorium Polski obywateli państw członkowskich i członków ich rodzin. *Prima facie* zakres przedmiotowy określono wężej niż przypadku ustawy o cudzoziemcach<sup>41</sup>. Po części odpowiada to rzeczywistej zawartości normatywnej analizowanego aktu prawnego (brak postanowień dotyczących tranzytu). Jednak wbrew literalnemu brzmieniu art. 1 ust. 1 ustawy o obywatelach UE, zawiera ona także przepisy dotyczące opuszczania terytorium Polski (np. art. 19 – wydalenie), oraz właściwości i trybu postępowania w sprawach dotyczących obywateli UE (rozdział 4).

---

państwową, w szczególności w zakresie prowadzenia działalności gospodarczej i swobodnego przepływu usług i kapitału. Republika Czeska, M. Kiry, *Dostosowania ustawodawstwa i gospodarki do zasady niedyskryminacji na gruncie przynależności państwowej w szczególności w odniesieniu do swobodnego przepływu osób*. Węgry [w:] *Negocjacje akcesyjne. Raport przejściowy*, pod. red. J. Świerkockiego, Łódź 2001, s. 239, s. 275–197.

<sup>39</sup> Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z 20.6.2002 r. w sprawie Zasad techniki prawodawczej, Dz. U. Nr 100, poz. 908.

<sup>40</sup> Termin „wjazd” w odniesieniu do przekroczenia przez cudzoziemca polskiej granicy państwowej ma ugruntowaną tradycję zarówno w prawie stanowionym, orzecznictwie jak i doktrynie. Zwrócić jednak należy uwagę na terminologiczną odmienność określania tej sytuacji w innych językach europejskich. W szczególności przywołać można angielskie *entry*, francuskie *entrée* czy hiszpańskie *entrada* mające semantycznie szersze znaczenie. Polska terminologia bliższa jest niemieckiej siatce pojęciowej, gdzie przekraczanie przez cudzoziemca granicy określane jest terminem *die Einreise* odpowiadającemu dosłownie polskiemu „wjazd”.

<sup>41</sup> Por. art. 1 ustawy o cudzoziemcach: „Ustawa określa zasady i warunki wjazdu na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, przejazdu przez to terytorium, pobytu na nim i wyjazdu cudzoziemców z terytorium Rzeczypospolitej Polskiej oraz właściwość organów w tych sprawach”.

Odnosząc zakres ustawy do wspólnotowego wzorca normatywnego należy poczynić kilka uwag natury bardziej ogólnej. Syntetyczne określenie zakresu przedmiotowego swobody przepływu osób w prawie wspólnotowym pozwala sformułować wniosek, iż celem nadrzędnym jest ustanowienie instrumentów pełnej integracji społecznej migrujących obywateli UE.

W literaturze dokonano podziału wspólnotowej wolności swobodnego przepływu osób na dwa filary, z których jeden obejmuje prawo poruszania się i osiedlania, a drugi prawo do zabezpieczenia socjalnego<sup>42</sup>. Wydaje się, iż podział ten należy uszczegółowić w odniesieniu do pierwszego z „filarów”. Prawo poruszania się i osiedlania dotyka bowiem dwóch zasadniczo różnych zagadnień. Pierwsze, związane *stricte* z przemieszczaniem się obejmuje warunki legalnego wjazdu, pobytu i wyjazdu, a drugie zawiera warunki zatrudnienia<sup>43</sup>, dostępu do edukacji, zakupu nieruchomości – czyli ogólnie realizowania aktywności życiowej, integracji w nowym społeczeństwie. Podział taki mimo licznych związków zarówno funkcjonalnych<sup>44</sup> jak i normatywnych uzasadnia odmienny sposób regulacji – na przykład, jeśli idzie o warunki pobytu istotnie różnicuje się, z oczywistych względów status obywatela kraju goszczącego i obywatela UE, w zakresie zatrudniania zaś niedopuszczalne jest różnicowanie poszczególnych pracowników ze względu na przynależność narodową<sup>45</sup>.

W świetle powyższych uwag ustawa o obywatelach reguluje kompleksowo jedynie zagadnienia związane ze swobodnym poruszaniem się obywateli UE, natomiast wybiórczo te, które wiążą się ze wspólnotowym prawem do realizowania rozmaitych aspektów aktywności życiowej na terytorium goszczącego państwa członkowskiego<sup>46</sup> oraz doty-

---

<sup>42</sup> Por. J. Galster, C. Mik, op. cit. 229.

<sup>43</sup> Uwagi na temat nabywania nierolniczych nieruchomości por. Z. Brodecki, M. Dobrysz, S. Majakowska, *Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską z komentarzem*, Warszawa 2002, s. 201–202.

<sup>44</sup> Rozróżnienie w ramach w ramach prawa do poruszania się i osiedlania stało się aktualne po wprowadzeniu do Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską obywatelstwa Unii Europejskiej i związania z nim prawa do swobodnego poruszania się w obrębie wspólnoty. Należy dodać że w historycznym ujęciu, zanim to się stało prawo przemieszczania się w obrębie Wspólnot było prawem akcydentalnym, immanentnie związanym ze statusem pracownika, osoby samozatrudniającej się czy studenta.

<sup>45</sup> Innymi słowy w zakresie regulacji krajowych dotyczących wjazdu, pobytu i wyjazdu dominuje w prawie wspólnotowym integracja negatywna przejawiająca się w eliminowaniu i ograniczaniu zakazów, a w regulacjach dotyczących realizowania aktywności życiowej i społecznej integracja negatywna i pozytywna.

<sup>46</sup> Por. np. regulacje zawarta w ustawie z 24.3.1920 r. o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców, (t.j.: Dz. U. z 1996 r., Nr 54, poz. 245 z późn. zm.).

czą sfery zabezpieczenia socjalnego. Takie ograniczenie zakresu ustawy jest zasadne, ponieważ sprawy związane z zabezpieczeniem socjalnym oraz pracą, edukacją w prawie wspólnotowym znajdują się bądź to w prawie pierwotnym, bądź to w bezpośrednio stosownym prawie wtórnym.

### 2.2.1. ZAKRES RATIONE MATERIAE

Zgodnie z art. 1, ust. 1 *in principio* ustawa określa zasady wjazdu i pobytu obywateli UE i ich rodzin na terytorium RP. Ustawodawca, jak się wydaje nieprawidłowo używa zamiennie terminów „warunki” i „zasady”. Rozdział trzeci zatytułowany jest bowiem „Zasady pobytu na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej”, choć w samych przepisach używa się wyłącznie pojęcia warunków (np. art. 5, 6, 10). Pojęcie zasad winno być zarezerwowane dla określenia pewnych generalnych dyrektyw normatywnych niekoniecznie wyrażonych zresztą *expressis verbis*. W tym rozumieniu, zasadą, w oparciu o którą skonstruowano całą ustawę jest niewątpliwie zasada niedyskryminacyjnego traktowania obywateli UE. Zaczerpnięta została ona z europejskiego prawa wspólnotowego, gdzie funkcjonuje jako jedna z podstawowych zasad materialnego, europejskiego prawa wspólnotowego<sup>47</sup>.

### 2.2.2. ZAKRES RATIONE PERSONAE

Zakres *ratione personae* wiąże się z pojęciem obywatelstwa Unii Europejskiej. Instytucja obywatelstwa Unii Europejskiej<sup>48</sup> powstała na mocy art. 8 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską (obecnie art. 17). Przypomnieć należy, iż obywatelstwo unijne powstaje *ex lege* w stosunku do osób posiadających przynależność państwa członkowskiego. Traktat ustanowił pewien określony katalog prawa obywatelskich związanych z obywatelstwem Unii<sup>49</sup>. Na potrzeby niniejszego ko-

---

<sup>47</sup> Zasada ta była wielokrotnie potwierdzana w licznych orzeczeniach Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości, np. wyrok z 20.6.2002 w sprawie C-299/01 *Commission of the European Communities v. Grand Duchy of Luxemburg*, ECR 2028, §5.

<sup>48</sup> Szerzej na temat obywatelstwa UE por. C. Mik, *Obywatelstwo europejskie w świetle prawa wspólnotowego i międzynarodowego*, „Toruński Rocznik Praw Człowieka i Pokoju” 1993, s. 63–94; J. Galster, C. Mik, op. cit., s. 193–194 uwagi na temat istoty i charakteru obywatelstwa UE.

<sup>49</sup> Omówienie praw obywatelskich por. S. M. Grochalski, *Obywatelstwo Unii Europejskiej – nowa kategoria prawna [w:] Proces integracji Polski z Unią Europejską*, Katowice 2001, s. 53–59.

mentarza dość zauważyć, iż zgodnie z art. 18 „Każdy obywatel Unii ma prawo do swobodnego poruszania się i przebywania na terytorium państw członkowskich, z zastrzeżeniem ograniczeń i warunków przewidzianych w niniejszym traktacie i przepisami wydanymi dla jego wykonania”<sup>50</sup>. W chwili obecnej coraz większego znaczenia nabiera, w kontekście rozwoju zasady swobodnego przepływu osób w UE właśnie instytucja obywatelstwa Unii. Świadczy o tym przede wszystkim zainicjowana już propozycja zmiany przepisów rządzących przepływem osób w obrębie Wspólnoty<sup>51</sup> bazująca na kryterium obywatelstwa. Prawo do swobodnego poruszania się uznano za generalną korzyść związaną z posiadania obywatelstwa unijnego, oraz stanowiącą „integralną część prawnego dziedzictwa każdego obywatela Unii Europejskiej”<sup>52</sup>. U podstaw wspomnianej wyżej inicjatywy legislacyjnej legło przekonanie, iż prawo to winno być wyraźnie wyrażone w prawie wspólnotowym. Służyłoby to zharmonizowaniu prawnego statusu wszystkich obywateli Unii bez względu na to czy realizują poza granicami swego kraju aktywność zawodową czy też nie. Oceniając z tego punktu widzenia zakres podmiotowy ustawy należy uznać, iż ustawodawca wyprzedził nawet obowiązujący w Unii standard prawny, starając się w pewnej mierze oprzeć regulacje zawarte w jednym akcie prawnym na jednolitym kryterium obywatelstwa UE, w przeciwieństwie do wspólnotowej legislacji, gdzie zagadnienia związane ze swobodnym przepływem osób normuje szereg dyrektyw i rozporządzeń<sup>53</sup>. Z drugiej podkreślić należy, iż w najbliższej

---

<sup>50</sup> Tłumaczenie za E. Wojtaszek-Mik, C. Mik, op. cit., s. 82.

<sup>51</sup> Por. przypis 29.

<sup>52</sup> Raport wyjaśniający (*explanatory memorandum*) do projektu dyrektywy o prawie obywateli i członków ich rodzin do swobodnego poruszania się i pobytu na terytorium państw członkowskich, O.J. 2001, C 270, s. 150, pkt 1.2.

<sup>53</sup> Dyrektywa Rady 64/221/EWG z 25.2.1964 r. w sprawie koordynacji środków specjalnych związanych z przepływem i pobytem stałym cudzoziemców, uzasadnionych względami porządku publicznego, bezpieczeństwa publicznego i zdrowia publicznego (O.J. 1964, L 56), rozporządzenie Rady 1612/68/EWG z 15.10.1968 r. w sprawie swobodnego przepływu pracowników wewnątrz Wspólnoty (O.J. 1968, L 257), dyrektywa Rady 68/360/EWG z 15.10.1968 r. w sprawie zniesienia ograniczeń w zakresie przepływu i pobytu stałego pracowników państw członkowskich i ich rodzin na obszarze Wspólnoty (O.J. 1968, L 257), rozporządzenie Rady 1251/71/EWG z 29.6.1970 r. w sprawie prawa pracowników do pozostania na terytorium państwa członkowskiego po uprzednim wykonywaniu pracy (O.J. 1971, L 142), dyrektywa Rady 73/148/EWG z 21.5.1973 r. w sprawie zniesienia ograniczeń w zakresie przepływu i pobytu stałego obywateli państw członkowskich w obrębie Wspólnoty w związku z prowadzoną działalnością w ramach samozatrudnienia samozatrudnienia świadczenia usług (O.J. 1973, L 172), dyrektywa Rady 75/34/EWG z 17.12.1974 r. w sprawie prawa obywateli państw członkowskich do pozostania na terytorium innego państwa członkowskiego po ustaniu wykonywania

przyszłości, jeśli zostanie przyjęty powołany wyżej projekt dyrektywy, prawo wspólnotowe w sposób bardziej liberalny niż obecnie, normować będzie zagadnienia związane z przemieszczaniem się obywateli między państwami członkowskimi. Jednym z celów przyświecających tworzeniu przywołanej wyżej dyrektywy było, poza uproszczeniem obowiązującego materiału normatywnego osiągnięcie takiego stanu rzeczy, w którym obywatelstwo Unii *mutatis mutandi* umożliwiło zmianę państwa pobytu na takich warunkach, na jakich miałyby miejsce zmiana miejsca zamieszkania wewnątrz jednego kraju<sup>54</sup>. Takiego ambitnego celu nie realizuje ustawa, co jest zrozumiałe zważywszy, iż obowiązujące w tym względzie w chwili obecnej regulacje wspólnotowe nie zapewniają również jego osiągnięcia.

Zakres podmiotowy ustawy odpowiada<sup>55</sup> zakresowi art. 17 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską z zastrzeżeniem wynikającym z art. 1 ust. 2 ustawy. Przepis ten rozszerza bowiem zakres podmiotowy ustawy o obywateli państw Europejskiego Obszaru Gospodarczego, które związane są z Unią Europejską umowami rozszerzającymi swobodę przepływu osób<sup>56</sup>.

---

działalności w ramach samozatrudnienia (O.J. 1975, L 14), dyrektywa Rady 90/364/EWG z 28.6.1990 r. w sprawie pobytu (O.J. 1990, L 180), dyrektywa Rady 90/365/EWG z 28.6.1990 r. w sprawie pobytu pracowników i osób pracujących na własny rachunek, które zakończyły działalność zawodową (O.J. 1990, L 180), dyrektywa Rady 93/96/EWG z 29.10.1993 r. w sprawie prawa pobytu studentów (O.J. 1993, L 317).

<sup>54</sup> Ibidem.

<sup>55</sup> Pamiętać należy, iż obywatelstwo Unii Europejskiej ma charakter akcydentalny w stosunku do obywatelstwa państwa członkowskiego. Z tego względu pewne modyfikacje wprowadzone w odniesieniu do ustalania obywatelstwa krajowego w deklaracjach do Traktatu rzutują na kwestię swobody przepływu osób w prawie wspólnotowym i zakres stosowania ustawy. Do Traktatów rzymskich dołączono deklaracje, zgodnie, z którymi za obywateli niemieckich uznaje się wszystkich Niemców w rozumieniu ustawy zasadniczej – wszystkie osoby z Niemiec w granicach ustalonych Traktatem Wersalskim oraz mieszkańców Berlina Zachodniego, za obywateli Wielkiej Brytanii uznaje się obywateli państw Commonwealthu, a także osoby, które nie posiadając obywatelstwa są podmiotami brytyjskimi i mają prawo pobytu w Anglii, oraz wyłącza się prawo swobodnego poruszania się w stosunku do mieszkańców wysp kanału La Manche i wyspy Man, obywatele Wysp Owczych nie mają statusu obywateli Danii do czasu wydania przez to państwo odpowiedniej deklaracji, a stosunku do francuskich departamentów zamorskich (art. 299 TWE), swoboda przepływu osób rozciągnięta może być na ich mieszkańców po jednomyślnej decyzji Rady. Podkreślić ponadto należy, iż swoboda przepływu osób w europejskim prawie wspólnotowym nie została generalnie rozszerzona na obywateli państw stowarzyszonych z wyjątkiem umów stowarzyszeniowych z Marokiem, Algierią i Turcją, przy czym największe znaczenie wydają się mieć regulacje umowy stowarzyszeniowej z Turcją i umów z państwami Magrebu.

<sup>56</sup> Umowa o Europejskim Obszarze Gospodarczym z państwami EFTA zawarta w Porto 1.5.1992 r. (art. 29 w odniesieniu do pracowników najemnych i samodzielnych).

### 2.3. DEFINICJE USTAWOWE

Art. 2 ustawy zawiera słownik terminów ustawowych. Po pierwsze, zdefiniowano pojęcie obywatela Unii. Jest nim obywatel państwa członkowskiego, nie posiadający obywatelstwa polskiego. Definicję tę należy uznać za prawidłową i korespondującą z treścią art. 17 Traktatu. W szczególności bez znaczenia dla zachowania statusu obywatelstwa Unii jest równoczesne posiadanie obywatelstwa państwa trzeciego<sup>57</sup>. Wyłączenie osób posiadających obywatelstwo polskie wynika z transgranicznego charakteru regulacji.

Nieco bardziej skomplikowana jest ocena definicji rodziny (art. 2, pkt 2 ustawy). Według uzasadnienia do ustawy odpowiada ona treściowo art. 10 rozporządzenia 1612/68<sup>58</sup>. Wskazując na niewłaściwość przenoszenia do ustawy treści rozporządzenia stwierdzić ponadto należy, porównując treść obu przepisów, iż ustawowa definicja różni się od tej zawartej w rozporządzeniu wspólnotowym. Rozporządzenie nakazuje traktować jak członków rodziny jedynie współmałżonka, zstępnych poniżej 21 roku życia lub tych, którzy są na utrzymaniu pracownika oraz wstępnych pracownika lub współmałżonka, którzy są na utrzymaniu pracownika<sup>59</sup>. Analizę ustawowej definicji rodziny zacząć należy od art. 2, pkt 2 lit. a. Zgodnie z nim za członka rodziny uznaje się osobę pozostająca w związku małżeńskim uznawanym przez przepisy obowiązujące w Rzeczypospolitej Polskiej. Taki zakres definicji odpowiada obowiązującemu w prawie wspólnotowym wzorcowi. W szczególności, w chwili obecnej konkubenci nie są uznawani za „małżonków” w świetle przepisów dotyczących swobody przepływu osób<sup>60</sup>. W dalszej części ustawowej definicji do rodziny zaliczono dziecko obywatela Unii mające mniej niż 21 lat lub prowadzące z nim wspólne gospodarstwo domowe (lit. b), krewnego i powinowatego obywatela w linii prostej pozosta-

---

<sup>57</sup> Por. wyrok ETS z 7.7.1992 r. w sprawie C-369/90 *Mario Vicente Micheletti i inni v. Delegacion del Gobierno en Cantabria*, [1992] ECR I-4239, pkt 10.

<sup>58</sup> Uzasadnienie do projektu ustawy, s. 3.

<sup>59</sup> Wedle zweryfikowanego przez UKIE tłumaczenia art. 10, ust. 1, lit. a in fine ma następujące brzmienie: „Zstępni poniżej 21 roku życia lub osoby pozostające na utrzymaniu pracownika”. Trudno zgodzić się ze sformułowaniem „osoby pozostające na utrzymaniu” jako zbyt szerokim. Brak dodatkowej kwalifikacji, jakie miałyby to być osoby powoduje nadmierne rozciągnięcie zakresu tego przepisu.

<sup>60</sup> Por. wyrok ETS z 17.4.1986 r. w sprawie C - 59/85 *Holandia v. Ann Florence Reed* [1986] ECR 1286, pkt 1.



jącego na jego utrzymaniu<sup>61</sup> lub jego małżonka, lub prowadzącego z nim wspólne gospodarstwo domowe (lit. c). W stosunku do tych postanowień sformułować można krytyczne uwagi. Po pierwsze w obecnej redakcji przepisu zbędna jest druga część lit. b, ponieważ zawiera się w zakresie objętym ostatnią częścią definicji. Ponadto rozporządzenie, na które powoływali się projektodawcy nie mówi o „prowadzeniu wspólnego gospodarstw domowego”, lecz co najwyżej o „pozostawaniu we wspólnym gospodarstwie domowym<sup>62</sup>”. Wydaje się, iż to ostatnie sformułowanie, znane zresztą w polskim ustawodawstwie<sup>63</sup> oznacza coś mniej niż „prowadzenie”. Aby uznać, iż osoba prowadzi gospodarstwo domowe musi ona zgodnie z językową interpretacją tego określenia podejmować aktywnie działania związane z funkcjonowaniem gospodarstwa, natomiast „pozostawanie” obejmować może jedynie bierne korzystanie z działania innych osób. Co więcej kryterium pozostawania we wspólnym gospodarstwie domowym zastosowane jest w rozporządzeniu do osób innych niż zdefiniowani w art. 10 ust. 1, a ponadto chodzi o sytuację w państwie pochodzenia. Tego zastrzeżenia zabrakło w ustawie, przez co mogą rodzić się wątpliwości interpretacyjne. Ponadto rozporządzenie nakazuje jedynie ułatwić przyjęcie takich osób należących do rodziny, lecz nie zalicza ich do kręgu członków rodziny z art. 10 ust. 1.

Co więcej, w obecnym brzmieniu art. 2, ust. 1 lit. c definicja członka rodziny obejmuje krewnych i powinowatych obywatela UE pozostających na jego utrzymaniu lub na utrzymaniu małżonka UE, co wykracza poza definicję członków rodziny znaną w europejskim prawie wspólnotowym, gdzie mowa jedynie o utrzymaniu przez obywatela UE. Zauważyć należy, że projektodawca sięgnął również do definicji członków rodziny zawartych w innych wspólnotowych aktach prawnych<sup>64</sup>. Nie udało się jednak stworzyć spójnej i precyzyjnej definicji.

Dodać także należy, iż projekt dyrektywy o prawie obywateli Unii do swobodnego poruszania się i pobytu na terytorium państw członkowskich zawiera zupełnie nową definicję członka rodziny. Ma ona zastąpić tę z art. 10 ust. 1 rozporządzenia<sup>65</sup>. Dyrektywa formułuje następujący katalog osób zaliczanych do grona członków rodziny:

---

<sup>61</sup> Utrzymywanie jako sytuacji faktyczną zdefiniował ETS w wyroku z 18.6.1987 r. w sprawie C-16/85 *Centre public d'aide sociale de Courcelles v. Marie-Christine Leon*, [1987] ECR 2811, pkt 24.

<sup>62</sup> „living under his roof” art. 10 ust. 2 *in fine*.

<sup>63</sup> Por. np. art. 68c ustawy o cudzoziemcach, art. 8, ust. 11 ustawy z 13.10.1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (Dz. U. Nr 137, poz. 887 z późn. zm.).

<sup>64</sup> Por. np. art. 2 dyrektywy 93/96.

<sup>65</sup> Por. art. 35 projektu dyrektywy uchylającego art. 10 i 11 rozporządzenia 1612/68.

- małżonek,
- partner nie będący małżonkiem, o ile ustawodawstwo państwa przyjmującego uznaje związek taki, w jakim żyje obywatel UE i jego partner jako odpowiadający małżeństwu<sup>66</sup>,
- zstępni w linii prostej małżonków lub osób pozostających w związku, o którym mowa powyżej,
- wstępni w linii prostej małżonków lub osób pozostających w związku, o którym mowa powyżej<sup>67</sup>.

Uzasadnieniem tak poważnej zmiany i zerwaniem z kryterium utrzymania lub pozostawiania we wspólnym gospodarstwie domowym jest rozwój krajowego ustawodawstwa dotyczącego związków partnerskich. Uznano też, że żaden rozsądny powód nie uzasadnia ograniczenia możliwości wspólnego korzystania ze swobody przemieszczania się na przykład dzieci, które są niezależne od rodziców<sup>68</sup>.

Art. 2 zawiera również ustawową definicję wykonywania pracy określając szeroko zakres tego pojęcia. Takie rozwiązanie nie budzi zastrzeżeń i wydaje się być prawidłowe, w kontekście różnorodności organizacyjnych form świadczenia pracy. Dodać jednak należy, iż znacząco przekracza zakres znaczeniowy terminu „praca”<sup>69</sup> zdefiniowanego w orzecznictwie w oparciu o art. 39 Traktatu. Na bazie tego przepisu, który posługuje się terminem „pracownik” Trybunał Sprawiedliwości sformułował obiektywne przesłanki, konstytuujące stosunek pracy. Jego istota sprowadza się do świadczenia przez osobę pracy o pewnej wartości ekonomicznej pod kierunkiem innej osoby<sup>70</sup> za wynagrodzeniem<sup>71</sup>. Przesłanki charakteryzujące pracownika, poprzez prace, która świadczy wyczerpują *essentialia negotii* stosunku pracy z polskiego

---

<sup>66</sup> To rozszerzenie zakresu podmiotowego rodziny wynika z przyjęcia przez niektóre państwa członkowskie, takie jak Francja, Holandia czy Niemcy krajowych przepisów sankcjonujących tak zwane związki partnerskie. Związki te muszą spełniać pewne minimum stałości i wspólnego ponoszenia ciężarów życiowych przez partnerów.

<sup>67</sup> Por. art. 2, ust. 2 projektu dyrektywy o prawe obywateli Unii Europejskiej.

<sup>68</sup> Raport wyjaśniający, op. cit., s. 6.

<sup>69</sup> Por. W. Czaplński, *Obserwacje na tle orzecznictwa Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości w zakresie swobody przepływu pracowników* [w:] *Prawo pracy. Część I. Opracowania analityczne*, pod red. M. Matey-Tyrowicz, Warszawa 1998, s. 92–95.

<sup>70</sup> Podobnie J. Galster, C. Mik, op. cit., s. 230; M. Ahlt, M. Szpunar, *Prawo europejskie*, Warszawa 2002, s. 159. Nieco odmiennie formułują definicję W. Czaplński, P. Ostrihansky, P. Saganek, A. Wyrozumska, dodając alternatywny do wymogu świadczenia pracy pod kierunkiem, według poleceń warunków świadczenia pracy dla innej osoby, *Prawo Wspólnot Europejskich. Orzecznictwo*, Warszawa 2001, s. 501.

<sup>71</sup> Por. wyrok ETS z 3.7.1986 r. w sprawie C-66/86 *Deborah Lawrie-Blum v. Land Baden-Württemberg* [1986] ECR 2121, pkt 1.

Kodeksu pracy<sup>72</sup>. Konkludując definicja „wykonywania pracy” zawarta w ustawie o obywatelach UE wykracza poza tę, utrwaloną w orzecznictwie Trybunału. Jest to jednak uzasadnione odwzorowaniem w ustawie regulacji dotyczącej swobody przepływu osób zawartej w kilku wspólnotowych aktach prawnych. Zdefiniowanie pojęcia działalności gospodarczej poprzez odwołanie się do ustawy o działalności gospodarczej jest właściwie i służy zapewnieniu koherentności siatki terminologicznej w polskim systemie prawnym. Zwrócić jednakże należy uwagę, iż wedle intencji ustawodawcy prowadzenie działalności gospodarczej odpowiadać ma tak zwanemu samozatrudnieniu, czy też statusowi pracownika samodzielnego, działającego na własny rachunek. Ten termin znany polskiej doktrynie i literaturze<sup>73</sup> nie został przeniesiony do języka prawnego. W związku z tym postulować należy odpowiednią dbałość o spójność tłumaczenia wspólnotowych aktów prawnych, aby zachować tożsamość terminologiczną<sup>74</sup>.

Pojęcie „nieprzerwanego przebywania” zdefiniowano bardziej liberalnie niż w przypadku ustawy o cudzoziemcach<sup>75</sup>. Sześciomiesięczny okres przerwy w pobycie wykracza ponad limity przyjęte w prawie wspólnotowym – tam przewiduje się trzymiesięczny okres nieobecności<sup>76</sup>.

## 2.4. WJAZD OBYWATELI UNII EUROPEJSKIEJ NA TERYTORIUM RP

Rozdział II zatytułowany „przekraczanie granicy” określa warunki wjazdu podmiotów uprawnionych na podstawie ustawy. Art. 3 ust. 1 przewiduje, iż obywatel Unii może wjechać na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej na podstawie „ważnego dokumentu podróży albo innego dokumentu potwierdzającego jego tożsamość i obywatelstwo”<sup>77</sup>. Jego

---

<sup>72</sup> Por. art. 22 § 1 ustawy z 26.6.1974 r. Kodeks pracy (t.j.: Dz. U. z 1998 r., Nr 21, poz. 94 z późn. zm.).

<sup>73</sup> Por. np. J. Galster, C. Mik, op. cit., s. 232.

<sup>74</sup> Por. art. 44, ust.1, lit. a, pkt i Układu Europejskiego „prawo podejmowania i prowadzenia działalności gospodarczej na zasadzie samozatrudnienia”.

<sup>75</sup> Por. art. 4, pkt 4a ustawy o cudzoziemcach.

<sup>76</sup> Por. rozporządzenie Komisji (EWG) nr 1251/70 z 29.6.1970 r. w sprawie prawa pracowników do pozostania na terytorium państwa członkowskiego po zakończeniu zatrudnienia w tym państwie (O.J. L 142, s. 21–24, art. 4, ust. 1, czy Dyrektywa Rady (EWG) nr 75/34 z 17.12.1974 r. dotyczącej prawa obywateli państwa członkowskiego do pozostania na terytorium innego państwa członkowskiego po zakończeniu prowadzenia działalności gospodarczej (O.J. L 14, p. , art. 4 ust. 1).

<sup>77</sup> Por. art. 5 ust. 1 ustawy o cudzoziemcach przewidujący generalną regułę, zgodnie, z którą „Cudzoziemiec może przekroczyć granicę oraz przebywać na terytorium

treść koresponduje z art. 3 ust. 1 dyrektywy 73/148 oraz art. 3 ust. 1 dyrektywy 68/360<sup>78</sup>. Uznając szerszy znaczeniowo zakres terminu dokument podróży w stosunku do używanego w dyrektywach słowa „paszport” należy zauważyć pewną niezręczność legislacyjną. Stosując alternatywny łącznik „albo” powstaje pewna wątpliwość interpretacyjna czy dokument potwierdzający tożsamość musi być ważny, skoro takie zastrzeżenie poczyniono tylko w stosunku do dokumentu podróży.

Członek rodziny, będący obywatelem państwa trzeciego może wjechać na terytorium RP za okazaniem „ważnego dokumentu podróży oraz wizy”. Wyjątkiem są, zgodnie z ustępem trzecim obywatele tych państw, z którymi Polska zawarła umowę o całkowitym lub częściowym zniesieniu obowiązku wizowego. Konstrukcja wymogów, które muszą spełnić obywatele państw trzecich wydaje się nieprawidłowa. Dnia 15.3.2001 r. Rada wydała rozporządzenie zawierające listę państw, których obywatele muszą posiadać wizy przy przekraczaniu zewnętrznych granic i listę państw, których obywatele są wyłączeni spod tego obowiązku<sup>79</sup>. W związku z walorem prawnym rozporządzenia i jego relacją w stosunku do prawa krajowego *ex lege* zmodyfikuje ono art. 3 ust. 2 i 3 ustawy.

## 2.5. POBYT OBYWATELA UNII EUROPEJSKIEJ NA TERYTORIUM RP

Kolejny, trzeci rozdział ustawy poświęcony jest określeniu warunków pobytu obywateli Unii na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej. Poważne zastrzeżenia, mimo pozytywnej opinii Urzędu Komitetu Integracji Europejskiej<sup>80</sup> budzi redakcja art. 4 ust. 1. Zgodnie z nim pobyt obywatela Unii i członka jego rodziny na terytorium RP przekraczający 3 miesiące „wymaga uzyskania zezwolenia na pobyt lub zezwolenia na pobyt czasowy”. W chwili obecnej nie ma wątpliwości, iż prawo pobytu przekraczającego trzy miesiące w odniesieniu do pracowników oraz innych osób korzystających w analogicznym zakresie ze swobody poruszania się wynika wprost z Traktatu oraz prawa wtórnego<sup>81</sup>. Można

---

Rzeczypospolitej Polskiej, jeżeli posiada ważny dokument podróży oraz wizę, o ile przepisy niniejszej ustawy nie stanowią inaczej.”

<sup>78</sup> W przepisach tych mówi się o „ważnym dowodzie tożsamości lub paszporcie”.

<sup>79</sup> *Council Regulation (EC) No 539/2001 of 15 March 2001 listing the third countries whose nationals must be in possession of visas when crossing the external borders and those whose nationals are exempt from that requirement*, O.J. 2001, L 81/1. Rozporządzenie to zastąpiło wcześniejsze rozporządzenie unieważnione przez ETS.

<sup>80</sup> Opinia z 30.4.2002 r., s. 3.

<sup>81</sup> Por. K. Lenaerts, P. van Nuffel, *Constitutional Law of the European Union*, Londyn 1999, s. 146.

rozważać czy *Resident Permit for a National of a Member State of the EEC*<sup>82</sup>, ma swój odpowiednik (przynajmniej w odniesieniu do kategorii osób, o których mowa powyżej) w zezwoleniu na pobyt czy też w karcie pobytu. *Resident permit* ma bowiem jedynie deklaratoryjny, a nie konstytutywny charakter<sup>83</sup>. W przypadku polskich regulacji, zezwolenie jest decyzją administracyjną o skutku konstytutywnym, a karta pobytu stanowi jedynie dokument poświadczający wydanie stosownej decyzji<sup>84</sup>. W świetle tego kategorię sformułowaną art. 4 ust. 1 ustawy może stanowić podstawę do interpretacji sprzecznej z europejskim prawem wspólnotowym. Ponadto w katalogu przypadków (art. 4 ust. 2), w których nie stosuje się wymogu przewidzianego w art. 4 ust. 1 brakuje stypizowanej w art. 8 ust. 1 lit. c dyrektywy 68/360 sytuacji pracowników sezonowych posiadających umowę o pracę podstemplowaną przez właściwy organ państwa przyjmującego.

Dodać należy, iż w projekcie dyrektywy odmiennie uregulowano kwestię pobytu obywateli państw członkowskich i ich rodzin. Zgodnie z art. 6 pobyt obywateli Unii Europejskiej nie przekraczający sześciu miesięcy wymaga jedynie ważnego dokumentu tożsamości lub paszportu. Państwa członkowskie mogą jedynie żądać zgłoszenia pobytu na swoim terytorium, przy czym termin na dokonanie takiego zgłoszenia nie może być krótszy niż 15 dni. Ewentualne niedopełnienie takiego obowiązku wiązać się może zastosowaniem sankcji przy zachowaniu zasady proporcjonalności i niedyskryminacyjnego traktowania. Takie same obowiązki ciążą na członkach rodziny obywatela Unii. Ponadto ci z nich, którzy są obywatelami państw trzecich i podlegają obowiązkowi wizowemu muszą wystąpić o zezwolenie pobytowe przed upływem terminu ważności wizy.

Zgodnie z art. 8 projektu od obywateli Unii, których pobyt w innym państwie członkowskim przekracza sześć miesięcy można wymagać zarejestrowania przed właściwymi organami. Świadectwo rejestracji (*certificate of registration*) stanowi dowód prawa pobytu, a niedopełnienie obowiązku wystąpienia o nie może spowodować zastosowanie niedyskryminacyjnych i proporcjonalnych sankcji. Aby otrzymać świadectwo, należy spełnić warunki uzyskania prawa pobytu na okres dłuższy niż sześć miesięcy przewidziane w art. 7 projektu dyrektywy<sup>85</sup>. Pod-

---

<sup>82</sup> Zgodnie z art. 4 ust. 2 dyrektywy 68/360 musi ono zawierać oświadczenie o treści sprecyzowanej w załączniku do dyrektywy.

<sup>83</sup> Por. wyrok ETS z 8.4.1976 r. w sprawie C 48/75 *Royer*, [1976] ECR 497, pkt 50.

<sup>84</sup> P. Stachańczyk, op. cit., s. 15.

<sup>85</sup> Warunki uzyskania prawa długoterminowego pobytu:

— możliwość podjęcia działalności zawodowej,

sumowując, w przypadku przyjęcia dyrektywy, regulacje zawarte w art. 4 stracą całkowicie swą aktualność.

#### 2.5.1. WARUNKI UZYSKANIA ZEZWOLENIA NA POBYT

Artykuł 5 przewiduje szczegółowe wymogi, które należy spełnić, aby uzyskać zezwolenie na pobyt. Rozwiązania merytoryczne w nim zawarte zaczerpnięte są wprost z prawa wspólnotowego. Ustawodawca sięgnął po regulacje zawarte między innymi w art. 4 dyrektywy 68/360, art. 1 dyrektywy 90/364, art. 1–3 rozporządzenia 1251/70 (powtórzenie treści przepisu rozporządzenia budzi zastrzeżenia natury systemowej).

Nie budzi zastrzeżeń treść art. 5 ust. 1 i 2, natomiast pewne wątpliwości można sformułować w odniesieniu do art. 5, ust. 3. Wedle intencji projektodawcy miały one stanowić odbicie regulacji zawartych w rozporządzeniu 1251/70. Podtrzymując zastrzeżenia, co do koncepcji powielania w ustawie treści rozporządzeń wspólnotowych zauważyć należy, iż w ustawie nie uwzględniono wszystkich przewidzianych tam przypadków. W porównaniu z art. 2 rozporządzenia brakuje sytuacji stypizowanej w ust. 1 lit. c a dotyczącej pracownika, który po trzyletnim nieprzerwanym okresie zatrudnienia i zamieszkiwania na terytorium państwa przyjmującego podjął prace na terytorium innego państwa członkowskiego, lecz zamieszkuje nadal na terytorium pierwszego państwa, do którego wraca codziennie lub przynajmniej raz w tygodniu. Należy zauważyć, iż obywatele Unii Europejskiej będą mogli mimo braku w ustawie odpowiednich rozwiązań powołać się wprost na art. 2, ust. 1 lit c rozporządzenia.

Artykuł 6 przewiduje, iż okres ważności zezwolenia na pobyt wynosi 5 lat. Taki termin jest zgodny z minimalnym okresem ważności zezwolenia ustanowionym w art. 6 ust. 1 lit. b *in principio* dyrektywy 68/360. Dyrektywa wymaga także automatycznego przedłużania ważności zezwolenia po upływie czasu, na jaki zostało wydane<sup>86</sup>. Warunek ten spełnia przewidziany w ustawie tryb wydawania ponownego zezwolenia, w szczególności specyficzna sytuacja stypizowana w art. 6 ust. 3 odpowiada treści art. 7, ust. 2 dyrektywy 68/360.

Kolejny artykuł ustawy dotyczy zezwolenia na pobyt czasowy. Pewne wątpliwości budzi wprowadzenie w ustawie dwóch rodzajów zezwoleń: na pobyt i pobyt czasowy. Różnica między nimi sprowadza się przede

- 
- zasoby wystarczające na pokrycie kosztów pobytu bez uciekania się do świadczeń z pomocy państwowej,
  - posiadanie pełnego ubezpieczenia zdrowotnego,
  - członkowie rodziny muszą również spełniać powyższe warunki.

<sup>86</sup> Por. art. 6 ust. 1 lit. b *in fine*.

wszystkim do okresu ważności. U podstaw takiego rozwiązania legła być może zasada automatycznego odnawiania pięcioletniego zezwolenia, choć z drugiej strony zauważyć należy, iż roczne „studenckie” zezwolenie jest do czasu ukończenia studiów także automatycznie odnawiane<sup>87</sup>. Ponadto wskazać należy, iż we wspólnotowych aktach prawnych operuje się jednolitym terminem *resident permit*. Niepotrzebna dywersyfikacja terminologiczna jest wątpliwa tym bardziej, że użycie jednolitego pojęcia „zezwolenia na pobyt” w ustawie nie przeciwstawiałoby się ustaleniu różnych okresów ważności i warunków jego wydania.

Pomijając te zastrzeżenia należy uznać, iż terminy zezwoleń pobytowych przewidziane w art. 7 są zgodne z prawodawstwem wspólnotowym<sup>88</sup>.

W art. 8 ust. 1 przewidziano automatyczne objęcie zezwoleniem pobytowym członków rodziny obywatela Unii co nie budzi zastrzeżeń. Natomiast pewne wątpliwości podnieść należy w odniesieniu do zakazu przewidzianego w art. 8 ust. 2. Zgodnie z nim zezwolenie na pobyt czasowy studenta nie może obejmować jego krewnych i powinowatych. Wedle uzasadnienia przepis tej treści odpowiada art. 1 ust. 3 dyrektywy 90/364 oraz art. 1 dyrektywy 93/96<sup>89</sup>. Pierwsze odwołanie należy uznać za omyłkowe gdyż art. 1 dyrektywy 90/364 ma jedynie 2 ustępy. Z kolei art. 1 dyrektywy 93/96 przewiduje, iż prawo pobytu dla małżonka i zstępnych pozostających na utrzymaniu studenta<sup>90</sup>. Ponadto uprawnienie wskazanych członków rodziny, na których rozciąga się zależne prawo pobytu nie jest kwestionowane w doktrynie<sup>91</sup>. Treść art. 8 ust. 2

---

<sup>87</sup> Art. 8 ust. 2 ustawy i art. 1 ust. 1 dyrektywy 93/96.

<sup>88</sup> W szczególności por. wyrok z 26.2.1991 r. w sprawie C-292/89 *The Queen Immigration Appeal Tribunal, ex parte Gustaff Desiderius Antonissen* [1991] ECR 754, pkt 22.

<sup>89</sup> Uzasadnienie s. 6. Ocena zgodności art. 9 z prawem wspólnotowym została pominięta w cytowanej wyżej opinii Urzędu Komitetu Integracji Europejskiej.

<sup>90</sup> *In order to lay down conditions to facilitate the exercise of the right of residence and with a view to guaranteeing access to vocational training in a non-discriminatory manner for a national of a Member State who has been accepted to attend a vocational training course in another Member State, the Member States shall recognize the right of residence for any student who is a national of a Member State and who does not enjoy that right under other provisions of Community law, and for the student's spouse and their dependent children, where the student assures the relevant national authority, by means of a declaration or by such alternative means as the student may choose that are at least equivalent, that he has sufficient resources to avoid becoming a burden on the social assistance system of the host Member State during their period of residence, provided that the student is enrolled in a recognized educational establishment for the principal purpose of following a vocational training course there and that he is covered by sickness insurance in respect of all risks in the host Member State.*

<sup>91</sup> Por. J. Galster, C. Mik, op. cit., s. 234.

ustawy nie uwzględnia tego uprawnienia. Zakaz przewidziany w art. 8 ust. 2 jest tym bardziej niezrozumiały, iż zarówno w europejskim prawie wspólnotowym, jak i prawie polskim chroniony jest podobny zakres praw człowieka. W uniwersalnym ich katalogu znajduje się między innymi obowiązek poszanowania życia rodzinnego<sup>92</sup>. Niemożność wspólnego pobytu w Polsce najbliższych członków rodziny studenta to ewidentne naruszenie prawa do życia rodzinnego.

## 2.6. KLAUZULA *ORDRE PUBLIC*

Kolejnym przepisem, który budzi wątpliwości, co do zgodności z prawem wspólnotowym jest art. 11. Zawiera on klauzule ochronne pozwalające na odmowę udzielenia zezwolenia na pobyt. Skonstatować należy, iż wspólnotowe przepisy stanowiące wzorzec normatywny mają węższy zakres niż art. 11. Pojawiają się w nich bowiem zastrzeżenia porządku i bezpieczeństwa publicznego oraz zdrowia publicznego (klauzula *ordre public*), natomiast nie ma mowy o „zagrożeniu dla bezpieczeństwa i obronności państwa”<sup>93</sup>. Analizując treść tego przepisu przypomnieć należy, iż Europejski Trybunał Sprawiedliwości w szeregu orzeczeń doprecyzował i uszczegółowił zakres klauzul ochronnych<sup>94</sup>. Przede wszystkim podkreślić jednak trzeba wyjątkowy charakter ograniczeń swobody przepływu osób. Klauzula *ordre public* jako wyjątek od zasady nie może być interpretowana rozszerzająco. Trudno świetle tego uznać za dopuszczalne dodanie do klasycznej wspólnotowej formuły względów bezpieczeństwa i obronności. Jakkolwiek ocena możliwości powołania się na klauzule ochronne musi być relatywizowana do sytuacji krajowej, odmiennej w poszczególnych państwach członkowskich, to jej rozszerzenie w ustawodawstwie państwa członkowskiego wydaje się sprzeczne z wymogami zgodności z prawem wspólnotowym. Jeśliby uznać, iż bezpieczeństwo i obronność państwa zawierają się w „bezpieczeństwie publicznym” nie ma potrzeby umieszczenia takiego wymogu

---

<sup>92</sup> Na temat ochrony rodziny por. C. Mik, *Ochrona rodziny w europejskim prawie wspólnotowym* [w:] *Prawa rodziny – prawa w rodzinie w świetle standardów międzynarodowych. Materiały krajowej konferencji naukowej, Toruń 22–23.10.1998 r.*, pod red. T. Jasudowicza, Toruń 1999, s. 135–157; H. Stalford, *Regulating family life in post-Amsterdam Europe*, „*European Law Review*” 2003, nr 1, s. 39–53.

<sup>93</sup> Art. 12, ust. 1 *in fine*.

<sup>94</sup> Por. np. wyrok ETS z 4.12.1974 r. w sprawie C 41–74 *Yvonne van Duyn v. Home Office* [1974] ECR 1337, pkt 17–24; wyrok z 28.10. 1975 r. w sprawie C 36–75 *Roland Rutili v. Ministre de l'intérieur* [1975] ECR 1219, pkt 26–28.



w ustawie. Jeśli natomiast intencją prawodawcy było rozszerzenie zakresu klauzuli *ordre public* stanowi to nadmierne ograniczenie swobody przepływu osób.

Podobne zastrzeżenia sformułować należy w odniesieniu do dyspozycji art. 14. Zawiera on delegację ustawową dla ministra właściwego do spraw zdrowia do wydania rozporządzenia z wykazem chorób, które uznaje się za zagrażające zdrowiu publicznemu. Zgodnie z art. 4 ust. 1 dyrektywy 64/221, jedynie choroby lub upośledzenia znajdujące się liście stanowiącej załącznik do dyrektywy chorób mogą uzasadniać odmowę zezwolenia na wjazd lub odmowę wydania pierwszego zezwolenia na pobyt. W związku z tym delegacja ustawowa winna zawierać wyraźną wskazówkę, iż wykaz chorób odpowiadac powinien zakresowi chorób oraz upośledzeń określonego w tym załączniku. Ponadto ustawa stanowi, iż rozporządzenie zawierać ma wykaz chorób, pomijając problem upośledzeń (*disabilities*), o których mowa w dyrektywie. Powstaje więc wątpliwość, czy na gruncie obowiązującej ustawy właściwy minister może zawrzeć w swym rozporządzeniu dopuszczalne przez prawo wspólnotowe na przykład głębokie zaburzenia psychiczne i umysłowe, psychozy, narkomanię. Wydaje się, iż delegacja ustawowa nie pozwala na to, a konsekwencja tego są kolejne wątpliwości co do tego, czy takie stany mogą być uznane za zagrażające zdrowiu publicznemu *ergo* stanowić legalną podstawą ograniczenia swobody przepływu osób. Wydaje się, że mimo niepełnej delegacji ustawowej, ograniczenie takie jest dopuszczalne, choć wskazana niedoskonałość legislacyjna zakłóca przejrzystości rozwiązań prawnych w tym zakresie. W ustawie brakuje również zastrzeżenia, iż wystąpienie chorób lub upośledzeń po wydaniu pierwszego zezwolenia nie będzie miało wpływu na jego odnowienie<sup>95</sup>.

## 2.7. KARTA I DOKUMENT POBYTU

Artykuły od 13 do 16 dotyczą karty i dokumentu pobytu. Zasadniczo odpowiadają one wymogom stawianym w prawie wspólnotowym w odniesieniu do *resident permit* i dokumentu potwierdzającego prawo pobytu członka rodziny, który ma obywatelstwo państwa trzeciego. Podkreślić można niedoskonały charakter norm zawartych w art. 14 ust. 2 i 3. Obowiązek zwrotu w określonych przypadkach karty czy dokumentu pobytu nie jest zagrożony żadną sankcją i trudno przypuszczać aby był skutecznie egzekwowany

---

<sup>95</sup> Art. 4 ust. 2 dyrektywy 64/221.

Opłata za wydanie karty lub dokumentu pobytu w wysokości równej opłaty za wydanie obywatelowi polskiemu dowodu osobistemu jest zgodna z regulacjami unijnymi i respektuje zasadę narodowego traktowania obywateli UE.

## 2.8. TRYB POSTĘPOWANIA I WŁAŚCIWOŚĆ ORGANÓW

Ustawowe przepisy wiążące się z postępowaniem i właściwością organów nie budzą zastrzeżeń z punktu widzenia ich zgodności z regulacjami wspólnotowymi. W szczególności zastosowanie odwołanie do przepisów kodeksu postępowania administracyjnego (art. 20) gwarantuje minimum praw procesowych (dwuinstancyjność, kontrola sądowa) zainteresowanym osobom. Właściwość wojewodów oraz wskazanie Prezesa Urzędu do Spraw Repatriacji i Cudzoziemców jako organ odwoławczego koresponduje z procedurą sprawdzoną w ustawie o cudzoziemcach.

## 3. PODSUMOWANIE

Ustawa o obywatelach Unii Europejskiej mimo pewnych niedoskonałości legislacyjnych i językowych stanowi konieczny element polskiego systemu prawnego. Zapewnienie poszanowania wspólnotowej zasady swobody przepływu osób, mimo asymetrycznej sytuacji Polski w relacjach z większością państw członkowskich w tej materii, jest ewidentnym przykładem otwierania polskiego prawa na osiągnięcia europejskiego prawa wspólnotowego. Ambitny plan inkorporowania w ramach jednej ustawy rozwiązań zawartych w kilkunastu aktach prawnych nawiązuje do koncepcji jednej dyrektywy zastępującej i systematyzującej dotychczasowy dorobek prawa wspólnotowego. Podkreślić jednak należy, iż postanowienia ustawy, o ile wzmiankowany projekt dyrektywy przerodzi się w obowiązujący akt prawny w dużej mierze staną się nieaktualne. Prawdopodobnie jeszcze przed wejściem Polski do Unii Europejskiej powstanie problem dostosowania krajowych regulacji do regulacji wspólnotowych powstałych po zakończeniu negocjacji, a przed ratyfikacją traktatu akcesyjnego.

## USTAWA

z dnia 27 lipca 2002 r.

### **o zasadach i warunkach wjazdu i pobytu obywateli państw członkowskich Unii Europejskiej oraz członków ich rodzin na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej**

#### **Rozdział 1. PRZEPISY OGÓLNE**

##### **Art. 1.**

1. Ustawa określa zasady i warunki wjazdu i pobytu na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej obywateli państw członkowskich Unii Europejskiej oraz członków ich rodzin.

2. Przepisy ustawy dotyczące obywateli państw członkowskich Unii Europejskiej i członków ich rodzin stosuje się do obywateli państw Europejskiego Obszaru Gospodarczego, 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. 2.**

Ilekrót w ustawie jest mowa o:

- 1) obywatelu Unii – oznacza to obywatela państwa członkowskiego Unii Europejskiej nieposiadającego obywatelstwa polskiego,
- 2) członku rodziny – oznacza to:
  - a) nieposiadającą obywatelstwa polskiego osobę pozostającą z obywatelem Unii w związku małżeńskim uznawanym przez przepisy obowiązujące w Rzeczypospolitej Polskiej,
  - b) nieposiadającego obywatelstwa polskiego zstępnego obywatela Unii mającego mniej niż 21 lat lub prowadzącego z nim wspólne gospodarstwo domowe,
  - c) nieposiadających obywatelstwa polskiego krewnego i powinowatego obywatela Unii w linii prostej, pozostającego na utrzymaniu jego lub jego małżonka lub prowadzącego z nimi wspólne gospodarstwo domowe,
- 3) wykonywaniu pracy – oznacza to wykonywanie pracy na podstawie stosunku pracy, stosunku służbowego, umowy o pracę nakładczą, umowy agencyjnej, umowy zlecenia, umowy o dzieło albo w okresie członkostwa w rolniczej spółdzielni produkcyjnej lub spółdzielni kółek rolniczych, a także pełnienie funkcji w organach osób prawnych,
- 4) działalności gospodarczej – oznacza to działalność gospodarczą w rozumieniu ustawy z dnia 19 listopada 1999 r. – Prawo działalności gospodarczej (Dz.U. Nr 101, poz. 1178, z 2000 r. Nr 86, poz. 958

- i Nr 114, poz. 1193, z 2001 r. Nr 49, poz. 509, Nr 67, poz. 679, Nr 102, poz. 1115 i Nr 147, poz. 1643 oraz z 2002 r. Nr 1, poz. 2),
- 5) wykonywaniu wolnego zawodu – oznacza to osobiste świadczenie, na własny rachunek, pracy lub usług przez osobę posiadającą specjalistyczną wiedzę fachową, potwierdzoną odpowiednimi uprawnieniami nadanymi przez powołane do tego organy, a w szczególności pracę lub usługi wykonywane przez: lekarzy wszystkich specjalności, techników dentystycznych, felczerów, położnych, pielęgniarki, prawników, ekonomistów, księgowych, brokerów ubezpieczeniowych, doradców podatkowych, inżynierów, architektów, techników budowlanych, geodetów, rzeczników patentowych, rzeczoznawców majątkowych oraz tłumaczy,
  - 6) nieprzerwanym przebywaniu – oznacza to pobyt na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej przez okres ważności karty pobytu obywatela Unii Europejskiej lub dokumentu pobytu, jeżeli przerwy w pobycie nie były dłuższe niż 6 miesięcy w roku kalendarzowym, z wyłączeniem przypadku odbywania służby wojskowej,
  - 7) dokumencie podróży – oznacza to 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,
  - 8) karcie pobytu obywatela Unii Europejskiej – oznacza to dokument wydany przez właściwy organ Rzeczypospolitej Polskiej obywatelowi Unii, który posiada zezwolenie na pobyt lub na pobyt czasowy na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej,
  - 9) dokumencie pobytu – oznacza to dokument wydany przez właściwy organ Rzeczypospolitej Polskiej członkowi rodziny obywatela Unii, niebędącemu obywatelem Unii, który posiada zezwolenie na pobyt lub na pobyt czasowy na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej.

## **Rozdział 2. PRZEKRACZANIE GRANICY**

### **Art. 3.**

1. Obywatel Unii może wjechać na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej na podstawie ważnego dokumentu podróży albo innego dokumentu potwierdzającego jego tożsamość i obywatelstwo.

2. Członek rodziny niebędący obywatelem Unii może wjechać na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej na podstawie ważnego dokumentu podróży oraz wizy.

3. Obowiązek posiadania wizy, o którym mowa w ust. 2, nie dotyczy obywatela państwa, z którym Rzeczpospolita Polska zawarła umowę międzynarodową o częściowym lub całkowitym zniesieniu obowiązku wizowego.

### **Rozdział 3. ZASADY POBYTU NA TERYTORIUM RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ**

#### **Art. 4.**

1. Pobyt obywatela Unii i członka jego rodziny na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej przekraczający okres 3 miesiące wymaga uzyskania zezwolenia na pobyt lub zezwolenia na pobyt czasowy.

2. Wymogu, o którym mowa w ust. 1, nie stosuje się do obywatela Unii, który wykonuje pracę, wolny zawód lub prowadzi działalność gospodarczą, na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, zachowując miejsce stałego pobytu na terytorium innego państwa członkowskiego Unii Europejskiej, do którego powraca codziennie lub co najmniej raz w tygodniu.

#### **Art. 5.**

1. Zezwolenia na pobyt udziela się obywatelowi Unii, jeżeli:

- 1) zamierza wykonywać albo wykonuje pracę, wolny zawód lub zamierza prowadzić albo prowadzi działalność gospodarczą, na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej przez okres przekraczający 12 miesięcy albo
- 2) posiada ubezpieczenie zdrowotne oraz środki wystarczające do pokrycia kosztów pobytu bez potrzeby korzystania ze świadczeń pomocy społecznej.

2. Środki, o których mowa w ust. 1 pkt 2, uważa się za wystarczające do pokrycia kosztów pobytu bez potrzeby korzystania ze świadczeń pomocy społecznej, jeżeli przekraczają wysokość dochodu na jednego członka gospodarstwa domowego, od której przyznaje się świadczenia pieniężne z pomocy społecznej na podstawie ustawy z dnia 29 listopada 1990 r. o pomocy społecznej (Dz.U. z 1998 r. Nr 64, poz. 414, Nr 106, poz. 668, Nr 117, poz. 756 i Nr 162, poz. 1118 i 1126, z 1999 r. Nr 20, poz. 170, Nr 79, poz. 885 i Nr 90, poz. 1001, z 2000 r. Nr 12, poz. 136 i Nr 19, poz. 238 oraz z 2001 r. Nr 72, poz. 748, Nr 88, poz. 961, Nr 89, poz. 973, Nr 111, poz. 1194, Nr 122, poz. 1349 i Nr 154, poz. 1792).

3. Zezwolenia na pobyt udziela się obywatelowi Unii, który:

- 1) w chwili zaprzestania wykonywania pracy, wolnego zawodu lub prowadzenia działalności gospodarczej osiągnął wiek emerytalny określony przez polskie przepisy dotyczące ubezpieczenia emerytalnego i wykonywał pracę, wolny zawód lub prowadził działalność gospodarczą, na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej przez okres co najmniej 12 ostatnich miesięcy oraz przebywa nieprzerwanie na tym terytorium przez okres co najmniej 3 lat,
- 2) zaprzestał wykonywania pracy, wolnego zawodu lub prowadzenia działalności gospodarczej, na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej na skutek trwałej niezdolności do pracy i przebywa nieprzerwanie na tym terytorium przez okres co najmniej 2 lat – choćby warunki określone w ust. 1 nie były spełnione, jeżeli z wnioskiem o ponowne wydanie zezwolenia

na pobyt wystąpił nie później niż przed upływem 2 lat od dnia, w którym posiadane przez niego zezwolenie na pobyt utraciło ważność.

4. Zezwolenia na pobyt udziela się obywatelowi Unii, który zaprzestał wykonywania pracy, wolnego zawodu lub prowadzenia działalności gospodarczej, na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej na skutek trwałej niezdolności do pracy, wynikającej z wypadku przy pracy lub choroby zawodowej, choćby warunki określone w ust. 1 nie były spełnione, jeżeli z wnioskiem o wydanie zezwolenia na pobyt wystąpił nie później niż przed upływem 2 lat od dnia, w którym nastąpiło zdarzenie, w wyniku którego zaprzestał wykonywania pracy, wolnego zawodu lub prowadzenia działalności gospodarczej, na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej lub jeżeli wystąpił z wnioskiem o ponowne wydanie zezwolenia na pobyt nie później niż przed upływem 2 lat od dnia, w którym posiadane przez niego zezwolenie na pobyt utraciło ważność.

5. Zezwolenia na pobyt udziela się członkowi rodziny obywatela Unii, który zmarł w wyniku wypadku przy pracy lub choroby zawodowej w okresie wykonywania pracy, wolnego zawodu lub prowadzenia działalności gospodarczej na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, choćby warunki określone w ust. 1 nie były spełnione, jeżeli zdarzenie, w wyniku którego obywatel Unii zmarł, nastąpiło przed uzyskaniem przez niego zezwolenia na pobyt.

#### **Art. 6.**

1. Zezwolenia na pobyt udziela się na 5 lat, licząc od daty jego wydania.

2. Zezwolenie na pobyt przedłuża się po upływie okresu, o którym mowa w ust. 1, na kolejne 5-letnie okresy, z zastrzeżeniem ust. 3, na wniosek obywatela Unii, jeżeli spełnia on warunki wymagane do uzyskania zezwolenia na pobyt, z zastrzeżeniem ust. 4.

3. Jeżeli obywatel Unii przebywa na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej w związku z wykonywaniem pracy i w dniu złożenia wniosku o pierwsze przedłużenie zezwolenia na pobyt, pozostaje bez pracy z przyczyn przez siebie niezawinionych, jednak nie dłużej niż 12 miesięcy, zezwolenie na pobyt przedłuża się na okres 12 miesięcy.

4. Wymogu, o którym mowa w art. 5 ust. 1 pkt 2, nie stosuje się do obywatela Unii, o którym mowa w art. 5 ust. 3 i 4.

#### **Art. 7.**

1. Zezwolenia na pobyt czasowy udziela się obywatelowi Unii, który posiada środki i ubezpieczenie, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 2, i na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej:

- 1) podejmuje studia lub
- 2) zamierza wykonywać albo wykonuje pracę, wolny zawód lub zamierza prowadzić albo prowadzi działalność gospodarczą przez okres od 3 do 12 miesięcy, lub
- 3) poszukuje pracy.

2. Zezwolenia na pobyt czasowy udziela się w przypadku, o którym mowa w ust. 1 w:

- 1) pkt 1 – na jeden rok,
  - 2) pkt 2 – na okres wykonywania pracy, wynikający z pisemnego oświadczenia pracodawcy lub podmiotu upoważnionego do powierzenia obywatelowi Unii wykonywania pracy, o zamiarze powierzenia wykonywania pracy lub zaświadczenia o wykonywaniu pracy, wskazujących okres zatrudnienia, lub na okres wykonywania wolnego zawodu lub prowadzenia działalności gospodarczej,
  - 3) pkt 3 – na 6 miesięcy.
3. Zezwolenie na pobyt czasowy, o którym mowa w ust. 2 pkt 1, przedłuża się na kolejne okresy roczne, jednakże nie dłużej niż do dnia ukończenia studiów.

#### **Art. 8.**

1. Zezwolenie na pobyt oraz zezwolenie na pobyt czasowy udzielone obywatelowi Unii obejmuje członka rodziny obywatela Unii.
2. Zezwolenie na pobyt czasowy udzielone w związku z podjęciem studiów, nie może obejmować krewnych i powinowatych obywatela Unii ubiegającego się o to zezwolenie.

#### **Art. 9.**

W przypadku gdy członek rodziny nie został objęty decyzją o zezwoleniu na pobyt lub decyzją o zezwoleniu na pobyt czasowy, a wystąpiły okoliczności uzasadniające objęcie go taką decyzją, wydaną uprzednio decyzję w tej sprawie zmienia się.

#### **Art. 10.**

1. W przypadku gdy zezwolenie na pobyt udzielone obywatelowi Unii obejmuje także członka rodziny, w razie śmierci obywatela Unii, członek rodziny zachowuje prawo pobytu na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej na podstawie tego zezwolenia, o ile spełnia warunki, o których mowa w art. 5 ust. 1.
2. Wymogu spełnienia warunków, o których mowa w art. 5 ust. 1, nie stosuje się do:
  - 1) małoletniego członka rodziny obywatela Unii,
  - 2) członków rodziny obywatela Unii, o którym mowa w art. 5 ust. 3 i 4.

#### **Art. 11.**

1. Obywatelowi Unii i członkowi jego rodziny, można odmówić udzielenia zezwolenia na pobyt albo zezwolenia na pobyt czasowy, wyłącznie ze względu na konieczność ochrony porządku i bezpieczeństwa publicznego, ochrony zdrowia publicznego lub ze względu na zagrożenie dla bezpieczeństwa i obronności państwa.
2. Przepis ust. 1 stosuje się do przedłużania zezwolenia na pobyt i zezwolenia na pobyt czasowy, z tym że odmowa przedłużenia tych zezwoleń nie może nastąpić ze względu na konieczność ochrony zdrowia publicznego.

3. W decyzji o odmowie udzielenia lub przedłużenia zezwolenia na pobyt albo na pobyt czasowy określa się termin opuszczenia terytorium Rzeczypospolitej Polskiej przez obywatela Unii i członka jego rodziny.

4. Termin, o którym mowa w ust. 3 nie może być krótszy niż:

- 1) 15 dni od dnia, w którym decyzja o odmowie udzielenia zezwolenia na pobyt albo na pobyt czasowy stała się ostateczna,
- 2) 30 dni od dnia, w którym decyzja o odmowie przedłużenia zezwolenia na pobyt albo na pobyt czasowy stała się ostateczna.

#### **Art. 12.**

Minister właściwy do spraw zdrowia określi, w drodze rozporządzenia, wykaz chorób uznanych za zagrażające zdrowiu publicznemu, z powodu których można odmówić zezwolenia na pobyt lub pobyt czasowy obywatelowi Unii i członkowi jego rodziny, uwzględniając zalecenia wydane w tym zakresie przez Światową Organizację Zdrowia.

#### **Art. 13.**

1. Obywatelowi Unii, któremu udzielono zezwolenia na pobyt lub zezwolenia na pobyt czasowy albo przedłużono te zezwolenia, wydaje się kartę pobytu obywatela Unii Europejskiej na okres ważności udzielonego zezwolenia.

2. Członkowi rodziny niebędącemu obywatelem Unii, któremu udzielono zezwolenia na pobyt lub zezwolenia na pobyt czasowy albo przedłużono te zezwolenia, wydaje się dokument pobytu.

#### **Art. 14.**

1. Karta pobytu obywatela Unii Europejskiej i dokument pobytu określają rodzaj udzielonego zezwolenia, okres ich ważności oraz zawierają imię i nazwisko osoby, której zostały wydane.

2. Obywatel Unii i członek rodziny jest obowiązany niezwłocznie zwrócić posiadaną kartę pobytu obywatela Unii Europejskiej lub dokument pobytu organowi, który je wydał w przypadku nabycia obywatelstwa polskiego lub cofnięcia zezwolenia na pobyt lub zezwolenia na pobyt czasowy.

3. W razie zgonu obywatela Unii lub członka rodziny niebędącego obywatelem Unii obowiązek zwrotu karty pobytu obywatela Unii Europejskiej lub dokumentu pobytu spoczywa na osobach obowiązanych do zgłoszenia zgonu na podstawie przepisów o aktach stanu cywilnego.

#### **Art. 15.**

Karta pobytu obywatela Unii Europejskiej i dokument pobytu podlegają wymianie w przypadku:

- 1) zmiany nazwiska lub imienia,
- 2) zmiany adresu lub innych danych, które wpisuje się do karty pobytu (dokumentu pobytu),
- 3) zmiany wyglądu utrudniającego ustalenie tożsamości obywatela Unii lub członka rodziny,



- 4) uszkodzenia dotychczas posiadanej karty pobytu obywatela Unii Europejskiej lub dokumentu pobytu w stopniu utrudniającym posługiwanie się nimi,
- 5) utraty dotychczas posiadanej karty pobytu obywatela Unii Europejskiej lub dokumentu pobytu.

**Art. 16.**

Za wydanie karty pobytu obywatela Unii Europejskiej i dokumentu pobytu pobiera się opłatę w kwocie równej wysokości opłaty za wydanie obywatelowi polskiemu dowodu osobistego.

**Art. 17.**

1. Zezwolenie na pobyt udzielone obywatelowi Unii cofa się, jeżeli:
  - 1) nie posiada ubezpieczenia zdrowotnego albo nie posiada środków wystarczających do pokrycia kosztów pobytu bez potrzeby korzystania ze świadczeń pomocy społecznej, z zastrzeżeniem ust. 2–4, lub
  - 2) wymaga tego ochrona porządku i bezpieczeństwa publicznego albo bezpieczeństwo i obronność państwa.
2. Zezwolenia na pobyt udzielonego obywatelowi Unii, który:
  - 1) w chwili zaprzestania wykonywania pracy, wykonywania wolnego zawodu lub prowadzenia działalności gospodarczej osiągnął wiek emerytalny określony przez polskie przepisy dotyczące ubezpieczenia emerytalnego i wykonywał pracę, wykonywał wolny zawód lub prowadził działalność gospodarczą na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej przez okres co najmniej 12 ostatnich miesięcy oraz przebywa nieprzerwanie na tym terytorium przez okres co najmniej 3 lat,
  - 2) zaprzestał wykonywania pracy, wykonywania wolnego zawodu lub prowadzenia działalności gospodarczej na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej na skutek trwałej niezdolności do pracy i przebywa nieprzerwanie na tym terytorium przez okres co najmniej 2 lat,
  - 3) zaprzestał wykonywania pracy, wykonywania wolnego zawodu lub prowadzenia działalności gospodarczej na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej na skutek trwałej niezdolności do pracy, wynikającej z wypadku przy pracy lub choroby zawodowej – nie cofa się, choćby środki na pokrycie kosztów pobytu były niewystarczające.
3. Zezwolenia na pobyt udzielonego członkowi rodziny, o którym mowa w art. 5 ust. 5, nie cofa się, choćby środki na pokrycie kosztów pobytu były niewystarczające.
4. W przypadkach, o których mowa w ust. 1 pkt 1, zezwolenia na pobyt nie cofa się, jeżeli obywatel Unii przebywa na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej w związku z wykonywaniem pracy przez okres przekraczający 12 miesięcy i pozostaje bez pracy z przyczyn przez siebie niezawinionych.
5. Zezwolenie na pobyt czasowy cofa się w przypadkach, o których mowa w ust. 1, a także jeżeli właściwy organ stwierdzi, że obywatel Unii:
  - 1) utracił status studenta lub

2) zaprzestał wykonywania pracy, wolnego zawodu lub prowadzenia działalności gospodarczej lub

3) zaprzestał poszukiwania pracy.

6. W decyzji o cofnięciu zezwolenia na pobyt lub zezwolenia na pobyt czasowy wydanej w przypadku, o którym mowa w ust. 1 pkt 2, określa się termin opuszczenia terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, nie krótszy niż 30 dni, od dnia, w którym decyzja stała się ostateczna.

#### **Art. 18.**

1. Obywatel Unii lub członek rodziny może być wydalony z terytorium Rzeczypospolitej Polskiej jedynie ze względu na konieczność ochrony porządku i bezpieczeństwa publicznego oraz ze względu na zagrożenie dla bezpieczeństwa i obronności państwa.

2. Decyzja o wydaleniu powoduje z mocy prawa cofnięcie zezwolenia na pobyt lub zezwolenia na pobyt czasowy.

### **Rozdział 4. TRYB POSTĘPOWANIA I WŁAŚCIWOŚĆ ORGANÓW**

#### **Art. 19.**

Postępowanie w sprawach uregulowanych w ustawie prowadzi się według przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego, o ile przepisy ustawy nie stanowią inaczej.

#### **Art. 20.**

1. Zezwolenia na pobyt i zezwolenia na pobyt czasowy udziela się i przedłuża się je na wniosek obywatela Unii.

2. Wniosek, o którym mowa w ust. 1, powinien zawierać następujące dane osobowe obywatela Unii i członka rodziny, z którym zamierza on przebywać na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej:

- 1) imię i nazwisko,
- 2) imię ojca,
- 3) datę, miejscowość i kraj urodzenia,
- 4) płeć,
- 5) obywatelstwo,
- 6) adres do korespondencji.

3. Obywatel Unii jest obowiązany przedstawić ważny dokument podróży albo inny dokument potwierdzający jego tożsamość i obywatelstwo.

#### **Art. 21.**

1. Jeżeli wniosek o udzielenie lub przedłużenie zezwolenia na pobyt lub zezwolenia na pobyt czasowy obejmuje członka rodziny, obywatel Unii jest obowiązany dołączyć do wniosku:

- 1) dokumenty potwierdzające zawarcie małżeństwa, istnienie stosunku pokrewieństwa lub powinowactwa z członkiem rodziny,

- 2) dokument potwierdzający fakt pozostawania członka rodziny na jego utrzymaniu lub prowadzenia z nim wspólnego gospodarstwa domowego w kraju pochodzenia lub państwie, z którego przybył,
  - 3) pisemną zgodę, o której mowa w ust. 3.
2. Przepisu ust. 1 pkt 2 nie stosuje się do małżonka obywatela Unii, który nie pozostaje na jego utrzymaniu.
3. W przypadku gdy wniosek obejmuje małżonka lub innego członka rodziny, który ukończył 16 lat, konieczna jest na to zgoda tej osoby wyrażona na piśmie.

#### **Art. 22.**

1. Obywatel Unii ubiegający się o udzielenie lub przedłużenie zezwolenia na pobyt w związku z okolicznością, o której mowa w art. 5 ust. 1 pkt 1, jest obowiązany dołączyć do wniosku:

- 1) pisemne oświadczenie pracodawcy lub podmiotu upoważnionego do powierzenia obywatelowi Unii wykonywania pracy o zamiarze powierzenia mu wykonywania pracy lub zaświadczenie o wykonywaniu pracy, wskazujące okres zatrudnienia, lub
- 2) odpis z Krajowego Rejestru Sądowego, jeżeli odrębne przepisy wymagają takiego wpisu do rejestru, albo inny dokument poświadczający wykonywanie wolnego zawodu.

2. Obywatel Unii ubiegający się o udzielenie lub przedłużenie zezwolenia na pobyt, powołując się na okoliczność, o której mowa w art. 5 ust. 1 pkt 2, jest obowiązany dołączyć do wniosku:

- 1) dowód potwierdzający posiadanie ubezpieczenia zdrowotnego oraz
- 2) oświadczenie o posiadaniu środków wystarczających do pokrycia kosztów pobytu bez potrzeby korzystania ze świadczeń pomocy społecznej.

3. Obywatel Unii ubiegający się o udzielenie lub przedłużenie zezwolenia na pobyt w związku z okolicznością, o której mowa w art. 5 ust. 3, jest obowiązany dołączyć do wniosku:

- 1) świadectwo pracy lub dokument potwierdzający wykonywanie wolnego zawodu lub prowadzenie działalności gospodarczej, wskazujące wykonywanie pracy, wolnego zawodu lub prowadzenie działalności gospodarczej na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej przez okres co najmniej 12 ostatnich miesięcy oraz dokument potwierdzający nieprzerwane przebywanie na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej przez okres co najmniej 3 lat, albo
- 2) orzeczenie właściwego organu o trwałej niezdolności do pracy oraz dokument potwierdzający nieprzerwane przebywanie na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej przez okres co najmniej 2 lat.

4. Obywatel Unii ubiegający się o udzielenie lub przedłużenie zezwolenia na pobyt w związku z okolicznością, o której mowa w art. 5 ust. 4, jest obowiązany dołączyć do wniosku orzeczenie właściwego organu o trwałej niezdolności do pracy, wynikającej z wypadku przy pracy lub choroby zawodowej.

5. Członek rodziny obywatela Unii, ubiegający się o udzielenie zezwolenia na pobyt w związku z okolicznością, o której mowa w art. 5 ust. 5, jest obowiązany dołączyć do wniosku:

- 1) akt zgonu obywatela Unii, który zmarł w wyniku wypadku przy pracy lub choroby zawodowej oraz zaświadczenie właściwej komisji lekarskiej o związku jego śmierci z takim wypadkiem lub chorobą,
- 2) dokumenty, o których mowa w art. 21 ust. 1 pkt 1 i 2.

#### **Art. 23.**

1. Obywatel Unii ubiegający się o udzielenie zezwolenia na pobyt czasowy jest obowiązany dołączyć do wniosku:

- 1) dowód potwierdzający posiadanie ubezpieczenia zdrowotnego,
- 2) oświadczenie o posiadaniu środków niezbędnych do pokrycia kosztów pobytu bez potrzeby korzystania ze świadczeń pomocy społecznej,
- 3) zaświadczenie państwowej lub niepaństwowej szkoły wyższej o przyjęciu na studia, określające przewidywany regulaminem studiów czas trwania nauki – w przypadku, o którym mowa w art. 7 ust. 1 pkt 1,
- 4) pisemne oświadczenie pracodawcy lub podmiotu upoważnionego do powierzenia obywatelowi Unii wykonywania pracy o zamiarze powierzenia mu wykonywania pracy lub zaświadczenie o wykonywaniu pracy, wskazujące okres zatrudnienia, lub odpis z Krajowego Rejestru Sądowego, jeżeli odrębne przepisy wymagają takiego wpisu, albo inny dokument poświadczający wykonywanie wolnego zawodu – w przypadku, o którym mowa w art. 7 ust. 1 pkt 2,
- 5) zaświadczenie o dokonaniu rejestracji we właściwym urzędzie pracy – w przypadku, o którym mowa w art. 7 ust. 1 pkt 3.

2. Obywatel Unii ubiegający się o przedłużenie zezwolenia na pobyt czasowy udzielonego w związku z podjęciem studiów jest obowiązany dołączyć do wniosku zaświadczenie państwowej lub niepaństwowej szkoły wyższej o kontynuowaniu nauki, określające przewidywany regulaminem studiów czas trwania nauki.

#### **Art. 24.**

1. Wymiany karty pobytu obywatela Unii Europejskiej lub dokumentu pobytu dokonuje się na wniosek obywatela Unii lub członka rodziny.

2. Wniosek, o którym mowa w ust. 1, powinien zawierać następujące dane osobowe obywatela Unii lub członka rodziny:

- 1) imię i nazwisko,
- 2) datę i miejscowość urodzenia,
- 3) adres do korespondencji.

3. We wniosku, o którym mowa w ust. 1, należy wskazać powody ubiegania się o wymianę karty pobytu obywatela Unii Europejskiej lub dokumentu pobytu.

4. W przypadkach, o których mowa w art. 15 pkt 1–4, do wniosku należy dołączyć posiadaną kartę pobytu obywatela Unii Europejskiej lub doku-

ment pobytu, dokument potwierdzający tożsamość osoby składającej wniosek oraz decyzję o udzieleniu zezwolenia na pobyt lub zezwolenia na pobyt czasowy.

5. W przypadku, o którym mowa w art. 15 pkt 5, do wniosku należy dołączyć zaświadczenie o zgłoszeniu Policji utraty karty pobytu obywatela Unii Europejskiej lub dokumentu pobytu.

#### **Art. 25.**

Dokumenty dołączone do wniosków, o których mowa w art. 21–23, wystawione przez obce władze lub instytucje, powinny być przetłumaczone na język polski przez uprawnionego tłumacza.

#### **Art. 26.**

1. Decyzje w sprawach zezwoleń na pobyt i zezwoleń na pobyt czasowy, a także karty pobytu obywatela Unii Europejskiej i dokumenty pobytu wydaje wojewoda właściwy ze względu na miejsce zamierzonego pobytu obywatela Unii na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej.

2. Organem właściwym w sprawach przedłużania i cofania zezwoleń na pobyt i zezwoleń na pobyt czasowy oraz wydawania kart i dokumentów, o których mowa w ust. 1, po przedłużeniu tych zezwoleń jest wojewoda właściwy ze względu na miejsce pobytu obywatela Unii.

3. Organem odwoławczym od decyzji wojewody w sprawach, o których mowa w ust. 1 i 2, jest Prezes Urzędu do Spraw Repatriacji i Cudzoziemców.

#### **Art. 27.**

1. Decyzje w sprawach, o których mowa w art. 26 ust. 1, wojewoda wydaje po zasięgnięciu opinii Komendanta Głównego Straży Granicznej.

2. Nieprzekazanie w terminie 30 dni od dnia doręczenia żądania opinii, o której mowa w ust. 1, uznaje się za równoznaczne ze spełnieniem wymogu uzyskania tej opinii.

#### **Art. 28.**

1. Wojewoda prowadzi 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.

2. Rejestry, o których mowa w ust. 1, zawierają:

1) następujące dane osobowe obywatela Unii i członka jego rodziny:

a) imię i nazwisko,

b) obywatelstwo,

c) narodowość,

2) datę złożenia wniosku,

3) rodzaj i datę wydanej decyzji,

4) liczbę osób objętych decyzją,

5) informację o uiszczeniu opłaty za wydanie karty pobytu obywatela Unii Europejskiej lub dokumentu pobytu,

- 6) sygnaturę akt,
  - 7) numer i datę wydania karty pobytu obywatela Unii Europejskiej lub dokumentu pobytu,
  - 8) informację o utracie lub wymianie karty pobytu obywatela Unii Europejskiej lub dokumentu pobytu,
  - 9) inne dane mające związek z wpisem do rejestru.
3. Dane zawarte w rejestrach mogą być udostępniane za pomocą urządzeń teleinformatycznych:
- 1) Komendantowi Głównemu Policji,
  - 2) Komendantowi Głównemu Straży Granicznej,
  - 3) Prezesowi Urzędu do Spraw Repatriacji i Cudzoziemców,
  - 4) konsulowi,
  - 5) sądowi,
  - 6) prokuratorowi.

#### **Art. 29.**

Minister właściwy do spraw wewnętrznych określi, w drodze rozporządzenia, wzór:

- 1) karty pobytu obywatela Unii Europejskiej oraz dokumentu pobytu, z uwzględnieniem danych, o których mowa w art. 14, ust. 1,
- 2) wniosku o udzielenie i przedłużenie zezwolenia na pobyt i zezwolenia na pobyt czasowy, z uwzględnieniem danych, o których mowa w art. 20 ust. 2,
- 3) wniosku o wymianę karty pobytu obywatela Unii Europejskiej i dokumentu pobytu, z uwzględnieniem danych, o których mowa w art. 24 ust. 2,
- 4) rejestru wniosków o udzielenie i przedłużenie zezwolenia na pobyt i rejestru wniosków o udzielenie i przedłużenie zezwolenia na pobyt czasowy oraz wydanych w tych sprawach decyzji, z uwzględnieniem informacji, o których mowa w art. 28 ust. 2.

### **Rozdział 5. ZMIANY W PRZEPISACH OBOWIĄZUJĄCYCH ORAZ PRZEPISY PRZEJŚCIOWE I KOŃCOWE**

#### **Art. 30.**

W ustawie z dnia 25 czerwca 1997 r. o cudzoziemcach (Dz. U. z 2001 r. Nr 127, poz. 1400 oraz z 2002 r. Nr 41, poz. 365 i Nr 74, poz. 676) w art. 1 ust. 3 otrzymuje brzmienie:

„3. Ustawy nie stosuje się:

- 1) z wyjątkiem art. 5 ust. 1 i art. 96, do szefów i członków personelu misji dyplomatycznych, kierowników urzędów konsularnych i członków personelu konsularnego państw obcych oraz innych osób zrównanych z nimi na podstawie ustaw, umów lub powszechnie ustalonych zwyczajów międzynarodowych, pod warunkiem wzajemności i posiadania przez te osoby odpowiednich dokumentów,
- 2) do obywateli Unii Europejskiej oraz członków ich rodzin, a także do obywateli państw Europejskiego Obszaru Gospodarczego, które nie

należą do Unii Europejskiej, ale na podstawie umów zawartych z Unią Europejską korzystają ze swobody przepływu osób oraz do członków ich rodzin, w zakresie uregulowanym ustawą z dnia 27 lipca 2002 r. o zasadach i warunkach wjazdu i pobytu obywateli państw członkowskich Unii Europejskiej oraz członków ich rodzin na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. Nr 141, poz. 1180).

#### **Art. 31.**

W ustawie z dnia 9 września 2000 r. o opłacie skarbowej (Dz. U. Nr 86, poz. 960 oraz z 2001 r. Nr 5, poz. 43, Nr 60, poz. 610, Nr 76, poz. 811, Nr 87, poz. 954, Nr 100, poz. 1085 i Nr 129, poz. 1441) w art. 2 w ust. 1 po lit. j) dodaje się lit. k) i l) w brzmieniu:

- „k) pobytu obywateli państw członkowskich Unii Europejskiej i członków ich rodzin na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej,
- l) pobytu obywateli państw Europejskiego Obszaru Gospodarczego, które nie należą do Unii Europejskiej, ale na podstawie umów zawartych z Unią Europejską korzystają ze swobody przepływu osób,”.

#### **Art. 32.**

1. Zezwolenia na zamieszkanie na czas oznaczony oraz karty pobytu wydane cudzoziemcom będącym obywatelami Unii na podstawie przepisów ustawy z dnia 25 czerwca 1997 r. o cudzoziemcach zachowują ważność na czas, na jaki zostały wydane.

2. Zezwolenia na zamieszkanie na czas oznaczony oraz karty pobytu wydane na podstawie ustawy z dnia 25 czerwca 1997 r. o cudzoziemcach członkom rodziny obywateli Unii, niebędącym obywatelami Unii, zachowują ważność na czas, na jaki zostały wydane.

3. Na wniosek członka rodziny, o którym mowa w ust. 2, właściwy organ udzieli mu nowego zezwolenia na pobyt lub zezwolenia na pobyt czasowy w miejsce dotychczasowego zezwolenia na zamieszkanie na czas oznaczony, a posiadaną przez niego kartę pobytu wymieni na dokument pobytu.

4. Postępowania wszczęte przed dniem wejścia w życie ustawy na wniosek obywateli Unii w sprawach o udzielenie zezwolenia na zamieszkanie na czas oznaczony lub zezwolenia na osiedlenie się i niezakończone do tego dnia decyzją ostateczną, są prowadzone według przepisów niniejszej ustawy.

5. Wpisy dokonane w rejestrach prowadzonych przez wojewodów na podstawie ustawy z dnia 25 czerwca 1997 r. o cudzoziemcach dotyczące wniosków o udzielenie zezwolenia na zamieszkanie na czas oznaczony cudzoziemcom będącym obywatelami Unii i wydanych w tych sprawach decyzji, pozostają w tych rejestrach.

#### **Art. 33.**

Ustawa wchodzi w życie z dniem uzyskania przez Rzeczpospolitą Polską członkostwa w Unii Europejskiej.