



Opinia do ustawy

o wjeździe na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, pobycie oraz wyjeździe z tego terytorium obywateli państw członkowskich Unii Europejskiej i członków ich rodzin

(druk senacki nr 158)

Ustawa o wjeździe na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, pobycie oraz wyjeździe z tego terytorium obywateli państw członkowskich Unii Europejskiej i członków ich rodzin, reguluje całokształt spraw związanych z przemieszczaniem się i pobytem obywateli Unii Europejskiej i członków ich rodzin na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej. Dotychczas kwestie te regulowała 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. Konieczność zmiany obowiązującej regulacji wiąże się z przyjęciem przez Unię Europejską nowej dyrektywy, która gruntownie modyfikuje istniejące zasady przyjmowania obywateli UE na terytorium państwa członkowskiego, a tym samym uzasadnia konieczność dokonania stosownych zmian w prawie krajowym (dyrektywa 2004/38/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawie prawa obywateli Unii i członków ich rodzin do swobodnego przemieszczania się i pobytu na terytorium Państw Członkowskich zmieniająca rozporządzenie (EWG) nr 1612/68 i uchylająca dyrektywy 64/221/EWG, 68/360/EWG, 72/194/EWG, 73/148/EWG, 75/34/EWG, 75/35/EWG, 90/364/EWG, 90/365/EWG i 93/96/EWG).

Zakresem podmiotowym nowa ustawa obejmuje osoby, których dotyczy ustawa z 27 lipca 2002 r., tj. zarówno obywateli państw członkowskich Unii Europejskiej, jak i obywateli państw Europejskiego Obszaru Gospodarczego nienależących do Unii Europejskiej oraz obywateli państw niebędących stronami umowy o Europejskim Obszarze Gospodarczym, lecz korzystających ze swobody przepływu osób na podstawie umów zawartych przez te państwa ze Wspólnotą Europejską i jej państwami członkowskimi (zwanymi dalej "obywatelami UE") oraz członków ich rodzin, z tym jednak zastrzeżeniem, iż ustawą zostali objęci wyłącznie członkowie rodzin obywateli UE, którzy do nich dołączają lub z nimi przebywają.

Ustawa reguluje kwestie wjazdu na terytorium RP i wyjazdu z tego terytorium obywateli UE i członków ich rodzin, określa warunki przebywania w RP osób objętych

ustawą oraz określa zasady prowadzenia rejestrów w sprawach dotyczących obywateli UE i członków ich rodzin.

W zakresie przepisów odnoszących się do wjazdu na terytorium RP członków rodzin obywateli UE będących obywatelami państw trzecich, wprowadzono obowiązek uzyskania przez te osoby **wizy wjazdowej** w celu przebywania lub dołączenia do obywatela UE. Wiza ta stanowi nowy typ wizy wjazdowej i będzie ona wydawana przez konsula lub komendanta placówki Straży Granicznej.

Ustawa różnicuje warunki pobytu obywateli UE i członków ich rodzin na terytorium Polski w zależności od długości okresu pobytu. Obywatele UE przebywający w RP **do 3 miesięcy** zobowiązani są wyłącznie do posiadania ważnych dokumentów podróży albo innych ważnych dokumentów potwierdzających tożsamość i obywatelstwo, natomiast członkowie rodzin niebędący obywatelami UE – ważnych dokumentów podróży. Obywatelom Unii oraz członkom ich rodzin będącym obywatelami Unii Europejskiej przebywającym legalnie, **dłużej niż 3 miesiące**, na terytorium Polski wydawane będą zaświadczenia o zarejestrowaniu pobytu, natomiast członkom rodzin obywateli Unii będącym obywatelami krajów trzecich wydawane będą karty pobytu członków rodziny. Przedmiotowe zaświadczenie będzie stanowiło potwierdzenie faktu zarejestrowania pobytu, i zastąpi zezwolenie na pobyt oraz zezwolenie na pobyt czasowy wydawane w oparciu o obecnie obowiązującą ustawę. Uzyskanie karty pobytu przez członka rodziny niebędącego obywatelem Unii będzie uprawniać do wielokrotnego przekraczania granicy Polski bez wizy.

Nowym rozwiązaniem wprowadzonym w ustawie jest **prawo pobytu stałego**, które dotyczy zarówno obywateli UE jak i członków ich rodzin. Obywatel UE spełniający przesłanki do uzyskania prawa stałego pobytu, może wystąpić z wnioskiem o wydanie mu dokumentu potwierdzającego stały pobyt, zaś członek rodziny niebędący obywatelem UE jest obowiązany uzyskać kartę stałego pobytu. Organem właściwym w sprawach związanych z pobytem obywateli UE i członków ich rodzin jest wojewoda.

Ustawa, szerzej niż obowiązująca regulacja, odnosi się do kwestii wydalenia obywatela UE i członków rodziny z terytorium Polski, rozszerzając i różnicując przesłanki uzasadniające to wydalenie. Przesłanki wydalenia zostały zróżnicowane w zależności od okresu pobytu na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej obywateli UE oraz członków ich rodzin. W postępowaniu o wydalenie uwzględnia się również wiek, stan zdrowia, sytuację rodzinną i ekonomiczną oraz stopień integracji społecznej i kulturalnej w RP, a także stopień związania z krajem pochodzenia osób objętych postępowaniem.

W celu zapewnienia pełnej spójności nowej regulacji z systemem prawa polskiego ustawa zawiera przepisy nowelizujące 14 innych ustaw w zakresie niezbędnym do wprowadzenia merytorycznych zmian wynikających z tej ustawy.

Uwagi szczegółowe:

1. Przepis art. 17 ust. 1 pkt 2 (a następnie również art. 45 ust. 6 pkt 1) posługuje się pojęciem "**niezawinionego bezrobocia**", jako przesłanką uprawniającą obywatela UE, który przestał być pracownikiem lub osobą pracującą na własny rachunek do pozostania na terytorium RP. Pojęcie to nie zostało zdefiniowane w opiniowanej ustawie jak również nie ma ono ustalonego znaczenia na gruncie innych przepisów prawa, stąd stosowanie przepisu zawierającego to pojęcie będzie budziło liczne wątpliwości interpretacyjne.
2. Przepis art. 39 wskazuje organy właściwe w niektórych sprawach regulowanych ustawą. Ustawa nie wskazuje jednak organu właściwego w sprawach wydawania nowych zaświadczeń o zarejestrowaniu pobytu obywatela UE, o których mowa w art. 32 ust. 3.

PROPOZYCJA POPRAWKI:

...) w art. 39 w ust. 1 wyrazy "wymiany zaświadczenia" zastępuje się wyrazami "wymiany lub wydania nowego zaświadczenia";

3. Przepis art. 61 reguluje kwestię zwrotu dokumentów potwierdzających prawo stałego pobytu obywateli Unii Europejskiej i członków ich rodzin (dokumentu potwierdzającego prawo stałego pobytu obywatela UE i karty stałego pobytu członka rodziny obywatela UE) w razie ich unieważnienia albo zgonu osób uprawnionych. Należy jednak zauważyć, iż treść art. 61 ust. 2 nie odpowiada treści ust. 1, tj. ust. 2 nie odnosi się do sytuacji, gdy następuje zgon obywatela UE, a wskazuje wyłącznie osoby zobowiązane do zwrotu dokumentów w razie zgonu członka rodziny niebędącego obywatelem UE. Uwzględniając zasadę przyjętą w ustawie, iż zwrotu dokumentów uprawniających do legalnego pobytu na terytorium RP, w razie ich unieważnienia, dokonują osoby, których one dotyczą - obowiązek zwrotu dokumentu potwierdzającego prawo stałego pobytu powinien spoczywać na obywatelu UE.

PROPOZYCJA POPRAWKI:

...) w art. 61 w ust. 2:

- a) pkt 1 otrzymuje brzmienie:

"1) w przypadku unieważnienia:

- a) dokumentu potwierdzającego prawo stałego pobytu – obywatel UE,
 - b) karty stałego pobytu członka rodziny obywatela UE – członek rodziny niebędący obywatelem UE;"
- b) w pkt 2 po wyrazie "zgonu" dodaje się wyrazy "obywatela UE lub";
4. Zgodnie z rozwiązaniem przyjętym w ustawie, organem zobowiązanym do wydawania dokumentów i decyzji w sprawach wynikających z ustawy jest – co do zasady – wojewoda właściwy ze względu na miejsce pobytu obywatela Unii Europejskiej. Wyjątkiem od tej zasady jest ustanowienie właściwości wojewody właściwego ze względu na miejsce pobytu tego członka rodziny, a dotyczy to sytuacji gdy członek rodziny zachowuje prawo pobytu na indywidualnej podstawie, ze względu na rozwód, unieważnienie małżeństwa, śmierć albo wyjazd z terytorium RP obywatela UE. Kierując się tą zasadą, zasadne wydaje się skreślenie w art. 63 ust. 2 odesłania do art. 43, gdyż w przypadku wskazanym w art. 43 (gdy członek rodziny niebędący obywatelem UE przebywał nieprzerwanie 5 lat na terytorium RP z obywatelem UE) organem właściwym do wydania, wymiany lub unieważnienia karty stałego pobytu członka rodziny będzie wojewoda właściwy ze względu na miejsce pobytu obywatela UE, a więc zastosowanie będzie miał art. 63 ust. 1.

PROPOZYCJA POPRAWKI:

...) w art. 63 w ust. 2 skreśla się wyraz "43,";

5. Biorąc pod uwagę, iż na gruncie ustawy z dnia 10 kwietnia 1974 r. o ewidencji ludności i dowodach osobistych, obywatele państw Europejskiego Obszaru Gospodarczego oraz obywatele państw korzystający ze swobody przepływu osób na podstawie umów zawartych przez te państwa ze Wspólnotą Europejską i jej państwami członkowskimi, mają takie same obowiązki meldunkowe jak obywatele państw członkowskich Unii Europejskiej, ewidencja ludności powinna obejmować również dokumenty potwierdzające prawo stałego pobytu tych osób. Na podstawie przepisu w wersji uchwalonej przez Sejm (art. 44a ust. 2 pkt 20 zmieniony przez art. 84 pkt 7 lit. b), w zbiorze danych stałych mieszkańców umieszczone będą wyłącznie dane dotyczące dokumentów potwierdzających prawo stałego pobytu **obywateli państw członkowskich UE**.

PROPOZYCJA POPRAWKI:

...) w art. 84 w pkt 7 w lit. b, w pkt 20 skreśla się wyrazy "obywatela państwa członkowskiego Unii Europejskiej";

6. Konieczne jest doprecyzowanie przepisu wskazującego krąg podmiotów, do których nie ma zastosowania ustawa z dnia 13 czerwca 2003 r. o cudzoziemcach (art. 89). Należy bowiem zauważyć, że o ile pojęcie "obywatela Unii Europejskiej" jest jasne i precyzyjne na gruncie ustawy o wjeździe na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, pobycie oraz wyjeździe z tego terytorium obywateli państw członkowskich Unii Europejskiej i członków ich rodzin, gdyż zostało w tej ustawie zdefiniowane, o tyle użycie go w ustawie o cudzoziemcach, bez bliższego określenia, będzie budziło wątpliwości interpretacyjne.

PROPOZYCJA POPRAWKI:

...) w art. 89 w pkt 1, w pkt 2:

- a) w lit. a wyrazy "które mają zastosowanie do obywateli Unii Europejskiej i członków rodzin obywateli Unii Europejskiej niebędących obywatelami państwa członkowskiego Unii Europejskiej" zastępuje się wyrazami "które mają zastosowanie do obywateli państw członkowskich Unii Europejskiej, państw Europejskiego Obszaru Gospodarczego nienależących do Unii Europejskiej lub państw niebędących stronami umowy o Europejskim Obszarze Gospodarczym, którzy mogą korzystać ze swobody przepływu osób na podstawie umów zawartych przez te państwa ze Wspólnotą Europejską i jej państwami członkowskimi, oraz członków ich rodzin",
- b) w lit. b wyrazy "które mają zastosowanie do członków rodzin obywateli Unii Europejskiej niebędących obywatelami państwa członkowskiego Unii Europejskiej" zastępuje się wyrazami "które mają zastosowanie do członków rodzin obywateli państw członkowskich Unii Europejskiej, państw Europejskiego Obszaru Gospodarczego nienależących do Unii Europejskiej lub państw niebędących stronami umowy o Europejskim Obszarze Gospodarczym, którzy mogą korzystać ze swobody przepływu osób na podstawie umów zawartych przez te państwa ze Wspólnotą Europejską i jej państwami członkowskimi, niebędących obywatelami tych państw";

7. W zakresie zmian wprowadzonych do ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (art. 93), zmiany wymaga art. 87 ust. 1 pkt 5a i 5b, wskazujący cudzoziemców, którzy zwolnieni są z obowiązku posiadania zezwolenia na pracę na terytorium RP. Przepis ten w brzmieniu zaproponowanym w art. 93 pkt 11 lit. b w tiret trzecim jest mało czytelny.

PROPOZYCJA POPRAWKI:

...) w art. 93 w pkt 11 w lit. b w tiret trzecim, pkt 5a i 5b otrzymują brzmienie:

5a) małżonek obywatela polskiego niebędący obywatelem państwa, o którym mowa w art. 1 ust. 3 pkt 2 lit. a-c, jeżeli posiada zezwolenie na zamieszkanie na czas oznaczony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej udzielone w związku z zawarciem związku małżeńskiego;

5b) zstępni, o których mowa w art. 2 ust. 1 pkt 8 lit. b, obywatela polskiego lub cudzoziemca – małżonka obywatela polskiego, o którym mowa w pkt 8, niebędący obywatelami państwa, o którym mowa w art. 1 ust. 3 pkt 2 lit. a-c, jeżeli posiadają zezwolenie na zamieszkanie na czas oznaczony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej;"

8. W art. 94 zmieniającym ustawę z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej, w pkt 1 w lit. a wskazano osoby zagraniczne, które mogą podejmować i wykonywać działalność gospodarczą na takich samych zasadach jak **obywatele polscy**. Dotychczas przepis odnosił się do prowadzenia i wykonywania tej działalności na zasadach przewidzianych dla **przedsiębiorców polskich**. Biorąc pod uwagę, iż definicja osoby zagranicznej zawarta w art. 5 pkt 2 zmienianej ustawy, obejmuje zarówno osobę fizyczną mającą miejsce zamieszkania za granicą, nieposiadającą obywatelstwa polskiego oraz osobę prawną z siedzibą za granicą, jak również jednostkę organizacyjną niebędącą osobą prawną posiadającą zdolność prawną, z siedzibą za granicą, wskazanie, iż podmioty te mogą prowadzić działalność gospodarczą na takich samych zasadach jak obywatele polscy wydaje się nie być unormowaniem precyzyjnym, gdyż nie odnosi się do osób zagranicznych będących osobami prawnymi i jednostkami organizacyjnymi.
9. Zgodnie z art. 105, z wyjątkiem dwóch przepisów, ustawa ma wejść w życie z dniem 30 czerwca 2006 r. Biorąc pod uwagę uwarunkowania związane z tokiem procesu legislacyjnego (terminy rozpatrzenia ustawy przez Parlament i podpisania przez

Prezydenta RP), w celu urealnienia terminu wejścia w życie ustawy, zasadne wydaje się dokonanie zmiany tego przepisu.

PROPOZYCJA POPRAWKI:

...) art. 105 otrzymuje brzmienie:

"Art. 105. Ustawa wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia, z wyjątkiem art. 94 pkt 2 i 3 oraz art. 96, które wchodzi w życie z dniem 1 stycznia 2007 r."

Propozycje poprawek doprecyzowujących i redakcyjnych:

- 1) w art. 6:
 - a) w pkt 3 wyrazy "jego unieważnienia" zastępuje się wyrazami "unieważnia się zarejestrowanie",
 - b) w pkt 4 skreśla się wyrazy "lub unieważnienia" oraz po wyrazie "ustawie" dodaje się wyrazy "lub unieważnia się te dokumenty";
- 2) w art. 9 w ust. 3 wyrazy "zmieniającym rozporządzenie Rady (WE) nr 539/2001" zastępuje się wyrazami "zmieniającym rozporządzenie (WE) nr 539/2001";
- 3) w art. 19 w ust. 2 w pkt 2 we wprowadzeniu do wyliczenia wyrazy "obywatela UE" zastępuje się wyrazami "z obywatelem UE";
- 4) w art. 19 w ust. 2 w pkt 2 w lit. d wyrazy "gdy z orzeczenia sądu" zastępuje się wyrazami "gdy z porozumienia lub orzeczenia";
- 5) w art. 21 w ust. 1, w art. 27 w ust. 1 oraz w art. 35 we wprowadzeniu do wyliczenia wyrazy "Zarejestrowanie pobytu obywatela UE" zastępuje się wyrazami "Zarejestrowanie pobytu";
- 6) w art. 21 w ust. 4, w art. 23 w ust. 1, w art. 24, w art. 26 oraz w art. 41 w ust. 1 w pkt 1 w lit. a wyrazy "zarejestrowanie pobytu obywatela UE" zastępuje się wyrazami "zarejestrowanie pobytu";

- 7) w art. 22 wyrazy "Zarejestrowania pobytu obywatela UE" zastępuje się wyrazami "Zarejestrowania pobytu";
- 8) w art. 38 wyrazy "zarejestrowania pobytu obywatela UE" zastępuje się wyrazami "zarejestrowania pobytu";
- 9) w art. 39 w ust. 1 po wyrazie "zarejestrowania" dodaje się wyraz "pobytu";
- 10) w art. 39 w ust. 1 i 2 wyrazy "obywatela Unii Europejskiej" zastępuje się wyrazami "obywatela UE";
- 11) w art. 41 w ust. 1 w pkt 1 w lit. b wyrazy "wydanie lub wymianę nowego zaświadczenia" zastępuje się wyrazami "wymianę lub wydanie nowego zaświadczenia";
- 12) w art. 41 w ust. 1 w pkt 4 wyrazy "obywatela UE" zastępuje się wyrazami "obywatela Unii Europejskiej";
- 13) w art. 41 w ust. 2 w pkt 1 wyrazy "wymiany zaświadczenia" zastępuje się wyrazami "wymiany lub wydania nowego zaświadczenia";
- 14) w art. 94 w pkt 4, w ust. 2 wyraz "które" zastępuje się wyrazem "którzy";
- 15) w art. 103 wyraz "przepis" zastępuje się wyrazem "akt" oraz wyraz "przepisu" zastępuje się wyrazami "aktu wykonawczego".

Oprac. Renata Bronowska