

JOLANTA BUCIŃSKA

## STATUS PRAWNY CZŁONKA RODZINY OBYWATELA UNII EUROPEJSKIEJ

Od początku procesu integracji państw europejskich pierwszoplanowym jej celem były względy ekonomiczne. Współpraca i rozwój gospodarczy opierał się na następujących zasadach: wolnego rynku i wolnej konkurencji, swobodnego przepływu towarów, osób i kapitału. Swobodne przemieszczanie się obywateli Unii Europejskiej, oprócz wymiaru społecznego i politycznego, niewątpliwie ma znaczenie ekonomiczne. Wpływa na gospodarki państw przyjmujących, a z punktu widzenia obywatela UE pozwala na zdobycie dochodu. Szczególną rolę w realizacji swobody przepływu osób odgrywało zatem zniesienie barier administracyjno-prawnych dla przemieszczania się i podejmowania pracy w innym państwie członkowskim. Polska należy do jednolitego rynku pracy od 1 maja 2004 r. Od tego czasu wszyscy obywatele polscy mają takie same prawa, jak obywatele pozostałych państw należących do Unii Europejskiej. Wyjątek stanowią okresy przejściowe, na których wprowadzenie zdecydowało się kilka państw<sup>1</sup>.

---

Dr JOLANTA BUCIŃSKA – adiunkt Instytutu Administracji, Samorządu i Prawa Akademii Podlaskiej w Siedlcach; adres do korespondencji: Akademia Podlaska, ul. J. Bema 1, 08-110 Siedlce.

<sup>1</sup> Bez żadnych ograniczeń Polacy mogli podejmować pracę w Irlandii, Wielkiej Brytanii i Szwecji. W drugim trzyletnim okresie przejściowym ograniczenia zniosły wg kolejności (z uwzględnieniem krajów członkowskich Europejskiego Obszaru Gospodarczego): Portugalia, Hiszpania, Grecja, Finlandia, Islandia, Włochy, Holandia, Luksemburg, Francja. W następnym dwuletnim okresie przejściowym ograniczenia znoszą: Belgia, Dania, Norwegia, Austria, Lichtenstein, Niemcy.

## I. SWOBODA PRZEPLYWU OSÓB – ZAKRES PODMIOTOWY

Jedną z podstawowych i indywidualnych prerogatyw obywatela UE jest prawo do swobodnego przemieszczania się i przebywania na terytorium państwa członkowskiego, innego niż kraj pochodzenia<sup>2</sup>. Swoboda ta realizuje się w ramach zagwarantowanych Traktatem ustanawiającym Wspólnotę Europejską swobód: przepływu pracowników<sup>3</sup>, osób prowadzących działalność gospodarczą<sup>4</sup> oraz osób świadczących usługi<sup>5</sup>. Zakres podmiotów uprawnionych sprowadza się do następujących kategorii: aktywni zawodowo: **pracownicy, przedsiębiorcy** oraz **osoby świadczące usługi**, oraz bierni zawodowo: **emeryci, renciści, studenci i stażyści**. Osobną grupę tworzą **osoby same finansujące swój pobyt, osoby poszukujące pracy oraz członkowie rodzin** osób wymienionych w powyższych kategoriach. Należy podkreślić, iż wszystkim wymienionym podmiotom, prócz członków rodzin, prawo do swobodnego przemieszczania się i pobytu przysługuje w sposób indywidualny. Natomiast członkowie rodzin osób uprawnionych korzystają ze swobody przemieszczania się na podstawie więzów, które łączą ich z podmiotem uprawnionym. W związku z tym istotne jest wskazanie podmiotów uprawnionych oraz okoliczności, w których nabywa się indywidualne prawo do swobodnego przemieszczania się i pobytu w krajach członkowskich.

Kluczową rolę przy kształtowaniu wskazanych kategorii odgrywa element ekonomiczny – możliwość zdobywania dochodu. Beneficjentem swobody przepływu pracowników będzie zatem osoba świadcząca pracę o pewnej wartości ekonomicznej dla lub pod kierownictwem innej osoby w zamian za wynagrodzenie<sup>6</sup>. Wykonywana praca ma być rzeczywista i efektywna. Dla statusu pracownika nie ma znaczenia charakter stosunku prawnego łączącego pracownika z pracodawcą, miejsce pracy, rodzaj pracy czy wysokość wynagrodzenia. Na stosowanie przepisów wspólnotowych nie wpływa również czas wykonywania pracy (pracownik etatowy, sezonowy czy okazjonalnie świadczący pracę). Podmiotem uprawnionym w swobodzie przedsiębiorczości bę-

---

<sup>2</sup> Art. 18 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską, w wersji Traktatu Nicejskiego, podpisany 26 lutego 2001 r., Dz.Urz.UE C 325 z 24 grudnia 2002.

<sup>3</sup> Art. 39 i n. TWE.

<sup>4</sup> Art. 43 i n. TWE.

<sup>5</sup> Art. 49 i n. TWE.

<sup>6</sup> Zob. Orzeczenie Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości w sprawie 66/85 Deborah Lawrie-Blum v. Kraj Badenia-Wirtembergia, Zb. Orz. 1986, s. 2121.

dzie osoba prowadząca działalność gospodarczą, nastawioną na zysk, we własnym imieniu, na własną odpowiedzialność, w sposób stały i ciągły<sup>7</sup>. Usługodawca również korzysta z ochrony prawa wspólnotowego, gdy świadczona usługa ma charakter zarobkowy oraz krótkotrwały w odróżnieniu od działalności gospodarczej. Oprócz elementu ekonomicznego, we wszystkich wymienionych przypadkach musi wystąpić również element transgraniczny.

Zakres beneficjentów swobody przepływu osób nie ogranicza się tylko do osób aktywnych zawodowo. Swobodą przepływu osób, na podstawie Dyrektywy z 29 kwietnia 2004 w sprawie prawa obywateli Unii i członków ich rodzin do swobodnego przemieszczania się i pobytu na terytorium Państw Członkowskich<sup>8</sup>, objęci zostali również byli pracownicy: emeryci i renciści, przyszli pracownicy: studenci i stażyści, a także bezrobotni, osoby same finansujące pobyt oraz członkowie wszystkich powyższych grup. Przyjmuje się, że choć nie są oni aktywni zawodowo, to w inny sposób spełniają warunek aktywności ekonomicznej, osiągając dochód z innych źródeł, niż wynagrodzenie za pracę czy świadczoną usługę (emerytura, renta, stypendium, zasiłek itp.). Muszą oni spełniać dwa warunki: mieć wystarczające dochody, co zapobiega obciążaniu krajowego systemu pomocy społecznej, oraz być ubezpieczonym na wypadek choroby ze skutkiem w państwie przyjmującym. Najwięcej wątpliwości wzbudzała kategoria bezrobotnych. Zgodnie z linią orzecznictwa Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości swobodny przepływ pracowników zawarty w art. 39 TWE, pociąga za sobą prawo obywateli państw członkowskich swobodnego poruszania się w obrębie terytorium innych państw członkowskich i pozostawania tam w celu poszukiwania pracy<sup>9</sup>. Okres, w czasie którego osoba poszukująca pracy może pozostawać na terytorium innego państwa członkowskiego, może zostać ograniczony. Jedynym kryterium dla określenia długości okresu jest rozsądny czas, dla zapewnienia możliwości oszacowania ofert pracy, odpowiadającym kwalifikacjom zawodowym. Dopuszcza się, aby regulacja krajowa zezwalała na możliwość wezwania do opuszczenia obywatela innego kraju, który po upływie

---

<sup>7</sup> Zob. orzeczenie ETS w sprawie C 55/94 Gebhard v. Consilio dell'Ordine degli Avvocati e Procuratori di Milano, Zb. Orz. 1995, 4165.

<sup>8</sup> Dyrektywa 2004/38/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 29 kwietnia 2004 r. w sprawie prawa obywateli Unii i członków ich rodzin do swobodnego przemieszczania się i pobytu na terytorium Państw Członkowskich, Dz.Urz.UE L 157/77, 2004.

<sup>9</sup> Zob. orzeczenie ETS w sprawie C 292/89 Trybunał Apelacyjny ds. Imigracyjnych, ex parte Gustaff Desiderius Antonissen, Zb. Orz. 1991, s. 745.

6 miesięcy nie zdołał znaleźć zatrudnienia. Wyjątek stanowi dowód na kontynuację poszukiwań pracy oraz realne szanse na jej podjęcie.

Wszystkie wymienione osoby mają prawo do równego traktowania w miejscu pracy, jeśli chodzi o przysługujące im prawa do ubiegania się o miejsce pracy, warunki pracy, kształcenie zawodowe i uprawnienia socjalne, a także prawo do pobytu w celu wykonywania pracy oraz prawo do pozostania po zakończeniu zatrudnienia. Nakaz jednakowego traktowania jest równocześnie skorelowany z zakazem dyskryminacji ze względu na obywatelstwo. Dotyczy to zarówno dyskryminacji bezpośredniej, jak i pośredniej dokonanej z pozoru innych przyczyn niż obywatelstwo.

## II. DEFINICJA CZŁONKA RODZINY ZASADA ŁĄCZENIA RODZIN

Zarówno źródła prawa pierwotnego, jak i pochodnego gwarantują każdemu obywatelowi UE podstawowe i indywidualne prawo do swobodnego przemieszczania się i pobytu na terenie państw członkowskich<sup>10</sup>. Obywatelstwo jest zatem jedynym warunkiem dla korzystania z prawa swobodnego poruszania się i pobytu w UE<sup>11</sup>. Niemniej jednak prawo wspólnotowe przewiduje różne formalności administracyjne, w zależności od długości pobytu. Pobyt do 3 miesięcy jest wolny od wypełniania jakichkolwiek warunków i formalności innych, niż wymóg posiadania ważnego dowodu tożsamości lub paszportu<sup>12</sup>. Bez względu na to, do której kategorii osób uprawnionych należy obywatel UE, korzysta ze swobody pobytu do 3 miesięcy, spełniając takie same warunki: legitymując się dowodem osobistym bądź paszportem. Dotyczy to również członków rodzin (jeżeli są obywatelami UE), którzy z prawa pobytu do 3 miesięcy mogą korzystać indywidualnie lub na podstawie więzi łączącej ich z podmiotem uprawnionym osobiście. Status członka rodziny będącego obywatelem UE nabiera znaczenia w sytuacji, kiedy pobyt przekroczy 3 miesiące. Wówczas obowiązują dodatkowe warunki administracyjno-prawne, a członek rodziny korzysta z prawa pobytu na podstawie więzi z podmiotem uprawnionym (bez względu na obywatelstwo). Ponadto formalności wymaga-

---

<sup>10</sup> Art. 18 TWE, art. 4 Dyrektywy 2004/38.

<sup>11</sup> Bez uszczerbku dla przepisów dotyczących dokumentów podróży, w tym kontroli granicznej.

<sup>12</sup> Art. 6 Dyrektywy 2004/38.

ne prawem wspólnotowym będą inne w zależności od tego, czy członek rodziny jest obywatelem UE.

Więź, jaka powinna łączyć członka rodziny z obywatelem UE tak, aby mógł skorzystać ze swobody przemieszczania się i pobytu, została określona w Dyrektywie 2004/38 WE. Mając na uwadze szeroko pojętą jedność rodziny, z prawem obywateli UE do swobodnego przemieszczania się i pobytu zostało skorelowane takie samo prawo dla członków rodzin bez względu na przynależność państwową. Zjawisku, jakim jest ułatwianie integracji członków rodziny, prawo wspólnotowe poświęca również wiele miejsca w Dyrektywie Rady 2003/86 WE w sprawie łączenia rodzin<sup>13</sup>. Sytuacja prawna członków rodzin będących obywatelami UE, jest precyzyjnie określona w przepisach Traktatu i Dyrektywie 2004/38. Dlatego przedmiotem zainteresowania Rady Europejskiej jest harmonizacja ustawodawstwa krajowego dotyczącego przyjęcia i pobytu obywateli państw trzecich. Biorąc pod uwagę postanowienia powyższych dyrektyw, można wskazać, iż członkiem rodziny jest<sup>14</sup>:

– małżonek. W przypadku małżeństw poligamicznych (w sytuacji, gdy współmałżonek jest obywatelem państwa trzeciego), jeżeli współmałżonek mieszka już z członkiem rodziny rozdzielonej na terytorium państwa członkowskiego, dane państwo członkowskie nie zezwala na łączenie rodziny kolejnego współmałżonka<sup>15</sup>. Ponadto państwa członkowskie mogą sprawdzać, czy małżeństwo zawarto tylko w celach imigracyjnych. W wyroku w sprawie Singh Trybunał wyjaśnił, że ułatwienia stworzone przez Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską nie mogą działać jako przeszkody dla państw członkowskich do podjęcia środków przeciwdziałających nadużyciu ułatwień przewidzianych dla członków rodzin<sup>16</sup>.

– Partner, z którym obywatel UE zawarł zarejestrowany związek partnerski, na podstawie ustawodawstwa państwa członkowskiego. Partner zostanie zaliczony do członków rodziny w państwie przyjmującym, o ile jego ustawodawstwo uznaje równoważność ze związkiem małżeńskim, oraz na warunkach w nim ustanowionych. W tym miejscu warto zwrócić uwagę na sytuację osób pozostających w konkubinacie. Europejski Trybunał Sprawiedliwości

---

<sup>13</sup> Dyrektywa Rady 2003/86 WE z 22 września 2003 w sprawie łączenia rodzin, Dz.Urz. L 251, 03/10/2003.

<sup>14</sup> Art. 2 Dyrektywy 2004/38.

<sup>15</sup> Art. 4 ust. 4 Dyrektywy 2003/86.

<sup>16</sup> Orzeczenie ETS, sprawa C-370/90 *The Queen v. Immigration Appeal 5 Tribunal and Surinder Singh* [1992] ECR I-4265, pkt 24.

ETS stwierdził, iż osoba towarzysząca i pozostająca w stałym związku z pracownikiem, który jest obywatelem państwa członkowskiego i jest zatrudniony na terytorium innego państwa członkowskiego, nie może być traktowana jako jego „małżonek”. Jest to niewątpliwie kontynuacja linii orzecznictwa uznającego za małżonka jedynie osobę pozostającą z pracownikiem w formalnym związku małżeńskim<sup>17</sup>. Niemniej jednak konkubent nie pozostaje całkowicie bez ochrony prawnej. Jak podkreśla ETS, państwo członkowskie, które zezwala niezamężnym towarzyszom własnych obywateli przebywać na swoim terytorium, w sytuacji, gdy są oni obywatelami innego państwa członkowskiego, nie może odmówić tego samego przywileju pracownikom migrującym, którzy są obywatelami innego państwa członkowskiego. Inaczej państwo takie naraziłoby się na zarzut prowadzenia polityki dyskryminującej ze względu na narodowość, sprzeczną z art. 12 i 39 Traktatu.

– Bezpośredni zstępni, którzy nie ukończyli 21 roku życia lub pozostają na utrzymaniu obywatela UE. Dotyczy to również dzieci przysposobionych. Pojęciem członka rodziny objęci zostali również ci sami zstępni współmałżonka oraz partnera, pozostający na ich utrzymaniu. W tym ostatnim przypadku należy uwzględnić zastrzeżenia sformułowane dla uznania partnera jako członka rodziny.

– Bezpośredni wstępni obywatela UE, współmałżonka lub partnera, pozostający na ich utrzymaniu. Wymienione podmioty mają **prawo** do swobodnego przemieszczania się i pobytu na podstawie statusu członka rodziny obywatela UE.

Prawo wspólnotowe obliguje natomiast państwa członkowskie do **ułatwienia** wjazdu i pobytu, zgodnie z własnym ustawodawstwem, osobom, które należą do rodziny, lecz nie zostali objęci definicją określoną w dyrektywie<sup>18</sup>. Dotyczy to osób, bez względu na przynależność państwową, które w kraju pochodzenia pozostawały na utrzymaniu lub są członkami gospodarstwa domowego obywatela UE, bądź też istnieją poważne względy zdrowotne ściśle wymagające osobistej opieki obywatela UE nad członkiem rodziny. W tej grupie członków rodzin pozostaje również partner, z którym obywatel UE pozostaje w stałym, należycie poświadczonym związku. W tych przypadkach państwa członkowskie mogą rozpatrywać sprawę indywidualnie, niemniej odmowa wjazdu lub pobytu powinna być uzasadniona.

<sup>17</sup> Orzeczenie ETS, sprawa 59/85, Holandia v. Ann Florence Reed, Zb. Orz. 1986, s. 1283.

<sup>18</sup> Art. 3 Dyrektywy 2004/38.

## III. PRAWO WJAZDU

Mocą Dyrektywy 68/360 z 15 października 1968 r. państwa członkowskie zostały zobowiązane do usunięcia barier administracyjno-prawnych ograniczających swobodny przepływ pracowników w obrębie Wspólnoty<sup>19</sup>. Wszyscy obywatele UE oraz członkowie ich rodzin mają prawo wjazdu z terytorium własnego kraju oraz prawo do otrzymania wszystkich potrzebnych do tego celu dokumentów, jeżeli chcą oni pracować w innym państwie członkowskim. Każdy obywatel mający ważny dowód tożsamości lub paszport państwa członkowskiego. Nie narusza to jednocześnie przepisów dotyczących dokumentów podróży, mających zastosowanie do kontroli granicznych. Zasada ta dotyczy również członków rodzin obywateli UE, którzy nie są obywatelami jednego z państw członkowskich i mają ważny paszport. Państwa członkowskie zgodnie ze swoimi przepisami wydają dowód tożsamości i paszport. Dokumenty te potwierdzają przynależność państwową obywateli. Paszport jest ważny co najmniej na wszystkie państwa, przez które jego posiadacz musi przejechać, podróżując między państwami członkowskimi. Okres ważności paszportu przy jego wydawaniu lub odnawianiu nie powinien być krótszy niż pięć lat, jeżeli państwo członkowskie nie przewiduje wydania dowodu tożsamości.

Prawa obywateli migrujących nie ograniczają się tylko do swobodnego wjazdu z kraju, którego są obywatelami. Przepisy wspólnotowe przyznają obywatelom UE prawo wjazdu na terytorium innego państwa członkowskiego na podstawie ważnego dowodu tożsamości lub paszportu, z zachowaniem przepisów dotyczących dokumentów podróży, mających zastosowanie do kontroli granicznych. Ważny dowód tożsamości bądź paszport są wystarczającymi dokumentami, na podstawie których można opuścić kraj pochodzenia i wjechać do innego państwa członkowskiego. Nie jest uprawnione żądanie wiz od obywateli innych państw członkowskich, którzy chcą wjechać na ich teren w celu poszukiwania lub wykonywania pracy<sup>20</sup>.

Z prawa wjazdu korzystają również członkowie rodziny pracownika, bez względu na przynależność państwową. Członkowie rodziny pracownika pochodzący z jednego z państw członkowskich, korzystają z prawa wjazdu na

---

<sup>19</sup> Dyrektywa 68/360/EWG z dnia 15 października 1968 r. w sprawie zniesienia ograniczeń w przemieszczaniu się i pobycie pracowników Państw Członkowskich i ich rodzin we Wspólnocie, Dz.Urz. L 257 z 19 października 1968.

<sup>20</sup> Art. 3 Dyrektywy 68/360.

takich samych zasadach, co pracownik (na podstawie paszportu lub dowodu osobistego). Członkowie rodziny niebędący obywatelami państwa członkowskiego, w odróżnieniu od obywateli UE zobowiązani są posiadać wizę wjazdową lub kartę pobytową<sup>21</sup>. Wizy wydawane są nieodpłatnie, w trybie przyspieszonym, przy zastosowaniu ułatwień przy jej wydawaniu. Brak wizy u członka rodziny będącego obywatelem państwa trzeciego, nie powinien skutkować automatycznym wydaleniem. Odesłanie winno poprzedzać udzielenie przez państwa członkowskie pomocy przy uzyskaniu stosownych dokumentów. Treść powyższych unormowań została powtórzona w Dyrektywie z 29 kwietnia 2004 w sprawie prawa obywateli Unii i członków ich rodzin do swobodnego przemieszczania się i pobytu na terytorium Państw Członkowskich, która formalnie uchyla Dyrektywę 68/360. Państwa członkowskie zostały zobowiązane do postępowania mającego zapewnić szeroko pojętą jedność rodziny, zgodnie z zasadą łączenia rodzin, wyrażoną wprost w Dyrektywie 2003/86. Państwo przyjmujące powinno zbadać na podstawie własnego ustawodawstwa sytuację osób, które nie są objęte definicją członka rodziny i nie korzystają z automatycznego prawa wjazdu i pobytu, a łączą ją z pracownikiem inne więzy, szczególnie zależność finansowa lub fizyczna. Regulacja taka pozwala na uwzględnianie ewentualnych różnic społecznych i kulturowych oraz ma uchronić wskazane osoby przed automatycznym wydaleniem z państwa członkowskiego.

Przyjmujące państwo członkowskie nie powinno wstawiać pieczęci wjazdowej lub wyjazdowej w paszporcie członków rodziny, którzy nie są obywatelami UE, pod warunkiem, że okażą kartę pobytową. Mogą one natomiast wymagać od zainteresowanych pobytom osób zgłoszenia swojej obecności na terytorium państwa członkowskiego. Określenie terminu dla wypełnienia tego obowiązku winno być racjonalne i niedyskryminujące. Jeżeli obywatele UE lub członkowie ich rodzin nie zgłoszą swojego pobytu, mogą ponieść proporcjonalne i niedyskryminujące kary<sup>22</sup>.

---

<sup>21</sup> Osoby mające zezwolenie na pobyt, powinny być zwolnione przez Państwa Członkowskie z obowiązku uzyskania wizy wjazdowej.

<sup>22</sup> Art. 5 Dyrektywy 2004/38.



#### IV. PRAWO POBYTU

##### 1. POBYT KRÓTKOTERMINOWY

Osoby korzystające z prawa pobytu do 3 miesięcy są wolne od obowiązku spełniania jakichkolwiek warunków lub formalności innych, niż wymóg posiadania ważnego dowodu osobistego lub paszportu. Dotyczy to również członków rodziny, w tym także niebędących obywatelami państwa członkowskiego, z zachowaniem warunków dla prawa wjazdu<sup>23</sup>. Bez względu na kraj pochodzenia członkowie rodzin, którzy towarzyszą obywatelowi UE lub chcą do niego dołączyć na zasadzie łączenia rodzin, mogą przebywać na terytorium państwa członkowskiego jedynie na podstawie dowodu tożsamości, bądź paszportu, pod warunkiem, iż pobyt nie przekracza 3 miesięcy. Nie są zobowiązani do zgłaszania swojego pobytu w żadnej instytucji ani ubiegać się o zezwolenie. Warto zauważyć, że prawo pobytu dla członków rodzin jest prawem pochodnym, przysługującym im z racji więzi łączącej ich z podmiotem uprawnionym indywidualnie. Mogą oni korzystać z tego prawa na indywidualnej podstawie tylko wtedy, gdy są obywatelami UE. Wówczas nie mają zastosowania przepisy dotyczące łączenia rodzin.

##### 2. POBYT DŁUŻSZY NIŻ 3 MIESIĄCE

W odniesieniu do prawa pobytu na okres dłuższy niż 3 miesiące prawo wspólnotowe przewiduje obowiązek spełnienia kilku warunków. Sprowadzają się one do posiadania wystarczających środków finansowych oraz posiadania ubezpieczenia społecznego ze skutkiem w państwie przyjmującym. Pojęcie wystarczających środków nie zostało zdefiniowane. Przy jego określaniu należy uwzględniać osobistą sytuację danej osoby. Niemniej jednak powinna być wyższa niż próg, w ramach którego obywatele kwalifikują się do pomocy społecznej, lub wyższa niż wypłacana przez dane państwo renta z tytułu zabezpieczenia społecznego<sup>24</sup>.

Ze względu na to, że powyższe warunki mogą być spełnione na różne sposoby, podmioty uprawnione zostały podzielone na kilka grup. W pierwszej kolejności z prawa pobytu w sposób samoistny korzystają pracownicy najemni i osoby prowadzące własną działalność gospodarczą w państwie przyji-

---

<sup>23</sup> Art. 6 Dyrektywy 2004/38.

<sup>24</sup> Art. 8 ust. 4 Dyrektywy 2004/38.

mującym<sup>25</sup>. Prowadzona działalność zawodowa spełnia warunek ekonomiczny poprzez wypłatę wynagrodzenia za wykonaną pracę lub świadczone usługi. Samoistne prawo pobytu przysługuje również studentom oraz osobom podejmującym kształcenie zawodowe, objętym pełnym ubezpieczeniem zdrowotnym. Warunek aktywności ekonomicznej spełnia się poprzez otrzymywane stypendium lub wynagrodzenie. Na indywidualnej podstawie korzystają z prawa pobytu również osoby nienależące do żadnej z wymienionych grup, ale posiadające wystarczające zasoby dla siebie i rodziny tak, aby nie stanowić obciążenia dla systemu pomocy społecznej państwa przyjmującego oraz objęte ubezpieczeniem zdrowotnym.

Status pracownika lub osoby pracującej na własny rachunek zachowują osoby:

- okresowo niezdolne do pracy w wyniku choroby lub wypadku, lub
- zarejestrowane jako bezrobotne po przepracowaniu jednego roku, lub
- zarejestrowane jako bezrobotne po zakończeniu umowy o pracę na czas określony przez okres krótszy niż rok (status zostaje zachowany nie dłużej niż przez 6 miesięcy), lub
- podejmujące kształcenie zawodowe związane z poprzednim zatrudnieniem.

Prawo pobytu rozciąga się także na członków rodzin obywatela UE, który należy do jednej z wymienionych grup. Jest to prawo pochodne, z którego członkowie rodziny korzystają na podstawie więzi łączącej ich z obywatelem UE. Prawo pobytu przysługuje członkom rodziny, o ile przysługuje ono podmiotowi uprawnionemu indywidualnie, obywatelowi UE. Nie ma przy tym znaczenia kraj pochodzenia członków rodzin. Obejmuje członków rodzin, którzy nie są obywatelami jednego z państw członkowskich. Wyjątek od przedstawionej zasady stanowią członkowie rodziny obywatela UE, który odbywa studia bądź kształcenie zawodowe w innym państwie członkowskim. Prawo pobytu zachowują ci członkowie jego rodziny, którzy są obywatelami UE lub pochodzą z państwa trzeciego i są dla obywatela UE współmałżonkiem, zarejestrowanym partnerem lub dzieckiem pozostającym na utrzymaniu. Bezpośredni wstępni jego, współmałżonka lub partnera korzystają jedynie z możliwości ułatwienia wjazdu i pobytu<sup>26</sup>.

Powyższe przesłanki stanowią warunki dla korzystania z prawa pobytu przekraczającego 3 miesiące. Prawo wspólnotowe przewiduje także szereg

---

<sup>25</sup> Art. 7 Dyrektywy 2004/38.

<sup>26</sup> Art. 7 ust. 4 Dyrektywy 2004/38.

formalności administracyjnych, których spełnienie umożliwi skorzystanie z przedmiotowego prawa, ale nie warunkuje jego przysługiwania.

W związku z tym, że członek rodziny nie korzysta z prawa pobytu w sposób indywidualny, lecz na podstawie więzi z uprawnionym obywatelem UE, należy najpierw zbadać formalności administracyjne wymagane dla pobytu tych ostatnich. Podstawowym obowiązkiem, jaki należy wypełnić, jest obowiązek rejestracji<sup>27</sup>. W odniesieniu do prawa pobytu przekraczającego 3 miesiące, państwo przyjmujące może wymagać, aby obywatele UE zarejestrowali się w odpowiednich organach. Rejestracja musi nastąpić w czasie nie krótszym niż 3 miesiące od dnia przyjazdu<sup>28</sup>. Niedopełnienie tego obowiązku może podlegać karom ustalonym przez dane państwo, które będą proporcjonalne i niedyskryminujące<sup>29</sup>.

Wymagania administracyjne dla członków rodzin są zróżnicowane w zależności od ich pochodzenia. W celu wydania **zaświadczenia o rejestracji**, od członka rodziny, który jest obywatelem UE, państwo członkowskie może wymagać następujących dokumentów:

- ważnego dowodu tożsamości lub paszportu;
- dokumentu potwierdzającego więzi rodzinne lub zawarcie związku partnerskiego. W przypadku wstępnych do 21. roku życia oraz zstępnych (także tych małżonka i partnera) należy udokumentować, że pozostają na utrzymaniu obywatela UE. W przypadku innych członków rodzin należy potwierdzić związek z obywatelem oraz fakt pozostawania na jego utrzymaniu, bądź też potrzebę sprawowania osobistej opieki nad członkiem rodziny;
- zaświadczenia o rejestracji podmiotu uprawnionego indywidualnie, któremu członek rodziny towarzyszy, lub do którego dołączy.

Warto zauważyć, że przepisy nie określają terminu ważności zaświadczenia.

---

<sup>27</sup> Art. 8 ust. 1.

<sup>28</sup> Po zarejestrowaniu obywatel otrzymuje niezwłocznie zaświadczenie.

<sup>29</sup> Wymagane dokumenty potrzebne do wydania zaświadczenia o rejestracji to:

- dla pracownika: ważny dowód tożsamości lub paszport oraz potwierdzenie zatrudnienia lub pracy na własny rachunek;
- dla osoby posiadającej znaczne środki finansowe: oprócz dowodu lub paszportu także dowód na spełnienie warunków zawartych w zaświadczeniu o rejestracji;
- dla studentów: oprócz dowodu lub paszportu także dowód wpisu do instytucji uznanej lub finansowanej przez państwo członkowskie, zaświadczenie o uzyskaniu pełnego ubezpieczenia zdrowotnego, dowód poświadczający posiadanie wystarczających środków finansowych, art. 8 ust. 3.

W przypadku członków rodziny, którzy nie są obywatelami państwa członkowskiego, prawo pobytu przekraczającego 3 miesiące zostaje zatwierdzone poprzez uzyskanie **karty pobytowej**. Dokumenty wymagane do wydania karty są takie same, jak dla zaświadczenia o rejestracji. Karta pobytu wydawana jest na okres pobytu, nie dłużej jednak niż na pięć lat. Ma charakter deklaratoryjny, potwierdza przysługujące prawo pobytu. Dłuższa nieobecność członka rodziny w państwie przyjmującym narusza ważność karty. Wyjątek stanowi nieobecność nieprzekraczająca 6 miesięcy w roku, lub dłuższa spowodowana obowiązkiem odbycia służby wojskowej, bądź dłuższa (do 12 miesięcy) z ważnych powodów<sup>30</sup>.

Powyższych przepisów nie narusza prawo państwa członkowskiego do sprawdzenia, czy dziecko w wieku powyżej 12 lat, które przebywa niezależnie od pozostałych członków rodziny, spełnia warunki integracji<sup>31</sup>. Należy przy tym uwzględnić interes małoletniego dziecka, charakter i trwałość więzi rodzinnych danej osoby i czas pobytu tej osoby w państwie członkowskim oraz istnienie więzi rodzinnych, a także kulturowych i społecznych z państwem pochodzenia<sup>32</sup>. Ponadto państwa członkowskie mogą zażądać, aby wnioski dotyczące łączenia rodziny małoletnich dzieci były przedkładane przed ukończeniem przez nie 15. roku życia, zgodnie z istniejącym ustawodawstwem<sup>33</sup>.

### 3. ZACHOWANIE PRAWA POBYTU

Prawo pobytu zachowuje się tak długo, dopóki nie jest się nieracjonalnym obciążeniem dla systemu pomocy społecznej, jaki funkcjonuje w danym państwie członkowskim. Karą, którą przewiduje się za nieprzestrzeganie tej zasady, jest wydalenie z państwa przyjmującego, przy czym środek ten nie jest stosowany automatycznie. Nie dotyczy to jednak członków rodzin, jeżeli obywatel UE jest pracownikiem lub osobą pracującą na własny rachunek, bądź przyjechała w celu poszukiwania pracy.

---

<sup>30</sup> Do ważnych powodów przykładowo zalicza się okres ciąży i porodu, poważną chorobę, studia, kształcenie zawodowe lub oddelegowanie do innego państwa, art. 11 ust. 2.

<sup>31</sup> Art. 4 ust. 1 lit. d Dyrektywy 2003/86.

<sup>32</sup> Zob. orzeczenie w sprawie skargi Parlamentu Europejskiego i Rady Unii Europejskiej, C 540/03, CJE 06/52.

<sup>33</sup> Art. 4 ust. 6 Dyrektywy 2003/86.

Nie naruszają prawa pobytu członków rodzin takie zdarzenia, jak śmierć czy wyjazd obywatela UE<sup>34</sup>. Zachowanie prawa pobytu dla członków rodzin, będących obywatelami państwa trzeciego, jest obwarowane dodatkowym warunkiem, dotyczącym zamieszkiwania w państwie przyjmującym przez okres minimum 1 roku od śmierci obywatela UE. Bez względu na obywatelstwo zachowują prawo pobytu dzieci i rodzic sprawujący opiekę nad dzieckiem zapisanym do instytucji edukacyjnej w celu studiowania, do momentu zakończenia nauki.

Prawo pobytu zachowują także członkowie rodziny w przypadku rozwodu, unieważnienia małżeństwa lub ustania zarejestrowanego związku partnerskiego<sup>35</sup>. Otrzymują oni prawo stałego pobytu jak powyżej. Dodatkowe warunki przewidziane są dla członków rodzin, którzy pochodzą z państw trzecich. Wówczas wymagany jest co najmniej trzyletni pobyt w państwie przyjmującym (w przypadku rozwodu lub ustania związku), lub sprawowanie opieki nad nieletnim dzieckiem, bądź też trudne okoliczności, takie jak przemoc domowa. Prawo pobytu zachowuje również osoba posiadająca prawo odwiedzin w państwie przyjmującym nieletniego dziecka.

Przed nabyciem prawa stałego pobytu, członkowie rodzin, w przypadkach wskazanych wyżej, muszą spełnić warunki przewidziane dla podmiotów uprawnionych indywidualnie. Muszą zatem nabyć status pracownika, bądź osoby pracującej na własny rachunek, bądź posiadającej wystarczające środki na utrzymanie, studenta lub stażysty oraz posiadać ubezpieczenie zdrowotne ze skutkiem w państwie przyjmującym. Wówczas zachowują prawo do pozostawania na terenie państwa członkowskiego na indywidualnej podstawie.

## V. PRAWO STAŁEGO POBYTU

Prawo stałego pobytu przysługuje obywatelowi, który legalnie mieszka na terytorium państwa przyjmującego, nieprzerwanie przez okres pięciu lat<sup>36</sup>. Zasada ta dotyczy również członków rodziny niebędących obywatelami Unii, którzy zamieszkiwali na tych samych zasadach z obywatelem Unii. Ciągłości pobytu nie naruszają przejściowe okresy nieobecności. Obowiązują tu analogiczne zasady, jak w przypadku pobytu utraty ważności karty pobytu.

---

<sup>34</sup> Art. 12.

<sup>35</sup> Art. 13.

<sup>36</sup> Zasada ta została wyrażona w art. 16.

Utrata prawa stałego pobytu następuje po okresie nieobecności w państwie członkowskim, przekraczającym dwa lata.

Nieprzerwany pobyt przez okres pięciu lat przewidziany jest także dla uzyskania prawa stałego pobytu dla członków rodzin, którzy nie są obywatelami Unii, w przypadku śmierci, wyjazdu obywatela UE, rozwodu, unieważnienia małżeństwa lub ustania związku partnerskiego<sup>37</sup>. Długość pobytu poświadcza się wszelkimi rodzajami dowodów.

Warunku nieprzerwanego pięcioletniego zamieszkiwania na terytorium państwa członkowskiego nie stosuje się w następujących przypadkach<sup>38</sup>:

- pracownik najemny lub osoba pracująca na własny rachunek, która w momencie zakończenia pracy nabyła uprawnienia emerytalne;
- osoba pracująca na własny rachunek, której prawo nie przyznaje prawa do emerytury, po osiągnięciu wieku 60 lat;
- pracownicy najemni, którzy przeszli na wcześniejszą emeryturę, po przepracowaniu co najmniej 12 miesięcy i zamieszkiwaniu ponad 3 lata w państwie przyjmującym;
- pracownik najemny lub osoba pracująca na własny rachunek, trwale niezdolna do pracy, pod warunkiem zamieszkiwania w państwie przyjmującym ponad dwa lata. Jeżeli niezdolność do pracy jest wynikiem choroby zawodowej, uprawniającej do określonych świadczeń, wówczas nie stosuje się warunku dotyczącego długości pobytu;
- pracownik najemny lub osoba pracująca na własny rachunek po 3 latach zatrudnienia i zamieszkiwania w jednym państwie członkowskim, a następnie podjęła pracę w drugim państwie członkowskim, może otrzymać prawo stałego pobytu w pierwszym państwie członkowskim, do którego wraca każdego dnia lub raz na tydzień.

Członkowie rodziny obywatela, którzy mieszkają razem z nim na terytorium kraju należącego do UE, posiadają prawo stałego pobytu, o ile takie prawo ma obywatel. Dzieje się tak bez względu na przynależność państwową członka rodziny. W przypadku śmierci w czasie aktywności zawodowej osoby uprawnionej indywidualnie lub przed nabyciem przez nią prawa stałego pobytu, członkowie rodziny nabywają prawo stałego pobytu jeżeli:

- osoba uprawniona indywidualnie przed śmiercią zamieszkiwała na terenie danego państwa przez okres 2 lat;
- śmierć nastąpiła w wyniku wypadku przy pracy lub choroby zawodowej;

---

<sup>37</sup> Art. 18.

<sup>38</sup> Wyjątki określa art. 17.

– współmałżonek utracił przynależność do państwa przyjmującego na skutek małżeństwa ze zmarłą osobą uprawnioną, obywatelem innego państwa członkowskiego.

Wskazane kryteria wyczerpują katalog przesłanek należnych do wypełnienia w celu nabycia prawa stałego pobytu. Prawo wspólnotowe przewiduje także szereg formalności administracyjnych dla uzyskania dokumentu poświadczającego prawo stałego pobytu, nie warunkując go jednak. Formalności te będą inne dla członków rodzin, w zależności od ich pochodzenia. Dla obywateli UE wydaje się dokument poświadczający stały pobyt, po zweryfikowaniu tytułu prawnego i długości pobytu. Odpowiednio dla członków rodzin, obywateli państw trzecich wydaje się kartę stałego pobytu. Nie przewiduje się spełnienia żadnych innych formalności administracyjnych. Istotą karty stałego pobytu jest jej czasowość. Jest wydawana na 10 lat i automatycznie odnawiana po upływie tego czasu.

W sprawie zgodności wymogu posiadania przez osoby niebędące obywatelami danego państwa członkowskiego zaświadczenia o rejestracji lub karty pobytowej, państwa członkowskie mogą przeprowadzić kontrolę. W przypadku niedochowania tego obowiązku, istnieje możliwość nałożenia sankcji równej tej, jaka stosowana jest względem obywatela danego państwa za nieposiadanie dowodu tożsamości.

## VI. UPRAWNIENIA AKCESORYJNE

Swobodny przepływ osób jest jedną z podstawowych swobód wewnętrznego rynku, który obejmuje przestrzeń bez granic wewnętrznych. Instytucja obywatelstwa UE nadaje każdemu obywatelowi państwa członkowskiego prawo do swobodnego przemieszczania się i pobytu na terytorium innego państwa, z zastrzeżeniem ograniczeń przewidzianych Traktatem ustanawiającym Wspólnotę Europejską. Niemniej sama gwarancja swobody przepływu osób nie jest wystarczająca dla zapewnienia rzeczywistej swobody w przedmiotowym zakresie. Dlatego prawo do swobodnego przemieszczania się i pobytu towarzyszy szereg uprawnień pokrewnych<sup>39</sup>. Dotyczą one również uprawnień, które prawo wspólnotowe przyznaje członkom rodziny pracowni-

---

<sup>39</sup> Np. prawo do podjęcia pracy, prawo do przemieszczania się w celu poszukiwania pracy, prawo do osiedlenia się, nabywania nieruchomości, prawo do korzyści socjalnych, szkolenia zawodowego itp.

ków migrujących bez względu na ich przynależność państwową. Członkowie rodziny migrującego obywatela UE mają prawo do podjęcia pracy lub wykonywania pracy na własny rachunek oraz kształcenia się na całym terytorium państwa przyjmującego, w którym pracownik jest zatrudniony. Ponadto zapewnia się prawo dostępu do poradnictwa zawodowego, kształcenia podstawowego i dalszego oraz przekwalifikowania<sup>40</sup>. W związku z tym, że członkowie rodziny będący obywatelami UE, mogą podjąć pracę na indywidualnej podstawie, prawo do pracy nabiera największego znaczenia dla członków rodzin pochodzących z państw trzecich. Mogą oni podjąć pracę wyłącznie na podstawie więzi prawnej łączącej z obywatelem UE i tylko w państwie, w którym jest on zatrudniony.

Dzieci pracownika migrującego podlegają systemowi edukacji, który funkcjonuje w danym państwie, oraz korzystają z nauki zawodu i ze szkolenia zawodowego według reguł przewidzianych dla obywateli państwa przyjmującego. Uprawnienia te przysługują dziecku do 21. roku życia, będącemu na utrzymaniu obywatela UE, jego małżonkowi oraz partnerowi. Wymóg posiadania obywatelstwa UE adresowany jest tylko do pracownika (podmiotu uprawnionego indywidualnie), nie zaś do członków rodzin. Dostęp do kształcenia obejmuje wszystkie stosowne ułatwienia, w tym stypendia. Dotyczy to również sytuacji, gdy pracownik powróci do kraju pochodzenia. Jeżeli brak jest w nim porównywalnej oferty edukacyjnej, uzasadnia to pozostanie dziecka w państwie przyjmującym i dokończenie nauki<sup>41</sup>.

W tak nakreślonym zakresie przedmiotowym swobody przepływu osób obowiązuje zasada równego traktowania, bez względu na obywatelstwo. Dotyczy to zarówno podmiotów uprawnionych indywidualnie, jak i członków ich rodzin. Dyrektywa 2004/38 przewiduje jednak odstępstwo od tej zasady<sup>42</sup>. Państwo przyjmujące nie zostało zobowiązane do przyznania uprawnienia do pomocy społecznej w ciągu pierwszych 3 miesięcy pobytu. Podobnie prawo wspólnotowe nie nakłada na państwa członkowskie obowiązku udzielania pomocy finansowej związanej z podjętym kształceniem przed nabyciem prawa stałego pobytu przez osoby niebędące pracownikami, pracujące na własny rachunek lub członków ich rodzin.

---

<sup>40</sup> Art. 14 Dyrektywy 2003/86.

<sup>41</sup> Zob. orzeczenie ETS w sprawie *Echternach and Moritz*, 389 i 390/87, Zb. Orz. 1989, s. 723.

<sup>42</sup> Art. 24 ust. 2.



Swoboda przepływu osób podlega także innemu rodzajowi ograniczeniom. Ze względu na obiektywne przesłanki można ograniczyć swobodę przemieszczania się i pobytu obywateli UE, bez względu na ich przynależność państwową<sup>43</sup>. Wyjątek stosuje się do migrujących obywateli UE, jak również do członków ich rodzin. Zastosowane ograniczenia nie mogą mieć charakteru dyskryminacyjnego ani bezpośrednio, ani pośrednio. Do przesłanek uzasadniających podjęcie środków ograniczających przepływ osób, należą względy porządku publicznego, bezpieczeństwa publicznego, zdrowia publicznego oraz zatrudnienie w administracji publicznej.

\*

Łączenie rodzin jest niezbędne dla utrzymania stabilności życia rodzinnego, które pomaga stworzyć stabilność socjokulturową, ułatwiającą integrację obywateli UE oraz państw trzecich w państwach członkowskich. Wspiera spójność gospodarczą i społeczną, która jest podstawowym celem Wspólnoty. Dlatego przedmiotem zainteresowania organów UE stała się harmonizacja ustawodawstwa krajowego dotycząca przyjęcia i pobytu członków rodziny, szczególnie obywateli państw trzecich. Zauważyć można szeroką interpretację zakresu podmiotów uprawnionych do korzystania ze statusu członka rodziny, ujętą w orzecznictwie ETS. Analiza dotychczasowej linii orzecznictwa oraz przepisów pochodnego prawa wspólnotowego pozwala stwierdzić, iż możliwość skorzystania z prawa pobytu przez członków rodzin zależy od nabycia statusu podmiotu uprawnionego przez migrującego obywatela UE. Zakres praw członków rodzin nie zależy od ich pochodzenia, uwarunkowany jest natomiast od rodzaju statusu obywatela UE. Niekiedy prawo wspólnotowe różnicuje prawa osób wykonujących pracę i poszukujących zatrudnienia oraz ze względu na prawo stałego pobytu. Ponadto przesłanki nabycia prawa pobytu i przemieszczania się przez członków rodzin są zróżnicowane ze względu na ich pochodzenie. Wszystkie przepisy regulujące swobodę przepływu osób powinny być interpretowane w duchu zasady łączenia rodzin, co skutkuje zakazem automatycznego stosowania wydalenia przy braku spełniania warunków przewidzianych prawem.

---

<sup>43</sup> Rozdział VI Dyrektywy 2004/38.

LEGAL STATUS OF A FAMILY MEMBER  
OF AN EU CITIZEN

## S u m m a r y

The article analyses those acts of the EU *acquis* that determine the legal status of a migrating EU citizen's family members. It is noteworthy that the definition of a family member includes not only spouses and dependent children but also partners in a registered relationship (provided that the domestic law of a given EU country provides for such relationships) and parents. Furthermore, owing to the principle of family reunion, entry is made easier for those persons who are not covered by the legal definition of a family member but are otherwise connected with the migrating person. In its judicature, the Court of Justice of the European Communities permits a broad interpretation of the scope of subjects who are entitled to enjoy the status of a family member. An analysis of the judicature to date and provisions of the EU secondary legislation indicates that the possibility to enjoy the right to residence as a family member depends on the EU migrating citizen's acquisition of the necessary status as an entitled subject. The scope of entitlement of family members does not depend on the social background but is conditional upon the kind of status of the EU citizen. Occasionally the *acquis* distinguishes between the rights of working persons and those seeking employment and, on the other hand, the rights deriving from the right to residence. Moreover, premises upon which the right to residence and movement can be granted vary according to a person's background. All regulations pertaining to the freedom of personal movement should be interpreted in the spirit of family reunification, which results in a ban on automatic expulsion if no formal conditions are met. The right to rejoin one's family as well as freedom of movement itself are not absolute rights and are subject to restrictions, which are justified if the receiving state deems it necessary to protect its public order, safety or health. Another restriction holds if a person is employed in a public administration agency.

*Translated by Tomasz Palkowski*

**Słowa kluczowe:** zasada łączenia rodzin, prawo pobytu, swoboda przepływu osób.

**Key words:** family reunion principle, right to residence, freedom of personal movement.