

Łączenie rodzin cudzoziemców

Przejdź do produktu na ksiegarnia.beck.pl

Wprowadzenie

1. Zamierzonym, a zarazem podstawowym celem publikacji jest przedstawienie i ocena treści regulacji, które, ze względu na obowiązek państwa do poszanowania życia rodzinnego, ograniczają wynikające z zasady suwerenności prawo państwa do ustalania zasad wjazdu i pobytu cudzoziemców. Każda rodzina ma prawo do wspólnego zamieszkania. Prawo do życia rodzinnego, w zakresie w jakim dotyczy wspólnego zamieszkania cudzoziemców, obejmuje prawo do połączenia się rozdzielonej rodziny, zachowania jej jedności i ochrony przed rozdzieleniem. Konstytucja, normy prawa międzynarodowego i krajowego gwarantują cudzoziemcom ochronę życia rodzinnego, jednak o standardzie ochrony życia rodzinnego nie decyduje liczba źródeł prawa, na które może powołać się cudzoziemiec w sprawie o udzielenie mu zezwolenia na pobyt lub wydanie wizy. Znaczenie ma ich rzeczywista treść określająca zakres ochrony i gwarancje procesowe w postępowaniach, w których rozstrzyga się o prawie do wspólnego pobytu członków rodziny, zwłaszcza prawo do ochrony sądowej¹.

Celem opracowania jest również udzielenie odpowiedzi na pytanie, czy w postępowaniach w sprawach wjazdu i pobytu cudzoziemców, powołujących się na prawo do życia rodzinnego, indywidualny interes cudzoziemca został przez ustawodawcę dostatecznie uwzględniony i należyte wyważony z ważnym interesem ogólnym (społecznym) wynikającym, m.in., z nakazu potrzeby ochrony bezpieczeństwa państwa i bezpieczeństwa i porządku publicznego. Ustalenie i ocena tych wartości następuje w indywidualnych postępowaniach. Prawo do życia rodzinnego nie ma charakteru absolutnego. Przyjmowane regulacje i praktyka ich stosowania, zgodnie z zasadą proporcjonalności, powinny godzić, pozostając często w konflikcie, interesy jednostki i społeczeństwa. W konkretnych sprawach dotyczących wjazdu i pobytu cudzoziemców organy administracji i sądy muszą ustalić treść interesu społecznego i indywidualnego, a także wy-

¹ Na krajowym ustawodawcy spoczywa obowiązek zapewnienia sądowej kontroli wydawanych decyzji administracyjnych stanowiących ingerencję w prawo do poszanowania życia rodzinnego. Obowiązek ten wynika, m.in., z art. 13 w zw. z art. 8 EKPC i art. 18 dyrektywy 2003/86/WE w zw. z art. 47 KPP. Zgodnie z art. 18 dyrektywy 2003/86/WE państwa członkowskie zapewniają członkowi rodziny rozdzielonej i/lub członkom jego rodziny prawo do wniesienia sprzeciwu w przypadku, gdy wniosek o łączenie rodziny zostaje odrzucony lub gdy ważność dokumentu pobytowego nie jest przedłużona, lub gdy dokument jest cofnięty, albo gdy nakazano wydalenie. Procedura i kompetencja, zgodnie z którymi wykonywane jest prawo określone w pierwszym akapicie, ustanawiane są przez zainteresowane Państwo Członkowskie [por. wyr. TS z 16.7.2020 r., C-133/19, C-136/19 i C-137/19 *B.M.M.* (C-133/19 i C-136/19), *B.S.* (C-133/19), *B.M.* (C-136/19), *B.M.O.* (C-137/19) *v. Belgia*, Legalis, pkt 52–54].

jaśnić znaczenie występujących w przepisach pojęć niedookreślonych, których użycie pozostawia im znaczny margines swobody, co do sposobu rozstrzygnięcia sprawy².

Dyrektywa 2003/86/WE wyznacza minimalne standardy łączenia rodzin i pozwala na utrzymanie albo ustanowienie przepisów krajowych bardziej przychylnych dla łączenia rodzin cudzoziemców, niż przewidują jej postanowienia (art. 3 ust. 5 dyrektywy 2003/86/WE). Nie jest ona przy tym jedynym aktem prawa UE, który ma znaczenie dla łączenia rodzin obywateli państw trzecich. Inne dyrektywy UE dotyczące udzielania konkretnych zezwoleń na pobyt czasowy, również uwzględniają zasadę jedności rodziny i zawierają szczególne, w stosunku do dyrektywy 2003/86/WE, postanowienia chroniące życie rodzinne. Gwarantowane w nich prawo obywatela państwa trzeciego do poszanowania życia rodzinnego realizuje przede wszystkim art. 159 ust. 1 pkt 1 CudzoU. Zgodnie z tym przepisem zezwolenia na pobyt czasowy w celu połączenia się z rodziną udziela się cudzoziemcowi, który przebywa na terytorium Polski lub przebywa na tym terytorium i jest członkiem rodziny cudzoziemca zamieszkującego na terytorium Polski na podstawie jednego z wymienionych w nim tytułów prawnych. W pojęciu łączenia rodziny zawarta jest przesłanka wskazująca na rozłączenie rodziny albo brak jej prawnej stabilizacji i w związku z tym zagrożenie jej rozłączenia. Nie łączy się rodziny, która nie jest rozdzielona albo której prawo do wspólnego pobytu na terytorium państwa jest już prawnie zagwarantowane. Podstawą do łączenia rodziny jest zwłaszcza decyzja o zezwoleniu cudzoziemcowi na pobyt czasowy w celu połączenia się z rodziną, której adresatem jest członek rodziny przebywający już w Polsce albo do niej przybywający w celu połączenia się z rodziną, a ściślej mówiąc z członkiem rodziny rozdzielonej, który w Polsce już zamieszkuje na podstawie jednego z tytułów prawnych wskazanych w art. 159 ust. 1 pkt 1 CudzoU. Nie można pominąć faktu, że decyzja o zezwoleniu cudzoziemcowi na pobyt czasowy w celu połączenia się z rodziną może dotyczyć zarówno cudzoziemców, którzy już w Polsce przebywają, jak i tych, którzy dopiero na jej podstawie przyjadą do Polski. W monografii została również uwzględniona problematyka zachowania jedności rodziny i nabycia przez członka rodziny prawa do samodzielnego pobytu w Polsce. Ochrona trwałości prawa do wspólnego pobytu członków rodziny ma

² Dotyczy to przede wszystkim stosowania klauzuli bezpieczeństwa i porządku publicznego, jako podstawy do odmowy zezwolenia na wjazd i pobyt cudzoziemca. Stosowanie przez państwa członkowskie klauzuli porządku publicznego w sprawach wjazdu i pobytu cudzoziemców nie zawsze jest jednolite i opiera się na tych samych kryteriach, por. odpowiedzi udzielane przez najwyższe sądy administracyjne państw członkowskich na pytania zawarte w kwestionariuszu na seminarium „Public order, national security and the rights of third-country nationals in immigration and citizenship cases” organizowane przez ACA Europe (Association of the Councils of State and Supreme Administrative Jurisdictions of the European Union) w Krakowie 19.9.2017 r. Raporty krajowe i raport generalny dostępne są na stronie <https://www.aca-europe.eu/index.php/en/seminars/524-seminar-in-cracow-from-17-to-18-september-2017>. Na temat odpowiedzi państw członkowskich i konkluzji raportu, por. *J. Chlebny*, Public Order, National Security and the Rights of Third-Country Nationals in Immigration Cases, *European Journal of Migration and Law* 20 (2018), s. 115–134.

bowiem znaczenie dla oceny skuteczności łączenia rodziny. Prawo do połączenia się z rodziną byłoby iluzoryczne, gdyby nie towarzyszyły mu gwarancje zachowania jedności po połączeniu rodziny. Tytułowe pojęcie „łączenie rodzin” uwzględnia w związku z tym także prawne warunki zachowania jedności rodziny i prawo jej członków do kontynuowania samodzielnego pobytu.

2. Wymienione w art. 159 ust. 1 pkt 1 Cudzu tytuły prawne pobytu członka rodziny rozdzielonej, uprawniające do połączenia się z rodziną, mogą podlegać różnym klasyfikacjom. Nie wszystkie z nich wynikają z transpozycji dyrektywy 2003/86/WE. Wydaje się, że stosunkowo czytelne kryteria pozwalają na wyróżnienie pięciu grup.

Pierwszą grupę stanowią członkowie rodziny rozdzielonej, którym udzielono zezwolenia na pobyt stały albo pobyt rezydenta długoterminowego UE (art. 159 ust. 1 pkt 1 lit. a, b Cudzu). Cudzoziemców, przebywających na podstawie zezwoleń na pobyt stały albo pobyt rezydenta długoterminowego UE, łączą zazwyczaj trwałe więzi z Polską, co potwierdza możliwość nabycia, już po trzech latach pobytu, obywatelstwa polskiego na podstawie art. 30 ust. 1 pkt 1 ObPolU. Zezwolenia na pobyt rezydenta długoterminowego UE udziela się cudzoziemcowi ze względu na jego wieloletni, co do zasady, pięcioletni pobyt w Polsce i spełnienie warunku posiadania ubezpieczenia, dochodu oraz integracji – znajomości języka polskiego, przy czym wymienione warunki podlegają różnym modyfikacjom (art. 211–212 Cudzu). Podstawy prawne udzielenia zezwolenia na pobyt stały są bardziej rozbudowane (art. 195 ust. 1 Cudzu). Zezwolenia na pobyt stały udziela się cudzoziemcowi ze względu na:

- 1) jego polskie pochodzenie lub łączące go więzi rodzinne z obywatelem polskim lub cudzoziemcem posiadającym już zezwolenie na pobyt stały lub rezydenta długoterminowego UE albo
- 2) udzielenie mu ochrony lub posiadany status ofiary handlu ludźmi i
- 3) *brexit* – w przypadku obywateli Zjednoczonego Królestwa Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej.

Drugą grupę tworzą członkowie rodziny rozdzielonej korzystający z ochrony w postaci statusu uchodźcy, ochrony uzupełniającej i zgody na pobyt ze względów humanitarnych (art. 159 ust. 1 pkt 1 lit. c, d, i Cudzu)³.

Trzecią grupę stanowią członkowie rodziny rozdzielonej, którym udzielono zezwolenia na pobyt czasowy, jeżeli przebywali w Polsce co najmniej przez okres 2 lat na podstawie kolejnych zezwoleń na pobyt czasowy, w tym na podstawie zezwolenia na okres pobytu nie krótszy niż 1 rok, udzielonego bezpośrednio przed złożeniem wniosku o zezwolenie na pobyt czasowy dla członka rodziny (art. 159 ust. 1 pkt 1 lit. e Cudzu).

³ Łączenie rodzin uznanych uchodźców przewidują art. 9–12 dyrektywy 2003/86/WE, natomiast na przyznanie korzystniejszych uprawnień do łączenia rodziny w prawie krajowym (np. korzystających z ochrony uzupełniającej i pobytu ze względów humanitarnych) zezwala art. 3 ust. 5 dyrektywy 2003/86/WE. Polskie przepisy w tym zakresie są korzystniejsze niż minimalny standard określony w dyrektywie.

Wprowadzenie takiej odrębnej przesłanki realizuje wprost dyrektywę 2003/86/WE, która prawo do łączenia rodziny wiąże z legalnym przez określony czas pobyt⁴.

Czwarta grupa obejmuje naukowców i pracowników. Jedność ich rodziny zostaje zachowana, jeżeli przebywają oni na podstawie zezwolenia na pobyt czasowy w celu prowadzenia badań naukowych lub wizy krajowej w celu prowadzenia badań naukowych lub prac rozwojowych (art. 159 ust. 1 pkt 1 lit. f CudZU), zezwolenia na pobyt czasowy w celu mobilności długoterminowej naukowca (art. 159 ust. 1 pkt 1 lit. g CudZU) i zezwolenia na pobyt czasowy, udzielonym po zakończeniu badań naukowych lub prac rozwojowych (art. 159 ust. 1 pkt 1 lit. hc CudZU)⁵. Pracownicy są uprawnieni do połączenia się z rodziną, jeżeli przebywają w Polsce na podstawie zezwolenia na pobyt czasowy w celu wykonywania pracy w zawodzie wymagającym wysokich kwalifikacji (art. 159 ust. 1 pkt 1 lit. h CudZU)⁶, zezwolenia na pobyt czasowy w celu wykony-

⁴ Zgodnie z art. 8 akapit pierwszy dyrektywy 2003/86/WE państwa członkowskie mogą żądać, aby członek rodziny rozdzielonej przebywał na ich terytorium zgodnie z prawem przez okres nieprzekraczający 2 lat, przed połączeniem z członkami jego rodziny. Zgodnie natomiast z art. 3 ust. 1 dyrektywy 2003/86/WE członek rodziny rozdzielonej musi posiadać ważny przynajmniej jeden rok dokument pobytowy w państwie członkowskim i musi istnieć uzasadnione przypuszczenie uzyskania przez niego w przyszłości prawa stałego pobytu.

⁵ Przyznanie uprawnień obywatelowi państwa trzeciego, prowadzącemu w Polsce badania naukowe, w tym także korzystającemu z mobilności i poszukującego pracy implementuje art. 26 ust. 1 i 2, art. 26 ust. 5 i art. 30 ust. 1 dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/801 z 11.5.2016 r. w sprawie warunków wjazdu i pobytu obywateli państw trzecich w celu prowadzenia badań naukowych, odbycia studiów, szkoleń, udziału w wolontariacie, programach wymiany młodzieży szkolnej lub projektach edukacyjnych oraz podjęcia pracy w charakterze *au pair* (wersja przekształcona) (Dz.Urz. UE L Nr 132, s. 21). Z art. 26 ust. 2 dyrektywy 2016/801 wynika, że na zasadzie odstępstwa od art. 3 ust. 1 i art. 8 dyrektywy 2003/86/WE przyznanie dokumentu pobytowego członkom rodziny nie zależy od spełnienia przez naukowca wymogu posiadania racjonalnych perspektyw uzyskania prawa do stałego pobytu oraz wymogu minimalnego okresu pobytu. Podobnie w razie skorzystania przez naukowca z mobilności i pobytu w Polsce na podstawie zezwolenia na pobyt czasowy w celu mobilności długoterminowej naukowca, członkowie jego rodziny posiadający ważny dokument pobytowy wydany przez pierwsze państwo członkowskie, mogą do niego dołączyć ze względu na art. 30 ust. 1 dyrektywy 2016/801. Z art. 25 ust. 1 i art. 26 ust. 5 dyrektywy 2016/801 wynika, że po zakończeniu badań naukowych naukowcy mają możliwość pobytu na terytorium państwa członkowskiego przez okres co najmniej 9 miesięcy w celu poszukiwania zatrudnienia lub założenia działalności gospodarczej, a termin ważności dokumentu pobytowego członka rodziny wpływa, co do zasady, w dniu wygaśnięcia zezwolenia dla danego naukowca i obejmuje to zezwolenia wydane naukowcowi do celów poszukiwania pracy lub prowadzenia działalności gospodarczej.

⁶ Uprawnienie do połączenia się z rodziną dla wysoko wykwalifikowanych pracowników, bez względu na okres pobytu w Polsce, stanowi implementację art. 17 ust. 2 dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/1883 z 20.10.2021 r. w sprawie warunków wjazdu i pobytu obywateli państw trzecich w celu zatrudnienia w zawodzie wymagającym wysokich kwalifikacji oraz uchylecia dyrektywy Rady 2009/50/WE (Dz.Urz. UE L Nr 382, s. 1). Z przepisu tego wynika, że na zasadzie odstępstwa od art. 3 ust. 1 i art. 8 dyrektywy 2003/86/WE, łączenie rodzin nie zależy

wania pracy w ramach przeniesienia wewnątrz przedsiębiorstwa (art. 159 ust. 1 pkt 1 lit. ha Cudzu) i zezwolenia na pobyt czasowy udzielone w celu mobilności długoterminowej pracownika kadry kierowniczej, specjalisty lub pracownika odbywającego staż, w ramach przeniesienia wewnątrz przedsiębiorstwa (art. 159 ust. 1 pkt 1 lit. hb Cudzu)⁷.

Piąta grupa cudzoziemców uprawnionych do połączenia się z rodziną jest ściśle związana ze skutkami *brexitu* i obejmuje obywateli Zjednoczonego Królestwa Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej przebywających na podstawie prawa pobytu lub prawa stałego pobytu, o których mowa w art. 10 ust. 1 lit. b, d Umowy Wystąpienia⁸ (art. 159 ust. 1 pkt 1 lit. hd Cudzu).

W świetle przedstawionej klasyfikacji członek rodziny rozdzielonej nabywa prawo do połączenia się z rodziną ze względu na jego związki z Polską albo realizowane przez prawodawcę unijnego i krajowego cele gospodarcze, polityczne i humanitarne. Trwałe związki z Polską charakteryzują przede wszystkim pierwszą i trzecią grupę, cele gospodarcze czwartą, polityczne piątą, a cele humanitarne drugą grupę.

3. Wymienione w art. 159 ust. 1 pkt 1 Cudzu podstawy prawne zamieszkania członka rodziny rozdzielonej mogą powstawać kolejno podczas jego całego pobytu, np. pobyt w związku z nadaniem statusu uchodźcy jest przesłanką do udzielenia zezwolenia na pobyt czasowy w celu połączenia się z rodziną na podstawie art. 159 ust. 1 pkt 1 lit. c Cudzu, ale jednocześnie, po 5 latach pobytu, na podstawie art. 195 ust. 1 pkt 6 lit. a Cudzu, można uchodźcy udzielić zezwolenia na pobyt stały, które jest samodzielną podstawą do połączenia się rodziny (art. 159 ust. 1 pkt 1 lit. a Cudzu).

4. Problematyka dotycząca cudzoziemców, zwłaszcza w ostatnich latach, w których zauważa się stały wzrost liczby cudzoziemców przebywających w Polsce, staje

od tego, czy spełniony jest wymóg, by istniały uzasadnione przypuszczenia, że posiadacz niebieskiej karty UE uzyska prawo stałego pobytu, ani od tego, czy upłynął minimalny okres pobytu posiadacza niebieskiej karty.

⁷ Przyznanie uprawnień do połączenia się z rodziną, bez względu na okres pobytu w Polsce, pracownikom wykonującym pracę w ramach przeniesienia wewnątrz przedsiębiorstwa implementuje art. 19 ust. 2 dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/66/UE z 15.5.2014 r. w sprawie warunków wjazdu i pobytu obywateli państw trzecich w ramach przeniesienia wewnątrz przedsiębiorstwa (Dz.Urz. UE L Nr 157, s. 1). Z art. 19 ust. 2 dyrektywy 2014/66/UE wynika, że w drodze odstępstwa od art. 3 ust. 1 i art. 8 dyrektywy 2003/86/WE połączenie rodziny w państwach członkowskich nie jest uzależnione od spełnienia wymogu, by posiadacz zezwolenia wydanego przez te państwa członkowskie na podstawie niniejszej dyrektywy miał uzasadnione perspektywy uzyskania prawa stałego pobytu oraz minimalny okres pobytu.

⁸ Umowa o Wystąpieniu Zjednoczonego Królestwa Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej z Unii Europejskiej i Europejskiej Wspólnoty Energii Atomowej. Artykuł 10 ust. 1 lit. b i d Umowy Wystąpienia obejmuje: b) obywateli Zjednoczonego Królestwa, którzy korzystali z prawa pobytu w państwie członkowskim zgodnie z prawem Unii przed zakończeniem okresu przejściowego i potem w dalszym ciągu w nim zamieszkują; d) obywateli Zjednoczonego Królestwa, którzy korzystali z uprawnień pracowników przygranicznych w co najmniej jednym państwie członkowskim zgodnie z prawem Unii przed zakończeniem okresu przejściowego i potem w dalszym ciągu z nich korzystają.

się atrakcyjnym obszarem badań dla nauk prawnych. Praca prezentuje wyniki badań naukowych przeprowadzonych w obszarze prawa administracyjnego procesowego i materialnego. Badania prowadzono stosując metody właściwe naukom prawnym, przede wszystkim metodą dogmatycznoprawną, poddając analizie obowiązujące normy prawne. W szerokim zakresie uwzględniono orzecznictwo sądów administracyjnych i trybunałów europejskich.

5. Praca została podzielona na pięć rozdziałów. W rozdziale I przedstawione zostały źródła prawa do łączenia rodziny wynikające z Konstytucji RP i prawa międzynarodowego. Zwrócono w nim uwagę na zakres ochrony życia rodzinnego cudzoziemca w sprawach jego wjazdu i pobytu na terytorium państwa i niektóre gwarancje procesowe w tych sprawach. Kolejne trzy rozdziały dotyczą łączenia rodziny i ich odrębność wynika z odmiennego statusu członka rodziny rozdzielonej – obywatela Polski, Unii Europejskiej i obywatela państwa trzeciego. Ta ostatnia kategoria cudzoziemców nie jest jednolita, a przez to i rozdział został najbardziej rozbudowany. Status obywatela państwa trzeciego zależy bowiem od posiadanego tytułu prawnego uprawniającego do zamieszkania w Polsce. W rozdziale V przedstawiono zagadnienia związane z trwałością prawa do pobytu członka rodziny i nabyciem przez niego prawa do samodzielnego tytułu do zamieszkania.

Jacek Chlebny

Warszawa, wrzesień 2022 r.

[Przejdź do księgarni →](#)