

# ADMINISTRACYJNOPRAWNY STATUS CUDZOZIEMCA W POLSCE

Magdalena Kumela-Romańska

---

---

MONOGRAFIE



Wolters Kluwer



# **ADMINISTRACYJNOPRAWNY STATUS CUDZOZIEMCA W POLSCE**

Magdalena Kumela-Romańska

---

---

**MONOGRAFIE**

*Stan prawny na 21 grudnia 2016 r.*

Wydawca  
*Izabella Matecka*

Redaktor prowadzący  
*Joanna Maź*

Opracowanie redakcyjne  
*Małgorzata Masłowska*

Łamanie  
*Wolters Kluwer*

Ta książka jest wspólnym dziełem twórcy i wydawcy. Prosimy, byś przestrzegał przysługujących im praw. Książkę możesz udostępnić osobom bliskim lub osobiście znanym, ale nie publikuj jej w internecie. Jeśli cytujesz fragmenty, nie zmieniaj ich treści i koniecznie zaznacz, czyje to dzieło. A jeśli musisz skopiować część, rób to jedynie na użytek osobisty.



SZANUJMY PRAWO I WŁASNOŚĆ  
Więcej na [www.legalnakultura.pl](http://www.legalnakultura.pl)  
POLSKA IZBA KSIĄŻKI

© Copyright by  
Wolters Kluwer SA, 2017

ISBN 978-83-8107-028-7

ISSN 1897-4392

Dział Praw Autorskich  
01-208 Warszawa, ul. Przyokopowa 33  
tel. 22 535 82 19  
e-mail: [ksiazki@wolterskluwer.pl](mailto:ksiazki@wolterskluwer.pl)  
[www.wolterskluwer.pl](http://www.wolterskluwer.pl)  
księgarnia internetowa [www.profinfo.pl](http://www.profinfo.pl)

# Spis treści

---

Wykaz skrótów / 9

Wstęp / 15

Rozdział 1

**Założenia w przedmiocie koncepcji cudzoziemca oraz wskazanie problemów wymagających wyjaśnienia / 19**

Rozdział 2

**Status administracyjnoprawny jako płaszczyzna dla koncepcji cudzoziemca na tle prawa administracyjnego / 61**

- 2.1. Porównanie koncepcji statusu administracyjnoprawnego i koncepcji publicznych praw podmiotowych / 66
- 2.2. Porównanie koncepcji statusu administracyjnoprawnego i koncepcji stosunku administracyjnoprawnego / 80
- 2.3. Porównanie koncepcji statusu administracyjnoprawnego i koncepcji sytuacji administracyjnoprawnej / 92

Rozdział 3

**Pojęcie „cudzoziemiec” w systemie polskiego prawa pozytywnego / 101**

- 3.1. Definicja wynikająca z regulacji konstytucyjnych / 101
- 3.2. Regulacje prawa unijnego / 133
- 3.3. Legalne definicje pojęcia „cudzoziemiec” zawarte w ustawach o cudzoziemcach od czasów II Rzeczypospolitej / 139
- 3.4. Definicje pojęcia „cudzoziemiec” zawarte w innych wybranych ustawowych przepisach szczegółowych dotyczących cudzoziemców od czasów II Rzeczypospolitej / 146
- 3.5. Definicja pojęcia „cudzoziemiec” odpowiadająca potrzebom rozprawy / 158
- 3.6. Klasyfikacja cudzoziemców / 160

- 3.6.1. Kategoria podstawowa / **162**
- 3.6.2. Kategorie szczególne / **170**
  - 3.6.2.1. Cudzoziemcy korzystający z ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej / **170**
  - 3.6.2.2. Cudzoziemcy-obywatele Unii, cudzoziemcy-obywatele Norwegii, Islandii, Lichtensteinu, Szwajcarii oraz cudzoziemcy-członkowie ich rodzin / **180**
  - 3.6.2.3. Cudzoziemcy posiadający zezwolenie na pobyt stały oraz rezydenci długoterminowi UE / **183**

## Rozdział 4

### **Analiza treści statusu cudzoziemca na gruncie pozytywnego prawa polskiego / 188**

- 4.1. Administracyjnoprawne uprawnienia cudzoziemca do wjazdu i przebywania na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej oraz związane z nimi obowiązki / **189**
- 4.2. Administracyjnoprawne uprawnienie cudzoziemca do wykonywania pracy oraz związane z nim obowiązki / **212**
  - 4.2.1. Administracyjnoprawne uprawnienie cudzoziemca do wykonywania pracy jako forma reglamentacji udziału cudzoziemców w obrocie prywatnoprawnym / **219**
  - 4.2.2. Administracyjnoprawne uprawnienie cudzoziemca do wykonywania pracy istniejące z mocy samego prawa / **236**
  - 4.2.3. Sytuacje, gdy administracyjnoprawne uprawnienie cudzoziemca do wykonywania pracy nie może powstać ze względu na brak polskiego obywatelstwa / **252**
- 4.3. Administracyjnoprawne uprawnienie cudzoziemca do prowadzenia działalności gospodarczej oraz związane z nim obowiązki / **254**
- 4.4. Administracyjnoprawne uprawnienie cudzoziemca do nabywania nieruchomości oraz związane z nim obowiązki / **271**
  - 4.4.1. Administracyjnoprawne uprawnienie cudzoziemca do nabywania nieruchomości jako forma reglamentacji udziału cudzoziemców w obrocie prywatnoprawnym / **277**

- 4.4.2. Administracyjnoprawne uprawnienie do nabywania nieruchomości przez cudzoziemców istniejące z mocy samego prawa / **285**
- 4.5. Administracyjnoprawne uprawnienie cudzoziemca do przebywania z rodziną oraz związane z nim obowiązki / **295**
  - 4.5.1. Krąg osób uznawanych za członków rodziny na gruncie regulacji administracyjnoprawnej / **300**
  - 4.5.2. Możliwość sprawdzenia rzeczywistego istnienia zawartego związku małżeńskiego / **313**
  - 4.5.3. Formy realizacji poszanowania życia rodzinnego cudzoziemców / **319**
    - 4.5.3.1. Legalizacja pobytu na podstawie uproszczonych reguł prawa migracyjnego / **319**
    - 4.5.3.2. Zapewnienie możliwości utrzymania się oraz nabywania nieruchomości / **326**
    - 4.5.3.3. Ochrona przed wydaleniem (zobowiązaniem do powrotu) / **327**
- 4.6. Administracyjnoprawne uprawnienie cudzoziemca do korzystania z pomocy społecznej państwa oraz związane z nim obowiązki / **332**
- 4.7. Administracyjnoprawne uprawnienia i obowiązki cudzoziemca-naukowca / **346**
- 4.8. Administracyjnoprawne uprawnienie cudzoziemca do kontynuowania lub podjęcia nauki na terytorium Polski oraz związane z nim obowiązki / **351**

Zakończenie / **363**

Bibliografia / **371**





# Wykaz skrótów

---

|                                                        |                                                                                                                                                           |
|--------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>ECR</b>                                             | European Court Raports                                                                                                                                    |
| <b>EKPC</b>                                            | Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, sporządzona w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r. (Dz. U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284 z późn. zm.) |
| <b>EKS</b>                                             | Europejska Karta Społeczna, sporządzona w Turynie dnia 18 października 1961 r. (Dz. U. z 1999 r. Nr 8, poz. 67 z późn. zm.)                               |
| <b>ETPC</b>                                            | Europejski Trybunał Praw Człowieka                                                                                                                        |
| <b>ETS</b>                                             | Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej                                                                                                                |
| <b>k.c.</b>                                            | ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (tekst jedn.: Dz. U. z 2016 r. poz. 380 z późn. zm.)                                                   |
| <b>konstytucja<br/>marcowa</b>                         | ustawa z dnia 17 marca 1921 r. – Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. Nr 44, poz. 267 z późn. zm.)                                               |
| <b>Konstytucja RP</b>                                  | Konstytucja Rzeczypospolitej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.)                                                               |
| <b>Konwencja genewska<br/>o statusie<br/>uchodźców</b> | Konwencja dotycząca statusu uchodźców sporządzona w Genewie 28 lipca 1951 r. (Dz. U. z 1991 Nr 119, poz. 515 z późn. zm.)                                 |
| <b>k.p.</b>                                            | ustawa z dnia 26 czerwca 1974 r. – Kodeks pracy (tekst jedn.: Dz. U. z 2014 r. poz. 1502 z późn. zm.)                                                     |

|                  |                                                                                                                                                                                      |
|------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>k.p.a.</b>    | ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jedn.: Dz. U. z 2016 r. poz. 23 z późn. zm.)                                                         |
| <b>k.p.k.</b>    | ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks postępowania karnego (Dz. U. Nr 89, poz. 555 z późn. zm.)                                                                                   |
| <b>KPP</b>       | Karta Praw Podstawowych – proklamowana i ogłaszana dwukrotnie: pierwszy raz dnia 7 grudnia 2000 r. i ponownie dnia 12 grudnia 2007 r. (Dz. Urz. UE C 83 z 30.03.2010 r., s. 389–403) |
| <b>k.w.</b>      | ustawa z dnia 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy (Dz. U. Nr 21, poz. 112 z późn. zm.)                                                                                              |
| <b>M. Prawn.</b> | Monitor Prawniczy                                                                                                                                                                    |
| <b>NSA</b>       | Naczelny Sąd Administracyjny                                                                                                                                                         |
| <b>NTA</b>       | Najwyższy Trybunał Administracyjny                                                                                                                                                   |
| <b>ONSA</b>      | Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego                                                                                                                                       |
| <b>ONSAiWSA</b>  | Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego i wojewódzkich sądów administracyjnych                                                                                                |
| <b>OSAB</b>      | Orzecznictwo Sądów Apelacji Białostockiej                                                                                                                                            |
| <b>OSNC</b>      | Orzecznictwo Sądu Najwyższego. Izba Cywilna                                                                                                                                          |
| <b>OSP</b>       | Orzecznictwo Sądów Polskich                                                                                                                                                          |
| <b>OSPiKA</b>    | Orzecznictwo Sądów Polskich i Komisji Arbitrażowych                                                                                                                                  |
| <b>OSNAPiUS</b>  | Orzecznictwo Sądu Najwyższego. Izba Administracyjna, Pracy i Ubezpieczeń Społecznych                                                                                                 |
| <b>OTK</b>       | Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego                                                                                                                                               |
| <b>PPOiP</b>     | Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych, otwarty do podpisu w Nowym                                                                                                    |

|                            |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      |
|----------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|                            | Jorku dnia 19 grudnia 1966 r. (Dz. U. z 1977 r. Nr 38, poz. 167)                                                                                                                                                                                                                                                     |
| <b>Protokół nowojorski</b> | Protokół dotyczący statusu uchodźców, sporządzony w Nowym Jorku dnia 31 stycznia 1967 r. (Dz. U. z 1991 r. Nr 119, poz. 517)                                                                                                                                                                                         |
| <b>r.c.</b>                | rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 13 sierpnia 1926 r. o cudzoziemcach (Dz. U. Nr 83, poz. 465 z późn. zm.)                                                                                                                                                                                           |
| <b>RNA</b>                 | Rada Narodowa. Gospodarka. Administracja                                                                                                                                                                                                                                                                             |
| <b>r.o.p.z.p.c.w.</b>      | rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 29 stycznia 2009 r. w sprawie określenia przypadków, w których zezwolenie na pracę cudzoziemca jest wydawane bez względu na szczegółowe warunki wydawania zezwoleń na pracę cudzoziemców (tekst jedn.: Dz. U. z 2015 r. poz. 97)                          |
| <b>r.o.r.p.</b>            | rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 4 czerwca 1927 r. o ochronie rynku pracy (tekst jedn.: Dz. U. z 1937 r. Nr 23, poz. 148 z późn. zm.)                                                                                                                                                               |
| <b>r.p.p.</b>              | rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 20 lipca 2011 r. w sprawie przypadków, w których powierzenie wykonywania pracy cudzoziemcowi na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej jest dopuszczalne bez konieczności uzyskania zezwolenia na pracę (tekst jedn.: Dz. U. z 2015 r. poz. 95 z późn. zm.) |
| <b>r.p.p.w.p.</b>          | rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 21 kwietnia 2015 r. w sprawie przypadków, w których powierzenie wykonywania pracy cudzoziemcowi na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej jest dopuszczalne bez konieczności uzyskania zezwolenia na pracę (Dz. U. poz. 588)                                |

|                             |                                                                                                                                                                                                                                                                               |
|-----------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>SA</b>                   | Sąd Apelacyjny                                                                                                                                                                                                                                                                |
| <b>SN</b>                   | Sąd Najwyższy                                                                                                                                                                                                                                                                 |
| <b>TFUE</b>                 | Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (Dz. Urz. UE C 202 z 07.06.2016 r., s. 47 – wersja skonsolidowana)                                                                                                                                                                 |
| <b>TK</b>                   | Trybunał Konstytucyjny                                                                                                                                                                                                                                                        |
| <b>Traktat Amsterdamski</b> | Traktat z Amsterdamu, zmieniający Traktat o Unii Europejskiej, Traktaty ustanawiające Wspólnoty Europejskie i niektóre związane z nimi akty, ogłoszony dnia 30 kwietnia 2004 r. (Dz. U. Nr 90, poz. 864/31)                                                                   |
| <b>Traktat Lizboński</b>    | Traktat z Lizbony, zmieniający Traktat o Unii Europejskiej i Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską, podpisany w Lizbonie dnia 13 grudnia 2007 r. (Dz. Urz. UE C 306 z 17.12.2007, s. 1–271)                                                                              |
| <b>TUE</b>                  | Traktat o Unii Europejskiej (Dz. Urz. UE C 202 z 07.06.2016 r., s. 13 – wersja skonsolidowana)                                                                                                                                                                                |
| <b>u.c. z 2013 r.</b>       | ustawa z dnia 12 grudnia 2013 r. o cudzoziemcach (tekst jedn.: Dz. U. z 2016 r. poz. 1990)                                                                                                                                                                                    |
| <b>u.c. z 2003 r.</b>       | ustawa z dnia 13 czerwca 2003 r. o cudzoziemcach (tekst jedn.: Dz. U. z 2011 r. Nr 264, poz. 1573 z późn. zm.)                                                                                                                                                                |
| <b>u.c. z 1997 r.</b>       | ustawa z dnia 25 czerwca 1997 r. o cudzoziemcach (tekst jedn.: Dz. U. z 2011 r. Nr 127, poz. 1400 z późn. zm.)                                                                                                                                                                |
| <b>u.n.n.</b>               | ustawa z dnia 23 marca 1920 r. o nabywaniu nieruchomości przez obcokrajowców (tekst pierwotny: Dz. U. Nr 31, poz. 178 z późn. zm.). W 1932 r. nastąpiła zmiana nazwy ustawy na: ustawa o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców (tekst jedn.: Dz. U. z 2016 r. poz. 1061) |
| <b>u.o.p. z 2009 r.</b>     | ustawa z dnia 2 kwietnia 2009 r. o obywatelstwie polskim (Dz. U. z 2012 r. poz. 161 z późn. zm.)                                                                                                                                                                              |

|                         |                                                                                                                                                                                 |
|-------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>u.o.p. z 1962 r.</b> | ustawa z dnia 15 lutego 1962 r. o obywatelstwie polskim (tekst jedn.: Dz. U. z 2000 r. Nr 28, poz. 353 z późn. zm.)                                                             |
| <b>u.p.s.</b>           | ustawa z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (tekst jedn.: Dz. U. z 2016 r. poz. 930 z późn. zm.)                                                                         |
| <b>u.p.u.s.a.</b>       | ustawa z dnia 25 lipca 2002 r. – Prawo o ustroju sądów administracyjnych (tekst jedn.: Dz. U. z 2016 r. poz. 1066)                                                              |
| <b>u.p.u.s.p.</b>       | ustawa z dnia 27 lipca 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych (tekst jedn.: Dz. U. z 2015 r. poz. 133 z późn. zm.)                                                        |
| <b>u.p.z.i.r.p.</b>     | ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (tekst jedn.: Dz. U. z 2016 r. poz. 645 z późn. zm.)                                       |
| <b>u.r.</b>             | ustawa z dnia 9 listopada 2000 r. o repatriacji (tekst jedn.: Dz. U. z 2014 r. poz. 1392 z późn. zm.)                                                                           |
| <b>u.r.l.</b>           | ustawa z dnia 15 września 2000 r. o referendum lokalnym (tekst jedn.: Dz. U. z 2016 r. poz. 400)                                                                                |
| <b>u.s.g.</b>           | ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn.: Dz. U. z 2016 r. poz. 446)                                                                                    |
| <b>u.s.o.</b>           | ustawa z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (tekst jedn.: Dz. U. z 2015 r. poz. 2156 z późn. zm.)                                                                       |
| <b>u.s.p.</b>           | ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (tekst jedn.: Dz. U. z 2016 r. poz. 814 z późn. zm.)                                                                   |
| <b>u.s.p.w.p.</b>       | ustawa z dnia 15 czerwca 2012 r. o skutkach powierzania wykonywania pracy cudzoziemcom, przebywającym wbrew przepisom na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. poz. 769) |
| <b>ustawa o KP</b>      | ustawa z dnia 7 września 2007 r. o Karcie Polaka (tekst jedn.: Dz. U. z 2014 r. poz. 1187 z późn. zm.)                                                                          |

|                   |                                                                                                                                                                                                                                                 |
|-------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>u.s.w.</b>     | ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (tekst jedn.: Dz. U. z 2016 r. poz. 486 z późn. zm.)                                                                                                                                  |
| <b>u.ś.o.z.</b>   | ustawa z dnia 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych (tekst jedn.: Dz. U. z 2015 r. poz. 581 z późn. zm.)                                                                                   |
| <b>u.ś.r.</b>     | ustawa z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych (tekst jedn.: Dz. U. z 2016 r. poz. 1518 z późn. zm.)                                                                                                                             |
| <b>u.w.t.r.</b>   | ustawa z dnia 14 lipca 2006 r. o wjeździe na terytorium Rzeczypospolitej, pobycie oraz wyjeździe z tego terytorium obywateli państw członkowskich Unii Europejskiej i członków ich rodzin (tekst jedn.: Dz. U. z 2014 r. poz. 1525 z późn. zm.) |
| <b>u.z.l.l.d.</b> | ustawa z dnia 5 grudnia 1996 r. o zawodach lekarza i lekarza dentysty (tekst jedn.: Dz. U. z 2015 r. poz. 464 z późn. zm.)                                                                                                                      |
| <b>u.z.l.w.</b>   | ustawa z dnia 21 grudnia 1990 r. o zawodzie lekarza weterynarii i izbach lekarsko-weterynaryjnych (tekst jedn.: Dz. U. z 2016 r. poz. 1479)                                                                                                     |
| <b>WSA</b>        | Wojewódzki Sąd Administracyjny                                                                                                                                                                                                                  |

# Wstęp

---

Od czasu przełomu społeczno-politycznego w Polsce, mającego miejsce w 1989 r.<sup>1</sup>, wiele dyskusji poświęcanych jest polityce migracyjnej państw, która powinna łączyć w sobie zapewnienie dostatecznego bezpieczeństwa obywatelom z zapewnieniem cudzoziemcom warunków do integracji w obcym społeczeństwie. Celem niniejszej pracy jest pogłębienie tematyki administracyjnoprawnego statusu cudzoziemców.

Autorzy poświęcający swoją uwagę cudzoziemcom skupiają się najczęściej na opisie regulacji prawnych, z których wynikają uprawnienia i obowiązki cudzoziemców<sup>2</sup>. Wyjątek w omawianym zakresie stanowią rozważania Jana

<sup>1</sup> Okres ten jest także związany z nawiązaniem i zacieśnianiem współpracy Polski ze Wspólnotami Europejskimi. Z najważniejszych wydarzeń należy przypomnieć, że w lipcu 1989 r. została utworzona polska misja przy EWG w Brukseli, 16 grudnia 1989 r. został podpisany Układ europejski, ustanawiający stowarzyszenie między Rzeczpospolitą Polską z jednej strony a Wspólnotami Europejskimi i ich państwami członkowskimi z drugiej strony, sporządzony w Brukseli dnia 16 grudnia 1991 r. (Dz. U. z 1994 r. Nr 11, poz. 38). Na ten temat zob. także S. Sołtysiński, *Układ o stowarzyszeniu między Polską a Wspólnotami Europejskimi (Problematyka prawna i ekonomiczna)* Państwo i Prawo 1992, z. 6, s. 4 i n. Natomiast 8 kwietnia 1994 r. został złożony oficjalny wniosek o członkostwo Polski w Unii Europejskiej.

<sup>2</sup> Np.: R. Dąbrowski, *Położenie prawne cudzoziemca w PRL z punktu widzenia niektórych przepisów prawa administracyjnego*, Palestra 1977, nr 12; W. Dawidowicz, *Prawo administracyjne*, Warszawa 1987, s. 126–130; J. Jagielski, *Status prawny cudzoziemca w Polsce*, Warszawa 1997; E. Dynia, *Cudzoziemcy w prawie międzynarodowym. Status cudzoziemców w Polsce*, Warszawa 1998; J. Białocerkiewicz, *Cudzoziemcy w Rzeczypospolitej Polskiej: ustawa z dnia 25 czerwca 1997 o cudzoziemcach wraz z przepisami wykonawczymi – komentarz*, Toruń 1998; J. Jagielski, *Status obywatela i cudzoziemca w orzecznictwie*, Warszawa 2001; J. Białocerkiewicz, *Nowe polskie prawo o cudzoziemcach*, Toruń 2003; J. Jagielski, *Administracyjnoprawna regulacja sytuacji cudzoziemca w Polsce* (w:) J. Filipek (red.), *Jednostka w demokratycznym państwie prawa*, Bielsko-Biała 2003. Podobnie jest np. na gruncie literatury niemieckiej: W. Bamberger, *Auslaenderrecht und Asylver-*

Bocia, Barbary Kowalczyk i Piotra Lisowskiego, którzy opisują i analizują położenie cudzoziemca na gruncie regulacji administracyjnoprawnych<sup>3</sup>. Uwagę zwraca także fakt, że problematyka dotycząca cudzoziemca ma interdyscyplinarny charakter. W doktrynie, co do zasady, traktowana jest jako problematyka prawnomiędzynarodowa<sup>4</sup>, w tym szczegółowo jako problematyka regulacji unijnych<sup>5</sup>. Położenie prawne cudzoziemca jest także przedstawiane przy okazji rozpatrywania postanowień międzynarodowego prawa praw człowieka<sup>6</sup>.

Niniejsza praca została poświęcona analizie położenia prawnego cudzoziemca na gruncie materialnego prawa administracyjnego. Celem tej analizy jest nie tylko wypracowanie charakterystycznych cech administracyjnoprawnego statusu cudzoziemca drogą szczegółowego zbadania przypisywanych cudzoziemcom uprawnień i obowiązków, lecz także bliższe zbadanie relacji prawa administracyjnego i prawa prywatnego w kontekście położenia prawnego cudzoziemca.

Dla wykazania specyfiki regulacji dotyczącej cudzoziemców zastosowane zostało pojęcie statusu administracyjnoprawnego. Zasadności wyboru tego właśnie pojęcia zostały poświęcone rozdziały 1 i 2. Rozdział 1 przedstawia podstawowe założenia koncepcji cudzoziemca wraz ze wskazaniem, co wymaga wyjaśnienia, a także tezę pracy. W rozdziale 2 status administracyjnoprawny został odróżniony od publicznych praw podmiotowych, stosunku administracyjnoprawnego oraz sytuacji administracyjnoprawnej.

---

*fahrensrecht. Deutsches Recht*, 1997; D. Niaghi, *Auslaenderrecht*, Berlin 2000; G. Renner, *Auslaenderrecht in Deutschland. Deutsches Recht*, Monachium 1998; K. Sieveking, S. Zuleeg, *Die Rechte der Auslaender*, Monachium 2003.

<sup>3</sup> J. Boć, *Prawo administracyjne*, Wrocław 2002, s. 517 i n.; tenże, *Prawo administracyjne*, Wrocław 2005, s. 531 i n.

<sup>4</sup> J. Białocerkiewicz, *Status prawny cudzoziemca w świetle standardów międzynarodowych*, Toruń 1999; tenże, *Polskie prawo o cudzoziemcach w świetle zobowiązań międzynarodowych*, Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Humanistyczno-Ekonomicznej we Włocławku, Włocławek 2000.

<sup>5</sup> I. Wróbel, *Status prawny obywatela państwa trzeciego w Unii Europejskiej*, Warszawa 2007; też, *Wspólnotowe prawo migracyjne*, Warszawa 2008.

<sup>6</sup> Zob. np.: A. Łopatka, *Międzynarodowe prawo praw człowieka*. Zarys, Warszawa 1998; B. Banaszak, A. Biszyga i in., *System ochrony praw człowieka*, Kraków 2003; R. Kuźniar, *Prawa człowieka. Prawo, instytucje, stosunki międzynarodowe*, Warszawa 2004.



Rozdział 3 pracy poświęcony jest analizie dalszych znamion pojęcia „cudzoziemiec”, w tym wykazaniu, jak bardzo różnorodna stała się jego treść, szczególnie w związku z przemianami politycznymi w Polsce. Ponadto zawarte są w nim uwagi dotyczące wpływu rozwoju prawa migracyjnego na praktyczną przydatność pojęcia „cudzoziemiec”. W omawianym rozdziale skonstruowana jest także definicja cudzoziemca, odpowiadająca potrzebom pracy, a w jej ramach przeprowadzona została klasyfikacja cudzoziemców.

Rozdział 4 pracy zawiera szczegółową analizę treści statusu cudzoziemca na gruncie pozytywnego prawa polskiego z uwzględnieniem najistotniejszych poglądów doktryny i orzecznictwa, w tym także orzecznictwa ETPC i ETS. Ta część pracy poświęcona jest administracyjnoprawnym uprawnieniom cudzoziemca do wjazdu i przebywania na terytorium Polski oraz związanym z nimi obowiązkami. Przeanalizowane jest także administracyjnoprawne uprawnienie cudzoziemca do wykonywania pracy oraz administracyjnoprawne uprawnienie do prowadzenia działalności gospodarczej wraz ze związanymi z nimi obowiązkami. Zbadane zostały: administracyjnoprawne uprawnienie do nabywania nieruchomości przez cudzoziemców oraz administracyjnoprawne uprawnienie cudzoziemca do przebywania z rodziną wraz ze związanymi z nimi obowiązkami. Ponadto zwrócono uwagę na administracyjnoprawne uprawnienie cudzoziemca do korzystania z pomocy społecznej oraz związane z nim obowiązki, a także administracyjnoprawne uprawnienia i obowiązki cudzoziemca-naukowca oraz administracyjnoprawne uprawnienia do kontynuowania lub podjęcia nauki na terytorium Polski oraz związane z tym obowiązki.

W zakończeniu pracy zostały rozwinięte te elementy tezy, które nie mają znaczenia uzasadniającego ich omówienie we wcześniejszych częściach. W tym miejscu przedstawione zostało także ogólniejsze znaczenie postawionej w pracy tezy.



## Rozdział 1

---

### **Założenia w przedmiocie koncepcji cudzoziemca oraz wskazanie problemów wymagających wyjaśnienia**

Zawarte w niniejszej pracy rozważania dotyczące cudzoziemca zostaną ograniczone do cudzoziemców – osób fizycznych. Warto podkreślić, że pojęcie osoby fizycznej jest wcześniejsze od koncepcji normy prawnej, a zatem nie jest tworzone, lecz jedynie uznawane przez prawo. Normy prawa administracyjnego określają materialnoprawne położenie osób fizycznych przez określenie ich uprawnień lub obowiązków. W najbardziej podstawowym ujęciu cudzoziemca charakteryzuje to, że jest pozbawiony tej szczególnej więzi prawnej z państwem, którą jest obywatelstwo. Tym samym nasuwa się pytanie, jaka więź prawna powstaje w to miejsce, albo ewentualnie – jaka powinna powstać? Innymi słowy, chodzi o odpowiedź na pytanie, co cudzoziemiec może przeciwstawić organom reprezentującym państwo, którego obywatelstwa nie posiada.

Odpowiedź na postawione pytanie stała się oczywista wraz z rozwojem koncepcji praw człowieka. Biorąc pod uwagę fundamentalne znaczenie tych praw dla kształtowania się administracyjnoprawnego statusu cudzoziemca w Polsce, uzasadnione wydaje się przedstawienie ich krótkiego, a zarazem uproszczonego rysu historycznego.

Aż do zakończenia II wojny światowej nie istniał system międzynarodowej ochrony praw człowieka. Nie oznacza to oczywiście, że nie istniały prawa człowieka. Ich idea była rozwijana na gruncie prawa krajowego: w Wielkiej Brytanii (Magna Charta Libertatum z 1215 r., Habeas Corpus Act z 1679 r., Bill of Rights z 1789 r.), w Stanach Zjednoczonych (Amerykańska Karta Praw z 1791 r.), we Francji (Deklaracja Praw Człowieka i Obywatela z 1789 r.)

czy w Polsce (Konstytucja z 3 maja 1791 r.)<sup>7</sup>. Dopiero powołanie Organizacji Narodów Zjednoczonych oraz Rady Europy przyczyniło się do rozwinięcia pełniejszego systemu ochrony praw człowieka. W ramach tego systemu można wyróżnić system o charakterze uniwersalnym oraz systemy o charakterze regionalnym<sup>8</sup>.

System uniwersalny tworzy międzynarodowe prawo praw człowieka<sup>9</sup> i związany jest z ONZ (Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych<sup>10</sup>, Międzynarodowy Pakt Praw Gospodarczych, Społecznych i Kulturalnych<sup>11</sup> i szereg innych umów międzynarodowych, w tym konwencji zapewniających ochronę poszczególnym grupom jednostek). Natomiast systemy regionalne w Europie tworzone są: w ramach działalności Rady Europy, Organizacji Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie oraz Unii Europejskiej. W podstawowym zarysie katalog praw człowieka powstał w latach 50. i 60. XX wieku. Z tego zakresu najważniejsze międzynarodowe akty prawne odnoszące się do uchodźców (Konwencja genewska o statusie uchodźców, Protokół nowojorski) zostały ratyfikowane przez Polskę dopiero w latach 90. XX w.

Nie można pominąć kwestii, że regionalny europejski system ochrony praw człowieka rozwijał się początkowo w ramach Rady Europy, podczas gdy w ramach Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej, a następnie Wspólnot Europejskich, rozwijana była współpraca o charakterze ekonomicznym. W literaturze zaznacza się jednak, że od samego początku powstania idei utworzenia Unii Europejskiej (w latach 70. XX w.<sup>12</sup>) było jasne, że integracja europejska musi obejmować pielęgnację wspólnych wartości także o charakterze niematerialnym. Postępujący proces integracyjny potwierdził tylko

---

<sup>7</sup> Por. T. Jasudowicz, *Administracja wobec praw człowieka*, Toruń 1996, s. 11–13.

<sup>8</sup> Por. J. Jaskiernia, *Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej a Europejska Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności – konflikt czy komplementarność?*, s. 155 i n. (w:) A. Wróbel (red.), *Karta Praw Podstawowych w europejskim i krajowym porządku prawnym*, Warszawa 2009.

<sup>9</sup> Por. A. Łopatka, *Międzynarodowe prawo...*, s. 14 i n.

<sup>10</sup> Otwarty do podpisu w Nowym Jorku dnia 19 grudnia 1966 r. (Dz. U. z 1997 r. Nr 38, poz. 167).

<sup>11</sup> Otwarty do podpisu w Nowym Jorku dnia 19 grudnia 1966 r. (Dz. U. z 1997 r. Nr 38, poz. 169).

<sup>12</sup> Por np.: J. Galster, Z. Witkowski, *Kompendium wiedzy o Unii Europejskiej*, Toruń 1999, s. 40–41.

realną możliwość naruszenia praw jednostki na gruncie prawa wspólnotowego<sup>13</sup>.

Należy się zgodzić z prezentowanym w literaturze stanowiskiem, że obecnie w Unii Europejskiej standardy w zakresie ochrony praw człowieka wyznaczają zarówno EKPC, jak i KPP<sup>14</sup>.

Warto podkreślić, że prawa podstawowe rozwinęły się w porządku wspólnotowym jako prawo sędziowskie<sup>15</sup>. Europejski Trybunał Sprawiedliwości (obecnie Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej), rozstrzygając sprawy dotyczące praw człowieka, początkowo odwoływał się do wspólnych tradycji konstytucyjnych państw członkowskich, a dopiero od 1975 r. wprost do EKPC<sup>16</sup>. Trybunał zastrzegł jednak, że nie jest właściwy w sprawach dotyczących praw człowieka i nieznajdujących jednocześnie oparcia w prawie wspólnotowym<sup>17</sup>.

Z czasem fundamentalne znaczenie praw człowieka dla europejskiego porządku prawnego było podkreślane przez umieszczanie stosownych regulacji w traktatach. W preambule do Jednolitego Aktu Europejskiego<sup>18</sup> nawiązano do koncepcji demokracji, budowanej w oparciu o prawa podstawowe uznane w konstytucjach i ustawach państw członkowskich, EKPC oraz w EKS<sup>19</sup>.

Podobnie w Traktacie o Unii Europejskiej podpisanym w Maastricht dnia 7 lutego 1992 r. zostały przywołane prawa podstawowe, a ich poszanowanie

---

<sup>13</sup> Zob. B. Banaszak, A. Bisztyga i in., *System...*, s. 201 i n.

<sup>14</sup> W. Czapliński, *Podstawowe zagadnienia prawa międzynarodowego*, Warszawa 2009, s. 124.

<sup>15</sup> M. Jaśkowski, *Sądowa ochrona praw podstawowych w Unii Europejskiej i Wspólnocie Europejskiej* (w:) C. Mik, K. Gałka (red.), *Prawa podstawowe w prawie i praktyce Unii Europejskiej*, Toruń 2009, s. 113. Zob. R. Kołatek, *Pozasądowa ochrona praw podstawowych* (w:) C. Mik, K. Gałka (red.), *Prawa podstawowe w prawie i praktyce Unii Europejskiej*, Toruń 2009, s. 171–174.

<sup>16</sup> Ewolucję orzecznictwa ETS w sprawach dotyczących praw człowieka przedstawia M.A. Nowicki: *Wokół Konwencji Europejskiej. Komentarz do Europejskiej Konwencji Praw Człowieka*, Warszawa 2010, s. 197–207.

<sup>17</sup> Zob. orzecznictwo ETS przytoczone przez M.A. Nowickiego, *Wokół Konwencji...*, s. 204.

<sup>18</sup> Dz. U. z 2004 r. Nr 90, poz. 864/5 z późn. zm.

<sup>19</sup> Dz. U. z 1999 r. Nr 8, poz. 67 z późn. zm.

uczyniono jedną z ogólnych zasad prawa wspólnotowego<sup>20</sup>. Najbardziej wyraźnym przejawem tej tendencji była proklamacja KPP dnia 7 grudnia 2000 r. w Nicei.

Karta Praw Podstawowych miała początkowo status deklaracji moralności europejskiej i nie niosła bezpośrednich konsekwencji prawnych. Jednak od chwili wejścia w życie Traktatu Lizbońskiego<sup>21</sup> uzyskała status prawnie obowiązującego unijnego aktu prawnego (unijne prawo pierwotne)<sup>22</sup>. Oznacza to, że KPP związane są państwa członkowskie Unii Europejskiej w zakresie, w jakim wykonują prawo Unii.

Dla orzecznictwa ETS powyższe posiada taką konsekwencję, iż sądy krajowe będą mogły kierować pytania prejudycjalne, dotyczące wykładni regulacji zawartych w KPP, a ETS będzie mógł dokonywać kontroli ważności aktów prawa wtórnego pod kątem zgodności z regulacjami KPP.

Kolejnym etapem na drodze wzmacniania ochrony praw człowieka w ramach Unii wydawało się rozpoczęcie procedury akcesji do EKPC. W doktrynie podnoszono, że włączenie KPP do prawa pierwotnego Unii oraz przystąpienie Unii Europejskiej do EKPC to procesy ściśle ze sobą związane i wzajemnie

---

<sup>20</sup> Art. F ust. 2, Dz. Urz. WE C 191 z 29.07.1992, obecnie art. 2 TUE, Dz. U. z 2004 r. Nr 90, poz. 864/30 z późn. zm.

<sup>21</sup> Traktat z Lizbony zmieniający Traktat o Unii Europejskiej i Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską podpisany w Lizbonie dnia 13 grudnia 2007 r. (Dz. U. z 2009 r. Nr 203, poz. 1569) wszedł w życie 1 grudnia 2009 r.

<sup>22</sup> W literaturze podkreśla się, że KPP nie jest umową międzynarodową ani integralną częścią Traktatu Lizbońskiego. Stanowi deklarację trzech instytucji unijnych: Parlamentu Europejskiego, Rady i Komisji. Zob. J. Jaskiernia, *Karta Praw Podstawowych...*, s. 165, 177 i n., M. Jeżowski, *Charakter normatywny Karty Praw Podstawowych* (w:) C. Mił, K. Gałka (red.), *Prawa podstawowe w prawie i praktyce Unii Europejskiej*, Toruń 2009, s. 17–21; J. Barcz, *Przewodnik po Traktacie z Lizbony. Traktaty stanowiące Unię Europejską. Stan obecny oraz teksty skonsolidowane w brzmieniu Traktatu z Lizbony*, Warszawa 2008, s. 59–64; F. Jasiński, *Karta Praw Podstawowych: struktura, zakres regulacyjny i dotychczasowe znaczenie w praktyce* (w:) J. Barcz (red.), *Ochrona Praw Podstawowych w Unii Europejskiej*, Warszawa 2008, s. 42–44; A. Wyrozumska, *Inkorporacja Karty Praw Podstawowych do prawa UE: status Karty w prawie UE, zakres obowiązywania i stosowania, główne problemy interpretacyjne z uwzględnieniem stanowiska polskiego* (w:) J. Barcz (red.), *Ochrona Praw Podstawowych...*, s. 80–112.

się uzupełniające<sup>23</sup>. Głoszono, że przystąpienie Unii Europejskiej do EKPC przyczyni się do wzrostu autorytetu samej Unii Europejskiej<sup>24</sup>. Prognozowano tak między innymi dlatego, że ochrona praw człowieka, zapewniana do tej pory w ramach Unii Europejskiej, byłaby uzupełniona przez bezpośrednie stosowanie przepisów EKPC<sup>25</sup>. Podkreślano także, że sama koncepcja obywatelstwa Unii stanowi konsekwencję rozwoju ochrony praw człowieka we Wspólnotach Europejskich<sup>26</sup>.

Prawne podstawy przystąpienia Unii do EKPC umożliwił Traktat Lizboński, który wprowadził stosowne regulacje do TUE<sup>27</sup>. Zagadnieniu temu poświęcony został także Protokół nr 8, dołączony do Traktatu z Lizbony. Po trzech latach negocjacji prowadzonych pomiędzy Komitetem Sterującym Praw Człowieka Rady Europy (Komitet CDDH) a Komisją Europejską został opracowany tekst porozumienia akcesyjnego. Następnym etapem przystąpienia UE do EKPC było uzyskanie opinii ETS co do zgodności porozumienia z postanowieniami Traktatów. 18 grudnia 2014 r. ETS wydał opinię 2/13<sup>28</sup>, która faktycznie zablokowała proces akcesji.

---

<sup>23</sup> B. de Witte, *The Past and Future Role of the European Court of Justice in the Protection of Human Rights* (w:) P. Alston (red.), *The EU and Human Rights*, Oksford 1999, s. 859–897; Z. Kędzia, *Relacje między Europejską Konwencją Praw Człowieka a Kartą Praw Podstawowych po przystąpieniu Unii Europejskiej do Konwencji* [w:] J. Barcz (red.), *Ochrona Praw Podstawowych w Unii Europejskiej*, Warszawa 2008, s. 229.

<sup>24</sup> Przedstawienia stanowisk doktryny w kwestii konsekwencji przystąpienia Unii Europejskiej do EKPC dokonał Z. Kędzia, *Relacje...*, s. 244–246. D. Kornobis-Romanowska pisze wprost o wzmocnieniu statusu jednostek w Unii Europejskiej po jej przystąpieniu do EKPC – D. Kornobis-Romanowska, *Umocnienie statusu jednostek w UE po przystąpieniu UE do EKPC. Konsekwencje dla ustawodawcy i sądów krajowych – następstwa praktyczne* (w:) J. Barcz (red.), *Ochrona Praw Podstawowych w Unii Europejskiej*, Warszawa 2008, s. 290–315. Zob. też J. Barcz, *Ochrona...*, s. 59–62. W kwestii historii przystąpienia Wspólnot Europejskich, a następnie Unii Europejskiej do EKPC zob. M.A. Nowicki, *Wokół Konwencji...*, s. 216–219.

<sup>25</sup> Zob. J. Sozański, *Prawa człowieka w UE*, Warszawa–Poznań 2009, s. 21.

<sup>26</sup> Zob. A. Bodnar, *Obywatelstwo wielopoziomowe. Status jednostki w europejskiej przestrzeni konstytucyjnej*, Warszawa 2008, s. 77–78.

<sup>27</sup> Zgodnie z art. 6 ust. 2 TUE Unia przystępuje do europejskiej Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności.

<sup>28</sup> Opinia wydana na podstawie art. 218 ust. 11 TFUE – Projekt umowy międzynarodowej – Przystąpienie Unii Europejskiej do europejskiej Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności – Zgodność wspomnianego projektu z traktatami UE i FUE, C-2/13 – źródło: CURIA – baza orzecznictwa ETS.

Już J. Jaskiernia zauważył, że przystąpienie Unii Europejskiej do EKPC<sup>29</sup>, spowodowałoby powstanie „dwupoziomowego” systemu ochrony praw człowieka, w ramach którego ETS będzie sprawował kontrolę wewnętrzną, a ETPC kontrolę zewnętrzną, subsydiarną, w oparciu o EKPC. Tak rozumiany dwupoziomowy system ochrony praw człowieka w Europie istnieje już jednak właściwie od 1969 r. Wtedy właśnie zostało wydane orzeczenie ETS 26/69 *Stauder vs. Stadt Ulm*, w którym stwierdzono, że na gruncie regulacji prawa wspólnotowego również obowiązują prawa człowieka i są chronione przez ETS<sup>30</sup>. Należy zatem stwierdzić, że ochrona prawa człowieka w ramach Unii Europejskiej została uznana za niewystarczającą, gdy występowała w formie kazuistycznych rozstrzygnięć ETS, stąd koncepcja stworzenia całościowego katalogu praw w postaci KPP<sup>31</sup>. Jednak dwupoziomowość ma też inny aspekt. Sądy najwyższe i trybunały konstytucyjne państw-stron EKPC uznają nad sobą jurysdykcję ETPC. Wydaje się, że ETS w opinii 2/13 wyraził – oprócz innych zastrzeżeń<sup>32</sup> – swoją niechęć do takiego podporządkowania.

Biorąc powyższe pod uwagę, a także pamiętając, że podstawowym zadaniem tej pracy jest przedstawienie administracyjnoprawnego statusu cudzoziemca

---

<sup>29</sup> J. Jaskiernia, *Karta Praw Podstawowych...*, s. 182. Problematykę przystąpienia Unii Europejskiej do EKPC przedstawia także H. Machińska, *Przystąpienie UE do EKPC. Relacje instytucjonalno-prawne Unii Europejskiej i Rady Europy* (w:) J. Barcz (red.), *Ochrona Praw Podstawowych w Unii Europejskiej*, Warszawa 2008, s. 247–263.

<sup>30</sup> Wyrok ETS z dnia 12 listopada 1969 r. *Erich Stauder vs. Stadt Ulm-Socialamt*, sprawa nr 29/69, European Court Reports 1969, s. 419: „podstawowe prawa człowieka wyrażają ogólne zasady prawa Wspólnoty i jako takie są chronione przez Trybunał”. Por. szerzej: Z. Kmiecik, *Ogólne zasady prawa i postępowania administracyjnego*, Warszawa 2000, s. 29–32; A. Wróbel, *Wprowadzenie do prawa Wspólnot Europejskich (Unii Europejskiej)*, Kraków 2002, s. 183–191; C. Mik, W. Czapliński, *Traktat o Unii Europejskiej. Komentarz*, Warszawa 2005, s. 82–91; C. Mik, *Znaczenie postanowień EKPC dla ochrony praw podstawowych jako ogólnych zasad prawa UE* (w:) J. Barcz (red.), *Ochrona Praw Podstawowych w Unii Europejskiej*, Warszawa 2008, s. 204–223; K. Marciniak, *Ochrona praw podstawowych w stosunkach zewnętrznych Unii Europejskiej* (w:) C. Mik, K. Gałka (red.), *Prawa podstawowe w prawie i praktyce Unii Europejskiej*, Toruń 2009, s. 523–534.

<sup>31</sup> Por. szerzej: T. Jasudowicz, *Prawa człowieka w europejskim prawie wspólnotowym* (w:) B. Groñowska, T. Jasudowicz i inni, *Prawa człowieka i ich ochrona*, Toruń 2010, s. 531–548. Zob. także M.A. Nowicki, dz. cyt., s. 205.

<sup>32</sup> Bardziej szczegółowe informacje na temat treści opinii ETS 2/13 można znaleźć na stronach Przeglądu Prawa Międzynarodowego blog <http://przegladpm.blogspot.com/2014/12/projekt-porozumienia-o-przystapieniu-ue.html> [dostęp: 28 października 2016 r.].



w Polsce, zasadne wydaje się oparcie dotyczących go rozważań o europejski system ochrony praw człowieka.

Wracając do głównego nurtu rozważań dotyczących administracyjnoprawnego statusu cudzoziemca, warto w tym miejscu przytoczyć słowa T. Jasudowicza, według którego „kategorialnie prawa człowieka są pierwotne w stosunku do państwa i jego urządzeń państwowych i muszą być przez państwo uwzględniane we wszelkiej działalności (...)”<sup>33</sup>. Nasuwa się zatem pytanie o to, jak dalece prawa człowieka mogą wpłynąć na publicznoprawne uprawnienia i obowiązki cudzoziemca. R. Kuźniar zauważa, że „niekoniecznie każde nowe prawo jest postępek w sferze praw człowieka”, gdyż rozbudowanie katalogu praw prowadzi do równoległego rozbudowania katalogu obowiązków państwa, polegających na zapewnieniu ochrony tym prawom. Autor wyraża także obawę, że rosnąca liczba praw zaliczanych do praw człowieka świadczy o oderwaniu koncepcji praw człowieka od podstawowych wartości społecznych, takich jak wypracowane przez moralność, filozofię czy chrześcijaństwo<sup>34</sup>.

W omawianym zakresie przydatne jest odwołanie się do granic praw człowieka, istniejących dla szczególnej grupy obywateli, którą stanowią mniejszości narodowe. Zgodnie z wolą ustawodawcy od innych obywateli odróżnia ich w szczególności dążenie do zachowania swojego języka, kultury lub tradycji, a także świadomość własnej historycznej wspólnoty narodowej oraz dążenie do jej wyrażania i ochrony<sup>35</sup>. Wymienione cechy mniejszości narodowych są charakterystyczne także dla cudzoziemców.

R. Kuźniar stwierdza, że „w odniesieniu do kształtowania położenia prawnego mniejszości narodowych granicę praw człowieka wyznacza zakaz działań godzących w suwerenność i integralność terytorialną kraju zamieszkiwania”<sup>36</sup>. Wydaje się, że w odniesieniu do wpływu praw człowieka na

<sup>33</sup> T. Jasudowicz, *Administracja wobec...*, s. 22.

<sup>34</sup> R. Kuźniar, *Prawa człowieka...*, s. 48 i n.

<sup>35</sup> Art. 2 ust. 1 pkt 3 i 4 ustawy z dnia 6 stycznia 2005 r. o mniejszościach narodowych i etnicznych oraz o języku regionalnym (tekst jedn.: Dz. U. z 2015 r. poz. 573 z późn. zm.).

<sup>36</sup> R. Kuźniar, *Prawa człowieka...*, s. 48 i n. Podobne stanowisko zajmują autorzy, którzy stwierdzają, że obywatel – członek mniejszości narodowej nie może swoim zachowaniem godzić w obowiązki

prawa i obowiązki cudzoziemca granica ta wyznaczona jest jeszcze wyraźniej. Z jednej strony, przebiega ona w miejscu wyznaczonym przez R. Kuźniara dla mniejszości narodowych. Z drugiej jednak strony, granicę wyznaczają obowiązki o charakterze pozytywnym, jak na przykład obowiązek wierności Rzeczypospolitej Polskiej oraz troska o dobro wspólne, które odnoszą się wyłącznie do obywatela<sup>37</sup>.

Na gruncie międzynarodowym obowiązek wierności wobec własnego państwa odpowiada stwierdzeniu, że państwo, na terenie którego przebywa cudzoziemiec, nie może żądać od niego postępowania sprzecznego z wiernością wobec własnego państwa<sup>38</sup>.

Niezbędne jest zatem stwierdzenie, czy wyznaczenie zakresu dla regulacji uprawnień i obowiązków cudzoziemca drogą praw człowieka wyklucza ten zakres spod regulacji przez prawo administracyjne. Trzeba bowiem wziąć pod uwagę, że prawa człowieka wywodzą się z regulacji krajowych krajów demokratycznych, ale obecnie rozwijają się w ramach międzynarodowego prawa praw człowieka<sup>39</sup>.

Podstawową zasadą, jaką wyraża EKPC, jest solidarność, rozumiana jako zobowiązanie się państw-stron EKPC do zabezpieczenia efektywnej ochrony praw wymienionych w Konwencji na gruncie wewnętrznego porządku prawnego<sup>40</sup>. Chodzi w szczególności o środki ochrony sądowej, gwarantujące

---

obywatelskie ani naruszać obowiązującego w Polsce prawa – zob. J. Boć (red.), *Konstytucje Rzeczypospolitej oraz komentarz do Konstytucji RP z 1997 roku*, Wrocław 1998, s. 75.

<sup>37</sup> Szerzej na temat obowiązku wierności RP oraz troski o dobro wspólne zob. J. Oniszczyk, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, Kraków 2000, s. 505–506.

<sup>38</sup> B. Banaszak, *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 2001, s. 486.

<sup>39</sup> M. Stahl, *Od obywatela do człowieka. Kilka refleksji w kwestii przemian w relacjach między jednostką a władzą publiczną* (w:) J. Supernat (red.), *Między tradycją a przyszłością prawa administracyjnego. Księga Jubileuszowa dedykowana Profesorowi Janowi Bociowi*, Wrocław 2009, s. 661. R. Kuźniar przyjmuje wiek XIX jako narodziny międzynarodowego prawa praw człowieka; zob. R. Kuźniar, *Prawa człowieka...*, s. 29–34.

<sup>40</sup> Robin C.A. White, Clare Ovey, *The European Convention on Human Rights*, Oksford 2010, s. 84–85. W doktrynie postawiona została teza, którą jednak należy uznać za kontrowersyjną, iż zasada solidarności w odniesieniu do systemu ochrony praw człowieka powoduje, że orzecznictwo ETPC staje się prawnie wiążącą częścią EKPC – zob. M. Masternak-Kubiak, *Konstytucyjna zasada ochrony praw jednostki a odpowiedzialność państwa za prawa człowieka w stosunkach międzyna-*

niezawisłość, bezstronność i pełne gwarancje procesowe<sup>41</sup>. Trzeba jednak mieć na uwadze, że człowiek wyposażony w prawa człowieka musi egzystować w społeczeństwie, co prowadzi do wniosku, że występują sytuacje, gdy prawa jednego człowieka muszą zostać ograniczone ze względu na prawa innych, w tym także „szerszych społeczności”<sup>42</sup>. W doktrynie podkreśla się także, że „związki i wzajemne zależności pomiędzy poszczególnymi prawami jednostki implikują potrzebę (...) określenia ich granic”<sup>43</sup>. Nie ulega wątpliwości, że wspomniane ograniczenia, ze względu na ich znaczenie dla społeczeństwa danego państwa, będą mogły być wprowadzane drogą regulacji administracyjnoprawnych.

Konsekwentnie do tego, co zostało wcześniej stwierdzone, podstaw do ograniczania praw człowieka należy szukać w regulacjach prawa międzynarodowego, w szczególności w ramach klauzul limitacyjnych<sup>44</sup> i derogacyjnych<sup>45</sup>. Niezbędne jest znalezienie ogólnych zasad obowiązujących w zakresie administracyjnoprawnej regulacji statusu cudzoziemca. Z tego punktu widzenia szczególnego znaczenia nabiera fakt, że orzecznictwo ETPC stanowi próbę wyważenia z jednej strony odpowiedniej ochrony praw człowieka, a z drugiej – uzasadnionego prawa organów administracji publicznej do wkraczania w sferę tych praw.

W odniesieniu do administracyjnoprawnego statusu cudzoziemca spośród praw chronionych przez EKPC podstawowe znaczenie mają zaliczane w doktrynie<sup>46</sup> do praw o charakterze względnym: poszanowanie życia prywatnego i rodzinnego<sup>47</sup> oraz prawo swobodnego poruszania się<sup>48</sup>.

---

rodowych (w): Z. Kędzia, A. Prost (red.), *Współczesne wyzwania wobec praw człowieka w świetle polskiego prawa konstytucyjnego*, Poznań 2009, s. 238.

<sup>41</sup> T. Jasudowicz, *Administracja wobec...*, s. 27–28.

<sup>42</sup> M. Stahl, *Od obywatela...*, s. 663; B. Banaszak, *Prawo...*, s. 442–450.

<sup>43</sup> B. Banaszak, A. Bisztyga i in., *System...*, s. 39.

<sup>44</sup> Np. art. 8–11 EKPC.

<sup>45</sup> Np. art. 15 EKPC czy art. 4 PPOiP. Zob. także B. Banaszak, A. Bisztyga i in., *System...*, s. 41–46.

<sup>46</sup> Robin C.A. White, Clare Ovey, *The European Convention...*, s. 8–9; T. Jasudowicz, *Administracja wobec...*, s. 31.

<sup>47</sup> Art. 8 EKPC.

<sup>48</sup> Art. 2 Protokołu nr 4 do EKPC (Dz. U. z 1995 r. Nr 36, poz. 175 z późn. zm.).

W omawianym kontekście na gruncie orzecznictwa ETPC należy podkreślić, że nie został wprowadzony ogólny zakaz wkraczania przez organy administracji publicznej państw-stron EKPC w sferę praw podmiotowych jednostek (praw człowieka) i istnieje w tym zakresie margines oceny, z którego organy administracyjne mogą korzystać<sup>49</sup>. Bardzo istotny jest także fakt, że wspomniany margines oceny nie ma stałego zakresu i zależy każdorazowo od wartości, które pozostają w kolizji. Co do zasady, gdy chodzi o szczególnie istotne wartości dotyczące istnienia osoby fizycznej, jej tożsamości, zakres marginesu oceny organu administracji publicznej jest bardziej ograniczony<sup>50</sup>.

W doktrynie także podkreśla się, że w odniesieniu do ograniczania praw człowieka ani na gruncie nauki prawa, ani w aktach prawnych czy w orzecznictwie nie doszło do wypracowania usystematyzowanych zasad i poglądów o ogólnym charakterze, które byłyby powszechnie przyjęte i zaakceptowane<sup>51</sup>.

Z jednej strony, trzeba się zgodzić ze stwierdzeniem, że celem wprowadzenia marginesu oceny państwa jest wykluczenie tworzenia schematycznych rozwiązań europejskich, tam gdzie lepiej jest pozostawić wielorakość rozwiązań, uwzględniających różnice w kulturze i tradycji poszczególnych państw<sup>52</sup>. Z drugiej jednak strony ocena wspomnianych różnic kulturowych musi być

---

<sup>49</sup> Wyrok ETPC z 10 kwietnia 2007 r. w sprawie *Evans vs. Wielka Brytania*, nr skargi 6339/05; wyrok ETPC z 13 lutego 2003 r. w sprawie *Odièvre vs. Francja*, nr skargi 42326/98 – źródło: HUDOC – baza orzecznictwa ETPC (<http://hudoc.echr.coe.int>).

<sup>50</sup> Zob.: wyrok ETPC z dnia 24 lutego 1983 r. w sprawie *Dudgeon vs. Wielka Brytania*, nr skargi 7525/76; wyrok ETPC z dnia 11 lipca 2002 r. w sprawie *Christine Goodwin vs. Wielka Brytania*, nr skargi 28957/95; wyrok ETPC z dnia 29 kwietnia 2002 r. w sprawie *Pretty vs. Wielka Brytania*, nr skargi 2346/02 – źródło wymienionych orzeczeń: HUDOC – baza orzecznictwa ETPC. Należy zwrócić uwagę, że T. Jasudowicz podkreśla, iż koncepcja marginesu oceny jest ściśle związana z zasadą subsydiarności, zaliczaną przez autora do zasad ogólnych prawa międzynarodowego praw człowieka. Autor zauważa także, że jej stosowanie przejawia się także tym, że ETPC nie jest jeszcze jedną instancją odwoławczą; zob. B. Gronowska, T. Jasudowicz i in., *Prawa człowieka...*, s. 207–208.

<sup>51</sup> B. Banaszak, A. Bisztyga i in., *System...*, s. 40.

<sup>52</sup> T. Jasudowicz, *Administracja wobec...*, s. 20–21. Według L. Garlickiego sensem istnienia EKPC nie jest wprowadzenie pełnej jednolitości rozwiązań w państwach członkowskich (...), odróżnia to system strasburski od rozwiązań przyjętych w Unii Europejskiej (...), zob. – L. Garlicki (red.), *Konwencja*, t. 1, Warszawa 2010, s. 28.

dokonywana ze szczególną ostrożnością<sup>53</sup>. Warunkiem właściwego funkcjonowania systemu ochrony praw człowieka jest przyjęcie zasady uniwersalizmu tych praw<sup>54</sup>, bez której mogłoby dojść do zbyt dalekiego uzależnienia dotyczącej ich ochrony od kultury i standardów moralnych przyjmowanych w różnych społeczeństwach. W konsekwencji mogłoby to prowadzić do możliwości rozszerzenia marginesu oceny tak dalece, że w niektórych przypadkach ochrona praw człowieka byłaby faktycznie pozbawiona kontroli ETPC.

Podsumowując powyższe uwagi, należy stwierdzić, że zadaniem regulacji prawa administracyjnego jest nadawanie cudzoziemcowi administracyjnoprawnego statusu przy uwzględnieniu uniwersalnych wolności i praw jednostki oraz interesu publicznego<sup>55</sup>, w granicach marginesu oceny podlegającego kontroli ETPC, która odnosi się zarówno do prawa, jak i do stosujących to prawo, włączając decyzje wydane przez niezawisłe sądy<sup>56</sup>.

Nie można pominąć wyrażonego w doktrynie poglądu, zgodnie z którym rozwój praw człowieka oraz uznanie ich charakteru praw przyrodzonych prowadzi do zrównywania administracyjnoprawnego statusu cudzoziemców i obywateli<sup>57</sup>. Z tego stwierdzenia wynika przede wszystkim, że pozostając

---

<sup>53</sup> A. Bieńczyk-Missala, *Międzynarodowa dyskusja na temat uniwersalizmu praw człowieka* (w:) T. Jasudowicz, M. Balcerzak, J. Kapelańska-Pręgowska (red.), *Współczesne problemy praw człowieka i międzynarodowego prawa humanitarnego*, Toruń 2009, s. 161–176.

<sup>54</sup> W doktrynie sporny pozostaje fakt wpływu akceptacji uniwersalizmu praw człowieka na uznanie jednostki za podmiot prawa międzynarodowego. Prawa człowieka miałyby się stać tym samym równoważnikiem interesu publicznego – zob. C. Swinarski, *O problemach efektywności międzynarodowej ochrony praw człowieka* (w:) T. Jasudowicz, M. Balcerzak, J. Kapelańska-Pręgowska (red.), *Współczesne problemy praw człowieka i międzynarodowego prawa humanitarnego*, Toruń 2009, s. 198. Wydaje się jednak, że należy się przychylić do stanowiska, że podmiotami prawa międzynarodowego są wyłącznie te podmioty, które mają faktyczny wpływ na jego treść, czyli państwa i organizacje międzynarodowe – zob. W. Czapliński, *Podstawowe zagadnienia...*, s. 117–130. Należy przyjąć, że uniwersalizm praw człowieka miał takie znaczenie dla podmiotowości osób fizycznych w sferze prawa międzynarodowego, że państwa zobowiązały się do uznania i efektywnej ochrony praw człowieka.

<sup>55</sup> Zob. M. Jaśkowska, *Europeizacja prawa administracyjnego*, Państwo i Prawo 1999, z. 11, s. 18–27.

<sup>56</sup> Wyrok ETPC z dnia 17 lutego 2004 r., w sprawie *Gorzelik i inni vs. Polska*, nr skargi 44158/98 – źródło: HUDOC – baza orzecznictwa ETPC.

<sup>57</sup> Por. np. J. Białocerkiewicz, *Status prawny cudzoziemca...*, s. 64 i n.; I. Wróbel, *Status prawny obywatela...*, s. 245 i n.

na gruncie regulacji praw człowieka, nie uda się wypracować znamion statusu cudzoziemca. Zjawisko to jest szczególnie widoczne w sytuacjach, gdy brak respektowania praw człowieka skutkuje uruchomieniem instytucji ochrony publicznoprawnej.

Wyrazem przywołanej ochrony są kwalifikowane formy ochrony praw człowieka pod postaciami: nadania cudzoziemcowi statusu uchodźcy, udzielenia ochrony uzupełniającej, udzielenia azylu lub udzielenia ochrony czasowej<sup>58</sup>. Tę samą funkcję pełnią: zgoda na pobyt tolerowany oraz zgoda na pobyt ze względów humanitarnych, mimo że przez ustawodawcę nie są zaliczane do form ochrony publicznoprawnej<sup>59</sup>.

Generalnie trzeba stwierdzić, że obowiązek udzielania ochrony publicznoprawnej wynika z prawa międzynarodowego<sup>60</sup>. Prawo wewnętrzne przewiduje szczegółowe zasady udzielania różnych postaci ochrony publicznoprawnej oraz procedurę udzielania wspomnianej ochrony. Powyższe w sposób istotny modyfikuje fundamentalną zasadę każdego współczesnego państwa, zgodnie z którą pod ochroną państwa pozostają obywatele. Udzielenie publicznoprawnej ochrony cudzoziemcom skutkuje nadaniem im administracyjnoprawnego statusu, który tylko w szczegółach różni się od położenia prawnego obywatela. Należy zatem stwierdzić, że wraz z rozwojem praw człowieka zniknął dychotomiczny podział na kategorię obywateli, którym można było przeciwstawić jednolitą kategorię cudzoziemców, wyróżnionych ze względu na wspólną cechę w postaci braku obywatelstwa krajowego.

Powyższe prowadzi do wniosku, że wszyscy cudzoziemcy, którym udzielono publicznoprawnej ochrony, stanowią szczególną kategorię cudzoziemca

---

<sup>58</sup> Art. 3 ust. 1 u.c.o.

<sup>59</sup> Zgoda na pobyt tolerowany została usunięta z ustawy z dnia 13 czerwca 2003 r. o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na mocy art. 484 ustawy z dnia 12 grudnia 2013 r. o cudzoziemcach. Obecnie kwestie dotyczące zgody na pobyt ze względów humanitarnych oraz zgody na pobyt tolerowany regulują art. 348–359 ustawy z dnia 12 grudnia 2013 r. o cudzoziemcach. Szczegółowo kwestia zaliczenia do kategorii szczególnych cudzoziemców, którym udzielono zgody na pobyt tolerowany oraz zgody na pobyt ze względów humanitarnych, zostanie przedstawiona w rozdziale 3 niniejszej pracy.

<sup>60</sup> Na gruncie literatury podkreśla się, że azyl nie stanowi instytucji prawa międzynarodowego – zob. A. Szklanna, *Ochrona praw cudzoziemca w świetle orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka*, Warszawa 2010, s. 66.

i z tego powodu nie można ich traktować jako reprezentatywnej grupy wyposażonej przez prawo administracyjne w charakterystyczne cechy statusu cudzoziemca.

Zadanie polegające na przedstawieniu administracyjnoprawnego statusu cudzoziemca w Polsce opiera się na przedstawieniu regulacji prawa materialnego, które tworzą położenie prawne szczególnej kategorii osoby fizycznej. Aby móc wypracować cechy charakterystyczne wyłącznie dla cudzoziemca, należy poszukiwać regulacji prawnych, które różnicują położenie obywatela i cudzoziemca. Z poczynionych wyżej wywodów wynika, że w państwach demokratycznych model publicznoprawnej regulacji położenia prawnego jednostek jest wypracowywany pod silnym wpływem regulacji międzynarodowych z zakresu praw człowieka.

Prawa człowieka określone w EKPC należą do prawa europejskiego *sensu largo*, natomiast prawo unijne zaliczane jest do prawa europejskiego *sensu stricto*<sup>61</sup>. Już na gruncie Traktatu o Unii Europejskiej, podpisanego w Maastricht dnia 7 lutego 1992 r., „uchodźstwo” i „migracja” zaliczone były do III filaru, co stanowiło wyraz „instytucjonalizacji międzyrządowej współpracy”<sup>62</sup>. Od czasu wejścia w życie Traktatu Amsterdamskiego<sup>63</sup> problematyka wizowa, azylu i imigracji została objęta współpracą o charakterze wspólnotowym. Jest to fakt podnoszący rangę problemu w sposób niebagatelny, gdyż wcześniej cudzoziemców (a dokładnie problemów migracji) dotyczyły akty

---

<sup>61</sup> M. Herdegen zwraca uwagę, że nawet w ramach prawa unijnego występują istotne różnice w zależności od tego, czy normy prawne stanowiące są drogą umów międzynarodowych (w dziedzinie wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa), czy jako traktaty i prawo pochodne, mogące bezpośrednio określać prawa i obowiązki nie tylko państw członkowskich, ale także jednostek. M. Herdegen, *Prawo Europejskie*, Warszawa 2004, s. 1–6.

<sup>62</sup> Tak A. Florczak (red.), *Ochrona praw podstawowych w UE. Wybrane zagadnienia*, Warszawa 2009, s. 215.

<sup>63</sup> Traktat z Amsterdamu zmieniający Traktat o Unii Europejskiej, Traktaty ustanawiające Wspólnoty Europejskie i niektóre związane z nimi akty sporządzone 2 października 1997 r. (Dz. U. z 2004 r. Nr 90, poz. 864). Skonsolidowana wersja Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską (w brzmieniu nadanym Traktatem z Amsterdamu) została opublikowana w Dz. Urz. WE C 340 z 10.11.1997, s. 173–306. Zob. E. Borawska-Kędzierska, K. Strąk, *Przestrzeń wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości UE. Polityka wizowa, azylowa i imigracyjna*, t. 11, cz. 2, Warszawa 2009, s. 2–13.

prawne, które nie były aktami Unii Europejskiej<sup>64</sup>. Traktat Amsterdamski spowodował także włączenie do prawa Unii Europejskiej *acquis* Schengen przez załączenie do Traktatu, ustanawiającego Wspólnotę Europejską, protokołu w sprawie dorobku prawnego Schengen<sup>65</sup> w ramy Unii Europejskiej. Organom administracji publicznej nie został pozostawiony żaden margines oceny.

Stosowanie prawa unijnego opiera się na zasadach pierwszeństwa, bezpośredniego skutku oraz bezpośredniego stosowania (obowiązywania) prawa unijnego<sup>66</sup>, które zostały wypracowane na gruncie orzecznictwa ETS.

Regulacje, nawiązujące do pierwotnego celu integracji europejskiej, czyli stworzenia „wewnętrznego” europejskiego rynku, narzucają konkretną treść materialnemu prawu administracyjnemu, przybierając formę rozporządzeń<sup>67</sup>. Częściej jednak, w odniesieniu do treści administracyjnoprawnego statusu cudzoziemca, rozwiązania unijne wskazują pożądany cel, natomiast władzy ustawodawczej państwa został pozostawiony wybór sposobu jego realizacji. Dyrektywy określają bowiem w szczególności zasady dotyczące prawa do swobodnego przemieszczania się i pobytu na terytorium państw członkow-

---

<sup>64</sup> Np. Konwencja genewska o statusie uchodźców czy konwencja określająca państwo odpowiedzialne za rozpatrywanie wniosków o azyl złożonych w jednym z państw członkowskich Wspólnot Europejskich – Konwencja dublińska, Dz. Urz. WE C 254 z 19.08.1997, s. 1–12.

<sup>65</sup> Dorobek Schengen stanowią: układ z dnia 14 czerwca 1985 r. pomiędzy państwami Beneluksu, Niemcami i Francją w sprawie stopniowego znoszenia kontroli na wspólnych granicach (Dz. Urz. WE L 239 z 22.09.2000, s. 13), Konwencja wykonawcza do Układu z Schengen z dnia 19 czerwca 1990 r., związany z nią akt końcowy i Wspólne Deklaracje (Dz. Urz. WE L 239 z 22.09.2000, s. 19–62), umowy akcesyjne oraz decyzje i deklaracje przyjęte przez Komitet Wykonawczy oraz Grupę Centralną.

<sup>66</sup> Zob.: A. Wróbel, *Wprowadzenie...*, s. 122–138; Z. Brodecki (red.), *Ochrona praw jednostki*, Warszawa 2004, s. 112–121; J. Barcz, *Traktat z Lizbony. Przewodnik*, [www.serwis.wsjo.pl/lektor/1881/Traktat\\_z\\_Lizbony\\_Jan%20Barcz.pdf](http://www.serwis.wsjo.pl/lektor/1881/Traktat_z_Lizbony_Jan%20Barcz.pdf) [dostęp: 27 września 2016 r.], s. 5–6; M. Herdegen, *Prawo...*, s. 62–64 oraz 163–174; J. Galster (red.), *Podstawy prawa Unii Europejskiej z uwzględnieniem Traktatu z Lizbony: zarys wykładu*, Toruń 2010, s. 227–264.

<sup>67</sup> Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 883/2004 z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawie koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego Dz. Urz. UE L 166 z 30.04.2004, s. 1–123; Rozporządzenie (UE) nr 399/2016 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 9 marca 2016 r. w sprawie unijnego kodeksu zasad regulujących przepływ osób przez granice (kodeks graniczny Schengen) – Dz. Urz. UE L 77 z 23.03.2016, s. 1–52, Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 492/2011 z dnia 5 kwietnia 2011 r. w sprawie swobodnego przepływu pracowników wewnątrz Unii (Dz. Urz. UE L 141 z 27.05.2011, s. 1–12).



skich cudzoziemców-obywateli Unii, Norwegii, Islandii, Lichtensteinu i Szwajcarii, a także członków ich rodzin<sup>68</sup>, szczególne zasady legalizacji pobytu dla cudzoziemców-członków rodziny<sup>69</sup>, status rezydenta długoterminowego UE<sup>70</sup>, kwestie dotyczące odbywania studiów<sup>71</sup>, zasady korzystania z prawa głosowania i kandydowania w wyborach lokalnych przez obywateli Unii zamieszkałych w państwie członkowskim, którego nie są obywatelami<sup>72</sup>.

W odniesieniu do kwestii udzielania ochrony publicznoprawnej przez państwa członkowskie zasadą jest regulacja w formie dyrektyw<sup>73</sup>. Wyjątek sta-

---

<sup>68</sup> Dyrektywa 2004/38/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawie prawa do swobodnego przemieszczania się i pobytu na terytorium państw członkowskich obywateli Unii Europejskiej i członków ich rodzin, zmieniającej Rozporządzenie EWG 1612/68 i uchylającej dyrektywy 64/221/EWG, 68/360/ EWG, 72/194/ EWG, 73/148/ EWG, 75/34/ EWG, 75/35/ EWG, 90/364/ EWG, 90/365/ EWG i 93/96/ EWG (Dz. Urz. UE L 158 z 30.04.2004, s. 77–123).

<sup>69</sup> Dyrektywa Rady 2003/86/WE z dnia 22 września 2003 r. w sprawie łączenia rodzin (Dz. Urz. UE L 251 z 3.10.2003, s. 12–18).

<sup>70</sup> Dyrektywa Rady 2003/109/WE z dnia 25 listopada 2003 r., dotycząca statusu obywateli państw trzecich będących rezydentami długoterminowymi (Dz. Urz. UE L 16 z 23.01.2004, s. 44–53). Treść przywołanej dyrektywy uzasadnia posługiwanie się także pojęciem „rezydent długoterminowy” czy „status rezydenta długoterminowego”, a nie tylko: „cudzoziemiec posiadający zezwolenie na pobyt rezydenta długoterminowego UE”. Rozwiązanie takie będzie znajdowało zastosowanie w niniejszej pracy ze względów stylistycznych.

<sup>71</sup> Dyrektywa Rady 2004/114/WE z dnia 13 grudnia 2004 r. w sprawie warunków przyjmowania obywateli państw trzecich w celu odbywania studiów, udziału w wymianie młodzieży szkolnej, szkoleniu bez wynagrodzenia lub wolontariacie (Dz. Urz. UE L 375 z 23.12.2004, s. 12–18). Najpóźniej do 23 maja 2018 r. regulacje tej dyrektywy mają zostać zastąpione regulacjami dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/801 z dnia 11 maja 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 (Dz. Urz. UE L 132 z 21.05.2016, s. 21–57).

<sup>72</sup> Dyrektywa Rady 94/80/WE z dnia 19 grudnia 1994 r., ustanawiająca szczegółowe zasady korzystania z prawa głosowania i kandydowania w wyborach lokalnych przez obywateli Unii zamieszkałych w Państwie członkowskim, którego nie są obywatelami (Dz. Urz. WE L 368 z 31.12.1994, s. 38–47) wraz z dyrektywą Rady 2013/19/UE z dnia 13 maja 2013 r. dostosowującą dyrektywę 94/80/WE ustanawiającą szczegółowe warunki wykonywania prawa głosowania i kandydowania w wyborach lokalnych przez obywateli Unii mających miejsce zamieszkania w państwie członkowskim, którego nie są obywatelami, w związku z przystąpieniem Republiki Chorwacji (Dz. Urz. UE L 158 z 10.06.2013, s. 231–233).

<sup>73</sup> Dyrektywa Rady 2001/55/WE z dnia 20 lipca 2001 r. w sprawie minimalnych standardów udzielania ochrony czasowej w przypadku masowego napływu przesiedleńców oraz w sprawie

nowi kwestia udzielania azylu, która jest uregulowana zarówno w rozporządzeniach, jak i w dyrektywach<sup>74</sup>.

Generalnie na gruncie prawa unijnego cudzoziemcy dzieleni są na dwie rozłączne kategorie. Pierwsza z nich obejmuje obywateli Unii, druga obejmuje obywateli państw trzecich (w której osobną kategorię stanowią cudzoziemcy, będący członkami rodzin obywatela Unii oraz cudzoziemcy-obywatele państw Europejskiego Obszaru Gospodarczego, nienależących do Unii, a także obywatele Szwajcarii wraz z cudzoziemcami-członkami ich rodzin).

---

środków wspierających równe obciążenie państw członkowskich obowiązkami w zakresie przyjmowania takich osób i ponoszenia związanych z tym konsekwencji (Dz. Urz. WE L 212 z 7.08.2001, s. 12–23, dyrektywa Rady 2004/81/WE z dnia 29 kwietnia 2004 r., dotycząca zezwolenia na pobyt wydawanego obywatelom krajów trzecich, którzy są ofiarami handlu ludźmi lub podlegali działaniom ułatwiającym nielegalną emigrację, współpracującymi z właściwymi władzami (Dz. Urz. UE L 261 z 6.08.2004, s. 19–23).

<sup>74</sup> Np.: Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 603/2013 z dnia 26 czerwca 2013 r. w sprawie ustanowienia systemu Eurodac do porównywania odcisków palców w celu skutecznego stosowania rozporządzenia (UE) nr 604/2013 w sprawie ustanowienia kryteriów i mechanizmów ustalania państwa członkowskiego odpowiedzialnego za rozpatrzenie wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej złożonego w jednym z państw członkowskich przez obywatela państwa trzeciego lub bezpaństwowca oraz w sprawie występowania o porównanie z danymi Eurodac przez organy ścigania państw członkowskich i Europol na potrzeby ochrony porządku publicznego, oraz zmieniające rozporządzenie (UE) nr 1077/2011 ustanawiające Europejską Agencję ds. Zarządzania Operacyjnego Wielkoskalowymi Systemami Informatycznymi w Przestrzeni Wolności, Bezpieczeństwa i Sprawiedliwości (Dz. Urz. UE L 180 z 29.06.2013, s. 1–30); rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady nr 604/2013 z dnia 26 czerwca 2013 r. w sprawie ustanowienia kryteriów i mechanizmów ustalania państwa członkowskiego odpowiedzialnego za rozpoznanie wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej złożonego w jednym z państw członkowskich przez obywatela państwa trzeciego lub bezpaństwowca (Dz. Urz. UE L 180 z 29.06.2013, s. 31–59); dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2013/33/UE z dnia 26 czerwca 2013 r. w sprawie ustanowienia norm dotyczących przyjmowania wnioskodawców ubiegających się o ochronę międzynarodową (Dz. Urz. UE L 180 z 26.06.2013, s. 96–116); dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2011/95/UE z dnia 13 grudnia 2011 r. w sprawie norm dotyczących kwalifikowania obywateli państw trzecich i bezpaństwowców jako beneficjentów ochrony międzynarodowej, jednolitego statusu uchodźców lub osób kwalifikujących się do otrzymania ochrony uzupełniającej oraz zakresu udzielanej ochrony (Dz. Urz. UE L 337 z 20.12.2011, s. 9–26).

W odniesieniu do obywateli Unii Traktat o Unii Europejskiej<sup>75</sup> i Traktat o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej kładą nacisk na ich równe traktowanie. Wyrażnie przewidziany został zakaz dyskryminacji ze względu na posiadane obywatelstwo<sup>76</sup>. Status obywateli Unii wyznaczany jest przez cele o charakterze ogólnoeuropejskim, takie jak: realizacja zasady swobodnego przepływu pracowników, usług, wolność przedsiębiorczości, ułatwienie migracji naukowców czy promowanie Europy jako ośrodka uniwersyteckiego. Tym samym trzeba podkreślić, że prawo unijne ingeruje w istotny sposób w treść administracyjnoprawnego statusu cudzoziemca. W konsekwencji cudzoziemcom – obywatelom Unii przyznawany jest szczególny administracyjnoprawny status i stanowi to podstawę do zaliczenia ich do szczególnej kategorii cudzoziemców, co zostanie szczegółowo omówione w rozdziale 3 niniejszej pracy.

Należy także zauważyć, że regulacje unijne mają wpływ na administracyjnoprawny status obywateli państw trzecich przez nałożenie na państwa członkowskie obowiązku wyróżnienia statusu cudzoziemca, który przez określony czas pobytu na terytorium jednego z państw członkowskich Unii podporządkowywał się bez zastrzeżeń regulacjom jego prawa wewnętrznego (status rezydenta długoterminowego UE).

Regulacje unijne doprowadziły ponadto do wprowadzenia do polskiego prawa migracyjnego instytucji łączenia rodzin oraz zasady zwalczania małżeństw koniunkturalnych. Skutkiem tego na gruncie regulacji prawa administracyjnego więzom rodzinnym nadano szczególne znaczenie i poddano je kontroli organów administracji publicznej.

---

<sup>75</sup> Art. 9 Traktatu o Unii Europejskiej (w brzmieniu nadanym Traktatem z Lizbony, Dz. Urz. UE C 83 z 30.03.2010, s. 13–45) w zw. z art. 20 Traktatu o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej (w brzmieniu nadanym Traktatem z Lizbony, Dz. Urz. UE C 83 z 30.03.2010, s. 47–199).

<sup>76</sup> ETPC rozstrzygał kwestię, czy preferencyjne traktowanie cudzoziemców-obywateli Wspólnot Europejskich (orzeczenie ETPC zachowało aktualność po zastąpieniu Wspólnot Europejskich Unią Europejską) nie stanowi dyskryminacji w stosunku do cudzoziemców-obywateli państw trzecich. Trybunał uznał, że preferencyjne traktowanie obywateli państw należących do pewnego odrębnego porządku prawnego znajduje obiektywne i racjonalne uzasadnienie (wyrok ETPC z dnia 18 lutego 1991 r. w sprawie *Moustaquim vs. Belgia*, nr skargi 12313/86, § 49 – źródło: HUDOC – baza orzecznictwa ETPC).

Z powyższego wynika, iż regulacje unijne wpływają nie tylko na kształt statusu cudzoziemców-obywateli Unii oraz członków ich rodzin, ale także w szerokim zakresie na status cudzoziemców-obywateli państw, niebędących członkami Unii Europejskiej. Z tego powodu celowe jest, aby wpływ regulacji unijnych na status cudzoziemca był w niniejszej pracy przedstawiony w poszczególnych jej częściach, poświęconych całościowo konkretnym uprawnieniom i obowiązkom, składającym się na całość administracyjnoprawnego statusu cudzoziemca.

Z kolei zrównywanie uprawnień i obowiązków cudzoziemców-obywateli Unii z obywatelskimi wymaga ich analizy w celu oceny zjawiska obejmowania cudzoziemców prawami zastrzeżonymi przez konstytucję dla obywateli. W tym kontekście w szczególności zbadania wymagają, istniejące w ramach administracyjnoprawnego statusu cudzoziemca, uprawnienia o charakterze politycznym. Pozostaje także do przeanalizowania problem, jakie konsekwencje wypływają z nadania obywatelstwa Unii dla osób fizycznych, a w szczególności istotne jest ustalenie relacji pojęć „obywatel Unii” – „cudzoziemiec”.

Należy się zgodzić ze stanowiskiem prezentowanym przez A. Bodnara, że kluczowe dla rozstrzygnięcia tej kwestii jest rozróżnienie pojęć *nationality* i *citizenship*<sup>77</sup>. Zgodnie z regulacjami Traktatu o Unii Europejskiej<sup>78</sup> oraz Traktatu o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej<sup>79</sup> ustanowione zostało obywatelstwo Unii w rozumieniu *citizenship*, które w przeciwieństwie do *nationality* stanowi o przynależności do wspólnoty politycznej, która nie jest państwem. Według autora przynależność do wspólnoty politycznej obejmuje stosunki między obywatelem a wspólnotą, tj. katalog praw i obowiązków obywatela oraz stosunki między obywatelami, którzy tworzą wspólnotę przez posiadanie tej samej tożsamości politycznej i przywiązania

---

<sup>77</sup> A. Bodnar, *Obywatelstwo...*, s. 34–37. H. Suchocka również twierdzi, że określenia *nationality* nie można tłumaczyć jako prawa do narodowości i jest ono w rzeczywistości odpowiednikiem polskiego obywatelstwa (H. Suchocka, *Prawo do posiadania obywatelstwa* (w:) R. Wieruszewski (red.), *Prawa człowieka. Model prawny*, Wrocław–Warszawa–Kraków 1991, s. 271). Rozróżnienie pomiędzy *citizenship* i *nationality*, jako pozwalające zrozumieć istotę obywatelstwa Unii, postuluje także R. Kosłowski, zob. R. Kosłowski, *EU citizenship: implications for identity and legitimacy* (w:) T. Banchoff, M.P. Smith (red.), *Legitimacy and the European Union. The contested polity*, Londyn–Nowy Jork 1999, s. 155.

<sup>78</sup> Art. 9 Traktatu o Unii Europejskiej.

<sup>79</sup> Art. 20 Traktatu o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej.

do wspólnoty. C. Mik podkreśla jednak, że w sensie funkcjonalnym obywatelstwo europejskie nie różni się jakościowo od obywatelstwa państwowego<sup>80</sup>. Zasygnalizowany problem zostanie szczegółowo przedstawiony w Rozdziale 3, w ramach rozważań dotyczących rozszerzania uprawnień obywatelskich na cudzoziemców oraz kwestii ogólnego znaczenia pojęcia obywatelstwa Unii.

Poszukując właściwej płaszczyzny, potrzebnej do wypracowania cech szczególnych wyłącznie dla cudzoziemców, należy wykluczyć możliwość jej znalezienia na gruncie szeroko rozumianego prawa prywatnego, ze względu na obowiązującą tam zasadę równości podmiotów.

Bezprzedmiotowe byłoby także poszukiwanie płaszczyzny porównawczej na gruncie regulacji prawa karnego. Nie zostały utworzone szczególne zasady odpowiedzialności karnej dla cudzoziemców i w konsekwencji za dokonane czyny niedozwolone odpowiadają oni tak jak obywatele<sup>81</sup>.

Pozostaje zatem do zbadania, pod względem przydatności dla realizacji założonego celu, płaszczyzna prawa publicznego, w szczególności prawa konstytucyjnego i administracyjnego. Można znaleźć regulacje konstytucji i prawa administracyjnego, określające uprawnienia i obowiązki osób fizycznych, które są uzależnione od istnienia szczególnej więzi z państwem, jaką jest obywatelstwo.

---

<sup>80</sup> C. Mik, *Obywatelstwo Europejskie w świetle prawa wspólnotowego i międzynarodowego*, Toruński Rocznik Praw Człowieka i Pokoju 1994, nr 2, s. 71; pogląd ten przywołuje także S. Konopacki, zob. S. Konopacki, *Obywatelstwo europejskie w świetle członkostwa Polski w Unii Europejskiej*, Łódź 2005, s. 79.

<sup>81</sup> J. Piskorski zauważa, że w wielu przypadkach specyficzne cechy cudzoziemców (brak znajomości zwyczajów, odrębności kulturowe) mogą mieć wpływ na zakres ich odpowiedzialności i na stosowanie konkretnych instytucji prawa karnego. Autor podkreśla, że cudzoziemiec jest adresatem wszystkich norm określających tzw. przestępstwa powszechne, nie może popełnić tylko niektórych przestępstw określonych indywidualnie (możliwych do popełnienia wyłącznie przez obywateli polskich lub funkcjonariuszy publicznych) – J. Piskorski, *Odpowiedzialność karna cudzoziemców w Polsce*, Warszawa 2003, s. 243–251. I. Rzeplińska zauważa, że cudzoziemcy jako sprawcy przestępstw w sposób zauważalny pojawili się w Polsce po roku 1990 – I. Rzeplińska, *Przestępczość cudzoziemców w Polsce*, Warszawa 2000, s. 7 i n.

Analiza materialnoprawnych regulacji, tworzących status obywatela na gruncie regulacji konstytucyjnych, prowadzi do wniosku, że pojęcie obywatelstwa nie jest już wystarczającym narzędziem do odróżnienia statusu obywatela i cudzoziemca. Warto jednak podkreślić, że obywatelstwo rozumiane jako przynależność do państwa zawsze będzie stanowić punkt wyjścia do porównywania administracyjnoprawnych statusów różnych osób fizycznych, choćby nawet tylko w celu wykluczenia zarzutu dyskryminacji ze względu na istnienie więzi prawnej z państwem lub jej brak.

Podjęcie próby zrekonstruowania pojęcia „cudzoziemiec” na gruncie regulacji konstytucyjnej stanowi jedno z najważniejszych zadań niniejszej pracy. Na gruncie prawa wewnętrznego podstawę do władczego wkraczania w sferę praw człowieka stanowi art. 31 ust. 3 Konstytucji RP, zawierający zamknięty i niepodlegający interpretacji rozszerzającej<sup>82</sup> katalog warunków, które muszą zostać spełnione, aby ograniczenia praw człowieka można było uznać za legalne.

Z regulacji konstytucyjnej wynika przede wszystkim, że ograniczaniu może podlegać korzystanie z wolności i praw oraz że ustalenie granic dla konstytucyjnych wolności i praw spoczywa na ustawodawcy. Według TK wymóg ten powinno się odczytywać także jako obowiązek stworzenia regulacji o odpowiednio szczegółowym charakterze, co wyklucza możliwość tworzenia norm o charakterze blankietowym<sup>83</sup>. Ponadto ustawodawca nie może narużyć istoty wolności i praw.

B. Banaszak podkreśla, że w nauce prawa konstytucyjnego brak jest jednolitych poglądów dotyczących definicji istoty wolności i praw<sup>84</sup>. Pomocna w tym zakresie okazuje się analiza orzeczeń TK, która prowadzi do wniosku,

---

<sup>82</sup> Wyrok TK z dnia 16 lutego 1999 r., SK 11/98, OTK 1999, nr 2, poz. 22; wyrok TK z dnia 12 stycznia 1999 r., P 2/98, OTK ZU 1999, nr 1, poz. 2.

<sup>83</sup> Autor zwraca także uwagę, że jest to formalny aspekt ograniczania korzystania z konstytucyjnych wolności i praw – J. Oniszczyk *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego na początku XXI w.*, Kraków 2004, s. 392 i 418.

<sup>84</sup> Zob. B. Banaszak, *Prawo...*, s. 444–445.

że istota wolności i praw jest zmienna, a ustalenie jej znaczenia następuje każdorazowo dla konkretnego przypadku<sup>85</sup>.

Należy się także zgodzić z twierdzeniem, że istnieje możliwość wyznaczenia „minimalnej treści” każdego konstytucyjnego prawa. Stwierdzenie braku tego minimum oznacza naruszenie prawa<sup>86</sup>.

Kolejnym konstytucyjnym wymogiem, uzasadniającym legalność ingerencji organów administracji publicznej w sferę praw człowieka, jest obowiązek kierowania się zasadą proporcjonalności, czyli każdorazowego sprawdzania, czy ingerencja nie jest zbyt daleko idąca<sup>87</sup>.

J. Oniszczyk zwraca uwagę, że na gruncie orzecznictwa TK proporcjonalność w ograniczeniu korzystania z konstytucyjnych wolności i praw wyraża się jako relacja konieczności ingerencji<sup>88</sup>, założonego celu oraz adekwatności poświęcanego dobra do wartości, która ma zostać osiągnięta<sup>89</sup>. W omawianym kontekście L. Garlicki podkreśla istnienie zasługującej na aprobatę zbieżności materialnej w ujęciu klauzul ograniczających w Konstytucji RP i EKPC<sup>90</sup>.

Ze względu na fundamentalne znaczenie regulacji dotyczącej wolności, praw i obowiązków jednostki zawartej w konstytucji dla konstrukcji administra-

---

<sup>85</sup> Orzeczenie TK z dnia 24 maja 1994 r., K 1/94, OTK 1994, nr 1, poz. 10; wyrok TK z dnia 16 marca 1999 r., SK 19/98, OTK 1999, nr 3, poz. 36; wyrok TK z dnia 25 lutego 1999 r., K 23/98, ZU 1999, nr 2, poz. 25. Proporcjonalność stanowi aspekt materialny ograniczeń korzystania z konstytucyjnych wolności i praw – J. Oniszczyk *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego na początku XXI w.*, Kraków 2004, s. 392.

<sup>86</sup> Banaszak B., Preisner A. (red.) *Prawa i wolności obywateli w Konstytucji RP*, Warszawa 2002, s. 706–707.

<sup>87</sup> B. Banaszak, A. Bisztyga i inni, *System...*, s. 48–50; B. Banaszak, *Prawo...*, s. 445–447.

<sup>88</sup> Stwierdzenie konieczności ingerencji w sferę praw podmiotowych wymaga wykazania, że w inny sposób nie jest możliwe osiągnięcie założonego celu. Zob. J. Oniszczyk, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego na początku XXI w.*, Kraków 2004, s. 419–423.

<sup>89</sup> Zob. J. Oniszczyk, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego na początku XXI w.*, Kraków 2004, s. 396–417.

<sup>90</sup> L. Garlicki, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z perspektywy Europejskiego Trybunału Praw Człowieka* (w:) Z. Maciąg (red.), *Stosowanie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 roku – doświadczenia i perspektywy*, Kraków 2006, s. 61.

cyjnoprawnego statusu cudzoziemca zostanie ona szczegółowo przedstawiona w osobnym rozdziale. Wystarczy pozostać jedynie przy stwierdzeniu, że obecnie konstytucyjny status cudzoziemca i obywatela zostały skonstruowane jako, co do zasady, równe. Dla odróżnienia statusu cudzoziemca i obywatela potrzebne jest zatem znalezienie innej, wspólnej płaszczyzny.

Zadaniem niniejszej pracy będzie dowiedzenie, że taką płaszczyznę stanowią regulacje materialnego prawa administracyjnego, gdzie położenie osób fizycznych jest różnicowane między innymi właśnie ze względu na posiadanie polskiego obywatelstwa lub jego brak. W ramach podmiotowości administracyjnoprawnej inne uprawnienia i obowiązki są nadawane obywatelom, a inne cudzoziemcom. Uogólniając podstawowe założenia dla wskazania konstytutywnych elementów administracyjnoprawnego statusu cudzoziemca, trzeba stwierdzić, że pozostając regulacjami o charakterze krajowym, tworzące go regulacje nie mogą naruszać standardów wyznaczonych przez prawo międzynarodowe dla praw człowieka (o czym była mowa już wcześniej) i jednocześnie muszą być zgodne z regulacjami prawnymi tworzonymi w ramach Unii Europejskiej.

Wybór prawa administracyjnego jako płaszczyzny dla badania położenia prawnego cudzoziemca pociąga za sobą konieczność wyboru pojęcia, które pozwoli na całościową analizę uprawnień i obowiązków cudzoziemców. Nauka prawa administracyjnego posługuje się wieloma pojęciami, spośród których do niniejszej pracy wybrano status administracyjnoprawny. Określenie wszystkich jego specyficznych cech wymaga dokonania szczegółowej analizy pojęć, służących do określania materialnoprawnego położenia jednostek na gruncie prawa administracyjnego. Należy tylko zaznaczyć, że status administracyjnoprawny stanowi zbiór uprawnień i obowiązków przewidywanych przez administracyjne prawo materialne dla abstrakcyjnie określonego podmiotu. Przedstawienie statusu administracyjnoprawnego wybranego podmiotu jest tym samym całkowicie niezależnie od zaistnienia jakiegoś stanu faktycznego. Warto także podkreślić, że uprawnienia i obowiązki, będące treścią statusu administracyjnoprawnego, są rozpatrywane w oderwaniu od uprawnień i obowiązków innych podmiotów prawa. Posługiwanie się pojęciem statusu administracyjnoprawnego pozwala na stworzenie pełnego obrazu prawnego położenia wyizolowanego podmiotu.



Cała koncepcja administracyjnoprawnego statusu cudzoziemca, która stanowi przedmiot niniejszej pracy, oparta jest na podstawowym założeniu, że źródłem praw podmiotowych jest prawo prywatne. Metoda działania prawa administracyjnego polega na wkraczaniu w tę sferę dla ograniczania praw podmiotowych ze względu na interes publiczny. Konsekwentnie w niniejszej pracy stosowane jest pojęcie: administracyjnoprawne uprawnienie do wjazdu i przebywania, gdyż zamieszkanie należy do sfery prawa prywatnego. Podobnie – pojęcie: administracyjnoprawne uprawnienie do pracy i administracyjnoprawne uprawnienie do prowadzenia działalności gospodarczej, gdyż prawo do pracy stanowi przedmiot regulacji odrębnej gałęzi prawa, a prowadzenie działalności gospodarczej należy w ogóle do sfery swobód człowieka. Administracyjnoprawne uprawnienie do nabywania nieruchomości jest wyrazem wkraczania prawa administracyjnego w zakres prawa własności i użytkowania wieczystego. Z kolei administracyjnoprawne uprawnienie do przebywania z rodziną odzwierciedla ingerencję prawa administracyjnego w sferę prawa do życia rodzinnego i prywatnego.

Administracyjnoprawne uprawnienie do korzystania z pomocy społecznej, administracyjnoprawne uprawnienia cudzoziemca-naukowca oraz administracyjnoprawne uprawnienie do kontynuowania lub podjęcia nauki na terytorium Polski w stosunku do wyżej wymienionych mają wyjątkowy charakter. Ich źródło oraz treść ustanawiają regulacje prawa administracyjnego. Omówienie także tych uprawnień ma istotne znaczenie dla przedstawienia pełnego administracyjnoprawnego położenia cudzoziemca.

Powyższe rozważania prowadzą do tezy, że dla odróżnienia cudzoziemca od obywatela kluczowe znaczenie ma stwierdzenie, że obywatelstwo stwarza domniemanie na rzecz uprawnień i obowiązków jednostki, mające wyrażać jej przynależność do państwa w sferze wykonywania władzy publicznej, natomiast udział cudzoziemca w obrocie prywatnoprawnym zawsze jest uzależniony od istnienia, w ramach jego administracyjnoprawnego statusu, stosownych administracyjnoprawnych uprawnień i związanych z nimi obowiązków.

W związku z faktem, że na gruncie materialnoprawnych regulacji prawa administracyjnego przestało być możliwe wypracowanie jednolitego statusu cudzoziemca w Polsce, wskazanie właściwego znaczenia powyższej tezy bę-

dzie możliwe dopiero po wyprowadzeniu definicji cudzoziemca, która odpowiada potrzebom niniejszej pracy oraz po dokonaniu w jej ramach klasyfikacji cudzoziemców, polegającej na wyróżnieniu kategorii podstawowej i kategorii szczególnych.

Można tylko ogólnie stwierdzić, że wyróżnienie kategorii podstawowej cudzoziemców uzasadnione jest domniemaniem, że prawo prywatne znajduje do nich zastosowanie; z takim jednak zastrzeżeniem, że prawo publiczne ogranicza zastosowanie prawa prywatnego w szczegółowo określonych przypadkach, które są uzasadnione potrzebą obejmowania cudzoziemców dalej idącym władztwem niż własnych obywateli. Natomiast wyróżnienie kategorii szczególnych cudzoziemców uzasadnione jest domniemaniem, że tylko wyjątkowo możliwe jest ich obejmowanie dalej idącym władztwem prawa publicznego, wyrażającym się ograniczaniem możliwości zastosowania wobec nich prawa prywatnego w szczegółowo określonych przypadkach.

Należy także zaznaczyć, że ogólne zastosowanie prawa publicznego, zarówno w stosunku do obywateli, jak i cudzoziemców, następuje zawsze, gdy jest to potrzebne dla zapewnienia porządku, bezpieczeństwa jednostki albo odwrócenia lub zmniejszenia zagrożeń.

W swojej zasadniczej części przedstawiona wyżej teza jest oparta na założeniu, że „administracyjnoprawny status jednostek zawsze wyklucza lub ogranicza w dziedzinach objętych regulacją ich swobodę działania”<sup>91</sup>. Jednakże w odniesieniu do cudzoziemców, zaliczanych do kategorii podstawowej, szczegółowość regulacji administracyjnoprawnej sprawia i to, że w odniesieniu do prawa prywatnego prawo administracyjne ogranicza możliwość bycia podmiotem wolności i praw podmiotowych prywatnoprawnych, zarówno o charakterze majątkowym, jak i niemajątkowym, pozostawiając w zakresie prywatnoprawnej regulacji zakres i treść wolności, a także praw podmiotowych. Na gruncie prawa administracyjnego dochodzi do ciągłego rozgraniczania między ochroną interesu państwa a interesem cudzoziemca.

Sprawa granic suwerenności decyzji państwa, w odniesieniu do legalizacji pobytu cudzoziemców, łączy się ściśle z uprawnieniami do wjazdu i przeby-

---

<sup>91</sup> J. Filipek, *Elementy strukturalne norm prawa administracyjnego*, Warszawa–Kraków 1982, s. 54.