

# **ZATRUDNIANIE CUDZOZIEMCÓW**

**Aspekty prawne,  
pracownicze i podatkowe**

Paweł Majka, Małgorzata Rydzewska, Iwona Wieleba

---

---

---



Wolters Kluwer

# **ZATRUDNIANIE CUDZOZIEMCÓW**

**Aspekty prawne,  
pracownicze i podatkowe**

Paweł Majka, Małgorzata Rydzewska, Iwona Wieleba

---

---

---





Stan prawny na 1 lipca 2022 r.

Recenzent

Dr hab. Jacek Wantoch-Rekowski, prof. UMK

Wydawca

Grzegorz Jarecki

Redaktor prowadzący

Livia Śpiewak

Opracowanie redakcyjne

Violet Design

Projekt okładek serii

Wojtek Janikowski, Przemek Dębowski

prawolubni

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.

Szanujemy prawo i własność

Więcej na [www.legalnakultura.pl](http://www.legalnakultura.pl)

Polska Izba Książki

ISBN PDF-a: 978-83-8286-853-1

© Copyright by Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o., 2022

Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o.

Dział Praw Autorskich

01-208 Warszawa, ul. Przyokopowa 33

tel. 728 313 462

e-mail: [PL-ksiazki@wolterskluwer.com](mailto:PL-ksiazki@wolterskluwer.com)

księgarnia internetowa [www.profinfo.pl](http://www.profinfo.pl)

## SPIS TREŚCI

|                                                                                                                                                                  |           |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| <b>Wykaz skrótów .....</b>                                                                                                                                       | <b>13</b> |
| <b>Wstęp .....</b>                                                                                                                                               | <b>17</b> |
| <b>Rozdział I</b>                                                                                                                                                |           |
| <b>Zagadnienia ogólne .....</b>                                                                                                                                  | <b>19</b> |
| 1. Źródła prawa regulującego zatrudnianie cudzoziemców na terytorium RP .....                                                                                    | 19        |
| 2. Pojęcie „cudzoziemca” .....                                                                                                                                   | 21        |
| 3. Pojęcie „wykonywania pracy” .....                                                                                                                             | 23        |
| 4. Postępowania administracyjne związane z uzyskaniem prawa do legalnego pobytu na terytorium RP .....                                                           | 24        |
| 4.1. Postępowania administracyjne prowadzone na podstawie ustawy z 13.06.2003 r. o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej ..... | 28        |
| 4.1.1. Postępowanie administracyjne w sprawie udzielania ochrony międzynarodowej .....                                                                           | 29        |
| 4.1.2. Postępowanie administracyjne w sprawie udzielenia ochrony czasowej .....                                                                                  | 35        |
| 4.1.3. Postępowanie administracyjne w sprawie uzyskania statusu azylanta .....                                                                                   | 35        |
| 4.2. Postępowanie administracyjne w sprawie przyznania Karty Polaka, regulowane w ustawie z 7.09.2007 r. o Karcie Polaka .....                                   | 36        |
| 4.3. Postępowania administracyjne prowadzone na podstawie ustawy z 12.12.2013 r. o cudzoziemcach .....                                                           | 38        |
| 4.3.1. Postępowanie administracyjne dotyczące odmowy wjazdu na teren RP .....                                                                                    | 44        |
| 4.3.2. Postępowanie administracyjne w sprawie wydania wizy .....                                                                                                 | 46        |
| 4.3.3. Postępowanie administracyjne w sprawie udzielenia zezwolenia na pobyt czasowy .....                                                                       | 51        |
| 4.3.4. Postępowanie administracyjne w sprawie zezwolenia na pobyt stały .....                                                                                    | 58        |

|                                                                                                               |    |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| 4.3.5. Postępowanie administracyjne w sprawie zezwolenie na pobyt rezydenta długoterminowego UE.....          | 60 |
| 4.3.6. Postępowania administracyjne związane z kontrolą legalności pobytu cudzoziemców na terytorium RP ..... | 61 |
| 4.3.7. Postępowania administracyjne związane z wydawaniem dokumentów cudzoziemcom.....                        | 63 |

## Rozdział II

|                                                                                                                                                                                                                               |           |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| <b>Podstawy prawne dopuszczenia do zatrudnienia cudzoziemca w Polsce.....</b>                                                                                                                                                 | <b>65</b> |
| 1. Ogólne informacje na temat zatrudniania cudzoziemców na terytorium RP.....                                                                                                                                                 | 65        |
| 2. Dokumenty potwierdzające legalność pobytu cudzoziemca na terytorium RP i inne dokumenty wydawane cudzoziemcom .....                                                                                                        | 68        |
| 3. Przypadki, w których wymagane jest uzyskanie zezwolenia na pracę.....                                                                                                                                                      | 76        |
| 3.1. Rodzaj pracy wymagającej zezwolenia.....                                                                                                                                                                                 | 76        |
| 3.2. Rodzaje podstaw legalizacji pobytu na terenie RP umożliwiających podjęcie pracy .....                                                                                                                                    | 77        |
| 3.2.1. Wizy.....                                                                                                                                                                                                              | 78        |
| 3.2.2. Ruch bezwizowy .....                                                                                                                                                                                                   | 81        |
| 3.2.3. Zezwolenie na pobyt czasowy.....                                                                                                                                                                                       | 83        |
| 4. Przypadki, w których powierzenie wykonania pracy cudzoziemcowi na terytorium RP jest dopuszczalne bez konieczności posiadania zezwolenia na pracę.....                                                                     | 87        |
| 4.1. Brak konieczności posiadania zezwolenia na pracę na podstawie przepisu art. 87 ust. 1 pkt 1–11a u.p.z.....                                                                                                               | 88        |
| 4.1.1. Posiadanie statusu uchodźcy .....                                                                                                                                                                                      | 88        |
| 4.1.2. Uzyskanie ochrony uzupełniającej .....                                                                                                                                                                                 | 89        |
| 4.1.3. Uzyskanie zezwolenia na pobyt stały .....                                                                                                                                                                              | 90        |
| 4.1.4. Uzyskanie zezwolenia na pobyt rezydenta długoterminowego UE.....                                                                                                                                                       | 91        |
| 4.1.5. Uzyskanie zgody na pobyt ze względów humanitarnych.....                                                                                                                                                                | 91        |
| 4.1.6. Uzyskanie zgody na pobyt tolerowany w RP .....                                                                                                                                                                         | 92        |
| 4.1.7. Uzyskanie ochrony czasowej w RP .....                                                                                                                                                                                  | 92        |
| 4.1.8. Przebywanie na terytorium RP w związku z korzystaniem z mobilności krótkoterminowej pracownika kadry kierowniczej, specjalisty lub pracownika odbywającego staż w ramach przeniesienia wewnątrz przedsiębiorstwa ..... | 93        |
| 4.1.9. Przebywanie na terytorium RP w związku z korzystaniem z mobilności krótkoterminowej naukowca.....                                                                                                                      | 93        |
| 4.1.10. Przebywanie na terytorium RP w związku z korzystaniem z mobilności studenta.....                                                                                                                                      | 94        |

|                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 |     |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| 4.2. Brak wymogu posiadania zezwolenia na pracę na podstawie przepisu art. 87 ust. 2 i 3 u.p.z. ....                                                                                                                                                                                                                                            | 94  |
| 4.3. Przypadki wykonywania pracy na terytorium RP bez konieczności uzyskania zezwolenia na pracę, wynikające z rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z 21.04.2015 r. w sprawie przypadków, w których powierzenie wykonywania cudzoziemcowi na terytorium RP jest dopuszczalne bez konieczności uzyskania zezwolenia na pracę..... | 95  |
| 5. Regulacje dotyczące obywateli Ukrainy .....                                                                                                                                                                                                                                                                                                  | 100 |
| 5.1. Sytuacja prawna obywateli Ukrainy w okresie sprzed 24.02.2022 r. ....                                                                                                                                                                                                                                                                      | 100 |
| 5.1.1. Ułatwienia w legalizacji pobytu na terytorium RP .....                                                                                                                                                                                                                                                                                   | 100 |
| 5.1.2. Ułatwienia w procedurze związanej z uzyskaniem zezwolenia na pracę .....                                                                                                                                                                                                                                                                 | 102 |
| 5.2. Sytuacja prawna obywateli Ukrainy po 24.02.2022 r. ....                                                                                                                                                                                                                                                                                    | 103 |
| 5.2.1. Zakres podmiotowy ustawy o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa....                                                                                                                                                                                                                      | 105 |
| 5.2.2. Dokumenty, na podstawie których obywatele Ukrainy mogą wjeżdżać do Polski.....                                                                                                                                                                                                                                                           | 106 |
| 5.2.3. Legalność pobytu obywateli Ukrainy, o których mowa w art. 2 ust. 1 i 2 u.p.o.u. na terytorium RP .....                                                                                                                                                                                                                                   | 107 |
| 5.2.4. Rejestr PESEL .....                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      | 109 |
| 5.2.5. Zatrudnienie.....                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        | 111 |

### Rozdział III

|                                                                                                                                                    |            |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------|
| <b>Postępowania administracyjne w sprawie udzielenia zezwoleń na pracę i wpisu oświadczenia o powierzeniu wykonywania pracy cudzoziemcowi.....</b> | <b>115</b> |
| 1. Postępowania administracyjne w sprawie udzielenia zezwoleń na pobyt czasowy i pracę na podstawie ustawy o cudzoziemcach .....                   | 117        |
| 1.1. Rodzaje zezwoleń oraz przesłanki ich uzyskania.....                                                                                           | 117        |
| 1.1.1. Rodzaje zezwoleń ze względu na cel w jakim są wydawane .....                                                                                | 118        |
| 1.1.2. Przesłanki do uzyskania zezwoleń.....                                                                                                       | 120        |
| 1.2. Postępowanie administracyjne w sprawie wydania zezwolenia na pobyt czasowy i pracę.....                                                       | 124        |
| 1.2.1. Organ właściwy.....                                                                                                                         | 124        |
| 1.2.2. Wnioskodawca, wniosek, dokumenty załączane do wniosku ....                                                                                  | 124        |
| 1.2.3. Odmowa wszczęcia postępowania .....                                                                                                         | 127        |
| 1.2.4. Postępowanie dowodowe.....                                                                                                                  | 128        |
| 1.2.5. Decyzja .....                                                                                                                               | 129        |
| 1.3. Instytucja milczącego załatwienia sprawy w ustawie o cudzoziemcach .....                                                                      | 132        |

|                                                                                                                                                                                                           |     |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| 2. Postępowania administracyjne w sprawie udzielenia zezwolenia na pracę na podstawie ustawy o promocji zatrudnienia oraz w sprawie wpisu oświadczenia o powierzeniu wykonywania pracy cudzoziemcowi..... | 134 |
| 2.1. Zależność pomiędzy jednolitymi zezwoleniami na pracę a zezwoleniami na pracę wydawanymi na podstawie ustawy o promocji zatrudnienia.....                                                             | 135 |
| 2.2. Ubiegania się o zezwolenie na pracę sezonową .....                                                                                                                                                   | 136 |
| 2.3. Warunki uzyskania zezwolenia na pracę .....                                                                                                                                                          | 137 |
| 2.4. Postępowanie w sprawie wydania zezwolenia .....                                                                                                                                                      | 144 |
| 2.4.1. Organ właściwy.....                                                                                                                                                                                | 145 |
| 2.4.2. Wnioskodawca, wniosek, dokumenty załączane do wniosku ....                                                                                                                                         | 146 |
| 2.4.3. Postępowanie dowodowe.....                                                                                                                                                                         | 149 |
| 2.4.4. Decyzja .....                                                                                                                                                                                      | 150 |
| 2.5. Oświadczenie o powierzeniu wykonywania pracy cudzoziemcowi.....                                                                                                                                      | 155 |
| 2.5.1. Charakter prawny oświadczenia o powierzeniu wykonywania pracy cudzoziemcowi.....                                                                                                                   | 155 |
| 2.5.2. Organ właściwy.....                                                                                                                                                                                | 161 |
| 2.5.3. Wnioskodawca, elementy oświadczenia .....                                                                                                                                                          | 161 |
| 2.5.4. Postępowanie dowodowe.....                                                                                                                                                                         | 161 |
| 2.5.5. Termin na dokonanie wpisu do ewidencji .....                                                                                                                                                       | 162 |
| 2.5.6. Decyzja o odmowie wpisu oświadczenia o powierzeniu wykonywania pracy cudzoziemcowi do ewidencji .....                                                                                              | 163 |
| 2.5.7. Opłaty za wpis oświadczenia .....                                                                                                                                                                  | 164 |

## Rozdział IV

|                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                |            |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------|
| <b>Regulacje z zakresu prawa pracy dotyczące zatrudnienia cudzoziemców .....</b>                                                                                                                                                                                                                                                               | <b>165</b> |
| 1. Wprowadzenie .....                                                                                                                                                                                                                                                                                                                          | 165        |
| 1.1. Podmiot powierzający wykonywanie pracy.....                                                                                                                                                                                                                                                                                               | 165        |
| 1.2. Poszukujący pracy .....                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   | 167        |
| 1.3. Pracownik odbywający staż.....                                                                                                                                                                                                                                                                                                            | 169        |
| 1.4. Specjalista .....                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         | 170        |
| 1.5. Pracodawca .....                                                                                                                                                                                                                                                                                                                          | 171        |
| 1.6. Pracodawca macierzysty.....                                                                                                                                                                                                                                                                                                               | 173        |
| 1.7. Pracodawca użytkownik .....                                                                                                                                                                                                                                                                                                               | 174        |
| 2. Wykonywanie pracy przez cudzoziemca, wykonywanie pracy w zawodzie wymagającym wysokich kwalifikacji, inna praca zarobkowa.....                                                                                                                                                                                                              | 175        |
| 3. Zawody, w przypadku których wiedzę, umiejętności i kompetencje poświadczane liczbą wymaganych lat odpowiedniego doświadczenia zawodowego uznaje się do celów stosowania niebieskiej karty UE za równoważne z wiedzą, umiejętnościami i kompetencjami poświadczonymi kwalifikacjami uzyskanymi w ramach kształcenia na poziomie wyższym..... | 178        |



|                                                                                                                                                                                              |     |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| 4. Określenie istotnych warunków zatrudnienia w oświadczeniu, wniosku o zezwolenie na pracę.....                                                                                             | 180 |
| 5. Obowiązki i uprawnienia pracodawcy zatrudniającego cudzoziemca .....                                                                                                                      | 193 |
| 5.1. Obowiązki dotyczące umowy z cudzoziemcem .....                                                                                                                                          | 193 |
| 5.2. Obowiązki informacyjne w stosunku do cudzoziemca .....                                                                                                                                  | 195 |
| 5.3. Obowiązki informacyjne w stosunku do wojewody .....                                                                                                                                     | 197 |
| 5.4. Obowiązek uiszczania składek na ubezpieczenia społeczne i konsekwencje ich nieuiszczenia .....                                                                                          | 197 |
| 6. Koszty pracy .....                                                                                                                                                                        | 203 |
| 7. Uprawnienia i obowiązki pracownika cudzoziemca .....                                                                                                                                      | 205 |
| 7.1. Uprawnienie do informacji .....                                                                                                                                                         | 205 |
| 7.2. Uprawnienie do pouczenia w sprawach zobowiązania cudzoziemca do powrotu, o roszczeniach przeciwko podmiotowi powierzającemu wykonywanie pracy w związku z zaległym wynagrodzeniem ..... | 206 |
| 8. Uzyskanie statusu bezrobotnego przez cudzoziemca .....                                                                                                                                    | 207 |

## Rozdział V

|                                                                                                                                                          |            |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------|
| <b>Zmiany warunków zatrudnienia oraz cofanie, przedłużanie, wygaśnięcie, uchylanie zezwoleń na pracę .....</b>                                           | <b>213</b> |
| 1. Zmiany podmiotowe i przedmiotowe warunków zatrudnienia i ich wpływ na wydane zezwolenia i złożone oświadczenia o powierzeniu pracy cudzoziemcowi..... | 213        |
| 1.1. Zmiany niewymagające wydania nowego zezwolenia na pracę czy wpisu nowego oświadczenia o powierzeniu wykonywania pracy cudzoziemcowi .....           | 213        |
| 1.1.1. Zmiany niewymagające wydania nowego zezwolenia na pracę na podstawie ustawy o promocji zatrudnienia .....                                         | 213        |
| 1.1.2. Zmiany niewymagające wydania nowego zezwolenia lub niewymagające zmiany zezwolenia na pracę na podstawie ustawy o cudzoziemcach .....             | 215        |
| 1.1.3. Zmiany niewymagające wpisu nowego oświadczenia o powierzeniu wykonywania pracy cudzoziemcowi .....                                                | 216        |
| 1.2. Przypadki wymagające zmiany lub wydania nowego zezwolenia .....                                                                                     | 216        |
| 2. Przedłużenie zezwolenia na pracę .....                                                                                                                | 219        |
| 2.1. Wydanie kolejnego zezwolenia na pobyt czasowy i pracę .....                                                                                         | 219        |
| 2.2. Przedłużenie zezwolenia na pracę wydanego na podstawie ustawy o promocji zatrudnienia .....                                                         | 221        |
| 3. Legalność pracy po upływie okresu ważności oświadczenia o powierzeniu wykonywania pracy cudzoziemcowi .....                                           | 223        |
| 4. Cofnięcie zezwolenia .....                                                                                                                            | 224        |
| 5. Uchylenie zezwolenia.....                                                                                                                             | 226        |
| 6. Wygaśnięcie zezwolenia .....                                                                                                                          | 228        |

|                                                                                                |     |
|------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| 6.1. Wygaśnięcie zezwolenia na pobyt czasowy i pracę na podstawie ustawy o cudzoziemcach ..... | 228 |
| 6.2. Wygaśnięcie zezwolenia na podstawie ustawy o promocji zatrudnienia .....                  | 228 |

## Rozdział VI

|                                                            |            |
|------------------------------------------------------------|------------|
| <b>Kontrola legalności zatrudnienia cudzoziemców .....</b> | <b>229</b> |
| 1. Pojęcie nielegalnej pracy zarobkowej cudzoziemca .....  | 229        |
| 2. Organy kontroli .....                                   | 230        |

## Rozdział VII

|                                                                                                                                                                                 |            |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------|
| <b>Regulacje wprowadzone w związku ze stanem epidemii COVID-19 oraz wynikające z ustawy z 17.12.2021 r. o zmianie ustawy o cudzoziemcach oraz niektórych innych ustaw .....</b> | <b>239</b> |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------|

## Rozdział VIII

|                                                                                                                      |            |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------|
| <b>Opodatkowanie dochodów pracowników – cudzoziemców ze stosunku pracy .....</b>                                     | <b>245</b> |
| 1. Ogólne zasady opodatkowania dochodów uzyskanych ze stosunku pracy .....                                           | 245        |
| 1.1. Pojęcie przychodu, kosztów uzyskania przychodu i dochodu ze stosunku pracy .....                                | 245        |
| 1.1.1. Pojęcie przychodu ze stosunku pracy .....                                                                     | 245        |
| 1.1.2. Pracownicze koszty uzyskania przychodu .....                                                                  | 248        |
| 1.2. Stawka podatkowa i sposób opodatkowania .....                                                                   | 250        |
| 1.3. Wybrane preferencje w zakresie opodatkowania dochodów pracowników .....                                         | 252        |
| 1.3.1. Zagadnienia ogólne .....                                                                                      | 252        |
| 1.3.2. Ulga dla młodych .....                                                                                        | 254        |
| 1.3.3. Ulga na powrót .....                                                                                          | 256        |
| 1.3.4. Ulga dla rodzin wielodzietnych .....                                                                          | 258        |
| 1.3.5. Ulga dla pracujących seniorów .....                                                                           | 260        |
| 1.4. Zwolnienie przychodów pracownika uzyskanych z tytułu nielegalnego zatrudnienia oraz skutki dla pracodawcy ..... | 261        |
| 1.5. Zasady opodatkowania dochodu pracownika – cudzoziemca .....                                                     | 263        |
| 2. Podwójne opodatkowanie dochodów z tytułu stosunku pracy i jego unikanie .....                                     | 264        |
| 2.1. Rodzaje podwójnego opodatkowania .....                                                                          | 264        |
| 2.2. Problem podwójnego opodatkowania dochodów osób fizycznych .....                                                 | 265        |
| 2.3. Charakter umów o unikaniu podwójnego opodatkowania .....                                                        | 269        |
| 2.4. Opodatkowanie dochodu ze stosunku pracy według Modelu Konwencji OECD .....                                      | 271        |

|                                                                                                                   |     |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| 2.5. Opodatkowanie dochodu ze stosunku pracy według Modelu Konwencji ONZ .....                                    | 276 |
| 2.6. Znaczenie pozostałych wzorców konwencji dotyczących unikania podwójnego opodatkowania .....                  | 277 |
| 3. Zasady opodatkowania dochodu ze stosunku pracy przewidziane w umowie polsko-ukraińskiej .....                  | 278 |
| 4. Opodatkowanie dochodów pracowniczych obywatela Ukrainy zatrudnionego w Polsce przez polskiego pracodawcę ..... | 281 |
| 4.1. Opodatkowanie dochodów pracowniczych obywatela Ukrainy będącego rezydentem .....                             | 281 |
| 4.2. Opodatkowanie dochodów pracowniczych obywatela Ukrainy będącego nierezydentem .....                          | 284 |
| <b>Podsumowanie</b> .....                                                                                         | 285 |
| <b>Bibliografia</b> .....                                                                                         | 289 |



## WYKAZ SKRÓTÓW

### Akty prawne

- |                              |   |                                                                                                                                                                                                                                                                                     |
|------------------------------|---|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| dyrektywa 2009/50            | – | dyrektywa Rady 2009/50/WE z 25.05.2009 r. w sprawie warunków wjazdu i pobytu obywateli państw trzecich w celu podjęcia pracy w zawodzie wymagającym wysokich kwalifikacji (Dz.Urz. UE L 155, s. 17)                                                                                 |
| dyrektywa 2021/1883          | – | dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/1883 z 20.10.2021 r. w sprawie warunków wjazdu i pobytu obywateli państw trzecich w celu zatrudnienia w zawodzie wymagającym wysokich kwalifikacji oraz uchylenia dyrektywy Rady 2009/50/WE (Dz.Urz. UE L 382, s. 1)            |
| k.c.                         | – | ustawa z 23.04.1964 r. – Kodeks cywilny (Dz.U. z 2022 r. poz. 1360 ze zm.)                                                                                                                                                                                                          |
| k.k.                         | – | ustawa z 6.06.1997 r. – Kodeks karny (Dz.U. z 2022 r. poz. 1138)                                                                                                                                                                                                                    |
| kodeks wizowy                | – | rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 810/2009 z 13.07.2009 r. ustanawiające Wspólnotowy Kodeks Wizowy (Dz.Urz. UE L 243, s. 1, ze zm.)                                                                                                                            |
| Konstytucja RP               | – | Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2.04.1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.)                                                                                                                                                                                                 |
| Konwencja MLI                | – | Konwencja wielostronna implementująca środki traktatowego prawa podatkowego mające na celu zapobieganie erozji podstawy opodatkowania i przenoszenia zysku sporządzona w Paryżu 24.11.2016 r. (Dz.U. z 2018 r. poz. 1369 ze zm.)                                                    |
| k.p. lub Kodeks pracy        | – | ustawa z 26.06.1974 r. – Kodeks pracy (Dz.U. z 2020 r. poz. 1320 ze zm.)                                                                                                                                                                                                            |
| k.p.a.                       | – | ustawa z 14.06.1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 2021 r. poz. 735 ze zm.)                                                                                                                                                                                    |
| o.p. lub Ordynacja podatkowa | – | ustawa z 29.08.1997 r. – Ordynacja podatkowa (Dz.U. z 2021 r. poz. 1540 ze zm.)                                                                                                                                                                                                     |
| polsko-ukraińska umowa o UPO | – | Konwencja między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Rządem Ukrainy w sprawie unikania podwójnego opodatkowania i zapobiegania uchylaniu się od opodatkowania w zakresie podatków od dochodu i majątku, sporządzona w Kijowie 12.01.1993 r. (Dz.U. z 1994 r. Nr 63, poz. 269 ze zm.) |
| p.p.s.a.                     | – | ustawa z 30.08.2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2022 r. poz. 329 ze zm.)                                                                                                                                                                      |

|                          |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                          |
|--------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| RODO                     | – rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z 27.04.2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE (ogólne rozporządzenie o ochronie danych) (Dz.Urz. UE L 119, s. 1, ze zm.) |
| r.o.p.p.                 | – rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z 29.01.2009 r. w sprawie określenia przypadków, w których zezwolenie na pracę cudzoziemca jest wymagane bez względu na szczegółowe warunki wydawania zezwoleń na pracę cudzoziemców (Dz.U. z 2019 r. poz. 154)                                                    |
| rozporządzenie 1030/2002 | – rozporządzenie Rady (WE) nr 1030/2002 z 13.06.2002 r. ustanawiające jednolity wzór dokumentów pobytowych dla obywateli państw trzecich (Dz.Urz. UE L 157, s. 1, ze zm.)                                                                                                                                                |
| rozporządzenie 1931/2006 | – rozporządzenie (WE) nr 1931/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z 20.12.2006 r. ustanawiające przepisy dotyczące małego ruchu granicznego na zewnętrznych granicach lądowych państw członkowskich i zmieniające postanowienia Konwencji z Schengen (Dz.Urz. UE L 405, s. 1, ze zm.)                                   |
| r.p.cz.                  | – rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z 17.04.2019 r. w sprawie wniosku o udzielenie cudzoziemcowi zezwolenia na pobyt czasowy (Dz.U. poz. 779)                                                                                                                                                   |
| r.p.p.w.                 | – rozporządzenie Ministra Rozwoju, Pracy i Technologii z 21.04.2015 r. w sprawie przypadków, w których powierzenie wykonywania pracy cudzoziemcowi na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej jest dopuszczalne bez konieczności uzyskania zezwolenia na pracę (Dz.U. z 2021 r. poz. 2291)                                  |
| r.s.p.o.                 | – rozporządzenie Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej z 8.12.2017 r. w sprawie państw, do których obywateli stosuje się niektóre przepisy dotyczące zezwolenia na pracę sezonową oraz przepisy dotyczące oświadczenia o powierzeniu wykonywania pracy cudzoziemcowi (Dz.U. z 2017 r. poz. 2349)                 |
| r.w.w.c.                 | – rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z 22.03.2022 r. w sprawie wiz dla cudzoziemców (Dz.U. poz. 827)                                                                                                                                                                                             |
| r.w.z.p.                 | – rozporządzenie Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej z 7.12.2017 r. w sprawie wydawania zezwolenia na pracę cudzoziemca oraz wpisu oświadczenia o powierzeniu wykonywania pracy cudzoziemcowi do ewidencji oświadczeń (Dz.U. poz. 2345)                                                                        |
| TFUE                     | – Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (Dz.Urz. UE C 202 z 2016 r., s. 47)                                                                                                                                                                                                                                         |
| u.c.                     | – ustawa z 12.12.2013 r. o cudzoziemcach (Dz.U. z 2021 r. poz. 2354 ze zm.)                                                                                                                                                                                                                                              |
| u.COVID                  | – ustawa z 2.03.2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych (Dz.U. z 2021 r. poz. 2095 ze zm.).                                                                                         |

|                                           |   |                                                                                                                                                                                                                        |
|-------------------------------------------|---|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| u.e.r.FUS                                 | – | ustawa z 17.12.1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (Dz.U. z 2022 r. poz. 504)                                                                                                           |
| umowa o ruchu granicznym                  | – | umowa między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Gabinetem Ministrów Ukrainy o zasadach małego ruchu granicznego, podpisana w Kijowie 28.03.2008 r. (Dz.U. z 2009 r. Nr 103, poz. 858 ze zm.)                           |
| Umowa wystąpienia                         | – | umowa o wystąpieniu Zjednoczonego Królestwa Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej z Unii Europejskiej i Europejskiej Wspólnoty Energii Atomowej (Dz.Urz. UE L 29 z 2020 r., s. 7, ze zm.)                             |
| u.p.d.o.f.                                | – | ustawa z 26.07.1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych (Dz.U. z 2021 r. poz. 1128 ze zm.)                                                                                                                      |
| u.p.d.o.p.                                | – | ustawa z 15.11.1992 r. o podatku dochodowym od osób prawnych (Dz.U. z 2021 r. poz. 1800 ze zm.)                                                                                                                        |
| u.p.i.p.                                  | – | ustawa z 13.04.2007 r. o Państwowej Inspekcji Pracy (Dz.U. z 2019 r. poz. 1251 ze zm.)                                                                                                                                 |
| u.p.s.                                    | – | ustawa z 12.03.2004 r. o pomocy społecznej (Dz.U. z 2021 r. poz. 2268 ze zm.)                                                                                                                                          |
| u.p.sam.                                  | – | ustawa z 21.11.2008 r. o pracownikach samorządowych (Dz.U. z 2022 r. poz. 530)                                                                                                                                         |
| u.p.o.u. lub specustawa                   | – | ustawa z 12.03.2022 r. o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa (Dz.U. poz. 583 ze zm.)                                                                                  |
| u.p.u.p.                                  | – | ustawa z 16.09.1982 r. o pracownikach urzędów państwowych (Dz.U. z 2020 r. poz. 537 ze zm.)                                                                                                                            |
| u.p.z. lub ustawa o promocji zatrudnienia | – | ustawa z 20.04.2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (Dz.U. z 2022 r. poz. 690 ze zm.)                                                                                                            |
| u.s.c.                                    | – | ustawa z 21.11.2008 r. o służbie cywilnej (Dz.U. z 2021 r. poz. 1233 ze zm.)                                                                                                                                           |
| u.s.p.w.p.                                | – | ustawa z 15.06.2012 r. o skutkach powierzania wykonywania pracy cudzoziemcom przebywającym wbrew przepisom na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. z 2021 r. poz. 1745)                                         |
| ustawa o Karcie Polaka                    | – | ustawa z 7.09.2007 r. o Karcie Polaka (Dz.U. z 2019 r. poz. 1598 ze zm.)                                                                                                                                               |
| u.s.u.s.                                  | – | ustawa z 13.10.1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (Dz.U. z 2022 r. poz. 1009 ze zm.)                                                                                                                           |
| u.u.c.o.                                  | – | ustawa z 13.06.2003 r. o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. z 2022 r. poz. 1264 ze zm.)                                                                                    |
| u.w.t.p.                                  | – | ustawa z 14.07.2006 r. o wjeździe na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, pobycie oraz wyjeździe z tego terytorium obywateli państw członkowskich Unii Europejskiej i członków ich rodzin (Dz.U. z 2021 r. poz. 1697) |

## Czasopisma

|             |                                                                                         |
|-------------|-----------------------------------------------------------------------------------------|
| M.Pod.      | – Monitor Podatkowy                                                                     |
| M.Praw.     | – Monitor Prawniczy                                                                     |
| M.P.Pr.     | – Monitor Prawa Pracy                                                                   |
| OSNAPiUS    | – Orzecznictwo Sądu Najwyższego. Izba Administracyjna, Pracy i Ubezpieczeń Społecznych  |
| OSNCP       | – Orzecznictwo Sądu Najwyższego Izby Cywilnej, Pracy i Ubezpieczeń Społecznych          |
| OSNP        | – Orzecznictwo Sądu Najwyższego Izba Pracy, Ubezpieczeń Społecznych i Spraw Publicznych |
| OSP         | – Orzecznictwo Sądów Polskich                                                           |
| OSPika      | – Orzecznictwo Sądów Polskich i Komisji Arbitrażowych                                   |
| ONSA        | – Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego                                        |
| OSNC        | – Orzecznictwo Sądów Polskich. Izba Cywilna                                             |
| PiZS        | – Prawo i Zabezpieczenie Społeczne                                                      |
| POP         | – Przegląd Orzecznictwa Podatkowego                                                     |
| Prok. i Pr. | – Prokuratura i Prawo                                                                   |

## Inne

|                      |                                                                                                          |
|----------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| EFTA                 | – Europejskie Porozumienie Wolnego Handlu                                                                |
| EOG                  | – Europejski Obszar Gospodarczy                                                                          |
| FGŚP                 | – Fundusz Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych                                                         |
| GUS                  | – Główny Urząd Statystyczny                                                                              |
| KRUS                 | – Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego                                                              |
| Model Konwencji OECD | – Modelowa Konwencja w sprawie podatku od dochodu i majątku                                              |
| Model Konwencji ONZ  | – Modelowa Konwencja w sprawie podatku od dochodu i majątku                                              |
| NSA                  | – Naczelnny Sąd Administracyjny                                                                          |
| OECD                 | – Organizacja Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (Organisation for Economic Co-operation and Development) |
| PAN                  | – Polska Akademia Nauk                                                                                   |
| PIP                  | – Państwowa Inspekcja Pracy                                                                              |
| PUP                  | – powiatowy urząd pracy                                                                                  |
| RP                   | – Rzeczpospolita Polska                                                                                  |
| SA                   | – Sąd Apelacyjny                                                                                         |
| SN                   | – Sąd Najwyższy                                                                                          |
| SO                   | – sąd okręgowy                                                                                           |
| TK                   | – Trybunał Konstytucyjny                                                                                 |
| UE                   | – Unia Europejska                                                                                        |
| WSA                  | – wojewódzki sąd administracyjny                                                                         |
| ZUS                  | – Zakład Ubezpieczeń Społecznych                                                                         |



## WSTĘP

Problematyka zatrudniania cudzoziemców staje się coraz istotniejszym zagadnieniem prawnym, co spowodowane jest m.in. zwiększającą się migracją obywateli państw trzecich, tj. niebędących obywatelami państw członkowskich Unii Europejskiej, do Polski. Dotyczy to zwłaszcza obywateli takich państw jak Białoruś czy Ukraina. Proces ten wymaga zmiany w ustawodawstwie liberalizujące zatrudnianie tych osób w Polsce, o czym świadczą liczne nowelizacje, w tym m.in. ostatnia nowelizacja ustawy o cudzoziemcach i ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy, która weszła w życie 29.01.2022 r. Przejawami tej liberalizacji są m.in. możliwość zatrudnienia wskazanych cudzoziemców na podstawie wpisu oświadczenia o powierzeniu pracy do ewidencji, zwolnienia z obowiązku przeprowadzania tzw. testu rynku pracy. Liberalizacja dotyczy też ich prawa pobytu na terytorium Polski, przejawia się przykładowo w uprawnieniu do korzystania z małego ruchu granicznego, ruchu bezwizowego, objęcia obywateli tych państw programem „Poland. Business Harbour”. Na zwiększony proces migracji ma wpływ konflikt zbrojny na terytorium Ukrainy, który wymusił stworzenie odrębnego dla obywateli Ukrainy systemu legalizującego ich pobyt i pracę na terytorium Polski. Regulacje te zawarto w ustawie o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa, która to ustawa już doczekała się nowelizacji. Ustawa wprowadziła liczne ułatwienia, tworząc dogodne warunki dla obywateli tego Państwa do podjęcia zatrudnienia na terytorium Polski. W związku z napływem uchodźców wojennych z Ukrainy wprowadzono również szereg regulacji dotyczących opodatkowania.

Przedmiotem niniejszego opracowania jest analiza obowiązujących regulacji prawnych dotyczących zatrudnienia cudzoziemców, łącząca wątki związane z prawem pracy, prawem administracyjnym oraz prawem podatkowym, a ponadto próba rozstrzygnięcia części istotnych problemów w zakresie interpretacji przepisów. Powyższe ujęcie w zamyśle ma tworzyć obraz systemu regulacji prawnych zatrudniania cudzoziemców ze szczególnym uwzględnieniem obywateli Ukrainy.

Praca w założeniu skierowana jest do pracodawców zatrudniających cudzoziemców i praktyków – podmiotów obsługujących przedsiębiorców oraz pracowników organów administracji. Z wiedzy zawartej w opracowaniu skorzystać mogą pracownicy uczelni

oraz studenci studiów prawniczych i administracyjnych, a także słuchacze kursów związanych z problematyką zatrudniania cudzoziemców.

Praca uwzględnia stan prawny na dzień 1.07.2022 r. Jednak w związku z dynamiką rozwiązań legislacyjnych dotyczących w szczególności obywateli Ukrainy oraz zmian regulacji podatkowych w bliskiej perspektywie można się spodziewać dalszych zmian przepisów analizowanych w opracowaniu.

## Rozdział I

# ZAGADNIENIA OGÓLNE

## 1. Źródła prawa regulującego zatrudnianie cudzoziemców na terytorium RP

Regulacje prawne dotyczące zatrudniania cudzoziemców na terytorium RP obejmują zarówno kwestie związane z legalizacją ich pobytu w Polsce, jak i regulacje związane z posiadaniem przez cudzoziemców różnych statusów wpływających na zasady podejmowania przez nich zatrudnienia na terytorium RP oraz z uzyskiwaniem zezwoleń na pracę.

W doktrynie zauważa się, że przepisy tzw. prawa cudzoziemców są obecnie jedną z najbardziej rozbudowanych części prawa administracyjnego materialnego. Specyfiką tej części prawa administracyjnego jest to, że w stopniu nieporównywalnym do innych dziedzin jest ona związana z prawem unijnym<sup>1</sup>. Przepisy dotyczące cudzoziemców mają przede wszystkim materialnoprawny charakter, zawierają też liczne normy ustrojowe oraz normy procesowe, które niejednokrotnie wymagają współpracy międzynarodowej<sup>2</sup>.

Do podstawowych aktów krajowego prawa dotyczącego zatrudniania cudzoziemców należą: ustawa z 20.04.2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy<sup>3</sup>, ustawa z 12.12.2013 r. o cudzoziemcach<sup>4</sup>, ustawa z 13.06.2003 r. o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej<sup>5</sup>, ustawa z 7.09.2007 r. o Karcie Polaka<sup>6</sup>, ustawa z 25.06.2015 r. – Prawo konsularne<sup>7</sup>, ustawa z 12.03.2022 r. o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa<sup>8</sup>, ustawa z 15.06.2012 r. o skutkach powierzenia wykonywania pracy cudzoziemcom

---

<sup>1</sup> M. Princ, *Mozaika rozwiązań prawnych wyznaczających status cudzoziemca* [w:] *Prawo administracyjne dziś i jutro*, red. J. Jagielski, M. Wierzbowski, Warszawa 2018, s. 123–124.

<sup>2</sup> M. Princ, *Mozaika rozwiązań...*, s. 125.

<sup>3</sup> Dz.U. z 2022 r. poz. 690 ze zm.

<sup>4</sup> Dz.U. z 2021 r. poz. 2354 ze zm.

<sup>5</sup> Dz.U. z 2022 r. poz. 1264 ze zm.

<sup>6</sup> Dz.U. z 2019 r. poz. 1598 ze zm.

<sup>7</sup> Dz.U. z 2021 r. poz. 823 ze zm.

<sup>8</sup> Dz.U. poz. 583 ze zm.

przebywającym wbrew przepisom na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej<sup>9</sup>, ustawa z 14.07.2006 r. o wjeździe na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, pobycie oraz wyjeździe z tego terytorium obywateli państw członkowskich Unii Europejskiej i członków ich rodzin<sup>10</sup>, ustawa z 9.11.2000 r. o repatriacji<sup>11</sup>.

Regulacjami stosowanymi w procesie zatrudniania cudzoziemców są też: ustawa z 26.06.1974 r. – Kodeks pracy<sup>12</sup>, ustawa z 14.06.1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego<sup>13</sup>.

Wskazane krajowe akty prawne „oplecione są” licznymi rozporządzeniami wykonawczymi, a także rozporządzeniami Wojewodów, zawierającymi normy nie tylko materialnoprawne, ale w dużej części również normy procesowe.

Jak wyżej wskazano znaczna część regulacji dotyczących zatrudniania cudzoziemców na terytorium RP znajduje się również w licznych regulacjach prawa międzynarodowego. Przykładem są: Konwencja dotycząca statusu uchodźców, sporządzona w Genewie dnia 28.07.1951 r.<sup>14</sup>, rozporządzenie (WE) nr 1931/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z 20.12.2006 r. ustanawiające przepisy dotyczące małego ruchu granicznego na zewnętrznych granicach lądowych państw członkowskich i zmieniające postanowienia Konwencji z Schengen<sup>15</sup>, Konwencja Wykonawcza do układu z Schengen z 14.06.1985 r. między Rządami Państw Unii Gospodarczej Beneluksu, Republiki Federalnej Niemiec oraz Republiki Francuskiej w sprawie stopniowego znoszenia kontroli na wspólnych granicach<sup>16</sup>, umowa zawarta w Schengen w 1985 r. „Konwencja Schengen I” oraz umowa z Schengen z czerwca 1990 r. o realizacji umowy z 1985 r. „Konwencja Schengen II” lub „Konwencja wykonawcza<sup>17</sup>”, rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/399 z 9.03.2016 r. w sprawie unijnego kodeksu zasad regulujących przepływ osób przez granice (kodeks graniczny Schengen)<sup>18</sup>, rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 810/2009 z 13.07.2009 r. ustanawiające Wspólnotowy Kodeks Wizowy (kodeks wizowy)<sup>19</sup>, decyzja nr 1/80 Rady Stowarzyszenia Republiki Tureckiej i EWG z 19.09.1980 r. w sprawie rozwoju Stowarzyszenia, która to Rada została powołana na podstawie Układu ustanawiającego stowarzyszenie między Europejską Wspólnotą

<sup>9</sup> Dz.U. z 2021 r. poz. 1745.

<sup>10</sup> Dz.U. z 2021 r. poz. 1697.

<sup>11</sup> Dz.U. z 2019 r. poz. 1472 ze zm.

<sup>12</sup> Dz.U. z 2020 r. poz. 1320 ze zm.

<sup>13</sup> Dz.U. z 2021 r. poz. 735 ze zm.

<sup>14</sup> Dz.U. z 1991 r. Nr 119, poz. 515.

<sup>15</sup> Dz.Urz. UE L 405, s. 1, ze zm.

<sup>16</sup> Dz.Urz. WE L 239 z 2000 r., s. 19, ze zm.

<sup>17</sup> Na temat historii i regulacji zawartych w tych konwencjach zob. szerzej A. Hadzińska-Wyrobek, *Uchodźcy – azyl polityczny i status uchodźcy w Polsce po 1945 roku*, Poznań 2015, s. 285–288.

<sup>18</sup> Dz.Urz. UE L 77, s. 1, ze zm.

<sup>19</sup> Dz.Urz. UE L 243, s. 1, ze zm.

Gospodarczą a Turcją, podpisanego w Ankarze 12.09.1963 r.<sup>20</sup>, umowa o wystąpieniu Zjednoczonego Królestwa Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej z Unii Europejskiej i Europejskiej Wspólnoty Energii Atomowej<sup>21</sup>, Porozumienie o Europejskim Obszarze Gospodarczym, podpisane w Oporto 2.05.1992 r.<sup>22</sup>, Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności (EKPC), sporządzona w Rzymie 4.11.1950 r., zmieniona następnie Protokołami nr 3, 5 i 8 oraz uzupełniona Protokołem nr 2<sup>23</sup>.

Istotna z punktu widzenia zatrudnienia cudzoziemców była grupa dyrektyw, które miały stymulować napływ cudzoziemców do Unii Europejskiej. Należą do niej: dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/1883 z 20.10.2021 r. w sprawie warunków wjazdu i pobytu obywateli państw trzecich w celu zatrudnienia w zawodzie wymagającym wysokich kwalifikacji oraz uchylenia dyrektywy Rady 2009/50/WE (o „Niebieskiej Karcie”)<sup>24</sup>, dyrektywa Rady 2003/109/WE z 25.11.2003 r. w sprawie statusu obywateli państw trzecich będących rezydentami długoterminowymi<sup>25</sup>, dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/801 z 11.05.2016 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*<sup>26</sup>.

## 2. Pojęcie „cudzoziemca”

Pojęcie cudzoziemca jest różnie definiowane w aktach prawnych<sup>27</sup>, m.in. regulujących kwestie związane z pobytem, zatrudnieniem czy ochroną cudzoziemców na terytorium RP. Jak wskazuje W. Czapliński klasyfikacja cudzoziemców według prawa wspólnotowego (europejskiego) pozwala rozróżnić trzy ich kategorie: osoby będące obywatelami państw członkowskich (I), członkowie rodzin (małżonek, dzieci) obywateli państw członkowskich, którzy nie mają obywatelstwa (II), obywatele państw trzecich (nieczłonkowskich) niezwiązani rodzinnie z obywatelami Unii (III). Status grupy I regulują przepisy prawa wspólnotowego, osoby z grupy II są generalnie traktowani na równi z grupą I, grupa III

<sup>20</sup> Dz.Urz. UE L 217 z 1964 r., s. 3687.

<sup>21</sup> Dz.Urz. UE L 29 z 2020 r., s. 7, ze zm.

<sup>22</sup> Dz.Urz. WE L 1 z 1994 r., s. 3, ze zm.

<sup>23</sup> Dz.U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284 ze zm.

<sup>24</sup> Dz.Urz. UE L 382, s. 1.

<sup>25</sup> Dz.Urz. UE L 16 z 2004 r., s. 44, ze zm. Zob. szerzej E. Tuora-Schwiarskott, *Migracje a polityki migracyjne. Prawo Unii Europejskiej na tle wybranych doświadczeń krajowych*, Ratzbona 2015, s. 119.

<sup>26</sup> Dz.Urz. UE L 132, s. 21, ze zm., która uchyliła dyrektywę 2004/114/WE z 13.12.2004 r. w sprawie warunków przyjmowania obywateli państw trzecich w celu odbywania studiów, udziału w wymianie młodzieży szkolnej, szkoleniu bez wynagrodzenia lub wolontariacie.

<sup>27</sup> Na ten temat zob. szerzej M. Kumela-Romańska, *Administracyjnoprawny status cudzoziemca w Polsce*, LEX 2017, Rozdział 3. Pojęcie „cudzoziemiec” w systemie polskiego prawa pozytywnego.

ma sytuację prawną zróżnicowaną w zależności od państwa<sup>28</sup>. J. Chlebny na podstawie różnych kryteriów wskazuje na następujące kategorie cudzoziemców: cudzoziemców – obywateli UE, cudzoziemców traktowanych podobnie jak obywatele Unii i pozostałych cudzoziemców, tzw. obywateli państw trzecich (klasyfikacja z perspektywy prawa do wjazdu i pobytu w RP), cudzoziemców ubiegających się o udzielenie ochrony międzynarodowej oraz cudzoziemców, których wjazd i pobyt związane są z realizacją innego celu, np. podjęcia pracy, cudzoziemcy pochodzenia polskiego lub nieposiadający takiego pochodzenia<sup>29</sup>. E. Ura wyróżnia natomiast następujące kategorie cudzoziemców: cudzoziemców ogólnych, których status określa jako *lex generalis* ustawa o cudzoziemcach, cudzoziemców – szefów i członków personelu misji dyplomatycznych, kierowników urzędów konsularnych, członków personelu konsularnego państw obcych, cudzoziemców unijnych – obywateli UE, Europejskiego Obszaru Gospodarczego, i innych państw, które nie należą do UE, ale na podstawie umów zawartych z UE korzystają ze swobody przepływu, cudzoziemców poszukujących ochrony na terytorium RP, cudzoziemców – repatriantów, cudzoziemców – posiadaczy Karty Polaka<sup>30</sup>.

Stosunkowo wąską definicję tego pojęcia zawiera art. 1 ust. 2 u.s.p.w.p., zaliczając do cudzoziemców: osobę niebędącą obywatelem państwa członkowskiego UE, obywatelem państwa członkowskiego Europejskiego Stowarzyszenia Wolnego Handlu (EFTA), obywatelem Konfederacji Szwajcarskiej, członków ich rodzin.

Na szerszą definicję pojęcia cudzoziemca wskazuje art. 3 pkt 2 u.c., zgodnie z którym cudzoziemiec, to każdy, kto nie posiada obywatelstwa polskiego. Do tej definicji cudzoziemca odwołuje się też art. 2 pkt 4 u.u.c.o. oraz art. 2 ust. 1 pkt 7 u.p.z. W doktrynie pojawia się też negatywna definicja cudzoziemca, wskazująca brak aktualnego obywatelstwa państwa, w którym osoba przebywa lub przez które przejeżdża<sup>31</sup>.

Analiza zawarta w opracowaniu będzie się odnosić do cudzoziemców w węższym rozumieniu. Nie będzie dotyczyć cudzoziemców: członków misji dyplomatycznych i urzędów konsularnych państw obcych oraz innych osób zrównanych z nimi na podstawie ustaw, umów lub powszechnie ustalonych zwyczajów międzynarodowych, obywateli państw członkowskich Unii Europejskiej, państw członkowskich Europejskiego Stowarzyszenia Wolnego Handlu (EFTA) – stron umowy o Europejskim Obszarze Gospodarczym lub Konfederacji Szwajcarskiej oraz członków ich rodzin, którzy do nich dołączają lub z nimi przebywają, członków rodzin obywateli Rzeczypospolitej Polskiej w rozumieniu

<sup>28</sup> W. Czapliński, *Status prawny obywateli państw nie będących członkami Unii Europejskiej w obrębie Unii*, Warszawa 1996, s. 4.

<sup>29</sup> Szerzej na ten temat zob. J. Chlebny, 2.2.8.1.5. *Niejednolite traktowanie cudzoziemców* [w:] *System Prawa Administracyjnego Procesowego*, t. 4, *Postępowania autonomiczne i szczególne. Postępowania niejurysdykcyjne*, red. A. Matan, LEX 2021.

<sup>30</sup> E. Ura, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2021, s. 451–452.

<sup>31</sup> Zob. szerzej J. Białocerkiewicz, *Prawo międzynarodowe publiczne. Zarys wykładu*, Olsztyn 2007, s. 252.

art. 2 pkt 4 lit. b u.w.t.p., obywateli Zjednoczonego Królestwa Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej, o których mowa w art. 10 ust. 1 lit. b i d Umowy wystąpienia oraz członków ich rodzin, o których mowa w art. 10 ust. 1 lit. e i f Umowy wystąpienia.

Zasygnalizować jedynie należy, że cudzoziemcy będący obywatelami Państw Unii Europejskiej na podstawie art. 87 ust. 1 pkt 7 u.p.z. mogą podejmować zatrudnienie w RP bez konieczności uzyskania zezwolenia na pracę. Podobne uprawnienie mają m.in. cudzoziemcy będący obywatelami państwa Europejskiego Obszaru Gospodarczego, nienależącego do Unii Europejskiej (art. 87 ust. 1 pkt 8 u.p.z.), cudzoziemcy będący obywatelami państwa niebędącego stroną umowy o Europejskim Obszarze Gospodarczym, którzy mogą korzystać ze swobody przepływu osób na podstawie umowy zawartej przez to państwo ze Wspólnotą Europejską i jej państwami członkowskimi (art. 87 ust. 1 pkt 9 u.p.z.), cudzoziemcy będący obywatelami Zjednoczonego Królestwa Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej (art. 87 ust. 1 pkt 9a u.p.z.), cudzoziemcy którzy towarzyszą na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej cudzoziemcowi, o którym mowa w art. 87 ust. 1 pkt 7–9 u.p.z., jako członkowie rodziny w rozumieniu ustawy z 14.07.2006 r. o wjeździe na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, pobycie oraz wyjeździe z tego terytorium obywateli państw członkowskich Unii Europejskiej i członków ich rodzin (art. 87 ust. 1 pkt 10 u.p.z.), cudzoziemcy, którzy towarzyszą na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej obywatelowi polskiemu jako członkowie rodziny w rozumieniu art. 2 pkt 4 lit. b u.w.t.p. (art. 87 ust. 1 pkt 10a u.p.z.) oraz cudzoziemiec, który jest osobą, o której mowa w art. 19 ust. 2 i 3 u.w.t.p. (art. 87 ust. 1 pkt 11 u.p.z.).

### 3. Pojęcie „wykonywania pracy”

Jak słusznie zauważa M. Kumela-Romańska, wykonywanie pracy przez cudzoziemca na gruncie regulacji prawa administracyjnego rozumiane jest szeroko i oznacza nie tylko zatrudnienie, ale także wykonywanie innej pracy zarobkowej lub pełnienie funkcji w zarządach osób prawnych, podczas gdy inna praca zarobkowa została zdefiniowana jako wykonywanie pracy, świadczenie usług na podstawie umowy agencyjnej, umowy zlecenia, umowy o dzieło albo w okresie członkostwa w rolniczej spółdzielni produkcyjnej, spółdzielni kółek rolniczych lub spółdzielni usług rolniczych<sup>32</sup>.

Przepisy art. 3 pkt 23 u.c. w zw. z art. 2 ust. 1 pkt 40 u.p.z. pojęcie wykonywania pracy wiąże z „zatrudnieniem, wykonywaniem innej pracy zarobkowej, pełnieniem funkcji w zarządach osób prawnych, które uzyskały wpis do rejestru przedsiębiorców na podstawie przepisów o Krajowym Rejestrze Sądowym lub są spółkami kapitałowymi w or-

<sup>32</sup> M. Kumela-Romańska, *Administracyjnoprawny status cudzoziemca...*, LEX 2017, Rozdział 4.2.1. *Administracyjnoprawne uprawnienie cudzoziemca do wykonywania pracy jako forma reglamentacji udziału cudzoziemców w obrocie prywatnoprawnym.*

ganizacji, lub prowadzeniem spraw spółki komandytowej lub komandytowo-akcyjnej przez komplementariusza, lub działaniem w charakterze prokurenta”.

Definicję „zatrudnienia” zawiera przepis art. 2 ust. 1 pkt 43 u.p.z., zgodnie z którym zatrudnienie oznacza wykonywanie pracy na podstawie stosunku pracy, stosunku służbowego oraz umowy o pracę nakładczą. Definicję „innej pracy zarobkowej” zawiera natomiast przepis art. 2 ust. 1 pkt 11 u.p.z., zgodnie z którym jest to wykonywanie pracy lub świadczenie usług na podstawie umów cywilnoprawnych, w tym umowy agencyjnej, umowy zlecenia, umowy o dzieło lub umowy o pomocy przy zbiorach w rozumieniu przepisów o ubezpieczeniu społecznym rolników albo wykonywanie pracy w okresie członkostwa w rolniczej spółdzielni produkcyjnej, spółdzielni kółek rolniczych lub spółdzielni usług rolniczych.

#### 4. Postępowania administracyjne związane z uzyskaniem prawa do legalnego pobytu na terytorium RP

Procedury związane z uzyskaniem prawa do legalnego pobytu na terytorium RP uregulowane zostały w ustawie o cudzoziemcach, ustawie o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium RP, ustawie o Karcie Polaka, specustawie. W doktrynie postępowania, w których nie tylko bezpośrednio, ale i pośrednio zostanie ustalone prawo do wjazdu lub pobytu cudzoziemca w Polsce, zalicza się do postępowań administracyjnych w sprawach cudzoziemców (w znaczeniu węższym). Do postępowań tych zalicza się też postępowania administracyjne, w wyniku których pozbawia się cudzoziemca prawa do wjazdu lub pobytu, np. postępowanie w sprawie zobowiązania cudzoziemca do powrotu, cofnięcia udzielonego zezwolenia pobyтового albo unieważnienia wizy<sup>33</sup>. Sprawy dotyczące zezwolenia na wjazd i pobyt czy udzielenia ochrony należą do spraw osobistych cudzoziemca, w których rozstrzyga się o osobistym statusie cudzoziemca, albo o osobistym uprawnieniu lub obowiązku adresata decyzji<sup>34</sup>.

Od powyższych postępowań administracyjnych odróżnić należy postępowania administracyjne dotyczące *stricto* uzyskania prawa do legalnego zatrudnienia na terytorium RP, jakimi są postępowanie administracyjne w sprawie udzielenia zezwolenia na pracę toczące się na podstawie art. 88 u.p.z. oraz postępowanie w sprawie wpisu oświadczenia o powierzeniu pracy cudzoziemcowi toczące się na podstawie art. 88z u.p.z.

Przedmiotowe postępowania administracyjne związane z uzyskaniem prawa do legalnego pobytu na terytorium RP umożliwiają nabycie ważnego dokumentu upraw-

<sup>33</sup> J. Chlebny, 2.2.8.1.1. *Pojęcie postępowania administracyjnego w sprawach cudzoziemców* [w:] *System Prawa Administracyjnego Procesowego*, t. 4, LEX 2021.

<sup>34</sup> J. Chlebny, 2.2.8.1.7. *Strona postępowania w sprawach cudzoziemców* [w:] *System Prawa Administracyjnego Procesowego*, t. 4, LEX 2021.



niającego do pobytu, co jest istotne z uwagi na treść art. 2 u.s.p.w.p., który obliguje podmioty powierzające wykonywanie pracy cudzoziemcowi do żądania od niego przed rozpoczęciem pracy ważnego dokumentu uprawniającego do pobytu na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej.

Uzyskanie przez cudzoziemca prawa do legalnego pobytu na terytorium RP jest istotne dla późniejszego uzyskania przez niego zezwolenia na pobyt czasowy i pracę na terytorium RP. Na mocy bowiem art. 100 ust. 1 pkt 9 w zw. z art. 117 u.c. podstawą wydania decyzji odmawiającej zezwolenia na pobyt czasowy i pracę jest okoliczność, że „cudzoziemiec złożył wniosek podczas nielegalnego pobytu na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej lub przebywa na tym terytorium nielegalnie”.

Na procedurę związaną z zatrudnieniem cudzoziemców składają się m.in. różnorodne postępowania administracyjne związane z legalizacją pobytu oraz z legalizacją zatrudnienia na terytorium RP. Postępowania te toczą się w trybie jurysdykcyjnego postępowania administracyjnego w klasycznej jego postaci, ale też zdarzają się postępowania, które toczą się w trybie milczącego załatwienia sprawy, o którym mowa w rozdziale 8a k.p.a., jak np. w art. 139n ust. 1 pkt 3 u.c., art. 156b ust. 1 pkt 3 u.c., art. 149b ust. 1 pkt 5 u.c.<sup>35</sup>, które to postępowania mają postać milczącej zgody, o której mowa w art. 122a § 2 pkt 2 k.p.a. Przepisy objęte regulacjami dotyczącymi cudzoziemców zawierają odrębności w stosunku do regulacji kodeksowych w tym zakresie. Milcząca zgoda polega na tym, że sprawę uznaje się za załatwioną milcząco w sposób w całości uwzględniający żądanie strony, jeżeli w terminie określonym w przepisie szczególnym organ nie wniesie sprzeciwu w drodze decyzji.

Wśród wskazanych wyżej postępowań administracyjnych znajdują się takie, które formę „decyzji” zastrzegają wyłącznie dla rozstrzygnięcia negatywnego, przewidując w takim przypadku wydanie decyzji „odmawiającej”, np. art. 28 i 33 u.c., które dotyczą odmowy wjazdu cudzoziemca<sup>36</sup>. Innym przykładem są art. 50 i 52 u.c., które wskazują formę decyzji administracyjnej dla odmowy dokonania wpisu zaproszenia do ewidencji zaproszeń. Jak słusznie wskazuje M. Kumela-Romańska samo wpisanie zaproszenia do rejestru zaproszeń jest czynnością o charakterze materialno-technicznym. Nie wymaga wydania decyzji administracyjnej<sup>37</sup>. Podobnie jest w postępowaniu w sprawie rozpatrzenia wniosku o wydanie cudzoziemcowi dokumentu podróży przekazanego

<sup>35</sup> Na ten temat zob. szerzej rozdział III 1.3. Instytucja milczącego załatwienia sprawy w ustawie o cudzoziemcach.

<sup>36</sup> Na podstawie § 1 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych z 19.08.2014 r. w sprawie sposobu odnotowywania w dokumencie podróży cudzoziemca wydania decyzji o odmowie wjazdu na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. z 2014 r. poz. 1329) – w dokumencie podróży cudzoziemca odnotowuje się wydanie decyzji o odmowie wjazdu na terytorium RP przez odcisnięcie stempla wjazdowego i przekreślenie go na krzyż czarnym niewywabialnym tuszem oraz zapisanie niewywabialnym tuszem, na przeciw przekreślenia po prawej stronie, podstawy prawnej wydania tej decyzji.

<sup>37</sup> M. Kumela-Romańska, *Ustawa o cudzoziemcach. Komentarz*, LEX 2020, komentarz do art. 51.

do depozytu przed zakończeniem postępowania w sprawie udzielenia ochrony międzynarodowej (odmowa wydania następuje w formie decyzji administracyjnej – tak w art. 31 ust. 5 u.u.c.o., wydanie natomiast następuje bezdecyzyjnie).

Stopień skomplikowania procedur administracyjnych związanych z zatrudnieniem cudzoziemców jest tym większy, że postępowania administracyjne w tych sprawach prowadzone są nie tylko na podstawie przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego, ale również na podstawie regulacji procesowych szczególnych zawartych w ustawach i rozporządzeniach wykonawczych do tych ustaw, np. w ustawie o promocji zatrudnienia, ustawie o cudzoziemcach, ustawie o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium RP, ustawie o Karcie Polaka. Postępowania w tych sprawach należą do tzw. postępowań administracyjnych szczególnych (nieautonomicznych). Jak wskazuje J. Chlebny przepisy procesowe zawarte w ustawach materialnoprawnych dotyczących cudzoziemców mają charakter regulacji szczególnej w stosunku do Kodeksu postępowania administracyjnego. Stosowanie Kodeksu w tych sprawach wymaga uwzględnienia reguły *lex specialis derogat legi generali*. Przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego stosuje się bez modyfikacji w zakresie nieuregulowanym w ustawach materialnoprawnych. W sprawach tych standard gwarancji procesowych przewidzianych w Kodeksie ulega niejednokrotnie modyfikacji, przepisy ustaw materialnoprawnych często dają pierwszeństwo interesowi ogólnemu, społecznemu, poprzez ochronę bezpieczeństwa i porządku publicznego oraz interesu państwa, poszerzają ponadto gwarancje procesowe<sup>38</sup>.

W wypadku postępowań administracyjnych związanych z uzyskaniem prawa do legalnego pobytu na terytorium RP zakres dekodyfikacji Kodeksu postępowania administracyjnego jest dużo bardziej obszerny, niż w wypadku postępowań o wydanie zezwolenia na pracę czy też wpisu oświadczenia o powierzeniu wykonywania pracy cudzoziemcowi, prowadzonych na podstawie ustawy o promocji zatrudnienia.

W treści powyższych ustaw znajdują się też odesłania do stosowania przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego, np. art. 4 u.u.c.o. wskazuje, że „do postępowań w sprawach uregulowanych w ustawie stosuje się przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego, o ile ustawa o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej nie stanowi inaczej”, art. 4 ust. 1 ustawy o Karcie Polaka wskazuje, że „do postępowań w sprawach uregulowanych w ustawie stosuje się przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego, jeżeli ustawa nie stanowi inaczej”.

W treści niektórych z powyższych ustaw znajdują się również wskazania co do niestosowania konkretnych regulacji procesowych zawartych w Kodeksie postępowania administracyjnego, np. art. 33 ust. 2 u.u.c.o. (który w postępowaniu w sprawie udzie-

<sup>38</sup> J. Chlebny, 2.2.8.1.6. Stosowanie kodeksu postępowania administracyjnego w sprawach cudzoziemców [w:] System Prawa Administracyjnego Procesowego, t. 4, LEX 2021.

lenia ochrony międzynarodowej wyłącza stosowanie przepisu art. 64 § 2 k.p.a.), art. 44 ust. 3 u.u.c.o. (który przy przesłuchaniu wnioskodawcy w tym postępowaniu wyłącza stosowanie art. 79 k.p.a.), art. 10 ust. 1 u.c. (który w postępowaniach prowadzonych na podstawie ustawy wyłącza stosowanie art. 73 § 1 i 1a, art. 79 oraz 81 k.p.a., gdy „cudzoziemiec będący stroną postępowania przebywa za granicą i nie ustanowił pełnomocnika do prowadzenia sprawy zamieszkałego na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej”), art. 10 ust. 2 u.c. (w postępowaniach prowadzonych przez ministrem właściwym do spraw zagranicznych w sprawach określonych w dziale IV rozdziale 1, tj. dotyczących wydawania wiz, wyłącza stosowanie przepisów art. 10, 21, 28, 29, 31, 34, 48, 50, 51, 61 § 2, art. 63–65, 66a, 67, 78, 81, 89, 97, 98, 107, 154–163a oraz 261 k.p.a.), a także przepis art. 11 ust. 3 u.c. (który wyłącza stosowanie art. 79 § 1 k.p.a. przy dokonywaniu sprawdzenia lokalu przez funkcjonariuszy Straży Granicznej w toku postępowań prowadzonych na podstawie ustawy o cudzoziemcach).

Wskazany wyżej sposób regulacji procesowych w sprawach, których dotyczą powyższe postępowania, jest skomplikowany i może być mało czytelny dla cudzoziemców oraz podmiotów powierzających cudzoziemcom pracę. Aby przyjąć właściwą procedurę legalizującą pobyt cudzoziemca na terytorium RP i aby ustalić, czy w konkretnym przypadku jest wymagane zezwolenie na pracę, konieczna jest szczegółowa analiza powyższych ustaw. Dodatkowo w ramach nawet jednej ustawy stosowanie regulacji procesowych jest wielopoziomowe, wymaga ustalenia, w jakim zakresie stosuje się w niej przepisy Prawa konsularnego, a w jakim zakresie Kodeks postępowania administracyjnego. Ponadto regulacje szczególne do tego Kodeksu porozrzucone są w ramach jednej ustawy, np. w ustawie o cudzoziemcach, w której część przepisów procesowych wskazano we wstępnej części ustawy, część w regulacjach ogólnych w ramach poszczególnych rozdziałów i w końcu część w odniesieniu do postępowań administracyjnych w konkretnych sprawach objętych ustawą. Strony postępowań administracyjnych prowadzonych na podstawie tych ustaw dokładnie muszą analizować regulacje całych ustaw, aby w sposób należyty korzystać ze swoich uprawnień procesowych, określonych w tych aktach.

Rozważenia wymaga stworzenie jednej wspólnej ustawy zawierającej wszystkie regulacje procesowe dotyczące tych postępowań administracyjnych.

Poziom skomplikowania w stosowaniu regulacji procesowych w tych postępowaniach dodatkowo pogłębia to, że we wskazanych ustawach znajdują się też odesłania do Prawa konsularnego, np. art. 4 ust. 2 ustawy o Karcie Polaka przewiduje, że „do postępowań w sprawach należących do właściwości konsułów stosuje się przepisy Prawa konsularnego”. Odesłanie takie znajduje się też w art. 5 ust. 1 u.c., stosownie do którego „do postępowań w sprawach uregulowanych w ustawie o cudzoziemcach należących do właściwości konsułów, stosuje się przepisy Prawa konsularnego, o ile ustawa nie stanowi inaczej”. Zauważyć należy, że ustawa o cudzoziemcach odsyła również do stosowania przepisów kodeksu wizowego, z wyłączeniem art. 9 ust. 2 zdanie drugie tego

rozporządzenia. Odesłanie to dotyczy „zakresu nieuregulowanego przepisami działu IV do wydawania, cofania lub unieważniania wiz krajowych lub przedłużania okresu ich ważności lub okresu pobytu cudzoziemca na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej objętego tymi wizami”.

Wskazać należy, że znajomość toku powyższych postępowań administracyjnych jest szczególnie istotna zarówno dla podmiotu powierzającego pracę cudzoziemcowi, jak i samego cudzoziemca. Wiedza na temat ich przebiegu umożliwia obu tym podmiotom planowanie zatrudnienia, zwłaszcza w sytuacji okresów przejściowych, tj. gdy kończy się okres ważności któregoś z tytułów pobytu, czy tytułu do legalnego wykonywania pracy. Wiedza ta zapobiega sytuacji nielegalnego zatrudnienia cudzoziemca na terytorium RP.

Jak wskazuje J. Chlebny w przepisach ustaw dotyczących cudzoziemców przewidziane są różne postacie współdziałania organów administracji publicznej. Współdziałanie materialne (którego tryb określają art. 106 i 106a k.p.a.) występuje w przypadku art. 94 ust. 2 u.u.c.o. Zachodzą też przypadki współpracy zbliżonej do współdziałania materialnoprawnego z organami państw członkowskich Unii, np. art. 46 u.u.c.o. Licznie występują natomiast przypadki współdziałania procesowego, np. art. 45 u.u.c.o. i art. 109 u.c.<sup>39</sup> Autor ten zauważa, że w postępowaniach w sprawach cudzoziemców realizowane są też zadania związane z ochroną bezpieczeństwa i porządku publicznego, czynności wyjaśniające ukierunkowane na ustalenie skutków decyzji dla bezpieczeństwa i porządku publicznego, co wymaga współdziałania z innymi organami administracji, np. art. 5, 39 ust. 1 pkt 5, art. 45, 54b, 54c u.u.c.o.

Cechą charakterystyczną postępowań administracyjnych w sprawach cudzoziemców związanych z legalizacją ich pobytu na terytorium RP jest też wprowadzenie w tych postępowaniach dłuższego niż w Kodeksie postępowania administracyjnego terminu załatwiania spraw, np. art. 34, 54a u.u.c.o., art. 65 ust. 1f u.c. Termin krótszy niż przewidziany w Kodeksie postępowania administracyjnego występuje natomiast np. w art. 93 ust. 2 i art. 139n ust. 1 pkt 3 u.c.<sup>40</sup>

#### **4.1. Postępowania administracyjne prowadzone na podstawie ustawy z 13.06.2003 r. o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej**

Na podstawie ustawy o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium RP prowadzone są postępowania administracyjne w sprawach udzielenia ochrony międzynaro-

<sup>39</sup> J. Chlebny, 2.2.8.1.9. *Współdziałanie organów w sprawach cudzoziemców* [w:] *System Prawa Administracyjnego Procesowego*, t. 4, LEX 2021.

<sup>40</sup> Zob. J. Chlebny, 2.2.8.1.11. *Terminy do załatwienia sprawy* [w:] *System Prawa Administracyjnego Procesowego*, t. 4, LEX 2021.

dowej, tj. przyznania statusu uchodźcy lub ochrony uzupełniającej, w sprawie udzielenia ochrony czasowej oraz w sprawie udzielenia statusu azylanta.

Dział I tej ustawy zawiera wspólne dla wskazanych wyżej postępowań administracyjnych regulacje procesowe dotyczące: odesłania do stosowania Kodeksu postępowania administracyjnego (art. 4 u.u.c.o.), możliwości odstąpienia od uzasadnienia decyzji lub postanowienia, które odmiennie niż w ustawie o cudzoziemcach nie zostało ograniczone tylko do uzasadnienia faktycznego decyzji<sup>41</sup> (art. 5 u.u.c.o.), przekazywania i doręczania decyzji oraz postanowień za pośrednictwem urzędów umożliwiających odczyt i zapis znaków pisma na nośniku papierowym oraz za pośrednictwem sieci telekomunikacyjnych i doręczane cudzoziemcowi w formie uzyskanej w wyniku takiego przekazu, który to przepis przyspiesza postępowanie<sup>42</sup> (art. 7 u.u.c.o.), możliwości dokonania przez cudzoziemca nieumiejącego lub niemogącego się podpisać podpisu poprzez odcisk palca (art. 10 u.u.c.o.), tłumaczenia dokumentów przez organ i udziału tłumacza w przesłuchaniu cudzoziemca (art. 11 u.u.c.o.)<sup>43</sup>. Przepis art. 11 u.u.c.o. stanowi odstępstwo od ogólnej zasady wynikającej z ustawy z 7.10.1999 r. o języku polskim<sup>44</sup>, polegającej na tym, że dokumenty przedłożone w postępowaniu, aby mogły stanowić materiał dowodowy, muszą zostać przetłumaczone na język polski. W postępowaniach prowadzonych na podstawie ustawy o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium RP, to na organie ciąży obowiązek ich przetłumaczenia. Nie jest konieczne tłumaczenie tych dokumentów, z których przeprowadzenie dowodu jest zbędne albo też ograniczenie tłumaczenia do kwestii mających znaczenie w sprawie<sup>45</sup>.

Dalsze działy ustawy, dotyczące przebiegu poszczególnych postępowań regulowanych tą ustawą, zawierają regulacje procesowe, które dotyczą tylko tych poszczególnych postępowań.

#### 4.1.1. Postępowanie administracyjne w sprawie udzielania ochrony międzynarodowej

Postępowania administracyjne w sprawie udzielania ochrony międzynarodowej dotyczą uzyskania statutu uchodźcy czy też ochrony uzupełniającej, oraz pozbawiania tych statusów. Toczą się w trybie administracyjnych postępowań jurysdykcyjnych, w wyniku których wydawane są decyzje administracyjne przyznające lub odmawiające przyznania tych statusów. Organami właściwymi do ich wydania są: Szef Urzędu do Spraw Cudzoziemców, do którego za pośrednictwem komendanta oddziału Straży Granicznej

<sup>41</sup> Analogiczną regulację zawiera art. 6 u.c.

<sup>42</sup> Zob. J. Chlebny [w:] *Prawo o cudzoziemcach. Komentarz*, red. J. Chlebny, Warszawa 2020, s. 903.

<sup>43</sup> Odmiennie niż w art. 8 u.c., gdzie obowiązek tłumaczenia dokumentów sporządzonych w języku obcym służących za dowód w postępowaniu obciąża wnioskodawcę.

<sup>44</sup> Dz.U. z 2021 r. poz. 672.

<sup>45</sup> Por. J. Chlebny, *Postępowanie w sprawie o nadanie statusu uchodźcy*, Warszawa 2011, s. 265.

albo komendanta placówki Straży Granicznej cudzoziemiec składa wniosek o przyznanie określonego statutu (art. 23 i 24 u.u.c.o.). Jak słusznie zauważa J. Chlebny w tych postępowaniach część postępowania dowodowego prowadzona jest w związku z tym przez Straż Graniczną. Zanim przekaże ona wniosek Szefowi Urzędu, dokonuje szeregu czynności zabezpieczających dowody, i uzyskuje wstępne informacje od wnioskodawcy<sup>46</sup>.

Cudzoziemiec przebywający na terytorium Polski jest uprawniony do złożenia wniosku o udzielenie mu ochrony międzynarodowej w każdym czasie i niezależnie od jego statusu prawnego w chwili składania wniosku. Tym samym wniosek ten może złożyć zarówno cudzoziemiec przebywający w Polsce legalnie (np. na podstawie wizy, zezwolenia na pobyt czasowy lub stały<sup>47</sup>), jak i nieposiadający żadnego tytułu pobytowego uprawniającego go do przebywania w Polsce. W praktyce jednak większość cudzoziemców składa wniosek o udzielenie ochrony międzynarodowej na polskich przejściach granicznych<sup>48</sup>. M. Łysienia wskazuje, że w takim zakresie, w jakim postępowania prowadzone na podstawie ustawy o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium RP zostały w niej uregulowane, przepisy tej ustawy wyłączają stosowanie Kodeksu postępowania administracyjnego, brak jest też warunku odpowiedniego stosowania Kodeksu i dlatego też w każdym przypadku braku regulacji w ustawie o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium RP, bez żadnych modyfikacji należy wprost stosować Kodeks postępowania administracyjnego. Nie jest też wyłączona sytuacja wymagająca jednoczesnego uwzględnienia treści Kodeksu i ustawy o udzielaniu cudzoziemcom ochrony<sup>49</sup>.

Zgodnie z art. 61 § 3 k.p.a. datą wszczęcia postępowania na żądanie strony jest dzień doręczenia żądania organowi administracji publicznej. Inicjatora postępowania w konkretnej sprawie często wskazują wyraźnie przepisy zawarte w tzw. ustawach materialnych<sup>50</sup>. Wszczęcie postępowania administracyjnego na żądanie strony nie jest co do zasady poprzedzane czynnościami faktycznymi ze strony organu czy wnioskodawcy. W doktrynie podkreśla się, że tryb wszczęcia postępowania w sprawie udzielenia ochrony międzynarodowej znacząco różni się od trybu wszczęcia postępowania wnioskowego, określonego przepisami Kodeksu postępowania administracyjnego. W wypadku postępowania w sprawie udzielenia ochrony międzynarodowej faktyczny przebieg czynności podejmowanych wobec organu w celu wszczęcia postępowania stanowi zawsze sekwencję dwóch zdarzeń: najpierw ustnej deklaracji cudzoziemca odnośnie

<sup>46</sup> Por. J. Chlebny, *Postępowanie w sprawie...*, s. 266.

<sup>47</sup> Zob. też M. Łysienia, *Prawo pobytu cudzoziemca w sytuacji złożenia wniosku podczas legalnego pobytu w Polsce* [w:] *Status cudzoziemca w Polsce wobec współczesnych wyzwań międzynarodowych*, red. D. Pudziańska, LEX 2016. Autorka wyjaśnia, że posiadany tytuł do pobytu nie traci ważności, nie wygasa ani nie zostaje cofnięty na skutek złożenia wniosku uchodźczego.

<sup>48</sup> M. Łysienia, *Prawo pobytu cudzoziemca w Polsce w sytuacji złożenia pierwszego wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej* [w:] *Status cudzoziemca w Polsce...*, red. D. Pudziańska, LEX 2016.

<sup>49</sup> J. Chlebny [w:] *Prawo o cudzoziemcach...*, red. J. Chlebny, s. 900.

<sup>50</sup> Por. Z.R. Kmieć, *Postępowanie administracyjne, postępowanie egzekucyjne w administracji i postępowanie sądowniczoadministracyjne*, Warszawa 2019, s. 131, 134.