

# ADMINISTRACYJNOPRAWNY STATUS CUDZOZIEMCA W POLSCE

Magdalena Kumela-Romańska

---

---

MONOGRAFIE

# ADMINISTRACYJNOPRAWNY STATUS CUDZOZIEMCA W POLSCE

Magdalena Kumela-Romańska

---

---

MONOGRAFIE

Zamów książkę w księgarni internetowej

**proinfo**.pl  
księgarnia internetowa

*Stan prawny na 21 grudnia 2016 r.*

Wydawca  
*Izabella Matecka*

Redaktor prowadzący  
*Joanna Maź*

Opracowanie redakcyjne  
*Małgorzata Mastowska*

Łamanie  
*Wolters Kluwer*

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

**prawolubni**  


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

© Copyright by  
Wolters Kluwer SA, 2017

ISBN 978-83-8107-028-7

ISSN 1897-4392

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

# Spis treści

---

Wykaz skrótów / 9

Wstęp / 15

Rozdział 1

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

Rozdział 2

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

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

Rozdział 3

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

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

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

## Rozdział 4

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

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

- 
- 4.4.2. Administracyjnoprawne uprawnienie do nabywania nieruchomości przez cudzoziemców istniejące z mocy samego prawa / **285**
  - 4.5. Administracyjnoprawne uprawnienie cudzoziemca do przebywania z rodziną oraz związane z nim obowiązki / **295**
    - 4.5.1. Krąg osób uznawanych za członków rodziny na gruncie regulacji administracyjnoprawnej / **300**
    - 4.5.2. Możliwość sprawdzenia rzeczywistego istnienia zawartego związku małżeńskiego / **313**
    - 4.5.3. Formy realizacji poszanowania życia rodzinnego cudzoziemców / **319**
      - 4.5.3.1. Legalizacja pobytu na podstawie uproszczonych reguł prawa migracyjnego / **319**
      - 4.5.3.2. Zapewnienie możliwości utrzymania się oraz nabywania nieruchomości / **326**
      - 4.5.3.3. Ochrona przed wydaleniem (zobowiązaniem do powrotu) / **327**
  - 4.6. Administracyjnoprawne uprawnienie cudzoziemca do korzystania z pomocy społecznej państwa oraz związane z nim obowiązki / **332**
  - 4.7. Administracyjnoprawne uprawnienia i obowiązki cudzoziemca-naukowca / **346**
  - 4.8. Administracyjnoprawne uprawnienie cudzoziemca do kontynuowania lub podjęcia nauki na terytorium Polski oraz związane z nim obowiązki / **351**
- Zakończenie / **363**
- Bibliografia / **371**



# Wykaz skrótów

---

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



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

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

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

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

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

# Wstęp

---

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

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

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

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

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

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

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

---

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

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

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

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

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

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

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

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





## Rozdział 1

---

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

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

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

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

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

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

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

---

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

---

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

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

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

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

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

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

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

**Magdalena Kumela-Romańska** – doktor nauk prawnych z wieloletnią praktyką w kancelarii radcy prawnego; autorka publikacji dotyczących praw cudzoziemców.

Monografia kompleksowo przedstawia problematykę położenia prawnego cudzoziemca. Zawarto w niej analizę administracyjnoprawnych uprawnień i obowiązków cudzoziemców, a także uzasadnienie tych regulacji na gruncie praw człowieka i prawa konstytucyjnego oraz ich konsekwencje na tle przepisów prawa cywilnego.

W publikacji omówiono m.in. takie zagadnienia, jak: cudzoziemiec a obywatel, pojęcie cudzoziemca w systemie polskiego prawa pozytywnego oraz uprawnienia cudzoziemca do:

- wjazdu i przebywania na terytorium Polski,
- wykonywania pracy,
- nabywania nieruchomości,
- korzystania z pomocy społecznej państwa,
- kontynuowania lub podjęcia nauki.

Autorka wskazuje kierunki rozwoju polskiego prawa migracyjnego oraz ich powiązanie ze zmianami ustrojowymi państwa oraz z rozwiązaniami wypracowanymi na gruncie orzecznictwa, w tym wyroków Trybunału Konstytucyjnego, Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej, Europejskiego Trybunału Praw Człowieka i sądów administracyjnych.

Książka przeznaczona jest dla przedstawicieli zawodów prawniczych: sędziów, radców prawnych i notariuszy, a także pracowników urzędów jednostek samorządu terytorialnego. Zainteresuje również przedstawicieli nauki.



9788381070287 W01P01

ISSN 1897-4392  
ISBN 978-83-8107-028-7



9 788381 070287

**ZAMÓWIENIA:**

INFOLINIA 801 04 45 45, FAX 22 535 80 01

ZAMOWIENIA@WOLTERSKLUWER.PL

WWW.PROFINFO.PL

CENA 99 ZŁ (W TYM 5% VAT)