WYDZIAŁ PRAWA
i ADMINISTRACJI
Uniwersytet Łódzki

Patrycja Karpińska

Administracyjna władza dyskrecjonalna w postępowaniach prowadzonych w sprawach wjazdu i pobytu cudzoziemców

Rozprawa doktorska przygotowana
w Katedrze Postępowania Administracyjnego
i Sądowej Kontroli Administracji
pod kierunkiem dr. hab. Jacka Chlebnego, prof. UŁ

Łódź 2020

Spis treści

Wprowadzenie s. 4
Rozdział 1
Ewolucja statusu prawnego cudzoziemca w perspektywie historyczno-ustrojowej s. 9
1.1. Podstawowe zagadnienia terminologiczne s. 9
1.1.1. Pojęcie cudzoziemca, narodu i obywatelstwa s. 9
1.1.2. Pojęcie i konstrukcja obywatelstwa Unii Europejskiej s. 14
1.1.3. Pojęcia związane z migracją i prawem azylowym s. 20
1.2. Pozycja prawna cudzoziemca na tle transformacji ustrojowych państw europejskich s. 27
1.2.1. Ewolucja statusu prawnego cudzoziemca w Europie s. 27
1.2.2. Status prawny cudzoziemca na ziemiach polskich do 1919 r. s. 32
1.2.3. Okres II Rzeczypospolitej s. 38
1.2.4. Okres Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej s. 43
1.3. Prawo o cudzoziemcach w III Rzeczypospolitej s. 45
1.3.1. Prawnoporównawcza charakterystyka ustaw o cudzoziemcach uchwalonych w latach 1990 – 2003 s. 45
1.3.2. Ochrona międzynarodowa i pozostałe obszary regulacji prawnych s. 52
Podsumowanie s. 57

Rozdział 2
Doktrynalne i normatywne podstawy dyskrecjonalnej władzy administracyjnej s. 61
2.1. Pojęcie i instrumenty administracyjnej władzy dyskrecjonalnej s. 61
2.1.1. Doktrynalne ujęcie administracyjnej władzy dyskrecjonalnej s. 61
2.1.2. Wykładnia prawa administracyjnego s. 65
2.1.3. Konstrukcja uznania administracyjnego s. 68
2.1.4. Zwroty niedookreślone i klauzule generalne jako wyznacznik luzu decyzyjnego s. 73
2.1.5. Uznanie administracyjne na tle decyzyjnego modelu stosowania prawa s. 76
2.2. Ogólne zasady postępowania administracyjnego jako normatywne granice władzy dyskrecjonalnej s. 79
2.2.1. Model polskiego postępowania administracyjnego s. 79
2.2.2. Interes społeczny i prywatny w postępowaniu administracyjnym s. 82
2.2.3. Zasady ogólne Kodeksu postępowania administracyjnego i ich znaczenie w sprawach prowadzonych wobec cudzoziemców s. 88
2.3. Postępowanie administracyjne w systemie prawa Unii Europejskiej s. 102
Podsumowanie s. 107

Rozdział 3
Analiza i ocena zakresu dyskrecjonalnych kompetencji organów administracji właściwych w sprawach cudzoziemców s. 111
3.1. Ogólna charakterystyka kompetencji organów administracji prowadzących postępowania w sprawach cudzoziemców s. 111
3.2. Kompetencje organów administracji publicznej w procedurach dopuszczających cudzoziemców na terytorium Polski s. 117
3.2.1. Udzielanie wiz cudzoziemcom przebywającym poza granicami kraju s. 117
3.2.2. Kontrola graniczna s. 123
Wnioski s. 126
3.3. Kompetencje wojewody w sprawach cudzoziemców s. 127
3.3.1. Procedury realizowane wobec obywateli państw trzecich s. 127
3.3.2. Procedury realizowane wobec obywateli Unii Europejskiej s. 137
Wnioski s. 141
3.4. Kompetencje organów administracji publicznej w procesie kontroli cudzoziemców przebywających na terytorium Polski s. 142
3.4.1. Kontrola legalności pobytu i zatrudnienia s. 142
3.4.2. Szczególne środki administracyjne stosowane wobec cudzoziemców s. 144
3.4.3. System wymiany informacji o cudzoziemcach s. 152
Wnioski s. 157
3.5. Ustawowe formy ochrony cudzoziemców w Polsce s. 159
3.5.1. Ochrona cudzoziemców przed wydaleniem s. 159
3.5.2. Wszczęcie postępowania w sprawie udzielenia azylu i ochrony międzynarodowej cudzoziemców s. 162
3.5.3. Wybrane zadania i uprawnienia Szefa Urzędu do Spraw Cudzoziemców s. 166
3.5.4. Kompetencje Rady do Spraw Uchodźców jako organu ochrony cudzoziemców s. 170
Wnioski s. 172
Podsumowanie s. 174

Rozdział 4
Dyskrecjonalna władza sędziego w postępowaniu sądowoadministracyjnym s. 179
4.1 Władza sędziego w ujęciu filozoficzno-prawnym s. 179
4.2 Dyskrecjonalność sędziowska w procesie stosowania prawa s. 185
4.3. Kompetencje dyskrecjonalne sędziego sądu administracyjnego s. 191
4.4. Sądowoadministracyjne postępowanie w sprawach cudzoziemców jako obszar dyskrecjonalnej władzy sędziego s. 203
4.4.1. Skargi na odmowę udzielenia azylu s. 207
Wnioski s. 209
4.4.2. Skargi na odmowę objęcia cudzoziemca ochroną międzynarodową s. 210
Wnioski s. 215
4.4.3. Skargi na decyzje o charakterze ekspulsyjnym s. 216
Wnioski s. 222

4.4.4. Skargi związane z instytucją obywatelstwa polskiego s. 224
Wnioski s. 229
4.4.5. Skargi dotyczące zezwoleń pobytowych s. 230
Wnioski s. 240
4.4.6. Inne rodzaje skarg s. 241
Wnioski s. 249
Podsumowanie s. 250
Zakończenie s. 254
Bibliografia s. 261
Wykaz używanych skrótów s. 293

Wprowadzenie

Wśród wielu różnych czynników determinujących polityczną, społeczną i ekonomiczną sytuację państw współczesnej Europy ważne miejsce zajmują niewątpliwie te o charakterze globalnym, zdolne w istotny sposób zakłócić funkcjonowanie każdego państwa w stosunkowo krótkim czasie i przy użyciu relatywnie niewielkich środków. W kategorii tej mieszczą się zarówno działania o charakterze terrorystycznym, jak też działania zorganizowanych grup przestępczych prowadzone w wymiarze międzynarodowym, w tym także na płaszczyźnie ekonomicznej i z powszechnym dzisiaj wykorzystaniem cyberprzestrzeni. Do czynników tych można zaliczyć również wszelkie ekspansywne działania o podłożu religijnym lub kulturowym, mające charakter swoistej ideologicznej ekspansji prowadzonej przez określone grupy społeczne, a nawet całe państwa, których zasady ustrojowe znacznie odbiegają od współczesnych, demokratycznych standardów europejskich. Agresywne metody prowadzenia tego typu działań w naturalny sposób ewoluowały na przestrzeni wieków. Nie zmieniło się tylko jedno. Bez względu na to, czy nośnikiem takiej agresji była kula armatnia, pieniądze, czy też destrukcyjne działania obcej agentury, od zawsze ostatnim, wykonawczym ogniwem tych działań stawał się konkretny człowiek. Ta banalna i uniwersalna prawda zaczęła w ostatnich latach przybierać zupełnie nowy wymiar. Okazało się bowiem, że ochrona przed wszystkimi tymi zagrożeniami nie zawsze jest skuteczna wobec dobrze znanego ludzkości, ale do niedawna jeszcze marginalizowanego przez wiele państw europejskich problemu masowej imigracji. W tym kontekście każdy cudzoziemiec, imigrant legalny lub nielegalny, ekonomiczny lub polityczny, może być postrzegany jako potencjalne narzędzie w rękach ugrupowań terrorystycznych, służb obcego wywiadu albo wysoko zorganizowanych grup przestępczych. Z uwagi na swoje długofalowe i trudne do oszacowania skutki, zjawisko masowej imigracji stało się w okresie ostatniej dekady przedmiotem zarówno gorących sporów i debat politycznych, jak też konkretnych działań poszczególnych państw unijnych.

Z drugiej strony nie do przecenienia są korzyści ekonomiczne, jakie wynikają z coraz bardziej zacieśniającej się współpracy poszczególnych państw unijnych, zwłaszcza z państwami pretendującymi do członkostwa w UE. Przykłady takiej współpracy widoczne są choćby w relacjach Polski i Ukrainy, szczególnie kontekście działań podejmowanych przez oba państwa w sektorze paliwowo-energetycznym, w przemyśle zbrojeniowym, czy też w wielu różnych dziedzinach nauki. Obopólne korzyści przynosi także kontrolowana migracja ekonomiczna, związana z coraz częstszym, legalnym zatrudnianiem obywateli państw trzecich na terytorium Polski i innych państw unijnych.

Tematyka tej rozprawy ściśle wpisuje się w aktualne problemy współczesnej Europy. Jej wybór uzasadniony był także szczególnym charakterem norm prawa o cudzoziemcach, które w specyficzny sposób kształtują zarówno status prawny tej kategorii osób, jak też kompetencje organów administracji publicznej właściwych do prowadzenia postępowań administracyjnych w tego typu sprawach. W obszarze tym

szczególne miejsce zajmują dowodowe aspekty tych postępowań, w istotny sposób wpływające na treść wydawanych w ich toku rozstrzygnięć. Te z kolei wywołują czasem dla stron tych procedur skutki tak dolegliwe, że trudno je oceniać wyłącznie w kategoriach normatywnych.

Uwzględniając zatem specyfikę postępowania dowodowego w sprawach, w których źródła dowodowe nierzadko znajdują się poza granicami kraju, szczególnie istotna wydaje się ocena funkcjonowania tych instytucji prawa administracyjnego, które w rękach organów ustawowo upoważnionych do prowadzenia tej kategorii spraw mogą mieć znaczenie szczególne. Do instytucji tych należy z pewnością uznanie administracyjne, które rozumiane ogólnie jako ustawowe upoważnienie organu do rozstrzygania o skutkach prawnych w sposób nie wynikający bezpośrednio z treści normy prawnej, w tego typu sprawach wymaga wyjątkowo ostrożnego stosowania. Dotychczasowy dorobek doktryny i orzecznictwa ujmuje tę problematykę głównie w kategoriach normatywnych, aczkolwiek już z samej istoty administracyjnej dyskrecjonalności wynika, że oprócz argumentów natury formalno-prawnej, równie ważna w jednostkowych sprawach może okazać się ocena indywidualnych, obiektywnie istniejących w danej sprawie okoliczności, które z uwagi na swe znaczenie zdeterminują sposób interpretacji konkretnej normy prawnej.

W odniesieniu do tematyki tej rozprawy podstawowym pytaniem jest więc pytanie o to, jaki jest obecnie kształt i zakres władzy dyskrecjonalnej sprawowanej przez organy właściwe w sprawach cudzoziemców oraz czy sposób sprawowania tej władzy przystaje do aktualnych potrzeb społecznych.

Równie ważne wydaje się także pytanie o to, w jaki sposób zmieniał się zakres i sposób sprawowania administracyjnej władzy dyskrecjonalnej, zwłaszcza w kontekście ewolucji istotnych dla tej instytucji norm prawa administracyjnego, w tym także norm prawa o cudzoziemcach.

Tak sformułowany problem badawczy nastręcza wprawdzie wielu trudności w procesie jego rozwiązywania, ale też stanowi interesujące z naukowego punktu widzenia przedsięwzięcie. Udzielenie odpowiedzi na to zasadnicze pytanie należy jednak poprzedzić rozwiązaniem konkretnych problemów szczegółowych, wchodzących w zakres niezbędnych do udowodnienia tez. W tym konkretnym przypadku i w odniesieniu do określonej wcześniej kategorii postępowań prowadzonych przez upoważnione do tego organy administracji publicznej, tezy te powinny zmierzać do wyjaśnienia następujących kwestii:

1. Jakie czynniki determinowały na przestrzeni wieków kształt obecnie funkcjonujących norm prawa o cudzoziemcach.
2. Jaka jest geneza instytucji uznania administracyjnego i jakie czynniki wpłynęły na jej doktrynalną ewolucję.
3. Jakie miejsce w systemie norm prawa administracyjnego zajmuje obecnie instytucja uznania administracyjnego.
4. Czy ustawowo określony zakres władzy dyskrecjonalnej organów administracji właściwych w sprawach cudzoziemców faktycznie sprzyja

rozwiązywaniu występujących aktualnie problemów o charakterze migracyjnym.

5. W jaki sposób na sferę dyskrecjonalności organów administracji publicznej wpływa orzecznictwo sądów administracyjnych i jaki jest obszar dyskrecjonalnej władzy sędziego orzekającego w tych sprawach.

Konieczność udowodnienia określonych wyżej tez wymaga również postawienia określonych hipotez badawczych, sprowadzających się w tym przypadku do założenia, że:

- Ewolucja statusu prawnego cudzoziemca była ściśle powiązana z historyczno-ustrojową transformacją poszczególnych państw oraz z funkcjonującym w danym państwie systemem norm prawa administracyjnego.
- W ramach doktrynalnych i normatywnych podstaw administracyjnej władzy dyskrecjonalnej mieszczą się zarówno historycznie ukształtowane normy i reguły prawne, jak też instrumenty wykorzystywane w procesie ich stosowania.
- Analiza i ocena zakresu dyskrecjonalnych kompetencji organów administracji właściwych w sprawach cudzoziemców powinna być dokonywana w kontekście stosowanych przez te organy procedur administracyjnych.
- Dyskrecjonalna władza sędziego w postępowaniu sądowoadministracyjnym stanowi istotny element procesu orzekania, w ramach którego weryfikacji podlega także prawidłowy sposób sprawowania władzy dyskrecjonalnej przez organy administracji publicznej właściwe w sprawach cudzoziemców.

W aktualnym dorobku doktryny prawa administracyjnego problematyka dyskrecjonalnej władzy organów administracji publicznej zajmuje niemało miejsca. Podejmowało ją wielu polskich administratywistów, takich jak choćby J. Zimmermann i M. Zimmermann, czy M. Jaśkowska. Bez przeszkód można zatem poznać historyczno-prawne źródła administracyjnego uznania, jego podstawowe założenia oraz doktrynalnie ukształtowaną strukturę. Pomimo licznych polemik, toczonych głównie o granice władzy dyskrecjonalnej, konstrukcja administracyjnego uznania w dalszym ciągu uważana jest za ważny element systemu prawa administracyjnego, pozwalający na konieczne czasem uelastycznienie procesu stosowania norm tego prawa. Z kolei w sferze normatywnej wiele uwagi przykłada się do prawidłowej interpretacji przepisów funkcjonujących w ramach prawa o cudzoziemcach, które jako ściśle powiązane z prawem unijnym podlega systematycznym i dynamicznym zarazem przeobrażeniom. W sferze tej największe znaczenie odgrywa bez wątpienia orzecznictwo Europejskiego Trybunału Praw Człowieka oraz orzecznictwo krajowych sądów administracyjnych, kształtujące linie orzecznicze także w sprawach skarg na decyzje organów administracji wydawane w sprawach cudzoziemców. Odrębnym

problemem wywołującym wciąż wiele różnych kontrowersji i ostrych czasami polemik jest problem dyskrecjonalnej władzy sędziego. Dotyczy on także sędziów sądów administracyjnych, pomimo, że specyfika funkcjonowania tych sądów znacznie ogranicza możliwości sędziowskiego aktywizmu. Jak się też wydaje, zapoczątkowany przed wielu laty spór pomiędzy R. Dworkinem a H.L.A. Hartem, dotyczący w istocie dopuszczalnych granic sędziowskiej dyskrecjonalności, pozostaje aktualny także w odniesieniu do procesu orzekania w postępowaniach prowadzonych w sprawach cudzoziemców.

Tematyka niniejszej rozprawy obejmuje wiele różnych, zarówno doktrynalnych, jak też praktycznych problemów związanych z interpretacją oraz stosowaniem norm krajowego oraz unijnego prawa o cudzoziemcach. Z tego też powodu podstawową metodą badawczą wykorzystaną w dysertacji jest metoda analizy i krytyki piśmiennictwa, a także metoda analizy porównawczej i prawnoporównawczej.

Rozdział pierwszy poświęcono kwestiom związanym z ewolucją statusu prawnego cudzoziemca w perspektywie historyczno-ustrojowej. Jak już wspomniano, status ten kształtowany był przez różnego rodzaju czynniki, spośród których na pierwsze miejsce wysuwają się te o charakterze politycznym, związane z ustrojem danego państwa oraz charakterem sprawowanej w tym państwie władzy. Skoro bowiem niektóre decyzje administracyjne wydawane w sprawach cudzoziemców w istotny sposób zmieniają ich sytuację prawną i faktyczną, jakakolwiek analiza zakresu współcześnie sprawowanej wobec nich władzy dyskrecjonalnej nie może się obyć bez sięgnięcia do źródeł tej władzy widzianej właśnie w perspektywie historyczno-ustrojowej. Perspektywę tę uzupełnia zamieszczona w tym rozdziale charakterystyka najważniejszych aktów prawnych, które zarówno w przeszłości, jak i obecnie wpływają na kształt europejskiego statusu prawnego cudzoziemca. Na szczególną uwagę zasługują przy tym ustawy kształtujące sytuację prawną cudzoziemców w okresie III Rzeczypospolitej, jako że właśnie w tym okresie dynamika zmian legislacyjnych jest szczególnie widoczna, zwłaszcza na tle ówczesnej transformacji ustrojowej państwa polskiego.

Dyskrecjonalna władza administracyjna sprawowana jest na podstawie ustawowych upoważnień zawartych w aktach prawnych regulujących różne sfery życia obywateli. Aby jednak zrozumieć specyfikę sprawowania tej władzy wobec cudzoziemców, koniecznym było najpierw omówienie wszystkich tych uniwersalnych instrumentów prawnych, którymi władza ta dysponuje. Tematyce tej poświęcono rozdział drugi dysertacji, w ramach którego omówiono także samą konstrukcję administracyjnego uznania. W celu bardziej przejrzystego zobrazowania tej problematyki wykorzystano decyzyjny model stosowania prawa stworzony przez J. Wróblewskiego. Rozważania prowadzone w tym rozdziale uzupełniono także o dyrektywy wynikające z ogólnych zasady postępowania administracyjnego oraz o najważniejsze regulacje unijne mające wpływ na sposób sprawowania władzy dyskrecjonalnej przez wszystkie upoważnione organy administracji publicznej państw członkowskich Unii Europejskiej.

W rozdziale trzecim rozprawy zamieszczono analizę regulacji obejmujących normy zadaniowe i kompetencyjne wszystkich tych organów administracji publicznej, które ustawowo upoważnione są do prowadzenia postępowań w sprawach cudzoziemców oraz do stosowania (w odpowiednim zakresie), instrumentów władzy dyskrecjonalnej. Układ tego rozdziału uwzględnia w pierwszej kolejności procedury realizowane wobec cudzoziemców przebywających poza granicami kraju, następnie te związane z dopuszczeniem ich na terytorium RP, legalizujące ich pobyt oraz procedury kontrolne i detencyjne. Odrębnie omówiono postępowania o charakterze azylowym oraz inne formy ochrony cudzoziemców przed wydaleniem. Szczegółowo przeanalizowano również zadania i kompetencje Szefa Urzędu do Spraw Cudzoziemców oraz Rady do Spraw Uchodźców, jako że organy te spełniają niezwykle istotne funkcje w systemie polskiego prawa o cudzoziemcach.

W ostatnim, czwartym rozdziale rozprawy, dokonano analizy poglądów doktryny w przedmiocie dyskrecjonalnej władzy sędziego. Problematyka ta wymagała omówienia w odrębnym rozdziale, jako że analizowane w nim zagadnienia są niezwykle istotne z punktu widzenia metodyki działań podejmowanych przez sędziego sądu administracyjnego w toku sądowej kontroli rozstrzygnięć wydawanych przez organy administracji, nie wyłączając decyzji wydawanych w sprawach cudzoziemców. W rozdziale tym dokonano także analizy wybranych orzeczeń sądów administracyjnych (w tym także NSA), zapadających w podstawowych kategoriach procedur realizowanych wobec cudzoziemców. Wykorzystano przy tym dorobek orzeczniczy, który wydaje się istotny w kontekście właściwej interpretacji najważniejszych norm prawa o cudzoziemcach, a tym samym jest niezwykle ważny także dla organów administracji prowadzących takie postępowania.

Rozdział 1
Ewolucja statusu prawnego cudzoziemca w perspektywie historyczno-ustrojowej

1.1. Podstawowe zagadnienia terminologiczne

1.1.1. Pojęcie cudzoziemca, narodu i obywatelstwa

Nawet pobieżna analiza najważniejszych wydarzeń historycznych związanych z kształtowaniem i dalszym rozwojem państwowości, począwszy od czasów pierwszych archaicznych plemion, poprzez czasy starożytnych imperiów i kolejne stulecia transformacji ustrojowych bezsprzecznie prowadzi do wniosku, że jednym z podstawowych celów każdego nowo powstałego państwa była jego ochrona przed różnego rodzaju zagrożeniami zewnętrznymi. Nic zatem dziwnego, że zagrożenia te sprowadzano często do kategorii „swój albo obcy". Ten właśnie „obcy", choć nie zawsze był przecież wrogiem, najczęściej wzbudzał nieufność uzasadnioną wieloma odmiennościami. Składały się na nie bariery językowe, różnice kulturowe i religijne, a nawet takie, które dziś określilibyśmy mianem rasowych. Naturalną konsekwencją tych różnic stała się z czasem konieczność szczególnego traktowania owych „obcych". Dla właściwego i jednoznacznego zdefiniowania tych właśnie kategorii osób w naturalny sposób powstawać zaczęły z czasem różne leksykalne określenia prowadzące ostatecznie do wykształcenia i utrwalenia w języku polskim pojęcia „cudzoziemiec". Sięgając obecnie do słownika języka polskiego pod hasłem tym znajdujemy najczęściej określenia takie, jak: „obywatel innego państwa", czy „obcokrajowiec"[1]. Cofając się nieco, w encyklopedii Gutenberga definicję „cudzoziemca" znajdujemy właśnie pod hasłem „obcy". Cudzoziemiec jest tam określany jako: „osoba nienależąca do danego związku państwowego, a przebywająca na jego obszarze"[2]. Podobnie w słowniku etymologicznym języka polskiego A. Brücknera wyjaśnienia pojęcia „cudzoziemiec" szukać należy pod hasłem: „cudzy", czyli „obcy"[3].

Antropologiczny i zarazem historyczno-ustrojowy szkic pozycji, jaką na przestrzeni dziejów zajmowali cudzoziemcy w relacjach z określonymi społecznościami, a później także z ukształtowanymi już organizmami państwowymi zamieścił w swojej monografii P. Dąbrowski[4]. Powołując się na szereg źródeł głównie o charakterze historycznym autor konsekwentnie udowadnia, iż począwszy od czasów archaicznych, poprzez okres powstawania pierwszych państw, starożytną Grecję i Rzym, aż do czasów współczesnych, zawsze istniały (i w dalszym ciągu istnieją)

---

[1] E. Sobol, *Nowy słownik języka polskiego*, Warszawa 2002, s. 101.
[2] *Wielka Ilustrowana Encyklopedia Powszechna Wydawnictwa Gutenberga*, Kraków 1929-1938, t. XI, s. 233.
[3] A. Brückner, *Słownik etymologiczny języka polskiego*, Kraków 1927, s. 67.
[4] P. Dąbrowski, *Cudzoziemiec niepożądany w polskim prawie o cudzoziemcach*, Warszawa 2011, *passim*.

kategorie „obcych", których prawa w istotny sposób podlegały i nadal podlegają pewnym ograniczeniom. Czasami nawet, jak to miało miejsce np. u ludów germańskich, praw tych w ogóle im odmawiano[5]. W późniejszym okresie stosunek do obcych zmieniał się wraz z ewolucją ustrojową poszczególnych państw, aby ostatecznie znaleźć swoje oparcie na współcześnie akceptowanych przez demokratyczne państwa normach regulujących prawa człowieka.

Niezwykle istotne jest także określenie pozycji cudzoziemca, jaką zajmował on na przestrzeni wieków w systemie prawa. Zanim stał się on bowiem podmiotem prawa międzynarodowego, był uprzednio podmiotem praw stanowionych lokalnie i w oparciu o różne źródła, także te mające czasem zwyczajowy charakter.

Charakterystyka statusu prawnego cudzoziemca, zarówno w ujęciu historycznym, jak też w perspektywie współcześnie funkcjonujących systemów prawa byłaby z pewnością niepełna bez omówienia instytucji obywatelstwa, która w istotny sposób definiuje ten status, stanowiąc zarazem „szczególny węzeł łączący jednostkę z państwem"[6]. Instytucji tej nie można jednak rozpatrywać w oderwaniu od ściśle związanych z nią, choć semantycznie różnych pojęć narodu i narodowości.

W pojęciu narodu, jako pewnego rodzaju wspólnoty ludzi ukształtowanej w wyniku wielu złożonych procesów historycznych, politycznych, ekonomicznych i społecznych mieści się jeszcze cały szereg istotnych elementów decydujących o jego tożsamości[7]. Według J. Błuszkowskiego „Naród jest trwałą, historycznie ukształtowaną wielką zbiorowością ludzi stanowiącą wspólnotę pochodzenia, języka, terytorium, kultury oraz życia gospodarczego i politycznego. Wspólnota ta ma ukształtowaną świadomość narodową wyrażającą się w poczuciu odrębności i tożsamości, uznawaniu siebie za naród, nazwie własnej narodu, symbolach i wartościach, lojalności i solidarności zbiorowej oraz woli zachowania jedności i niezależności narodowo-państwowej"[8].

Istotną dla każdego narodu kategorią historyczną jest zatem świadomość narodowa, rozumiana przede wszystkim jako poczucie (wyobrażenie) szczególnej wspólnoty i odrębności. Towarzyszy jej także poczucie tożsamości narodowej. Definiując tożsamość narodową A. Chodubski określa ją jako: „odczuwanie bliskości wobec określonej wspólnoty" zauważając zarazem, iż „jest to kategoria dzieląca społeczność według kryterium: swoi – obcy"[9]. Jak słusznie też zauważa M. Soniewicka „Tożsamość narodowa nie jest ostatecznie ustalonym zbiorem określonych cech czy atrybutów, ale więzią, która rozciąga się zarówno w przeszłość, jak i w przyszłość.

---

[5] *Ibidem*, s. 31.

[6] W. Góralczyk, *Prawo międzynarodowe publiczne w zarysie,* Warszawa 1999, s. 262.

[7] Por. pojęcie narodu [w:] Z. Bokszański (red.), K. Gorlach (red.), T. Krauze (red.), *Encyklopedia socjologii, t. 2*, Warszawa 1999, s. 287-296.

[8] J. Błuszkowski, *Naród w sensie etnicznym i politycznym* [w:] *Społeczeństwo i polityka*, Nr 3-4 (4-5), Pułtusk 2005, s. 309.

[9] A. Chodubski, *Jednostka, naród, państwo* [w:] B. Szmulik (red.), M. Żmigrodzki (red.), *Wprowadzenie do nauki o państwie i polityce*, Lublin 2002, s. 152.

Na narodowość składają się zarówno wspólne zwycięstwa i porażki, wspólne aktywności, jak i wspólne aspiracje i plany na przyszłość”[10].

Pojęcie narodowości zostało wprowadzone do Ustawy z dnia 4 marca 2010 r. o narodowym spisie powszechnym ludności i mieszkań[11]. Zgodnie z art. 2 pkt 6 tej ustawy, ilekroć jest w niej mowa o: „(...) narodowości - przynależności kulturowej lub etnicznej - rozumie się przez to deklaratywną, opartą na subiektywnym odczuciu, indywidualną cechę każdego człowieka, wyrażającą jego związek emocjonalny, kulturowy lub związany z pochodzeniem rodziców, określonym narodem lub wspólnotą etniczną (...)".

Pomimo, że zarówno w systemie prawa krajowego, jak i międzynarodowego nie funkcjonuje legalna definicja obywatelstwa[12], w odróżnieniu od pojęcia narodowości jako zjawiska kulturowego, kategoria ta ma współcześnie przede wszystkim charakter prawny. Na taki jej charakter zwracał też m.in. uwagę J. Starościak podkreślając, że obywatelstwo jest cechą prawną określonej osoby i jako takie nie musi zależeć od jej woli i przekonań[13]. W tym też kontekście formalny charakter obywatelstwa pozwala przyjąć, że instytucja ta „jako stan prawny oznacza normatywnie ustanowioną właściwość jednostki będącej członkiem zbiorowości ujętej w państwo, tworzącą przesłankę określonych praw i obowiązków”[14].

Jak już wcześniej wspomniano, w starożytnej Grecji i Rzymie obywatelstwo miało przede wszystkim wymiar społeczny. W przypadku państwa rzymskiego posiadanie obywatelstwa oznaczało posiadanie określonego statusu prawnego i związanych z tym przywilejów. Społeczeństwo podzielone było bowiem na wolnourodzonych i niewolników. Do pierwszej kategorii zaliczali się przede wszystkim obywatele rzymscy, jak również Latyni i cudzoziemcy (peregryni). Ci ostatni w różny sposób mogli uzyskać obywatelstwo rzymskie, np. poprzez nadanie go za szczególne zasługi. W przeciwieństwie do wspomnianych już *hospites*, peregryni wywodzili się z państw, które poddały się Rzymowi i zostały włączone do imperium rzymskiego. Dzielono ich na dwie kategorie: *peregrini certae civitatis* (pochodzący z państw, które uznały zwierzchność Rzymu i tym samym zachowały częściowo swoją autonomię) oraz *peregrini dediticii* (czyli ci, którzy się poddali), pochodzący z państw podbitych i często całkowicie zniszczonych przez *Imperium Romanum*. Cudzoziemcy *certae civitatis* uzyskali obywatelstwo rzymskie na mocy edyktu cesarza Karakalli w roku 212, natomiast *peregrini dediticii* uzyskali ten status dopiero na mocy ustawy cesarza Justyniana wydanej w 530 r.[15] Rzymskie *ius civile* miało zastosowanie wyłącznie do pełnoprawnych obywateli tego państwa. Do pozostałych obywateli, w tym

---

[10] M. Soniewicka, *Granice sprawiedliwości, sprawiedliwość ponad granicami*, Warszawa 2010, s. 188.
[11] Dz. U. z 2010 r. Nr 47, poz. 277.
[12] P. Ura, *Obywatelstwo w świetle prawa administracyjnego*, Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Rzeszowskiego – Seria Prawnicza, nr 84/2014, s. 181-182.
[13] J. Starościak, *Prawo administracyjne*, Warszawa 1977, s. 529.
[14] H. Zięba-Załucka, *Problematyka obywatelstwa a prawa obywatelskie w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, Kwartalnik Prawa Publicznego nr I/2001, UKSW – Warszawa – TNOiK – Toruń, s. 120.
[15] Szerzej na ten temat: M. Kuryłowicz, A. Wiliński, *Rzymskie prawo prywatne. Zarys wykładu*, Warszawa 2013, s. 94-96.

także do cudzoziemców i w relacjach pomiędzy nimi a obywatelami Rzymu stosowano normy prawa powszechnego *ius gentium*. O tym swoistym dualizmie w zakresie obowiązywania prawa rzymskiego pisał w II wieku n.e. Gajusz, jeden z najbardziej znanych jurystów rzymskich tamtego okresu[16]. W greckim *polis* obywatelstwo miało wymiar głównie polityczny, ale i społeczny. Umożliwiało czynny udział w życiu politycznym, w tym głównie prawo do głosowania w ramach obrad zgromadzeń ludowych (Ekklezji).

Zarówno w Grecji, jak i w państwie rzymskim posiadanie obywatelstwa było więc równoznaczne z posiadaniem określonych praw i obowiązków, a tym samym także określonej zdolności prawnej. Obywatelstwo uzyskiwało się zatem z tytułu przynależności do określonej grupy społecznej (obywateli). Miejsce zamieszkania miało w tym kontekście zdecydowanie mniejsze znaczenie. Zrozumiałe w owych realiach było zatem pozbawianie praw obywatelskich cudzoziemców i przyznawanie im tych praw jedynie w drodze wyjątku, przywileju, a nawet aktu ściśle politycznego. Zależało to także od wielu czynników bezpośrednio wpływających w danym okresie na wzajemne stosunki pomiędzy państwami[17].

W doktrynie prawa administracyjnego i międzynarodowego obywatelstwo traktuje się obecnie jako instytucję prawną, której istota sprowadza się do istnienia stworzonego przez system prawny danego państwa, formalnego i względnie trwałego w czasie i przestrzeni węzła prawnego łączącego osobę fizyczną z tym państwem i stanowiącego zarazem normatywnie określoną podstawę realizowania ich wzajemnych praw i obowiązków[18].

Nie oznacza to jednak, że konstrukcja ta dysponuje w sensie prawnym walorem prawa podmiotowego, albowiem nie zawiera ona sama w sobie określonego katalogu tychże obowiązków i praw, a tym samym jej istnienie nie jest uzależnione np. od ustroju konkretnego państwa i obowiązującego na jego terytorium prawa[19].

W zależności od regulacji prawnych obowiązujących na terytorium tego państwa, więź obywatelstwa może powstać według dwóch podstawowych zasad określanych jako prawo krwi *(ius sanguinis)*, nazywane także prawem pochodzenia, albo prawo ziemi *(ius soli)*. Według prawa krwi dziecko nabywa obywatelstwo rodziców (lub jednego z rodziców), posiadających obywatelstwo danego państwa, bez względu na miejsce urodzenia tego dziecka. Z kolei według prawa ziemi obywatelstwo

---

[16] *"Wszystkie ludy, które rządzą się ustawami i zwyczajami, posługują się częściowo swoim własnym prawem, a częściowo prawem wspólnym wszystkim ludziom. Bo to prawo, które lud każdy ustanowił sam dla siebie, jest właściwe tylko jemu i nazywa się prawem obywatelskim (ius civile), jako własne prawo społeczności obywatelskiej, to natomiast, które przyrodzony rozsądek ustanowił pomiędzy wszystkimi ludźmi, jest jednakowo przestrzegane u wszystkich ludów i nazywa się prawem narodów (ius gentium), jako prawo, którym posługują się wszystkie narody"*, Gaius, *Institutiones* 1,1 ; cyt. za: W. Wołodkiewicz, *Europa i prawo rzymskie. Szkice z historii europejskiej kultury prawnej*, Warszawa 2009, s. 34.

[17] Zob. M. Pilich, *Zasada obywatelstwa w prawie prywatnym międzynarodowym. Zagadnienia podstawowe*, Warszawa 2015, s. 29-31.

[18] Zob. J. Jagielski, *Obywatelstwo polskie. Komentarz do ustawy*, Warszawa 2016, s. 18-19.

[19] *Ibidem*, s.19-20.

nabywa się przez urodzenie na terytorium danego państwa, bez względu na obywatelstwo rodziców[20].

Obywatelstwo można także nabyć w drodze naturalizacji, czyli decyzji właściwego organu państwa wydawanej na wniosek cudzoziemca osiedlonego na terytorium tego państwa[21]. Nadanie obywatelstwa może też być uzależnione od dodatkowych warunków formalnych, które powinien spełnić wnioskodawca. Jednym z takich warunków może być zawarcie związku małżeńskiego z obywatelem państwa, o którego obywatelstwo drugi z małżonków się ubiega. Najczęściej towarzyszą temu jednak także inne obowiązki, np. ściśle unormowany przepisami okres legalnego pobytu na terytorium państwa, którego obywatelstwo małżonek zamierza uzyskać. Zawarcie małżeństwa może być także argumentem przesądzającym o uzyskaniu prawa wjazdu i pobytu w państwie, którego obywatelem jest jeden z małżonków. Z tego też powodu zawieranie tzw. fikcyjnych małżeństw już od dawna jest uznawane za jedną z wielu metod wykorzystywanych przez nielegalnych imigrantów[22]

Nabycie obywatelstwa może także nastąpić poprzez akt uznania za obywatela wydany przez państwo uznające, także na wniosek zainteresowanego i po spełnieniu określonych warunków pobytowych. W szczególnych przypadkach, decyzją właściwego organu państwo może także przywrócić obywatelstwo osobie, która wcześniej je utraciła. Innymi sposobami nabycia obywatelstwa może być tzw. prawo opcji, czyli prawo wyboru obywatelstwa jednego z rodziców lub jednego z małżonków, przysposobienie, repatriacja, a także znalezienie dziecka na terytorium państwa w sytuacji, w której jego rodzice są nieznani[23].

Naturalną konsekwencją różnych sposobów uzyskania obywatelstwa jest zjawisko wielości obywatelstw posiadanych przez tę samą osobę. Może to mieć miejsce np. w wyniku nabycia przez dziecko z chwilą urodzenia obywatelstwa dwóch państw stosujących odrębne, wspomniane już wyżej zasady krwi i ziemi albo też w sytuacji, w której osoba uzyskuje w drodze naturalizacji obywatelstwo innego państwa, nie tracąc przy tym prawa do obywatelstwa wcześniej posiadanego.

Utrata obywatelstwa bywa natomiast często prawną konsekwencją nabycia obywatelstwa innego państwa. Inne możliwe sposoby utraty więzi prawnej z państwem wymienia Dorota Pudzianowska w swojej monografii poświęconej instytucji obywatelstwa. Zalicza do nich m.in. rezygnację z obywatelstwa (po spełnieniu

---

[20] Więcej o sposobach nabycia obywatelstwa: J. Chlebny (red.), A. Wilk, A. Żak, *Cudzoziemcy*, Warszawa 2007, s. 213-236.

[21] Kompetencje ustawodawcy krajowego w przedmiocie nadania obywatelstwa podlegają jednak ograniczeniom wynikającym z norm prawa międzynarodowego, a w szczególności z traktatów, norm zwyczajowego prawa międzynarodowego i ogólnych zasad tego prawa. Zob.: J. Połatyńska, *Sukcesja państw a obywatelstwo osób fizycznych,* Łódź 2013, s. 71-72.

[22] Szerzej na temat małżeństw zawieranych dla pozoru w kontekście migracyjnym zob. : W. Klaus, *Zawieranie małżeństw polsko-cudzoziemskich w celu obejścia przepisów legalizacyjnych*, Archiwum Kryminologii, Tom XXXVIII, s. 271-275, a także: P. Sadowski, *Przeciwdziałanie i zwalczanie małżeństw pozornych w prawie polskim i brytyjskim*, Kwartalnik Prawa Publicznego, Nr 4/2012, s. 27-53.

[23] Zob. W. Góralczyk, *Prawo międzynarodowe…*, *op. cit*., s. 263 oraz M. Lewicki, *Obywatelstwo polskie* [w:] Z. Duniewska (red.), B. Jaworska-Dębska (red.), M. Stahl (red.), *Prawo administracyjne materialne. Pojęcia, instytucje, zasady,* Warszawa 2014, s. 43-63.

odpowiednich warunków formalnych), służbę w obcej armii, oszustwo w procedurze o nadanie obywatelstwa, podjęcie pracy w służbie cywilnej innego państwa, zachowanie szkodzące interesom państwa, a nawet stałe przebywanie za granicą[24].

Pisząc o utracie obywatelstwa należałoby jeszcze odnieść się do pozycji prawnej osób w ogóle go nie posiadających. Osoby takie (apatrydzi, bezpaństwowcy), znajdują się w dużo gorszej sytuacji prawnej niż obywatele. Przebywając na terytorium dowolnego państwa podlegają jego prawu, choć z drugiej strony nie mogą liczyć na opiekę dyplomatyczną żadnego innego państwa. Ograniczone są także inne ich prawa, w tym głównie polityczne. Społeczność międzynarodowa od dawna postrzegała zjawisko bezpaństwowości jako niekorzystne, podejmując zarazem działania zmierzające z jednej strony do ograniczania zjawiska bezpaństwowości, z drugiej zaś do uregulowania statusu prawnego apatrydów[25].

1.1.2. Pojęcie i konstrukcja obywatelstwa Unii Europejskiej

Jednym z podstawowych celów politycznych związanych z wprowadzeniem do europejskiego systemu prawnego instytucji obywatelstwa Unii Europejskiej była konieczność pogłębienia procesu integracji. Nie byłoby to jednak możliwe bez aktywnego włączenia w ten proces obywateli poszczególnych państw członkowskich UE[26]. Z tego też powodu zasadnym stało się podjęcie takich działań legislacyjnych, w wyniku których wprowadzenie obywatelstwa Unii Europejskiej równoznaczne byłoby z określonymi korzyściami wynikającymi z jego posiadania. Korzyści tych upatrywano przede wszystkim w zniesieniu kontroli granicznej, a co za tym idzie, w swobodnym przepływie osób i towarów. Musiało to bowiem wywrzeć istotny wpływ na inicjowanie i dalsze rozszerzanie współpracy obywateli państw członkowskich w sferze gospodarczej, kulturalnej czy edukacyjnej[27]. Nie mniejsze znaczenie miały także postulaty przyznania obywatelom UE praw stricte politycznych, do których należy zaliczyć w szczególności: czynne i bierne prawo wyborcze (zarówno w wyborach samorządowych w państwie zamieszkania, jak też w wyborach do Parlamentu Europejskiego), prawo petycji do PE i prawo skargi do Europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich lub do Komisji Europejskiej, jak również prawo do opieki dyplomatycznej i konsularnej w państwie trzecim. Postulaty związane

---

[24] D. Pudzianowska, *Obywatelstwo w procesie zmian*, Warszawa 2013, s. 92-94.

[25] Zob. np. regulacje zawarte w: Konwencji w sprawie pewnych zagadnień dotyczących kolizji ustaw o obywatelstwie oraz protokół dotyczący przypadku bezpaństwowości z 12 kwietnia 1930 r. (Dz. U. z 1937 r. Nr 47, poz. 367), w art. 15 Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka Zgromadzenia Ogólnego ONZ z 10.12.1948 r. dostępny online: http://libr.sejm.gov.pl/tek01/txt/onz/1948.html (dostęp: maj 2017 r.), w Konwencji o statusie bezpaństwowców z 28 sierpnia 1954 r. i w Konwencji o ograniczeniu bezpaństwowości z 30 sierpnia 1961 r., dostępne online: http://www.unhcr-centraleurope.org/pl/materialy/konwencje/konwencje-dotyczace-bezpanstwowosci.html (dostęp: maj 2017 r.), a także w Konwencji o unikaniu zjawiska bezpaństwowości w związku z sukcesją państw z dnia 19 maja 2006 r. (ETS nr 200), http://www.coe.int/en/web/conventions/full-list. (dostęp: czerwiec 2018 r.).

[26] M. Ahlt, M. Szpunar, *Prawo europejskie*, Warszawa 2011, s. 70.

[27] B. Mielnik, *Obywatelstwo Unii Europejskiej*, Wrocław 2000, s. 23-24.

z posiadaniem obywatelstwa UE dotyczyły także uniwersalnych praw politycznych związanych między innymi ze swobodą wypowiedzi czy organizowania zgromadzeń. Dotyczyły one również wprowadzenia wspólnej waluty, flagi i hymnu[28].

Ostatecznie pojęcie obywatelstwa Unii Europejskiej wprowadził do prawa wspólnotowego Traktat z Maastricht (TUE)[29]. Na mocy tego aktu, w Traktacie o ustanowieniu Wspólnoty Europejskiej (TWE)[30] znalazły się przepisy objęte wspólnym tytułem „Obywatelstwo Unii" (art. 8 – 8e). Konstytuując obywatelstwo UE, przepis zawarty w treści art. 8 ust. 1 stwierdzał równocześnie, że obywatelem Unii jest każda osoba posiadająca obywatelstwo państwa członkowskiego. Z treści Deklaracji nr 2 dołączonej do TUE wynikało natomiast, że wszelkie kwestie związane z ustaleniem obywatelstwa państwa członkowskiego będą wyjaśniane w oparciu o przepisy prawa krajowego tego państwa. Deklaracja ta stworzyła dodatkowo możliwość uznania przez państwa członkowskie za obywateli Unii Europejskiej tylko określonych kategorii własnych obywateli. Było to szczególne istotne dla tych państw, w których przepisy regulujące kwestie obywatelstwa były skomplikowane, np. z uwagi na ich imperialną lub kolonialną historię i posiadanie wielu terytoriów zależnych. Legalność podejmowania takich decyzji została później usankcjonowana przez Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej (dalej: TSUE)[31], choć równocześnie w swych orzeczeniach Trybunał podkreślał, iż pozbawienie danej osoby obywatelstwa państwa członkowskiego nie oznacza automatycznie pozbawienia tej osoby możliwości korzystania z praw gwarantowanych przez Unię[32]. Ponadto, jak to miało miejsce w orzeczeniu Trybunału w sprawie Rottman[33], w toku postępowań prowadzonych w sprawach o wycofanie obywatelstwa, sądy krajowe powinny kierować się także

[28] A. Cieleń, A. Szymański, *Obywatelstwo Unii Europejskiej*, Warszawa 2004, s. 24-25.

[29] Traktat z Maastricht (Traktat o Unii Europejskiej) – umowa międzynarodowa ustanawiająca Unię Europejską, podpisana w Maastricht (Holandia), w dniu 7 lutego 1992 r. przez przedstawicieli 12 państw członkowskich Wspólnoty Europejskiej (Dz. Urz. UE nr C 191 z 29.7.1992 r.). Traktat wszedł w życie 1 listopada 1993 r. Utworzona na jego podstawie Unia Europejska oparta została na trzech filarach: Wspólnoty Europejskie, wspólna polityka zagraniczna i bezpieczeństwa oraz współpraca policyjna i sądowa w sprawach karnych. Traktat ten zmieniono następnie Traktatem z Amsterdamu (2.10.1997 r. – Dz. Urz. UE nr C 340 z 10.11.1997 r.), Traktatem z Nicei (26.02.2001 r. – Dz. Urz. UE nr C 80 z 10.03.2001 r.) oraz Traktatem z Lizbony (13.12.2007 r. – Dz. Urz. UE nr C 306 z 17.12.2007 r.).

[30] Traktat o ustanowieniu Wspólnoty Europejskiej (do Traktatu z Maastricht – Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej) – umowa międzynarodowa zawarta w dniu 25 marca 1975 r. w Rzymie pomiędzy Belgią, Holandią, Luksemburgiem, Francją, Niemcami i Włochami. Traktat wszedł w życie 1 stycznia 1958 r. Celem EWG było utworzenie wspólnego rynku europejskiego (Dz. Urz. UE nr C 321 E z 29.12.2006 r.).

[31] Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej z siedzibą w Luksemburgu został założony w 1952 r. Obejmuje dwa organy sądowe: Trybunał Sprawiedliwości i Sąd. W skład Trybunału Sprawiedliwości wchodzi po jednym sędzi z każdego kraju UE oraz 11 rzeczników generalnych. W skład Sądu wchodzi obecnie 47 sędziów. Trybunał Sprawiedliwości UE orzeka w sprawach związanych z wykładnią i egzekwowaniem prawa, unieważnianiem aktów prawnych UE, skarg na bezczynność organów UE oraz skarg na instytucje UE. Więcej danych na stronie internetowej Trybunału: https://curia.europa.eu/jcms/jcms/j_6/pl/ (dostęp: grudzień 2018 r.).

[32] Zob. orzeczenie TS UE w sprawie Manjit Kaur z 20.02.2001 r. (C-192/99, Eur-LEX, dostęp: czerwiec 2017 r.).

[33] Zob. orzeczenie TS UE w sprawie Janko Rottman z 2.03.2010 r. (C 135/8, Eur-LEX dostęp: czerwiec 2017 r.).

zasadą proporcjonalności, szczególnie w zakresie skutków dla strony takiego postępowania, ocenianych z perspektywy norm obowiązującego prawa unijnego. Pomimo, że sprawa ta dotyczyła obywatela Niemiec, który obywatelstwo tego kraju uzyskał w drodze podstępu, zatajając przed władzami niemieckim fakt prowadzenia przeciwko niemu śledztwa w kraju pochodzenia (tj. w Austrii), znaczenie orzeczenia zapadłego w tej sprawie dla wzmocnienia instytucji obywatelstwa UE jest niezwykle istotne. W cytowanym orzeczeniu Trybunał stwierdził bowiem, iż w tego typu sprawach „…należy w szczególności zbadać, czy utrata obywatelstwa jest uzasadniona w stosunku do powagi popełnionego przez tę osobę naruszenia, czasu, który upłynął pomiędzy wydaniem decyzji w sprawie nadania obywatelstwa a wydaniem decyzji o jego cofnięciu, oraz możliwości przywrócenia osobie zainteresowanej jej obywatelstwa państwa pochodzenia". Co prawda Trybunał nie uznał za konieczne odstąpienie przez państwo od cofnięcia nadania obywatelstwa tylko z tego powodu, że zainteresowanemu nie zostało przywrócone obywatelstwo kraju pochodzenia. Podkreślił jednak konieczność przyznania takiej osobie odpowiedniego terminu umożliwiającego podjęcie działań zmierzających do przywrócenia obywatelstwa państwa członkowskiego pochodzenia.

Traktat amsterdamski z 1997 r. uzupełnił wspomniany art. 8 ust. 1 TUE o przepis, w myśl którego: „Obywatelstwo Unii uzupełnia obywatelstwo krajowe, nie zastępując go jednak", zaś traktat lizboński z 2007 r. o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE) [34], zlikwidował dotychczasowy podział na Wspólnoty Europejskie i Unię Europejską, tworząc jednolitą organizację międzynarodową – Unię Europejską.

Pomimo, że TFUE stanowi część prawa pierwotnego Unii, zawarte w nim regulacje nie stanowią kontynuacji reform poprzednich traktatów ustanawiających Wspólnoty Europejskie. Odnoszą się one bezpośrednio do funkcjonowania Unii, określając dziedziny, granice i warunki wykonywania jej kompetencji (art. 1 TFUE). W treści art. 20 ust. 1 TFUE zawiera recypowany z wcześniejszych traktatów przepis ustanawiający obywatelstwo Unii dla każdej osoby posiadającej obywatelstwo Państwa Członkowskiego. Stwierdza on równocześnie, że: „Obywatelstwo Unii ma charakter dodatkowy w stosunku do obywatelstwa krajowego, nie zastępując go jednak". Tak określony, akcesoryjny charakter obywatelstwa UE wskazuje, że wymogiem niezbędnym do ubiegania się o to obywatelstwo jest posiadanie obywatelstwa jednego z Państw Członkowskich. Nie gwarantuje ono jednak automatycznego otrzymania unijnego obywatelstwa, albowiem jak już wcześniej wspomniano, to same Państwa Członkowskie decydują o tym, którzy z ich obywateli są uprawnieni do posiadania tego statusu.

Złożona i niejednoznaczna struktura instytucji obywatelstwa Unii Europejskiej była wielokrotnie przedmiotem różnych dyskursów naukowych[35]. Jedną z ciekawszych

[34] Zastąpił wcześniejszy Traktat ustanawiający Europejską Wspólnotę Gospodarczą" (1958–1993) oraz Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską (1993–2009). Podpisany 13.12. 2007 r., wszedł w życie 1 grudnia 2009 r.

[35] Zob. D. Pudzianowska, *Obywatelstwo…*, *op. cit.*, *Rozdział IV – Wpływ prawa Unii Europejskiej na instytucję obywatelstwa* oraz przywoływane przez nią w tym obszarze źródła.

koncepcji dotyczących źródeł powstania tej instytucji oraz jej znaczenia dla współczesnej Europy przedstawił W. Sadurski[36]. Według niego do podstawowych czynników determinujących powstanie obywatelstwa europejskiego oraz stawiających problem obywatelstwa na poziomie ponadnarodowym należy zaliczyć:

1. Konieczność wzmocnienia legitymacji UE, rozpatrywanej zarówno w sensie socjologicznym (poparcia społecznego), jak też aksjologicznym, uwzględniającym wartości i standardy przypisywane demokracjom liberalnym respektującym zasady praworządności;
2. Wzrost liczby i znaczenia imigrantów, głównie z Afryki, Bliskiego Wschodu i Azji, będących formalnie obywatelami państw trzecich i długotrwale zamieszkujących państwa europejskie oraz związana z tym konieczność przyznania im statusu różnego od statusu nowych imigrantów systematycznie napływających do Europy;
3. Osłabienie związku pomiędzy tożsamością etniczno-narodową a lojalnością obywatelską oraz monopolu państwa na określanie tożsamości swoich obywateli, skutkujące proliferacją płaszczyzn lojalności obywatelskiej i silniejszym oparciem konstrukcji obywatelstwa o wspólne prawa i obowiązki.

Wychodząc naprzeciw potrzebie regulacji wielu różnych kwestii związanych zarówno z obywatelstwem, w tym także ponadnarodowym, jak też z wielością obywatelstw i problemem bezpaństwowości, Rada Europy po kilkuletnich pracach nad projektem[37], w dniu 6 listopada 1997 r. przyjęła Europejską konwencję o obywatelstwie[38]. Jest ona pierwszym aktem o charakterze międzynarodowym, kompleksowo regulującym problematykę obywatelstwa, w tym sposoby jego nabywania i utraty oraz reguły postępowania w tych sprawach. Konwencja uwzględniła w swych regulacjach część dotychczasowego dorobku legislacyjnego. Zgodnie z art. 2 lit. a), obywatelstwo" oznacza prawną więź pomiędzy osobą a państwem i nie wskazuje na pochodzenie etniczne tej osoby. Konwencja utrzymała też zasadę suwerenności państw w zakresie określania statusu obywatela. W art. 4. wprowadziła reguły, które w procesie stanowienia prawa o obywatelstwie powinny być przestrzegane, w tym prawo każdej osoby do posiadania obywatelstwa i zakaz jego arbitralnego pozbawiania. W art. 5. konwencja zawiera zakaz jakiejkolwiek dyskryminacji przy stanowieniu przepisów o obywatelstwie oraz nakazuje równoprawne traktowanie wszystkich obywateli państwa, bez względu na sposób uzyskania obywatelstwa.

Konwencja reguluje też kwestie związane z sukcesją państw w sprawach obywatelstwa, obowiązkami wojskowymi w przypadku wielokrotnego obywatelstwa oraz zasady współpracy międzynarodowej. Do najważniejszych przepisów zawartych

[36] W. Sadurski, *Obywatelstwo europejskie*, Studia Europejskie 4/2005, s. 31 i n.
[37] Zob. M. Śledź, *Uregulowanie problemu obywatelstwa w Europejskiej Konwencji o Obywatelstwie*, Studenckie Zeszyty Naukowe, T. 9 nr 14, Lublin 2006, s. 92-93.
[38] European Treaty Series (ETS) nr 166, http://www.coe.int/en/web/conventions/full-list (dostęp: czerwiec 2018 r.).

w konwencji należy także zaliczyć art. 11 i 12, które przewidują obowiązek uzasadniania decyzji w sprawach obywatelstwa oraz możliwość skorzystania ze środka odwoławczego od tych decyzji w trybie sądowym lub administracyjnym.

Polska podpisała konwencję o obywatelstwie w 1999 r., jednak nie ratyfikowała jej z uwagi na fakt, iż część jej przepisów pozostawała w sprzeczności z obowiązującymi wówczas przepisami prawa krajowego[39]. Uchwalona w dniu 2 kwietnia 2009 r. nowa ustawa o obywatelstwie polskim, o której będzie jeszcze mowa w końcowej części tego rozdziału, w zdecydowanej większości jest zgodna z unormowaniami zawartymi w omówionej wcześniej konwencji.

Obywatelstwo Unii Europejskiej w oczywisty sposób różnicuje obywateli UE i obywateli państw trzecich, głównie ze względu na posiadany status prawny. W stosunku do cudzoziemców, którzy posiadają obywatelstwo kraju innego, niż kraj należący do UE istnieją bowiem zupełnie inne unormowania i procedury związane z dopuszczeniem ich na terytorium UE i dalszym ich pobytem na tym terytorium. W tym też zakresie przepisy prawa krajowego muszą pozostawać w zgodzie z właściwymi regulacjami unijnymi.

Z punktu widzenia każdego obywatela UE niezwykle istotny jest także fakt, iż posiadanie obywatelstwa Unii Europejskiej równoznaczne jest z posiadaniem ochrony w zakresie wszystkich obowiązujących w prawie międzynarodowym praw i wolności, które na gruncie prawa wspólnotowego gwarantują przede wszystkim przepisy Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności (dalej: EKPC)[40], a także regulacje zawarte w Karcie Praw Podstawowych UE (dalej: KPP)[41]. Szczególnie wyraźnie widać to na przykładzie regulacji mających na celu ochronę życia rodzinnego i prywatnego (art. 8 EKPC i art. 7 KPP)[42], a także zapewniających ochronę przed dyskryminacją, w tym również ze względu na posiadane obywatelstwo (art. 14 EKPC i art. 21 KPP)[43].

Znajduje to swoje właściwe odzwierciedlenie zarówno w orzeczeniach Europejskiego Trybunału Praw Człowieka (dalej: ETPC)[44], jak też w orzeczeniach

---

[39] Chodzi o ustawę o obywatelstwie polskim z 15.02.1962 r. (Dz. U. z 1962 r. Nr 10, poz. 49 ze zm.).

[40] Sporządzona w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r., zmieniona następnie Protokołami nr 3, 5 i 8 oraz uzupełniona Protokołem nr 2, (Dz. U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284).

[41] Dz.U.UE.C.2010.83.02.

[42] Zob. A. Bodnar, *Obywatelstwo Unii Europejskiej a ochrona praw podstawowych obywateli państw członkowskich*, Zeszyty OIDE 9, *Obywatelstwo Unii Europejskiej*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2008, s. 61-79.

[43] W przeciwieństwie do art. 14 EKPC, który nie zawiera wprost zakazu dyskryminacji ze względu na obywatelstwo (mieści się tam ono w otwartym katalogu „innych względów"), o tyle w art. 21 ust. 2 KPP wprost stwierdza się, że: „W zakresie zastosowania Traktatów i bez uszczerbku dla ich postanowień szczególnych zakazana jest wszelka dyskryminacja ze względu na przynależność państwową".

[44] Europejski Trybunał Praw Człowieka z siedziba w Strasburgu został utworzony w 1959 r. Składa się z sędziów w liczbie równej liczbie państw członkowskich Rady Europy. Trybunał sprawuje pieczę nad ochroną praw człowieka i jego podstawowych wolności w Europie i orzeka w sprawach inicjowanych skargami na naruszenie tych praw, zagwarantowanych w Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności (EKPC) oraz w jej Protokołach dodatkowych. Więcej informacji o ETPC na stronie internetowej Trybunału: http://www.echr.coe.int/Pages/home.aspx?p=home (dostęp: grudzień 2018 r.)

TSUE. Przykładem orzeczenia dotyczącego dyskryminacji ze względu na obywatelstwo jest wyrok ETPC wydany na podstawie skargi ówczesnego obywatela Tunezji – B. Dhahbi[45]. Skarżący nie będący obywatelem UE domagał się takiej samej ochrony socjalnej, z jakiej korzystają obywatele państw członkowskich przebywający na terytorium Włoch. Ostatecznie Trybunał uznał, że odmawiając mu prawa do zasiłku, władze włoskie naruszyły art. 14 EKPC oraz art. 8 EKPC. Sprawy dotyczące sfery związanej z poszanowaniem życia prywatnego i rodzinnego są także nierzadko przedmiotem rozpraw odbywających się przed ETPC. Wyrok ETPC wydany w sprawie M. M. Jeunesse przeciwko Holandii[46] jest przykładem orzeczenia, chroniącego to prawo nawet w stosunku do obywateli państw trzecich nielegalnie przebywających na terytorium UE.

Instytucja obywatelstwa stanowiła też niekiedy istotny element spraw rozpatrywanych przez Trybunał Sprawiedliwości UE. Wyrokiem z dnia 10 lipca 2019 r. w sprawie C-89/18, na wniosek duńskiego sądu apelacyjnego, TSUE orzekł w trybie prejudycjalnym w sprawie obywatela Turcji, zamieszkałego w Danii i tam pracującego któremu władze duńskie odmówiły zgody na pobyt w Danii jego żony. Wziąwszy pod uwagę szczególne regulacje dotyczące pobytu obywateli tureckich w krajach UE, Trybunał uznał za niedozwoloną klauzulę wprowadzającą w tych przepisach nowe ograniczenia w zakresie prawa do łączenia rodzin obywateli tureckich legalnie przebywających i pracujących w jednym z krajów członkowskich UE. W innej sprawie (C-22/18), zakończonej wyrokiem z dnia 13 czerwca 2019, TSUE rozstrzygał kwestie związane z pytaniem prejudycjalnym zadanym przez sąd niemiecki, dotyczącym wykluczenia przez właściwe władze sportowe obywatela Włoch zamieszkałego na terenie Niemiec z udziału w zawodach lekkoatletycznych. W sprawie tej Trybunał uznał, że regulacje krajowej federacji sportowej uniemożliwiające obywatelowi innego

---

[45] Wyrok ETPC z dnia 8 kwietnia 2014 r. w sprawie Dhahbi przeciwko Włochom (Skarga nr 17120/09). W omawianej sprawie Trybunał stwierdził, iż: „Decyzja władz krajowych o odmowie przyznania skarżącemu zasiłku rodzinnego opierała się wyłącznie na fakcie, że w danym czasie nie był obywatelem państwa członkowskiego Unii Europejskiej. Bezsporne jest, że obywatel takiego państwa znajdujący się w tej samej pozycji co skarżący otrzymałby dany zasiłek. Obywatelstwo było zatem wyłącznym kryterium rozróżnienia stanowiącego przedmiot skargi". W toku postępowania skarżący powołał się między innymi na wyrok ETPC z dnia 21 czerwca 2011 r. w sprawie Ponomaryov przeciwko Bułgarii (Skarga nr 5335/05). W wyroku tym (dot. nieuzasadnionego zróżnicowania opłat ponoszonych za naukę w szkole średniej) ETPC podkreślił, że: „Preferencyjne traktowanie obywateli państw członkowskich UE opierało się na obiektywnym i rozsądnym uzasadnieniu, ponieważ UE stworzyła specjalny porządek prawny, w ramach którego ponadto ustanowione zostało własne obywatelstwo. Należy jednak wziąć pod uwagę fakt, że osoby nie będące obywatelami Wspólnoty także aktywnie przyczyniły się do zwiększenia się zasobów państwa, w szczególności poprzez uiszczanie dodatkowych składek wpłacanych do systemów ubezpieczeń społecznych, a także z powodu opodatkowania ich dochodów podatkiem dochodowym".

[46] Wyrok ETPC z dnia 3 października 2014 r. w sprawie Jeunesse przeciwko Holandii, (Skarga nr 2738/10). Władze holenderskie odmawiały wydania skarżącej obywatelce Surinamu zezwolenia na pobyt pomimo, że pozostawała w związku małżeńskim z obywatelem Holandii zamieszkałym w tym kraju, z którym też posiadała troje dzieci tam urodzonych. Stanowisko władz podtrzymały ostatecznie holenderskie sądy. Sąd Okręgowy Hadze w swym orzeczeniu stwierdził min., że: „Wnosząca odwołanie dokonywała wyborów, podejmując ryzyko ich konsekwencji. Zgodnie z orzecznictwem ETPC (…), jeżeli życie rodzinne zostało rozpoczęte mimo braku otrzymania zezwolenia na pobyt w tym celu, wydalenie prowadzi do naruszenia art. 8 jedynie w najbardziej wyjątkowych okolicznościach".

państwa członkowskiego UE, zamieszkującego od wielu lat na terytorium państwa członkowskiego, udział w mistrzostwach krajowych w danej dyscyplinie na takich samych zasadach jak obywatele tego państwa - są sprzeczne z prawem unijnym, chyba że jest to uzasadnione obiektywnymi względami proporcjonalnymi do zamierzonego słusznego celu, co powinien ustalić sąd odsyłający[47]. Nieco odmienny charakter miało orzeczenie TSUE z 26 marca 2019 r. (C- 129/18), w którym Trybunał odpowiadał na pytanie prejudycjalne zadane przez sąd Wielkiej Brytanii, a dotyczące wykładni art. 2 pkt 2 lit. c) dyrektywy 2004/38/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawie prawa obywateli Unii i członków ich rodzin do swobodnego przemieszczania się i pobytu na terytorium państw członkowskich, w którym zawarte jest pojęcie „bezpośredniego zstępnego" obywatela Unii[48]. W tym przypadku Trybunał uznał, że dziecko pozostające pod opieką niespokrewnionego obywatela UE, w szczególnych relacjach wynikających ze zwyczajowego prawa algierskiego, powinno być traktowane jako inny członek rodziny tego obywatela. W związku z tym władze brytyjskie, uwzględniając najlepszy interesu dziecka, powinny przyznać temu dziecku prawo wjazdu i pobytu, aby umożliwić mu życie ze swym opiekunem w przyjmującym państwie członkowskim tego ostatniego.

Orzecznictwo ETPC (w mniejszym stopniu TSUE), w sprawach cudzoziemców jest bardzo bogate. Znaczna część tych orzeczeń dotyczy postępowań o charakterze azylowym (uchodźczym). Bez względu jednak na występujące w danej skardze elementy związane z konkretnymi normami prawa o cudzoziemcach, zawsze w tego typu sprawach Trybunał rozstrzyga w kwestii ewentualnego naruszenia praw i wolności gwarantowanych w EKPC[49].

1.1.3. Pojęcia związane z migracją i prawem azylowym

W najprostszym ujęciu słownikowym słowo „migracja" oznacza wędrówkę, czyli przemieszczanie się mieszkańców krajów lub regionów (łac. *migratio*)[50]. Definiując migrację jako proces społeczny „polegający na trwałym lub czasowym opuszczeniu miejsca stałego pobytu i przemieszczeniu się na inne miejsce", A. Sakson przytacza zarazem podstawową i najczęściej występującą w literaturze typologię tego

[47] W uzasadnieniu wyroku Trybunał podniósł między innymi, że wprowadzenie przez niemiecką federację sportową kwestionowanego zakazu stoi w sprzeczności z wymienionymi w treści wyroku regulacjami TFUE, tj. z art. 18 (w zakresie dyskryminacji ze względu na obywatelstwo), art. 21 (w zakresie prawa do swobodnego przemieszczania się i przebywania na terytorium państw członkowskich UE) i art. 165 (dot. wspierania przez państwa członkowskie UE edukacji i sportu).

[48] Chodziło o ustalenie, czy pojęcie to należy interpretować w ten sposób, że nie obejmuje ono dziecka umieszczonego pod stałą opieką prawną obywatela Unii w ramach algierskiej *kafali*, ponieważ to umieszczenie nie stwarza między nimi żadnej więzi pokrewieństwa.

[49] Więcej o specyfice orzeczeń ETPC wydawanych w sprawach cudzoziemców zob. w: A. Szklanny, *Ochrona prawna cudzoziemca w świetle orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka*, Warszawa 2010.

[50] J. Tokarski (red.), *Słownik wyrazów obcych*, Warszawa 1980. Podobnie P. Zientara, *Międzynarodowe migracje o charakterze ekonomicznym: przyczyny, mechanizmy, konsekwencje*, Gdańsk 2012, s. 9.

zjawiska[51]. Zakłada ona podział na migracje dobrowolne i przymusowe, legalne i nielegalne, okresowe, stałe i wahadłowe, wewnętrzne (w obrębie danego państwa) oraz zewnętrzne, a także wewnątrzkontynentalne i międzykontynentalne. Z punktu widzenia socjologii migracja oznacza „ruch ludnościowy z jednego miejsca na drugie, który powoduje zmiany w strukturze społecznej środowiska, z którego ludzie wychodzą oraz środowiska, do którego napływają, a także który przenosi wartości kulturalne z jednego siedliska do drugiego"[52].

Różne też mogą być przyczyny migracji[53]. Zazwyczaj mają one podłoże polityczne lub ekonomiczne, ale także światopoglądowe, a nawet rasowe. Transformacje ustrojowe oraz towarzyszące im przemiany społeczne, polityczne i ekonomiczne, w istotny sposób wpływały na skalę ruchów migracyjnych w Europie. Podejmując próbę periodyzacji nowożytnej migracji europejskiej, należałoby zatem poszukiwać jej początków w XVII, jeszcze w przedprzemysłowym okresie następującym po wojnie trzydziestoletniej. Dalej można ją już dzielić na poszczególne etapy, począwszy od okresu rozwoju przemysłu i handlu na przełomie XVIII i XIX wieku, poprzez okres dalszego rozwoju industrialnego, aż po rok 1914[54]. W okresie międzywojennym i po drugiej wojnie światowej migracja była już zjawiskiem powszechnym, bardzo zróżnicowanym przyczynowo. Bez względu jednak na przyczyny migracji w Europie i na świecie, linia oddzielająca migracje dobrowolne i przymusowe wciąż pozostaje bardzo wyraźna, podobnie jak odpowiadający jej podział na imigrantów i uchodźców.

Definicję imigranta ekonomicznego podaje między innymi J. Białocerkiewicz, określając go jako osobę, która z przyczyn ekonomicznych udaje się dobrowolnie i legalnie do innego państwa, z zamiarem czasowego lub stałego ulokowania ośrodka swych interesów życiowych i ekonomicznych na terytorium obcego państwa[55]. Definicja ta odnosi się jednak wyłącznie do jednej z wielu kategorii imigrantów. Wiadomo bowiem, że nawet wśród imigrantów ekonomicznych znajdują się także imigranci nielegalni. Przyczyn imigracji nie mającej charakteru ekonomicznego może być też bardzo wiele. Do tego należałoby jeszcze dodać cały obszar imigracji przymusowej, w tym głównie o charakterze uchodźczym.

Migracje współczesne w istotny sposób różnią się od migracji dawnych. Analizując te różnice M. S. Zięba[56] wskazuje przede wszystkim na płaszczyzny wymiany informacji, bardziej dostępne obecnie za sprawą rozwoju technologii oraz

---

[51] A. Sakson, *Migracje w XX wieku*, http://jazon.hist.uj.edu.pl/zjazd/materialy/sakson (dostęp: lipiec 2018 r.).

[52] D. Jurczak, *Migracja legalna i nielegalna we współczesnej Polsce*, Warmińsko-Mazurski Kwartalnik Naukowy WSIiE nr 1, Olsztyn 2012, s. 52.

[53] Zob. J. Balicki, Imigranci i uchodźcy w Unii Europejskiej. Humanizacja polityki migracyjnej i azylowej, Warszawa 2012, s. 18-20.

[54] Więcej na temat periodyzacji nowożytnej migracji europejskiej oraz przyczyn tej migracji w: A. Walaszek, *Migracje Europejczyków 1650 – 1914*, Kraków 2007, s. 25-30, *passim*.

[55] J. Białocerkiewicz, *Status prawny cudzoziemca w świetle standardów międzynarodowych*, Toruń 1999, s. 288.

[56] M. St. Zięba, *Zintegrowane podejście do kwestii migracji* [w:] *Migracja – wyzwanie XXI wieku*, *Studia nad migracją, t. 1*, Lublin 2008, s. 15-18.

związane z proliferacją, transformacją i zarazem unifikacją norm, za pomocą których poszczególne państwa próbują „ucywilizować" zjawisko migracji. Ustanawiane w tym celu normy ewoluują od tych o charakterze ekonomicznym i prawnym[57] na rzecz norm chroniących prawa migranta. Autor wskazuje też na wielokulturowość współczesnej migracji, która jego zdaniem miała wcześniej miejsce jedynie w przypadkach migracji ekspansywnych lub przymusowych.

Uwzględniając obecnie obowiązujące przepisy Unii Europejskiej, w tym także przepisy wizowe, można przytoczyć definicję imigranta proponowaną przez I. Wróbel, za którego uznaje ona „obywatela państwa trzeciego, który dobrowolnie udaje się do państwa członkowskiego Unii Europejskiej z zamiarem ustanowienia swojego miejsca zamieszkania na terytorium tego państwa na okres przekraczający trzy miesiące"[58]. Definicje związane z imigracją znajdują się także w Rozporządzeniu (WE) nr 862/2007 z 11 lipca 2007 r. w sprawie statystyk Wspólnoty z zakresu migracji i ochrony międzynarodowej[59]. Zgodnie z treścią art. 2 ust. 1 lit. b) tego rozporządzenia imigracja oznacza „działanie, w wyniku którego osoba ustanawia swoje miejsce zamieszkania na terytorium państwa członkowskiego na okres, który wynosi co najmniej dwanaście miesięcy lub co do którego przewiduje się, że będzie on tyle wynosić, będąc uprzednio rezydentem innego państwa członkowskiego lub państwa trzeciego". Za „obywatela państwa trzeciego" uważa się natomiast „każdą osobę, która nie jest obywatelem Unii w rozumieniu art. 17 ust. 1 Traktatu, w tym bezpaństwowców (art. 2 ust. 1 lit. i). W rozporządzeniu tym zawarto również definicję przesiedlenia (art. 2 ust. 1 lit. s), które oznacza „przekazanie obywateli państw trzecich lub bezpaństwowców, na podstawie oceny konieczności zapewnienia im międzynarodowej ochrony i trwałego rozwiązania ich sytuacji, do państwa członkowskiego, w którym będą mieli prawo zamieszkiwać, korzystając z zapewnionego statusu prawnego". Instytucja ta dotyczy zatem cudzoziemców, w stosunku do których istnieją przesłanki uzasadniające udzielenie im ochrony międzynarodowej, ale którzy z różnych przyczyn przebywają poza terytorium UE.

Bardzo zbliżoną do przesiedlenia jest instytucja relokacji cudzoziemców. W przeciwieństwie do instytucji przesiedlenia dotyczy ona jednak obcokrajowców, którzy pomimo złożenia wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej w jednym z państw członkowskich, z różnych przyczyn nie mogą jednak w tym kraju otrzymać takiej ochrony. Zgodnie z treścią art. 2e Decyzji Rady (UE) z dnia 22 września 2015 r. ustanawiającej środki tymczasowe w obszarze ochrony międzynarodowej na rzecz Włoch i Grecji[60] „relokacja" oznacza przekazanie wnioskodawcy z terytorium państwa członkowskiego odpowiedzialnego za rozpatrzenie wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej, na terytorium innego państwa członkowskiego (państwa relokacji).

---

[57] W ocenie autora znaczenie prawne tych norm odnosi się głównie do podejmowanych w przeszłości prób administracyjnej kontroli migracji, np. poprzez ustalanie dopuszczalnych przez państwo kwot migrantów opuszczających kraj lub przybywających do kraju docelowego.

[58] I. Wróbel, *Wspólnotowe prawo imigracyjne*, Warszawa 2008, s. 61.

[59] Dz. Urz. UE nr L 199/23 z 31.07.2007 r.

[60] Dz. Urz. UE nr L 248/80 z 24.09.2015 r.

Tym samym za „państwo członkowskie relokacji" (art. 2f cyt. decyzji) uznaje się państwo, które staje się odpowiedzialne za rozpatrzenie wniosku cudzoziemca o udzielenie ochrony międzynarodowej, po jego relokacji na terytorium tego państwa.

Co do zasady instytucja ta nie uwzględnia oczywiście indywidualnych oczekiwań poszczególnych wnioskodawców dotyczących preferowanego przez nich kraju relokacji. Wspomniana decyzja przewidywała jednak analizę takich cech wnioskodawców, które mogłyby ułatwić im proces integracji w kraju faktycznej relokacji. Szczególny charakter zawartych w tej decyzji regulacji spowodowany był koniecznością szybkiego rozwiązania kryzysowej sytuacji w basenie Morza Śródziemnego, spowodowanej wyjątkowo intensywnym przepływem migracyjnym w tym regionie. Regulacje te miały zatem działać przede wszystkim na rzecz państw członkowskich „pierwszej linii" i odbywać się w ramach odpowiedzialności i solidarności między państwami członkowskimi UE. Argument, jakoby relokacja była działaniem przymusowym, podejmowanym na ogół wbrew woli wnioskodawców, podnoszony był później przez państwa odmawiające przyjmowania relokowanych cudzoziemców, w tym także przez Polskę. W opinii wydanej w sprawach C-715/17 (Komisja/Polska), C-718/17 (Komisja/Węgry) oraz C-719 (Komisja/Republika Czeska)[61], rzecznik generalny TSUE zaproponowała Trybunałowi, aby orzekł, że odmawiając zastosowania tymczasowego i ograniczonego w czasie mechanizmu obowiązkowej relokacji osób ubiegających się o ochronę międzynarodową, Polska, Węgry i Republika Czeska uchybiły zobowiązaniom, które na nich ciążą na mocy prawa Unii. W ocenie rzecznika niezasadne są bowiem podnoszone przez pozwane państwa argumenty, że wykonanie decyzji relokacyjnych zagroziłoby realizacji przez te państwa ich obowiązków dotyczących utrzymania porządku publicznego i bezpieczeństwa wewnętrznego, zastrzeżonych na mocy art. 72 TFUE do ich wyłącznych kompetencji. Rzecznik podkreśliła, że tego rodzaju zagrożenia mogą dotyczyć jedynie konkretnego wnioskodawcy i jeśli są uzasadnione, pozwalają państwom członkowskim na odmowę jego relokacji. Mechanizmu relokacji nie mogą także hamować przeszkody praktyczne, związane w szczególności z koniecznością weryfikacji wielu osób w krótkim czasie. Rzecznik zwróciła również uwagę, że: „Jednym z elementów poszanowania zasady praworządności jest przestrzeganie

[61] Tekst cytowanej opinii rzecznika generalnego TSUE z dnia 31 października 2019 r. dostępny na stronie internetowej CURIA: http://curia.europa.eu/juris/documents.jsf?num=C-715/17 (dostęp: grudzień 2019 r.). W wyroku z dnia 2 kwietnia 2020 r. TSUE orzekł, że Polska (także Republika Czeska i Węgry), nie podając regularnie, nie rzadziej niż co trzy miesiące, odpowiedniej liczby osób ubiegających się o udzielenie ochrony międzynarodowej, które można szybko relokować na jej terytorium, uchybiła zobowiązaniom, które na niej ciążyły na mocy art. 5 ust. 2 decyzji Rady (UE) 2015/1523 z dnia 14 września 2015 r. ustanawiającej środki tymczasowe w obszarze ochrony międzynarodowej na rzecz Włoch i Grecji i art. 5 ust. 2 decyzji Rady (UE) 2015/1601 z dnia 22 września 2015 r. ustanawiającej środki tymczasowe w obszarze ochrony międzynarodowej na rzecz Włoch i Grecji, a w konsekwencji pozostałym zobowiązaniom dotyczącym relokacji, które na niej ciążyły na mocy art. 5 ust. 4–11 każdej z tych dwóch decyzji (Sprawy połączone C-715/17, C-718/17 i C-719/17).

obowiązków prawnych. Niewykonywanie tych obowiązków z tego powodu, że w konkretnym przypadku mogą być one źle przyjęte lub niepopularne, jest niebezpiecznym pierwszym krokiem w kierunku załamania się uporządkowanego i zorganizowanego społeczeństwa opartego na rządach prawa".

Omawiając problematykę migracji w kontekście tematu tej pracy, należy też zwrócić uwagę na fakt, iż kontrola procesów migracyjnych ma współcześnie przede wszystkim wymiar normatywny. W wymiarze tym na plan pierwszy wysuwają się normy prawa administracyjnego (prawa o cudzoziemcach), o których mowa w dalszej części rozprawy, jak również normy prawa karnego, mające zastosowanie wobec migrantów nielegalnych. Należy jednak mieć na względzie fakt, iż w praktyce wyraźne rozdzielenie zakresu stosowania tych norm nie zawsze jest łatwe. Nielegalna migracja w znaczeniu prawno-karnym związana jest bowiem najczęściej z naruszeniem norm prawa karnego, ustanowionych przez państwo w celu ochrony swej szeroko rozumianej suwerenności i bezpieczeństwa, a co za tym idzie także zasad i procedur związanych z przekraczaniem granic państwowych. Bezprawne przekroczenie granicy nie zawsze musi jednak skutkować odpowiedzialnością karną, albowiem prawo karne przewiduje cały szereg instytucji, które mogą mieć zastosowanie w sytuacji, w której popełnienie czynu pozornie wyczerpującego znamiona przestępstwa było usprawiedliwione szczególnymi okolicznościami[62]. Okoliczności te dotyczą często przymusowych imigrantów, w tym głównie tych poszukujących ochrony międzynarodowej lub np. pokrzywdzonych przestępstwem handlu ludźmi.

W konkretnym przypadku obiektywne ustalenie przyczyn migracji jest równoznaczne z ustaleniem faktycznego statusu imigranta w prowadzonym w jego sprawie postępowaniu administracyjnym. Ustalenia te mogą rzutować na wynik równolegle prowadzonego wobec niego postępowania karnego i odwrotnie. Uwzględniając przedstawione wyżej argumenty należy też jednoznacznie stwierdzić, iż zamienne używanie pojęć „imigrant" i „uchodźca" jest zupełnie nieuzasadnione i wynika na ogół z nieznajomości regulacji umożliwiających przyznanie ochrony międzynarodowej wyłącznie cudzoziemcom spełniającym określone ustawowo kryteria i dopiero po przeprowadzeniu właściwej procedury administracyjnej.

W związku z obserwowanym od kilku lat zjawiskiem masowego napływu do Europy imigrantów pochodzących głównie z krajów Bliskiego Wschodu, Azji i Afryki można odnieść wrażenie, że państwa europejskie stały się przysłowiową Mekką dla cudzoziemców różnych nacji. Przy tej okazji łatwo zauważyć, że w języku potocznym, a także w języku mediów publicznych pojęcia takie jak „cudzoziemcy", „imigranci" i „uchodźcy" używane są zamiennie właśnie dla określenia cudzoziemców, dla których wspólną cechą jest uczestnictwo w masowych ruchach migracyjnych. Nierzadko zdarza się również, że kontekst w jakim używane jest jedno z wymienionych wyżej pojęć

[62] Chodzi przede wszystkim o przewidziane w prawie karnym instytucje wyłączające bezprawność czynu i winę. W przypadku imigrantów bezprawnie przekraczających granicę Rzeczypospolitej Polskiej w celu uzyskania ochrony międzynarodowej lub będących ofiarami handlu ludźmi, podstawę umorzenia prowadzonego postępowania karnego może np. stanowić kontratyp stanu wyższej konieczności.

zależy nie tyle od ustalonego stanu faktycznego lub prawnego, co od poglądów politycznych autora konkretnej wypowiedzi.

W doktrynie prawa międzynarodowego pojęcie azylu nie jest jednoznacznie określone i nie posiada definicji legalnej. Przyjmuje się jednak, że azyl stanowi szczególną formę zezwolenia na wjazd i pobyt cudzoziemca lub bezpaństwowca na teren państwa i udzielenia mu bezpiecznego schronienia przed prześladowaniem lub dyskryminacją[63]. Źródeł powstania tej instytucji należy poszukiwać jeszcze w starożytności, albowiem była ona znana zarówno w starożytnej Grecji, jak i w Państwie Rzymskim tamtego okresu. Wówczas jednak azyl miał głównie charakter sakralny i był udzielany azylantom chroniącym się w szczególnych miejscach kultu religijnego[64]. Nawet jednak w takich miejscach nie wszyscy mogli liczyć na ochronę azylową. Nie mogli z tego prawa korzystać pospolici przestępcy, a zwłaszcza sprawcy umyślnie popełnionych zbrodni. Podstawową cechą odróżniającą azyl od innych form ochrony udzielanej cudzoziemcom jest polityczny charakter ten instytucji. Azylu nie można zatem traktować jako jednej z form udzielania cudzoziemcowi ochrony międzynarodowej, albowiem prawo do jego udzielenia należy do dyskrecjonalnych kompetencji każdego państwa[65].

W płaszczyźnie prawa międzynarodowego regulacje dotyczące azylu można znaleźć w art. 14 Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka i Obywatela z 10.12.1948 r., a także w przyjętej w 1967 r. przez Zgromadzenie Ogólne ONZ Deklaracji o Azylu Terytorialnym[66], zgodnie z którą przyznanie azylu jest aktem o charakterze pokojowym i humanitarnym i jako takie nie może być uznawane za działanie nieprzyjazne, zaś państwo w którym złożono wniosek o azyl zobowiązane jest go rozpatrzyć. Deklaracja podkreśla zarazem suwerenność państwa w rozpatrywaniu wniosków azylowych i konieczność respektowania przez inne państwa udzielonego cudzoziemcowi azylu.

Jednymi z najważniejszych aktów prawa unijnego określających zasady udzielania ochrony międzynarodowej są dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 26 czerwca 2013 r. Dotyczą one wspólnych procedur udzielania i cofania ochrony międzynarodowej (tzw. dyrektywa proceduralna - 2013/32/UE)[67] oraz ustanowienia norm dotyczących przyjmowania wnioskodawców ubiegających się o ochronę międzynarodową (tzw. dyrektywa recepcyjna - 2013/33/UE)[68]. Podstawowe kryteria ochrony do których w treści tych aktów odwołuje się prawodawca zawarte są w Konwencji Genewskiej[69]. Nie ulega zatem wątpliwości, że przedmiotem ich regulacji

---

[63] M. Lis, *Azyl*, [w:] U. Kalina-Prasznic (red.), *Encyklopedia prawa*, Warszawa 1999, s. 45.

[64] W. Mossakowski, *Azyl w późnym Cesarstwie Rzymskim (confugium ad statuas, confugium ad ecclesias)*,Toruń 2000, s. 11.

[65] A. Krakała, *Azyl* [w:] Z. Duniewska (red.), B. Jaworska-Dębska, M. Stahl, *Prawo administracyjne materialne*. *Pojęcia …*, *op. cit*., s. 116.

[66] Tekst dostępny na stronie: http://hrlibrary.umn.edu/instree/v4dta.htm (dostęp: maj 2016 r.).

[67] Dz. Urz. UE nr L 180/60 z 29.06.2013 r.

[68] Dz. Urz. UE nr L 180/96 z 29.06.2013 r.

[69] Konwencja dotycząca statusu uchodźców, sporządzona w Genewie dnia 28 lipca 1951 r. Uzupełnia ją Protokół dotyczący statusu uchodźców, sporządzony w Nowym Jorku 31 stycznia 1967 r. (Dz. U. z 1991 r. nr 119, poz. 515 i 517).

jest status uchodźcy oraz inne formy ochrony międzynarodowej, włącznie z ochroną uzupełniającą. Azyl natomiast, rozumiany jako azyl terytorialny, czasem także jako azyl dyplomatyczny (udzielany najczęściej na terenie placówek dyplomatycznych danego państwa), jako suwerenna decyzja danego państwa motywowana głównie względami politycznymi, nie może być utożsamiany z instytucjami międzynarodowej ochrony cudzoziemców. Zakres ochrony międzynarodowej powinien być zatem definiowany zgodnie z regulacjami zawartymi w Dyrektywie Parlamentu Europejskiego i Rady 2011/95/UE z dnia 13 grudnia 2011 r. w sprawie norm dotyczących kwalifikowania obywateli państw trzecich lub bezpaństwowców jako beneficjentów ochrony międzynarodowej, jednolitego statusu uchodźców lub osób kwalifikujących się do otrzymania ochrony uzupełniającej oraz zakresu udzielanej ochrony[70]. Z treści art. 2 lit. a) tej dyrektywy jednoznacznie wynika, że „ochrona międzynarodowa" oznacza status uchodźcy lub status osoby potrzebującej ochrony uzupełniającej", zaś z treści przepisu zawartego w tym samym artykule pod lit. h) wynika, że "wniosek o udzielenie ochrony międzynarodowej" oznacza wniosek do państwa członkowskiego o ochronę złożony przez obywatela państwa trzeciego lub bezpaństwowca, którego można uznać za osobę ubiegającą sie o status uchodźcy lub status osoby potrzebującej ochrony uzupełniającej, a który nie występuje wyraźnie o inny rodzaj ochrony pozostający poza zakresem stosowania tej dyrektywy i mogący stanowić przedmiot osobnego wniosku.

Omówionym wyżej regulacjom unijnym odpowiadają właściwe przepisy prawa polskiego, które instytucję azylu wyraźnie odróżniają od statusu uchodźcy[71]. Ponieważ obie te instytucje będą jeszcze omawiane w dalszej części rozprawy można tu tylko nadmienić, że status uchodźcy jest w porównaniu do azylu znacznie częściej stosowaną formą ochrony cudzoziemców[72]. Wynika to ze wspomnianego już wcześniej politycznego charakteru instytucji azylu oraz z faktu, iż do jego uzyskania konieczne jest wystąpienie klauzuli generalnej w postaci „ważnego interesu Rzeczypospolitej Polskiej", o czym wyraźnie stanowi art. 90 ust. 1 Ustawy z dnia 13 czerwca 2003 r. o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej (dalej: uCudzO)[73].

---

[70] Dz. Urz. UE nr L 337/9 z 20.12.2011 r. Dyrektywa ta zmieniła min. dyrektywę 2004/83/WE z 29.04. 2004 r. w sprawie minimalnych norm dla kwalifikacji i statusu obywateli państw trzecich lub bezpaństwowców jako uchodźców.

[71] Szerzej na temat instytucji azylu terytorialnego (politycznego) w: B. Kowalczyk, *Polski system azylowy*, Wrocław 2014, s. 101-105.

[72] Według danych UdSC, w 2016 r. (i odpowiednio w pierwszej połowie 2017 r.), status uchodźcy nadano 108 (99) cudzoziemcom, ochroną uzupełniającą objęto 150 (153) cudzoziemców, zaś zgody na pobyt tolerowany udzielono 49 (3) cudzoziemcom. Dla porównania, w latach 2016-2017 status azylanta uzyskało 54 cudzoziemców (obywateli Ukrainy), przy czym wszystkie decyzje w tym zakresie wydano w roku 2016 r. Dane dostępne na stronie internetowej UdSC: https://udsc.gov.pl/statystyki/raporty-okresowe/zestawienia-roczne/ (dostęp: styczeń 2018 r.).

[73] Tekst jedn. Dz. U. z 2019 r., poz. 1666 ze zm.

1.2. Pozycja prawna cudzoziemca na tle transformacji ustrojowych państw europejskich

1.2.1. Ewolucja statusu prawnego cudzoziemca w Europie

Relacje pomiędzy obywatelami konkretnego państwa a cudzoziemcami przebywającymi na jego terytorium w istotnym stopniu uzależnione były zarówno od poziomu rozwoju politycznego, ekonomicznego i terytorialnego tego państwa, jak też od charakteru sprawowanej w tym państwie władzy. W starożytnej Grecji czynniki głównie natury ustrojowej i politycznej doprowadziły do wykształcenia drobnych organizmów państwowych, państw-miast (*polis*), których ustrój społeczny oparty był na systemie rodowym, a ustrój polityczny stopniowo ewoluował, opierając się najpierw o władzę króla i arystokracji, poprzez władzę tyranów i oligarchów, aż do czasów demokracji ateńskiej w 510 r. p.n.e.[74]

Starożytny Rzym także opierał swój ustrój społeczny na systemie rodowym, który dzielił społeczeństwo na pełnoprawnych obywateli (patrycjuszy) oraz niepełnoprawny lud plebejuszy. Podział ten (podobnie jak w Grecji) funkcjonował obok innego, nie mniej ważnego podziału społeczeństwa na ludzi wolnych i pozbawionych jakichkolwiek praw niewolników. W państwie rzymskim wyróżniano także warstwę społeczną „obcych", czyli gości (*hospites*). Z uwagi na fakt, iż byli to ludzie czasowo przebywający na terytorium Rzymu, musieli pozostawać pod opieką obywateli rzymskich. Większe prawa przysługiwały natomiast cudzoziemcom, którzy byli obywatelami państw i miast sprzymierzonych z Rzymem, podlegając jednak prawu kraju swego pochodzenia[75].

Państwo rozumiane jako kraj (*terra*) pojawiło się dopiero w średniowieczu, natomiast termin *stato,* odwołujący się do państwa jako organizacji o określonym położeniu i statusie swoich mieszkańców pojawił się dopiero w XVI wieku we Włoszech[76].

Współczesna doktryna definiuje państwo w rozmaity sposób[77]. Większość z tych definicji uwzględnia jednak stałe cechy państwa, do których należy przede wszystkim terytorium, ludność i suwerenność. Państwo jako organizacja o charakterze politycznym i społecznym dysponuje także przymusem, jako podstawowym atrybutem sprawowanej w państwie władzy. W przeciwieństwie jednak do przemocy rozumianej jako bezprawne stosowanie siły, przymus państwowy ma charakter legalny, albowiem opiera się o stanowione przez państwo normy prawne[78].

---

[74] T. Maciejewski, *Historia powszechna ustroju i prawa*, Warszawa 2007, s. 10-22.
[75] B. Szmulik, M. Żmigrodzki, *Pojęcie, sposoby definiowania oraz cechy państwa* [w:] B. Szmulik (red.), M. Żmigrodzki (red.), *Wprowadzenie do nauki…, op. cit*., s. 13.
[76] *Ibidem*.
[77] Zob. N. Półtorak, *Pojęcie państwa w prawie Wspólnot Europejskich – zarys problemu* [w:] S. Biernat (red.), *Studia prawa Unii Europejskiej w piątą rocznicę utworzenia Katedry Prawa Europejskiego Uniwersytetu Jagiellońskiego*, Kraków 2000, s. 91.
[78] Zob. A. Gryniuk, *Przymus prawny. Studium socjologiczno-prawne*, Toruń 1994, s. 20.

W rozumieniu prawa międzynarodowego państwo traktowane jest jako „suwerenna organizacja terytorialna", przy czym suwerenność oznacza zarówno „niezależność władzy tego państwa od jakiejkolwiek innej władzy", jak też „pełnię i wyłączność władzy sprawowanej przez państwo na jego terytorium, co określane jest jako suwerenność terytorialna lub zwierzchnictwo terytorialne"[79]. Wbrew pozorom pojęcie suwerenności państwa nie jest jednak pojęciem semantycznie klarownym i jednoznacznym. Prawdziwość tej tezy potwierdzają wnioski płynące z obszernej rekonstrukcji tego pojęcia zawartej w monografii R. Kwietnia[80].

Właściwe zrozumienie funkcjonowania współczesnej administracji publicznej nie wydaje się możliwe bez wskazania ustrojowych fundamentów władzy państwowej, szczególnie wobec konieczności przeprowadzenia syntetycznej egzegezy relacji występujących pomiędzy podmiotami sprawującymi w państwie władzę a adresatami tej władzy. Wśród tych ostatnich specyficzną wobec reszty społeczeństwa pozycję bardzo często zajmowali cudzoziemcy.

W okresie średniowiecza, czyli na przełomie IV i V w., ustrój państw ewoluował od monarchii patrymonialnej poprzez skomplikowany system ustroju lennego, aż po okres monarchii stanowej[81]. Początkowo system prawa opierał się głównie o normy prawa zwyczajowego, niepisanego i nacechowanego terytorialnym partykularyzmem. Ulegało ono jednak stopniowemu ograniczeniu w procesie umacniania się władzy monarszej i z czasem zastępowane pisanym prawem tej władzy. Instytucja obywatelstwa zastąpiona została ostatecznie systemem praw i obowiązków wynikających ze stosunków lennych. Uzyskane w toku wewnętrznych walk przywileje stanowe nie pozostawały bez wpływu na sytuację cudzoziemców w poszczególnych państwach. Przykładem takich przywilejów mogą być wydane w 1331 r. przywileje czeskiego króla Jana Luksemburczyka, w których zobowiązywał się między innymi do nieobsadzania urzędów cudzoziemcami. Jeden z najbardziej znanych zbiorów przywilejów tamtego okresu zawiera Wielka Karta Swobód (*Magna Charta Libertatum*), wydana w roku 1215 przez króla Anglii Jana bez Ziemi. Gwarantowała ona swobodę handlu, swobodne przekraczanie granic państwa przez kupców, w tym także cudzoziemskich oraz legalny ich pobyt na terytorium Anglii według „dawnych sprawiedliwych zwyczajów i bez żadnych bezprawnych opłat"[82].

Podobnie, jak rozbicie dzielnicowe monarchii wczesnośredniowiecznych na bardziej lub mniej autonomiczne księstwa następowało w poszczególnych państwach w różnym czasie, tak też w różnych przedziałach czasowych następowała transformacja ustrojowa wprowadzająca stopniowo kolejny ustrój - monarchię stanową[83]. Władze miast uzyskiwały coraz większą autonomię w zakresie ustalania kryteriów, według których możliwe było uzyskanie obywatelstwa miejskiego. W dalszym ciągu

---

[79] Definicje cytowane za: W. Góralczyk, *Prawo międzynarodowe…, op. cit*., s. 123-124.

[80] Szerzej na temat pojęcia suwerenności państwa w: R. Kwiecień, *Suwerenność państwa. Rekonstrukcja i znaczenie idei w prawie międzynarodowym*, Kraków 2004.

[81] Zob. T. Manteuffel, *Historia Powszechna. Średniowiecze*. Wyd. XVI. Warszawa 2012, 6-7.

[82] Tekst w j. ang. dostępny na stronie internetowej: http://www.britannia.com/history/docs/magna2.html (dostęp: sierpień 2015 r.).

[83] T. Maciejewski, *Historia powszechna ustroju…, op. cit.,* s. 156.

funkcjonowały w miastach kategorie prawne osób niepożądanych, w tym głównie przestępców (zwłaszcza tych podlegających ekstradycji), ale też i osób z różnych powodów niegodnych zaufania władz miasta, czy nawet samych tylko społeczności miejskich[84].

Nie można w tym miejscu pominąć także obowiązującego już od XIV w. w Anglii prawa *ius albinagii*. Choć etymologia tego pojęcia nie jest do końca jasna, jest ono bezsprzecznie kojarzone z prawem dotyczącym obcych (podróżników). Pojęcie to najprawdopodobniej pochodzi od łacińskiego *alibi natus* (gdzie indziej urodzony). Według tego prawa władca mógł zatrzymać zarówno ruchomy, jak i nieruchomy majątek zmarłego cudzoziemca. Oznaczało to pozbawienie cudzoziemców prawa do dziedziczenia po zmarłych krewnych i to nawet wówczas, gdy zmarły był cudzoziemcem naturalizowanym[85].

Od prawa tego zdarzały się oczywiście wyjątki. Takim wyjątkiem był przywilej nadany przez Ludwika VII kupcom hanzeatyckim, uwalniający ich od zakazu dziedziczenia[86]. Podobne przywileje przyznawane były różnym kategoriom cudzoziemców, zazwyczaj tym, którzy pozytywnie wpływali na rozwój gospodarczy państwa albo jak miało to miejsce we Francji za czasów Franciszka I (1494 – 1547) – cudzoziemskim żołnierzom zaciąganym do armii francuskiej.

Prawo *ius albinagii* nie dotyczyło dyplomatów (ambasadorów i posłów). Zostało ono w późniejszym okresie złagodzone przez *ius detractus*, czyli prawo zezwalające władcy na zatrzymanie części majątku wywożonego przez cudzoziemca za granicę lub przejęcie majątku po zmarłym cudzoziemcu, jeśli ten nie pozostawił po sobie testamentu ani uprawnionych do dziedziczenia krewnych.

U schyłku średniowiecza idea państwa utożsamiana była z dobrem publicznym, którym władca powinien zarządzać nie tylko jako monarcha, ale także jako prawodawca, administrator, a nade wszystko reprezentant państwa, rozumianego jako „osoba prawna”[87]. Obywatelskie prawa miejskie ustępowały obywatelstwu ogólnopaństwowemu, tworząc zarazem fundamenty jednorodnego etnicznie państwa narodowego. Obywatelstwo miejskie zastępowane było zatem stosunkiem poddaństwa wobec monarchy.

W monarchii absolutnej, nazywanej także „państwem policyjnym”, król był uznawany jedynym sędzią, a sądownictwo w zdecydowanej większości miało charakter delegowanych przez niego kompetencji, realizowanych przez odpowiednio umocowanych urzędników i sędziów. Jak pisała D. Janicka „władza absolutna <dbała> o dobro poddanych nawet wbrew ich woli, ingerując w stosunki prywatne w sposób

---

[84] P. Dąbrowski przytacza przykłady kategorii osób, które nie posiadając praw miejskich były uznawane za *„persona non grata”* i w konsekwencji usuwane z miasta. Zaliczali się do nich przede wszystkim Cyganie i Żydzi, ale czasami również osoby o odmiennym wyznaniu - P. Dąbrowski, *Cudzoziemiec niepożądany…, op. cit.,* s. 36-43.

[85] J. Barcik, T. Srogosz, *Prawo międzynarodowe publiczne*, Warszawa 2014, s. 17, K. Sójka-Zielińska, *Historia prawa*, Warszawa 2000, s. 131.

[86] T. A. Walker, *A History of the Law of Nations*, Cambridge 1899, s. 237.

[87] M. Wąsowicz, *Historia ustroju…, op. cit.,* s. 101-104.

nieograniczony”[88]. Istotny wpływ na kształt ówczesnej polityki prowadzonej wobec cudzoziemców miała bez wątpienia doktryna merkantylizmu[89] i związane z nią dążenia pronatalistyczne, mające także wymiar proimigracyjny, zwłaszcza jeśli imigranci byli ludźmi majętnymi. Asumptem do wdrażania takich rozwiązań były także nierzadko czynniki leżące w sferze polityki zagranicznej[90]. Ostatecznie, na kanwie racjonalizmu i laicyzmu oraz praw natury rozumianych jako niezależne od religii ani postanowień władzy źródło praw przysługujących od urodzenia każdemu człowiekowi, monarchia absolutna przeobrażała się stopniowo w monarchię oświeconą.

W wieku XIX ustrój wielu państw tamtego okresu oparty był na konstytucji regulującej głównie ustrój organów władzy państwowej oraz ich kompetencje, a także prawa i wolności obywateli. Samo pojęcie „konstytucji” bywa także używane w znaczeniu szerszym (rzeczywistym), odnoszącym się do obowiązującego w państwie układu sił społecznych[91].

Ideologicznym fundamentem konstytucjonalizmu były teorie umów społecznych, zakładające organizację społeczeństwa opartą na swoistej umowie określającej prawa obywateli i uprawnienia władzy[92]. Immanuel Kant (1724 – 1804) wyraźnie rozróżniał przynależność państwową, funkcjonującą według podziału na cudzoziemców i ludność miejscową. Obywatelstwo pojmował głównie jako możliwość korzystania z pełni praw i stanowienia samego prawa. Tak rozumiane obywatelstwo przynależne było jedynie tzw. obywatelom aktywnym (czynnym), a o jego uzyskaniu decydować miał cenzus majątkowy. Pozostali (bierni) obywatele, choć prawu podlegali, w przeciwieństwie do tych pierwszych sami stanowić go nie mogli[93].

Obywatelstwo w okresie rewolucji francuskiej było instytucją nie odwołującą się wyłącznie do „prawa krwi” lub „prawa ziemi”, ale przede wszystkim do subiektywnie ocenianych przez ówczesne władze znamion narodowości[94]. Poza marginesem obywatelstwa rozumianego także jako możliwość stanowienia prawa i zarazem podlegania temu prawu znaleźli się także cudzoziemcy, którzy nie mogli w pełni uczestniczyć w życiu politycznym i społecznym kraju.

Jeszcze bardziej postępowy charakter miała ustawa zasadnicza uchwalona przez Konwent Narodowy 24 czerwca 1793 r., Pomimo, że nigdy nie weszła w życie, jej

---

[88] D. Janicka, *Ustrój administracji w nowożytnej Europie*, Toruń 2002, s. 19.

[89] Za twórcę merkantylizmu, doktryny głoszącej, że siła władcy zależy od ekonomicznej kondycji państwa, uważa się J. B. Colberta, francuskiego polityka, reformatora systemu podatkowego i ministra finansów za rządów Ludwika XIV.

[90] Przykładem takich działań był edykt poczdamski, wydany przez elektora pruskiego Fryderyka Wilhelma, na mocy którego uchodźcy hugenoccy bez przeszkód mogli emigrować z Francji do Brandenburgii. Więcej na ten temat w: J. Wiśniewski, *Początki układu kapitalistycznego 1713–1805* [w:] G. Labuda (red.), *Dzieje Szczecina*, t. II, Warszawa-Poznań 1985, s. 462.

[91] Takiego określenia konstytucji używał min. F. Lassale (1825 – 1864), niemiecki polityk i pisarz.

[92] Zwolennikami tych koncepcji był min. T. Hobbes (1588 - 1679), J. Locke (1632 – 1701), czy też J.J. Rousseau (1712 – 1778), choć każdy z nich inaczej postrzegał źródło władzy państwowej. Dla Hobbesa np. suwerenem był monarcha absolutny, dla Rousseau – szeroko rozumiane społeczeństwo.

[93] U. K. Preuß, *O teoretyczno-konstytucyjnym pojęciu obywatela we współczesnym społeczeństwie* [w:] B. Markiewicz (red.), *Obywatel. Odrodzenie pojęcia*, Warszawa 1993, s. 87.

[94] Zob. K. Trzciński, *Obywatelstwo w Europie. Idea i jej wyraz formalny w perspektywie historycznej*, Studia Europejskie 2/2002, s. 59-61.

regulacje należy uznać za najbardziej postępowe w owym czasie. Dostępność do pełni praw politycznych uzależniała ona jedynie od wieku i płci. Z praw obywatelskich mógł korzystać także cudzoziemiec, który ukończył dwadzieścia jeden lat, jeśli spełnił przynajmniej jeden z określonych przez konstytucję warunków, do których zaliczało się zamieszkiwanie na terenie Francji nie krócej niż rok, posiadał własnego źródło dochodów, nabycie na własność nieruchomości, zawarcie związku małżeńskiego z obywatelką Francji, adopcję dziecka albo posiadanie na utrzymaniu osoby w podeszłym wieku. Dodatkowo każdy cudzoziemiec mógł otrzymać francuskie obywatelstwo w wyniku uznania przez władze jego zasług położonych dla ludzkości. W zakresie dotyczącym stosunków międzynarodowych, konstytucja ta odnosiła się też do sytuacji prawnej azylantów. W artykule 120 stwierdzała ona, że: „Lud francuski (…) daje przytułek cudzoziemcom wydalonym ze swojej ojczyzny z powodu walki o wolność – odmawia go tyranom”[95].

Rozwiązania zawarte w konstytucjach francuskich zostały później wykorzystane w działaniach kodyfikacyjnych, prowadzących min. do powstania znanego do dziś Kodeksu cywilnego[96]. Gwarantował on cudzoziemcom legalnie przebywającym na terenie kraju korzystanie ze wszystkich praw cywilnych, zastrzegając jednak ich odpowiedzialność przed sądami francuskimi z tytułu umów zawieranych z obywatelami francuskimi (także za granicą), a nawet umów zawieranych za granicą z innymi cudzoziemcami.

Przepisy Kodeksu Napoleona nie były jednak całkowicie przyjazne cudzoziemcom. Wiek XIX był bowiem wiekiem intensywnych migracji o podłożu zarówno politycznym, jak też ekonomicznym. Nowo powstałe państwa narodowe uszczelniały granice przed napływem imigrantów, wprowadzając konkretne rozwiązania prawne dotyczące zarówno kontroli wjeżdżających do kraju cudzoziemców, jak też ich ekspulsji[97]. Przykładem takich regulacji była angielska ustawa o cudzoziemcach (*Aliens Act*) uchwalona przez parlament Wielkiej Brytanii w 1793 r. Miała ona głównie na celu kontrolę uchodźców przybywających na wyspy po rewolucji francuskiej. Ustawa nakładała obowiązek rejestracji cudzoziemców przyjeżdżających do Anglii, którego dokonywał właściwy miejscowo sędzia pokoju. Przewidywała także możliwość natychmiastowej deportacji cudzoziemców naruszających przepisy administracyjne bądź popełniających przestępstwo, bez możliwości przyjmowania kaucji lub znanego w ówczesnym prawie poręczenia majątkowego (*mainprise*).

Stopniowo rozwijana idea społeczeństwa obywatelskiego stała się ostatecznie fundamentem liberalnej demokracji, zmierzając ostatecznie do przyznania pełni praw

---

[95] I. Jaworski, *Konstytucja Jakobińska z 1793 r.*, Czasopismo Prawnicze i Ekonomiczne, Kraków 1923, nr 1-6, s. 64.

[96] *Kodex Napoleona*, Warszawa 1813 (ze zbiorów Biblioteki Uniwersyteckiej im. J. Giedroycia w Białymstoku).

[97] Szerzej na temat wybranych regulacji prawnych o charakterze migracyjnym w państwach europejskich XIX i XX w. [w:] P. Dąbrowski, *Cudzoziemiec niepożądany, op. cit*., s. 44-53.

politycznych obywatelom[98]. W okresie tym należy zatem poszukiwać źródeł idei partycypacji, rozumianej jako dążenie do umożliwienia społeczeństwu bezpośredniego wpływu na działania administracji[99]. To wreszcie okres, w którym powstaje samorząd terytorialny i specjalny, a administracja terenowa podlega podziałowi na rządową i samorządową[100]. Pierwsza połowa wieku XX to okres dalszej hermetyzacji państw europejskich, stopniowo uszczelniających granice i reglamentujących prawo wjazdu na swoje terytorium. Obie wojny światowe wywołały bowiem cykliczne fale migracji ludności, co wymagało pilnego wprowadzenia rozwiązań prawnych i to zarówno w sferze prawa wewnętrznego, jak też międzynarodowego. Nie do przyjęcia były bowiem sytuacje, w których tych samych uchodźców formalnie traktowano jako wrogich, faktycznie zaś – jako cudzoziemców przyjaznych. Do takiej kategorii należeli np. Żydzi będący obywatelami niemieckimi, emigrujący do Wielkiej Brytanii w czasie II wojny światowej. Formalnie posiadali bowiem status obywateli wrogiego państwa, będąc faktycznie przyjacielsko nastawieni do władz udzielających im schronienia[101].

1.2.2. Status prawny cudzoziemca na ziemiach polskich do 1919 r.

Znana na całym świecie polska tradycja gościnności utrwalona od wieków w przysłowiu „Gość w dom – Bóg w dom" sugeruje, jakoby obcy od zawsze traktowani byli na ziemiach polskich w sposób szczególny. Mało kto kojarzy cytowane wyżej przysłowie z jego korzeniami tkwiącymi prawdopodobnie w czasach archaicznych, a które wyrosnąć mogły z pogańskich jeszcze wierzeń, w myśl których obcy to nie tyle wróg, co dziwny i tajemniczy odmieniec, być może nawet przysłany przez samych bogów[102]. Nawet jednak przyjmując, że pozytywny staropolski stosunek do obcych miewał czasami charakter nieco irracjonalny i głęboko osadzony w prawie zwyczajowym, trzeba zarazem przyznać, że w niejednakowym stopniu dotyczył on wszystkich obcych, a już na pewno nie wszystkich cudzoziemców. W tym zakresie słowiańskie państwa plemienne, a później szczepowe, nie różniły się wiele od innych wspólnot etnicznych, w tym także od powstałych wcześniej państw germańskich[103]. Czas, w którym z plemion lechickich powstawało zjednoczone przez Piastów państwo polskie, to czas obowiązywania prawa zwyczajowego, stosowanego według zasady

---

[98] Za głównych ideologów liberalnej demokracji uważa się min. francuskiego myśliciela i socjologa Alexisa de Tocqueville (1805-1859) oraz angielskiego filozofa, polityka i ekonomistę Johna Stuarta Milla (1806 – 1873).

[99] E. Knosala, *Zarys nauki administracji*, Warszawa 2010, s. 62-63.

[100] S. Mazur, *Historia administracji publicznej* [w:] R. Hausner (red.), *Administracja publiczna, Wyd. II,* Warszawa 2003, 2005, s. 52.

[101] Zob. M. Jońca, *„Przyjazny cudzoziemiec". Ucieczka i długa droga Adolfa Bergera do Stanów Zjednoczonych (1938 – 1942)* [w:] J. Zabłocki (red.) *Zeszyty Prawnicze UKSW nr 11.1*, Warszawa 2011, s. 129-130.

[102] Szerzej na temat sakralnego stosunku do obcych w tradycyjnych kulturach – P. Grochowski, *Dziady. Rzecz o wędrownych żebrakach i ich pieśniach*, Toruń 2009, s. 38-41.

[103] M. Szczaniecki, *Powszechna historia państwa i prawa*, Warszawa 2003, s. 45-49.

osobowości, która ponad miejsce zamieszkania przedkładała tożsamość personalną określonej osoby[104].

Wieki średnie w Polsce to okres ewolucji relacji panujących pomiędzy cudzoziemcami a panującymi i całym ówczesnym społeczeństwem stanowym. We wczesnym średniowieczu cudzoziemcy pozbawieni byli zdolności prawnej. W późniejszym okresie obdarzano ich coraz częściej licznymi przywilejami. Na nierówną i stosunkowo niską pozycję cudzoziemców w dawnej Polsce wskazują rozliczne regulacje prawne. Odnosząc je do prawa karnego należałoby przytoczyć tutaj definicję tzw. główszczyzny, czyli kary pieniężnej płaconej przez sprawcę za zabicie określonej osoby. W średniowiecznej Europie kara ta była powszechna, choć znacznie zróżnicowana. Księga Elbląska, nazywana także *„Najstarszym Zwodem Prawa Polskiego”* zawierała spis polskiego prawa zwyczajowego sporządzony w języku niemieckim na przełomie XIII i XIV wieku dla potrzeb sądownictwa państwa zakonnego[105]. Wśród wielu kazuistycznych przepisów dot. między innymi prawa karnego, znajdowały się w niej także przepisy precyzyjnie określające wysokość główszczyzny[106]. Przepisy te wskazywały zatem na niższy poziom ochrony prawnej cudzoziemców i były zgodne z panującym wówczas prawem kaduka (*ius caducum*). Ta wywodząca się jeszcze z prawa rzymskiego instytucja oznaczała spadek, który z powodu braku testamentu albo spadkobierców ostatecznie przypadał władcy[107].

W Polsce wczesnego średniowiecza cudzoziemcy przychylnie byli traktowani na dworach książęcych, jako że w przeciwieństwie do miejscowej magnaterii byli często lepiej wykształceni oraz przygotowani do wykonywania powierzanych im funkcji. Podobnie przedstawiała się sytuacja w innych państwach słowiańskich. Czeski książę Brzetysław II mianując biskupem praskim Niemca Hermana ujął to w taki oto sposób: „Ponieważ jest cudzoziemcem, bardziej będzie pożyteczny Kościołowi: nie będzie go zubożać rodzina, nie będzie go obciążać troska o dzieci, nie obrabuje go gromada krewnych, cokolwiek skądkolwiek mu przybędzie”[108]. Z czasem dało się jednak

---

[104] *Ibidem*, s. 39.

[105]Najnowsze wydanie dot. Księgi Elbląskiej z 1995 roku Józefa Matuszewskiego i Jacka Matuszewskiego oparte jest na fotokopii fragmentu manuskryptu. Składa się z 29 nienumerowanych artykułów dotyczących organizacji sądów, postępowania sądowego, prawa karnego, spadkowego i sądów bożych (ordaliów), a także przepisów dot. zbiegostwa chłopów i nakładanych na nich ciężarów feudalnych. - J. Matuszewski, J. Matuszewski, *Najstarszy Zwód Prawa Polskiego*, Łódź 1995.

[106] Zależała ona od miejsca popełnienia zabójstwa, okoliczności mu towarzyszących, a nade wszystko od tego, jaki był status ofiary. Z treści art. 8.2. wynikało np., że: „Jeśli zabitym jest rycerz albo kupiec, zań płaci on 50 grzywien. Za Niemca, którego Polacy nazywają gościem, płaci 30 grzywien”. W treści art. 15.2 znalazł się natomiast przepis następujący: „Jeśli ktoś zabije gościa na drodze publicznej, to wynagradza za nieboszczyka 50 grzywnami” i dalej w art. 15.3: „Biorą je krewni zabitego. Jeśli on tam nie ma krewnych, wówczas zabiera je władca”.

[107] Jak pisał Z. Gloger: „Spadek zaś po bezdzietnym cudzoziemcu stawał się zawsze kadukiem z tej zasady, że dorobkowy majątek pozostać winien w kraju i dopiero uchwała z r. 1768 przyznała prawa spadkowe krewnym zagranicznym takie, jak krajowcom, tylko z trzyletnim przedawnieniem” (…) „Cudzoziemcy kaduków otrzymywać nie mogli”. Z. Gloger, *Encyklopedia staropolska ilustrowana*, t. 2, Warszawa 1901, s. 302-303.

[108] B. Zientara, *Cudzoziemcy w Polsce X – XV wieku: ich rola w zwierciadle polskiej opinii średniowiecznej* [w:] Z. Stefanowska (red.), *Swojskość i cudzoziemszczyzna w dziejach kultury polskiej*, Warszawa 1973,

zauważyć, że stany wyższe, zwłaszcza rycerstwo i duchowieństwo, coraz częściej przyjmowały wobec przybyszów postawy ksenofobiczne. Dotyczyło to głównie Niemców, którzy nie dość, że byli na ogół majętni i co za tym idzie wpływowi, w przeciwieństwie do innych nacji zawsze dbali o zachowanie swojej odrębności. Inaczej rzecz przedstawiała się w środowiskach wiejskich i małomiasteczkowych, w których cudzoziemcy asymilowali się znacznie szybciej, kuszeni też wieloma przywilejami[109].

W czasach piastowskich przywilej miał najczęściej charakter indywidualnego aktu woli władcy. Z czasem obok przywilejów indywidualnych, władcy coraz częściej przyznawali przywileje o charakterze generalnym. Przywileje te, mając już charakter prawny, obejmowały poszczególne miasta, stany społeczne, a nawet grupy etniczne. Podział ten był już dobrze widoczny w XIV wieku, o czym pisano w znanym dziele prawniczym tamtego okresu pt. „*Summa legum levis brevis et utilis"*, podkreślając zarazem trwałość przywilejów generalnych przyznawanych określonej wspólnocie: „*Species privilegium sunt due, unum generale, aliud speciale. Generale est, quod conceditur communitati, et illud est perpetuum*[110]. Cudzoziemcy nie mogli co do zasady korzystać z tych samych, co polska szlachta przywilejów. Odmawiano im także prawa do piastowania niektórych urzędów. Przywilej koszycki nadany w 1374 r. polskiej szlachcie przez króla Ludwika Węgierskiego gwarantował szlachcie obsadzanie urzędów (głównie starosty) tylko Polakami, a urzędów grodzkich (kasztelana) tylko szlachtą danej dzielnicy. Poza tym państwo polskie przełomu XIII i XIV w. to państwo kilku równolegle funkcjonujących porządków prawnych. Staropolskie zwyczajowe prawo piastowskie stawało się z czasem stanowym prawem szlacheckim, natomiast wśród mieszczan i ludności wiejskiej obowiązywały głównie normy prawa niemieckiego[111].

Cudzoziemiec będący stroną postępowania sądowego znajdował się w dużo gorszej sytuacji prawnej, niż osoba miejscowa. W wielu wypadkach musiał on przed wydaniem wyroku wnieść poręczenie gwarantujące niezwłoczne wykonanie tego wyroku. Czasami jednak stosowano wobec cudzoziemców przepisy prawa miejscowego, które gwarantowały szybkie zakończenie procesu. Wobec kupców cudzoziemskich prawo do natychmiastowego sądu wprowadzone zostało przez króla Zygmunta Augusta w roku 1565 i nazywane było „prawem gościnnym"[112].

W okresie Rzeczypospolitej Obojga Narodów na rozwój administracji istotny wpływ miał przede wszystkim fakt, iż w przeciwieństwie do wielu innych,

---

s. 14, cyt. za: M. Kosman, *Rzeczpospolita mniejszości narodowych i etnicznych od Piastów do XX wieku*, Przegląd Zachodni nr 3, 2013 r., s. 8.

[109] M. Kosman, *Rzeczpospolita mniejszości…, op. cit.,* s. 11.

[110] *Die 'Summa legum brevis levis et utilis' des sogenannten doctor Raymundus von Wiener-Neustadt*, Hrsg. A. Gal, Weimar 1926, s. 142., cyt. za: W. Uruszczak, *Species privilegium sunt due, unum generale, aliud speciale. Przywileje w dawnej Polsce,* Studia z dziejów Państwa i Prawa polskiego nr 11, Kraków 2008, s. 20.

[111] Zob. D. Makiłła, *Historia prawa w Polsce*, Warszawa 2008, s. 107.

[112] Z. Gloger, *Encyklopedia staropolska…, op. cit*., s. 114.

wspomnianych wcześniej państw europejskich Polska nie korzystała z ustrojowego dorobku monarchii absolutnej, ani też monarchii konstytucyjnej[113].

W latach 1454 – 1573 w Polsce obowiązywał ustrój określany jako „demokracja szlachecka". Sytuacja cudzoziemców przebywających w tym okresie na terenie Korony wyglądała bardzo różnie. Co do zasady nie mogli oni liczyć na te same przywileje, które przyznawane były szlachcie polskiej[114]. W drugiej połowie XVI w. wprowadzono instytucję indygenatu, polegającą na uznaniu obcego szlachectwa i nadaniu obcemu rodowi szlacheckiemu przywilejów krajowych. Indygenat zrównywał tym samym prawa cudzoziemskiego szlachcica ze szlachtą krajową. Występował on jednak w dwojakiej formie: jako indygenat szlachecki, o który ubiegali się cudzoziemcy oraz tzw. skartabelat, czyli instytucja przyznania statusu szlachcica osobie pochodzącej z niższego stanu. W tamtym okresie w Polsce obowiązywało prawo krwi, które za cudzoziemskie uznawało dzieci cudzoziemców urodzone w Polsce i odwrotnie – za „krajowców" dzieci urodzone za granicą z polskiego obywatela.

Przyjęcie w 1573 r. na sejmie elekcyjnym Artykułów henrykowskich znacznie ograniczyło władzę królewską[115]. Znalazł się w nich także przepis uniemożliwiający obsadzanie urzędów osobami obcymi, tj. nie zamieszkałymi na danym terenie, w tym także cudzoziemcami: „Urzędy koronne obojga narodu w całe zachowane być mają, [...] ludziom statecznym, godnym i zasłużonym obojga narodu, a nie obcym, gdybykolwiek wakowały, powinni będą dawać [...]"[116]. Artykuły henrykowskie weszły później w skład podstawowych zasad ustrojowych państwa w XVII i XVIII w. określanych mianem praw kardynalnych[117]. Utrzymując przywileje krajowej szlachty, gwarantowały one równość wobec prawa wszystkim obywatelom Rzeczypospolitej, w tym też cudzoziemcom i pozostałym osobom przebywającym na terenie kraju. Potwierdzały również zasadę *neminem captivabimus*, która chronić miała nie tylko polską szlachtę, ale również mieszczan i cudzoziemców posiadających status posesjonatów[118].

---

[113] Pomimo niekwestionowanego historycznie znaczenia Konstytucji uchwalonej na Sejmie Czteroletnim 3 maja 1791 r., tylko 14-miesięczny okres jej funkcjonowania nie mógł w istotny sposób wpłynąć na przeobrażenia ustrojowe państwa polskiego.

[114] Gdański historyk G. Lengnich tak pisał o sytuacji prawnej cudzoziemców: „To, co dotąd się rzekło (o przywilejach szlacheckich – przyp. P.J.), nie wszystkiej Szlachty, lecz tylko rodowitej się tyczy; ci bowiem, co jako cudzoziemcy w Polsce bawią, lub też się w kraju z ojca cudzoziemca urodzili, nie są bynajmniej uczestnikami praw tych, lecz muszą być wprzód przez publiczną ustawę między krajowców policzeni". G. B. Lengnich, *Prawo pospolite Królestwa Polskiego*, Kraków 1836, s. 212.

[115] Artykuły henrykowskie - polsko-litewskie akty prawne ustalające zasady ustrojowo-prawne państwa. Przyjęte przez sejm elekcyjny w 1573 r. uzależniały króla od szlachty, utrzymywały przywileje szlacheckie i instytucję wolnej elekcji, wprowadzały swobodę wyznania, a także poddawały kontroli sejmowej politykę wewnętrzną i zewnętrzną państwa. W przypadku złamania przez króla podjętych zobowiązań, pozwalały na wypowiedzenie mu posłuszeństwa.

[116] Z. Kaczmarczyk, *Volumina Legum*, t. II, s. 897-901;, Biblioteka Źródeł Historycznych I, Poznań 1946, s. 3-17.

[117] Prawa kardynalne uchwalono po raz pierwszy w formie odrębnej ustawy w 1768 r. Gwarantowane były też przez państwa rozbiorcze w 1775 r., a w okresie Sejmu Czteroletniego miały charakter ustawy ustrojowej.

[118] Zob. H. Dippel, *Polskie dokumenty konstytucyjne 1790 – 1848* [w:] A. Tarnowska (red.), *Constitutions of the World from the late 18th Century to the Middle of the 19th Century*, München 2008, s. 32-33.

Do XVIII w. cudzoziemcy przebywający w Polsce podlegali wspomnianemu już wcześniej prawu *ius albinagii*, a później *ius detractus*. Nie mogli więc nabywać dóbr ziemskich na własność. Posiadane nieruchomości zobowiązani byli sprzedać. Spadkobiercami cudzoziemca mogły być tylko osoby zamieszkałe na terenie Rzeczypospolitej. W innym wypadku majątek przechodził na własność panującego. Od roku 1590 na cudzoziemcach wywożących majątek za granicę ciążył obowiązek pozostawienia w kraju jego dziesiątej części[119].

W okresie rozbiorów na terenach poszczególnych zaborów prawo staropolskie było stopniowo zastępowane prawem państw zaborczych. Był to proces długotrwały i nie sprowadzał się bynajmniej do całkowitej derogacji prawa polskiego, zwłaszcza w odniesieniu do faktów prawnych zaistniałych przed zaborami. W okresie tym prawo polskie pozostawało w różnych relacjach do prawa państw zaborczych, a zakres wzajemnego oddziaływania norm poszczególnych systemów prawa podlegał ciągłym zmianom[120]. Do najważniejszych aktów prawa cywilnego państw zaborczych, którym podlegali zarówno obywatele polscy, jak też zamieszkali w poszczególnych zaborach cudzoziemcy zaliczyć należy: w zaborze pruskim - niemiecki kodeks cywilny z 1896 r., (BGB), w zaborze austriackim – austriacki kodeks cywilny z 1811 r., (ABGB), a w zaborze rosyjskim – rosyjski kodeks z 1835 r. (Zbiór Praw). Możliwość „wypędzenia" cudzoziemca z kraju przewidywał obowiązujący w zaborze pruskim Landrecht pruski z 1794 r.[121]

Na terenie utworzonego w 1807 r. Księstwa Warszawskiego obowiązywała konstytucja, którą nadał Księstwu Napoleon. Przyznawała ona prawo sprawowania urzędów cywilnych, duchownych lub sądowych wyłącznie obywatelom Księstwa. Źródłem prawa cywilnego był wprowadzony w roku 1808 Kodeks Napoleona, obowiązujący równolegle z francuskim kodeksem procedury cywilnej. Przepisy tego kodeksu gwarantowały równość praw prywatnych, ograniczając prawa cudzoziemców, które mogły być im przyznawane tylko na zasadzie wzajemności w stosunku do państwa pochodzenia cudzoziemca, jeśli państwo to gwarantowało takie same prawa obywatelowi francuskiemu. W praktyce jednak w Księstwie Warszawskim nie przestrzegano tej zasady, ułatwiając cudzoziemcom osiedlanie się, głównie przez wzgląd na trudną sytuację gospodarczą i konieczność rekrutacji do rozbudowywanej armii[122]. Dekret księcia warszawskiego Fryderyka Augusta z 19 grudnia 1807 r. o uzyskaniu i utracie praw obywatelskich w art. 2 ust. 2 przewidywał możliwość uzyskania przez cudzoziemca obywatelstwa Księstwa przez nadanie królewskie,

---

[119] D. Makiłła, *Historia prawa…, op. cit*., s. 186.

[120] J. Maziarz, *Biegły sądowy z zakresu historii prawa*, Wydawnictwo UJ, Kraków 2014, s. 97-105

[121] Landrecht pruski (Powszechne prawo krajowe dla państw pruskich), Część II, Tytuł XX (O występkach i karach), Oddział I, § 4 stanowił: *„Rozmyślni żebracy, włóczęgi i tułacze winni być znagleni do pracy, a gdy są do niej niezdolnymi w sposób słuszny opatrzeni, lub jeżeli są cudzoziemcami, z kraju wypędzeni"*, M. Kallas, M. Krzymkowski, *Historia ustroju i prawa w Polsce 1772/1795-1918, Wybór źródeł,* s. 387.

[122] D. Makiłła, *Historia prawa…, op. cit*., s. 396.

na wniosek zainteresowanego[123]. Podobnie stanowiła Konstytucja Wolnego Miasta Krakowa i jego okręgu z 15 lipca/11 września 1818 r., która także brała w opiekę cudzoziemców tam mieszkających oraz gwarantowała im prawa społeczne i polityczne po upływie 5-letniego okresu zamieszkania i „nienagannym się sprawowaniu". Kolejna konstytucja tego miasta z 29 lipca 1833 r. prawa te utrzymywała[124].

Po klęsce Napoleona z Rosją w 1812 r.. Na mocy postanowień kongresu wiedeńskiego z 1815 r. powstało wówczas Królestwo Polskie, połączone unią realną z Rosją. Konstytucja Królestwa przewidywała możliwość obsadzania urzędów cywilnych, publicznych i wojskowych wyłącznie przez Polaków, a pozostałych urzędów tylko przez posesjonatów. Cudzoziemiec mógł się ubiegać o sprawowanie urzędu publicznego, jeśli „nienagannie" zamieszkiwał w Królestwie przez co najmniej 5 lat, stał się właścicielem nieruchomości, opanował język polski i ostatecznie poddał się naturalizacji. Konstytucja gwarantowała cudzoziemcom równość wobec prawa i swobodę przekraczania granic zgodnie z obowiązującymi przepisami, prawo nabywania nieruchomości gruntowych[125] oraz wspomniane już prawo do naturalizacji. Król mógł także w drodze indywidualnej decyzji albo na wniosek Rady Stanu dopuścić cudzoziemców „z zdolności znakomitych" do sprawowania urzędów publicznych[126].

Uchwalony w roku 1825 kodeks cywilny Królestwa Polskiego[127] miał zastosowanie do wszystkich nieruchomości znajdujących się na terenie Królestwa, także tych będących własnością cudzoziemców (art.3). W treści art. 9 znalazły się przepisy regulujące możliwość uzyskania obywatelstwa Królestwa[128]. Poważne ograniczenia praw cywilnych cudzoziemców zawierał art. 11 kodeksu. Zakazywał on cudzoziemcom przenoszenia prawa własności (odstępowania dóbr), sprawowania opieki nad Polakami oraz występowania w charakterze świadków w trakcie sporządzania aktów urzędowych.

---

[123] Cytowany przepis przewidywał taką możliwość wobec każdego cudzoziemca: *„(…) który by się zasłużył krajowi, który by mu poświęcał talenta, lub przemysł użyteczny, który by znaczne poczynił założenia, i który by od roku był zamieszkały"*, M. Kallas, M. Krzymkowski, *Historia…, op. cit.,* s. 64.

[124] *Ibidem*, s. 183 i s. 191-192.

[125] W treści art. 5 Konstytucji Królestwa Polskiego z 13/25 maja 1815 r. znalazł się przepis, na mocy którego: *„Każdy cudzoziemiec jakiegokolwiek bądź stanu i kraju jak tylko stanie nogą na ziemi Królestwa Polskiego, używać będzie równie z innymi mieszkańcami opieki praw i korzyści, przez te prawa zapewnionych. Będzie mógł pozostać w kraju, wyjść z niego i do niego powrócić. Będzie mógł nabyć w kraju własność gruntową i wtedy ubiegać się o uzyskanie indygenatu"*, M. Kallas, M. Krzymkowski, *Historia…, op. cit.,* s. 93.

[126] Możliwość taką przewidywały przepisy art. 33-34 Ustawy Konstytucyjnej Królestwa Polskiego z 15/27 listopada 1815 r., T. Kołodziejczyk, M. Pomianowska, *Konstytucje w Polsce: 1791-1990*, Warszawa 1990. s. 48-56.

[127] J. Walewski, Kodeks Cywilny Królestwa Polskiego, Prawo z r. 1925, objaśniony motywami do prawa i jurysprudencją, Warszawa 1872, s. 9.

[128] Oprócz dzieci obywateli polskich (nawet jeśli rodzice wcześniej utracili obywatelstwo), obywatelstwo mogły także uzyskać dzieci cudzoziemca zamieszkałego na terenie Królestwa (bez względu na miejsce urodzenia), jak również dzieci Polki, która utraciła obywatelstwo wychodząc za mąż za cudzoziemca. Obywatelstwo Królestwa uzyskiwali także ci, którzy w Księstwie Warszawskich korzystali z pełni praw obywatelskich, a także osoby zamieszkujące Królestwo Polskie przed ogłoszeniem konstytucji. Otrzymywały je również osoby powołane przez króla do objęcia urzędu publicznego, a także cudzoziemcy naturalizowani oraz cudzoziemki, które zawarły związek małżeński z obywatelem polskim.

W postępowaniu cywilnym, wobec cudzoziemców nie posiadających nieruchomości ani nie będących w stanie wpłacić odpowiedniego poręczenia, można było stosować przymus fizyczny sprowadzający się w praktyce do tymczasowego pozbawienia wolności. Kodeks przewidywał możliwość pociągnięcia cudzoziemca do odpowiedzialności cywilnej przed sądami polskimi w sprawach zobowiązań zaciągniętych w Królestwie, jak również zobowiązań zaciągniętych za granicą wobec obywatela polskiego, jeżeli cudzoziemiec przebywał na terenie Królestwa albo posiadał tam majątek. Zobowiązywał również cudzoziemców występujących w charakterze powodów do wpłacania poręczeń majątkowych we wszystkich sprawach cywilnych za wyjątkiem handlowych, jeżeli nie posiadali oni na terenie Królestwa nieruchomości lub zakładów przemysłowych (art. 15).

1.2.3. Okres II Rzeczypospolitej

W płaszczyźnie prawa międzynarodowego istotne znaczenie dla odradzającego się państwa miało podpisanie przez Polskę w dniu 28 czerwca 1919 r. w Wersalu porozumienia, opracowanego przez powołaną w ramach konferencji paryskiej[129] Komisję ds. Nowych Państw i Mniejszości Narodowych. Ten tzw. mały traktat wersalski, podpisanie którego było warunkiem podpisania traktatu wersalskiego, zobowiązywał Polskę do ochrony praw mniejszości narodowych. Przewidywał możliwość uzyskania obywatelstwa polskiego przez każdego, kto zamieszkiwał na terytorium nowego państwa, umożliwiając zarazem odrzucenie obywatelstwa i opuszczenie kraju. Gwarantował równość praw i dostęp do urzędów państwowych wszystkim obywatelom, bez względu na ich pochodzenie. Wprowadzał także ułatwienia dla mniejszości posługujących się obcymi językami oraz swobodę wyznaniową. Zobowiązywał także Polskę do ratyfikowania szeregu konwencji międzynarodowych, w tym także konwencji dot. ścigania handlu ludźmi[130]. Zasady wprowadzania przez Polskę postanowień traktatu podlegały kontroli ze strony utworzonego przy Lidze Narodów Stałego Trybunału Sprawiedliwości Międzynarodowej. Także zmiany tego traktatu możliwe były wyłącznie za zgodą Rady Ligi Narodów[131]. Postanowienia traktatu, odbierane w Polsce jako godzące w suwerenność kraju, nie były do końca

[129] Konferencja pokojowa zorganizowana w Paryżu po zakończeniu I wojny światowej, trwająca od 18 stycznia 1919 r. do 21 stycznia 1920 r., zakończona podpisaniem traktatu wersalskiego, tj. układu pokojowego pomiędzy Niemcami a państwami Ententy, tworzącego nowy ład polityczny w Europie i wyznaczającego granice wielu państw europejskich (Dz. U. z 1920 Nr 35, poz. 200). Polska ratyfikowała Traktat wersalski w dniu 31 lipca 1919 r. (Dz. U. z 1920 r. Nr 35, poz. 199) wraz z dot. Polski tzw. „Małym traktatem wersalskim", (Dz. U. 1920 Nr 110, poz. 728) .

[130] Chodzi o Międzynarodowe Porozumienia z dn. 18 maja 1904 r. i Międzynarodową Konwencję z dnia 4 maja 1910 r. wraz z protokołem uzupełniającym, podpisane w Paryżu. Polska przystąpiła do tych porozumień w dniu 12 stycznia 1920 r. (Oświadczenie Rządowe z 8 września 1922 r., Dz. U. z 1922 r. Nr 87, poz. 783).

[131] Liga Narodów jako organizacja międzynarodowa została utworzona z inicjatywy prezydenta Stanów Zjednoczonych Woodrowa Wilsona. Jej statut został przyjęty na paryskiej konferencji pokojowej 28 czerwca 1919 r. i stał się pierwszą częścią traktatu wersalskiego. Formalnie rozwiązana w 1946 r.

przestrzegane[132]. Traktat ten, w zakresie międzynarodowego nadzoru nad jego realizacją został wypowiedziany przez Polskę 13 września 1934 r. na forum Ligi Narodów[133].

W procesie budowania państwowości polskiej bardzo istotne znaczenie miała uchwalona 20 stycznia 1920 r. Ustawa o obywatelstwie Państwa Polskiego[134]. Ustawa ta wykluczała prawo podwójnego obywatelstwa, a jego otrzymanie niezależne było od płci, wieku, wyznania czy narodowości. W pierwszej kolejności przysługiwało ono osobom zamieszkałym (osiedlonym) na obszarze państwa polskiego, a także urodzonym na tym obszarze, jak również osobom, którym obywatelstwo polskie przysługiwało na mocy porozumień międzynarodowych. Ustawa przewidywała możliwość przywrócenia obywatelstwa repatriantom, którzy po powrocie do kraju udowodnią swoje pochodzenie, zrzekając się zarazem obywatelstwa innego państwa. Formalnie nabycie obywatelstwa było więc możliwe przez urodzenie, uprawnienie, nadanie, zamążpójście, uznanie lub przysposobienie oraz przez przyjęcie urzędu publicznego lub służby w wojsku polskim[135]. W wyniku nadania obywatelstwo polskie mogły otrzymać osoby o nieposzlakowanej opinii, legitymujące się co najmniej 10-letnim domicylem w granicach państwa polskiego, posiadające źródło utrzymania dla siebie i rodziny oraz dysponujące znajomością języka polskiego. Ustawa przewidywała również wyjątek od opisanych wyżej warunków. Musiał być to jednak wypadek „zasługujący na szczególne uwzględnienie" (art. 9). Przepis ten, skierowany głównie do osób zamieszkujących obszar byłego Cesarstwa Rosyjskiego, nie miał zastosowania w stosunku do osób skazanych przez polskie sądy na karę „utraty praw" oraz do osób pozostających w stanie upadłości.

Konieczność unormowania sytuacji prawnej ludności zamieszkałej zarówno na terytorium państwa polskiego, jak też na terytorium byłych państw zaborczych doprowadziła w konsekwencji do podpisania przez Polskę szeregu głównie bilateralnych porozumień międzynarodowych odnoszących się do kwestii obywatelstwa.[136]. Ustawa o obywatelstwie Państwa Polskiego wymagała wprowadzenia

---

[132] Szerzej na temat wersalskich traktatów mniejszościowych w: S. Sierpowski, *Liga Narodów w latach 1919 – 1926*, Wrocław 2005, s. 198-200.

[133] Jak wówczas oświadczył w swym wystąpieniu minister spraw zagranicznych Józef Beck: *„(…) Do czasu wprowadzenia w życie powszechnego, jednolitego systemu międzynarodowej ochrony praw mniejszości nie będzie on (Rząd Polski), od dnia dzisiejszego współpracował z organami międzynarodowymi w zakresie kontroli nad stosowaniem przez Polskę zasady słusznego i równego traktowania mniejszości"*, Ewangelik Górnośląski nr 19 z dnia 30 września 1934 r., s. 3-4. Dostępny na stronie Wielkopolskiej Biblioteki Cyfrowej: http://www.wbc.poznan.pl/dlibra/docmetadata?id=194425 (dostęp: czerwiec 2018 r.)

[134] Dz. U. z 1920 r. Nr 7, poz. 44, ze zm.

[135] Uprawnień do nabycia obywatelstwa polskiego nie uzyskiwali jednak cudzoziemcy wstępujący do Armii Ochotniczej na podstawie Rozporządzenia Rady Obrony Państwa z 19 lipca 1920 r. (Dz. U. z 1920 r. Nr 63, poz. 414).

[136] Można tu wymienić: Konwencję pomiędzy Polską a Niemcami o obywatelstwie i opcji, podpisaną w Wiedniu 30 sierpnia 1924 r. (Dz. U. z 1925 r. Nr 21, poz. 148.) i ratyfikowana ustawą z dnia 28 stycznia 1925 r. (Dz. U. z 1925 r. Nr 12, poz. 86), Konwencję polsko-niemiecką dotyczącą Górnego Śląska, podpisaną w Genewie 15 maja 1922 r. (Dz. U. z 1922 r. Nr 44, poz. 371, ze zm.), Traktat pokoju między Polską a Rosją i Ukrainą, podpisany w Rydze 18 marca 1921 r., ratyfikowany ustawą z dnia 15 kwietnia

właściwych przepisów wykonawczych[137]. Szczegółowe regulacje związane z załatwianiem spraw dotyczących obywatelstwa zawierały też przepisy wewnętrzne ministra spraw wewnętrznych, mające najczęściej charakter instrukcji lub okólników[138].

Uchwalona w dniu 17 marca 1921 r. konstytucja była pierwszą nowoczesną konstytucją wprowadzającą ustrój republiki demokratycznej oraz parlamentarno-gabinetowy system rządów[139]. Wykluczała ona możliwość posiadania podwójnego obywatelstwa, zaś nabywanie obywatelstwa następowało według zasady „prawa krwi" oraz przez nadanie. Gwarantowała ona wszystkim przebywającym na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej zupełną ochronę życia, wolności i mienia. Dotyczyło to także cudzoziemców, którzy mogli korzystać w Polsce z praw przysługującym obywatelom polskim, pod warunkiem dochowania zasady wzajemności w państwie pochodzenia cudzoziemca.

W procesie kształtowania relacji prawnych pomiędzy władzami II Rzeczypospolitej a cudzoziemcami ważne miejsce zajmuje rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 13 sierpnia 1926 o cudzoziemcach[140]. Definiowało ono cudzoziemca jako każdą osobę nieposiadającą obywatelstwa polskiego (art. 1), reglamentując wjazd i wyjazd oraz pobyt cudzoziemców na terenie kraju. Do powodów uzasadniających odmowę prawa wjazdu lub pobytu rozporządzenie zaliczało stwarzanie zagrożenia dla bezpieczeństwa lub porządku publicznego lub dla zdrowia publicznego, a także karalność sądową, uprzednie wydalenie cudzoziemca z kraju, jak również brak środków utrzymania w Rzeczypospolitej. Artykuł 3 *in fine* wyraźnie stwierdzał, że „Ocena powodów odmowy należy do zakresu swobodnego uznania właściwych władz". Rozporządzenie wprowadzało pojęcie stałego i czasowego pobytu. Cudzoziemiec musiał uzyskać zgodę na pobyt jeszcze przed przyjazdem do Polski, przy czym zgody na pobyt czasowy udzielał właściwy urząd konsularny, natomiast na pobyt stały – organ administracji II instancji okręgu, w którym cudzoziemiec zamierzał przebywać (również za pośrednictwem urzędu konsularnego). Urzędy konsularne mogły również udzielić cudzoziemcowi zgody na przejazd przez terytorium Polski, przy czym musiał on wylegitymować się zgodą na wjazd udzieloną mu przez państwo docelowe. W przypadku odbywania podróży tranzytem przez państwa nie graniczące z Polską, cudzoziemiec musiał dysponować także zgodą państw, przez terytoria których zamierzał się przemieszczać.

1921 r. (Dz. U. z 1921 r. Nr 49, poz. 299), czy też Umowę pomiędzy Rzecząpospolitą Polską a Republiką Czechosłowacką w sprawach prawnych i finansowych, podpisaną w Warszawie 23 kwietnia 1925 r. (Dz. U. z 1926 r. Nr 41, poz. 256), ratyfikowaną ustawą z dnia 30 lipca 1925 r. (Dz. U. z 1925 r. Nr 89, poz. 622).

[137] Na przykład rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych: z dnia 7 czerwca 1920 r. (Dz. U. z 1920 r. Nr 52, poz.320 oraz Dz. U. z 1921 r. Nr 16, poz. 95.), z dnia 11 czerwca 1921 r. (Dz. U. z 1921 r. Nr 59, poz. 375) oraz z dnia 6 lutego 1925 r. (Dz. U. z 1925 r. Nr 17, poz. 118).

[138] Jedną z najważniejszych była Instrukcja Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 8 sierpnia 1920 r. dla władz administracyjnych I-ej i II-ej instancji w przedmiocie obywatelstwa polskiego. Treść instrukcji wraz z właściwymi okólnikami zob. w: M. Albiniak, A. Czajkowska, *Przepisy o obywatelstwie polskim 1919 – 1995*, Toruń 1996, s. 247 i n.

[139] Dz. U. z 1921 r. Nr 44, poz. 267.

[140] Dz. U. z 1926 r. Nr 83, poz. 465.

Cudzoziemcy podlegali także obowiązkowi meldunkowemu oraz obowiązkowi rejestracji. Każdy cudzoziemiec przebywający w granicach Polski, który ukończył lat 16 zobowiązany był posiadać dokument tożsamości. Centralny rejestr cudzoziemców prowadziło Ministerstwo Spraw Wewnętrznych. Rozporządzenie przewidywało również możliwość wydalenia cudzoziemca z terytorium RP, w szczególności w przypadku naruszenia przepisów pobytowych lub stworzenia zagrożenia dla bezpieczeństwa publicznego. Podobnie, jak w przypadku zgody na wjazd i pobyt, także decyzja o wydaleniu, zarówno w zakresie oceny przesłanek, jak też trybu i sposobu realizacji tej decyzji, należała do dyskrecjonalnych kompetencji właściwej władzy administracyjnej.

Zgodnie z przepisami omawianego rozporządzenia, w wyjątkowych przypadkach Rada Ministrów mogła wprowadzić obostrzenia w postaci całkowitego lub częściowego zamknięcia ruchu granicznego, zakazów osiedlania się lub pobytu na pewnych obszarach państwa, ograniczeniu swobody ruchu lub zastosowaniu specjalnych środków kontroli. Przesłankami do podjęcia takich decyzji mogła być konieczność zapewnienia bezpieczeństwa państwa, jak również względy natury politycznej, gospodarczej lub sanitarnej. Ocena wystąpienia wspomnianych przesłanek i konieczność zastosowania odpowiednich do nich działań administracyjnych miały charakter dyskrecjonalny i ostateczny (podobnie zresztą, jak decyzje o wydaleniu i odmowie wjazdu).

Rozporządzenie zawierało też przepisy karne, penalizujące w szczególności czyny polegające na fałszerstwie dokumentów wydawanych cudzoziemcom lub posługiwaniu się tymi dokumentami albo ich dostarczaniu, składaniu fałszywych zeznań lub dostarczaniu fałszywych dowodów, jak również na bezprawnym przekroczeniu granicy państwowej, posługiwaniu się przez cudzoziemca dokumentami innej osoby, a także ukrywaniu się przed wydaleniem.

Kontroli legalności pobytu cudzoziemców służyły także inne przepisy wykonawcze, wydawane najczęściej przez Radę Ministrów lub ministra spraw wewnętrznych[141].

Szeroki zakres regulacji obejmowało między innymi Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 15 grudnia 1928 r. o ruchu cudzoziemców[142]. Wymienione rozporządzenie wprowadzało między innymi kategorie indywidualnego lub grupowego wjazdu i czasowego pobytu na terytorium RP, a także tranzytu przez to terytorium. Normowało przesłanki otrzymania wizy oraz uprawnienia wizowe urzędów konsularnych. Określało także uprawnienia wojewody związanie z wydawaniem zgody na osiedlenie. Rozporządzenie zawierało też przepisy ekspulsyjne. Przewidywały one możliwość wydalenia cudzoziemca z terytorium RP albo w wskutek orzeczenia właściwego organu administracji albo w tzw. trybie wykonawczym, włącznie

[141] Takim aktem było np. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 18 listopada 1927 r. o pobycie cudzoziemców na niektórych obszarach Rzeczypospolitej (Dz. U. z 1927 r. Nr 107, poz. 917.). Wprowadzało ono ograniczony terytorialnie obowiązek posiadania zezwoleń pobytowych przez cudzoziemców nieposiadających dowodów osobistych.

[142] Dz. U. z 1929 r. Nr 5, poz. 49.

z przymusowym odstawieniem cudzoziemca do granicy państwa. Przepisy tego rozporządzenia regulowały również szereg innych kwestii związanych np. z właściwością urzędów konsularnych, sposobem wystawiania wiz, dowodami osobistymi cudzoziemców, jak również legalizacją pobytu i jego rejestracją. W połączeniu z przepisami rozporządzenia Prezydenta o cudzoziemcach, omawiane rozporządzenie tworzyło dość ogólny, ale zarazem bardzo zbliżony do współczesnych rozwiązań model postępowania administracyjnego prowadzonego w sprawach cudzoziemców.

Trzeba przy tym pamiętać, że w stosunku do przepisów powyższego rozporządzenia komplementarny charakter miały też przepisy Rozporządzenia Prezydenta RP z dnia 19 stycznia 1928 r. o organizacji i zakresie działania władz administracji ogólnej[143] oraz trzech innych rozporządzeń wydanych w dniu 22 marca 1928 r. regulujących bieg postępowań administracyjnych, przymusowych oraz karno-administracyjnych. Za stan bezpieczeństwa i porządku publicznego w województwie odpowiedzialny był wojewoda, w czym pomagała mu podporządkowana policja państwowa. Rozporządzenie o postępowaniu administracyjnym obejmowało regulacje bardzo zbliżone do tych, jakie zawarte są w obecnie obowiązującym Kodeksie postępowania administracyjnego[144].

Skuteczna ochrona granicy państwowej wymagała wprowadzenia przepisów regulujących jej oznakowanie, zasady pobytu w bezpośrednim jej sąsiedztwie, a przede wszystkim odpowiedzialność administracyjną i karną z tytułu bezprawnego przekraczania granicy i innych czynów godzących w jej nienaruszalność. Przepisy takie zawierało Rozporządzenie Prezydenta RP z dnia 23 grudnia 1927 r. o granicach Państwa[145]. Rozporządzenie wprowadzało cały szereg przepisów ograniczających prawa cudzoziemców. Dotyczyły one osób fizycznych i prawnych, w tym także podmiotów krajowych, w których zarząd albo większa część majątku należała do cudzoziemców. Przepisy zawarte w art. 12 rozporządzenia reglamentowały między innymi nabywanie i posiadanie przez cudzoziemców nieruchomości. na obszarze pasa granicznego oraz wprowadzały szereg innych ograniczeń o charakterze administracyjnym. Cudzoziemiec prawomocnie skazany za popełnienie przestępstwa wymienionego w treści rozporządzenia mógł być wydalony z terytorium RP na mocy decyzji wydanej przez właściwy miejscowo organ powiatowej władzy administracyjnej.

Ograniczenia w zakresie nabywania i posiadania przez cudzoziemców nieruchomości przewidywała już wcześniej ustawa z dnia 24 marca 1920 r.[146]. Według przepisów tej ustawy, nabycie przez cudzoziemca nieruchomości wymagało uzyskania pozwolenia wydawanego przez Radę Ministrów na wniosek Ministra Skarbu, a w przypadku nieruchomości o znaczeniu strategicznym w porozumieniu z innym właściwym ministrem. Akty prawne regulujące problematykę nabywania nieruchomości przez cudzoziemców, choć wielokrotnie nowelizowane, zachowały swą

[143] Dz. U. z 1928 r. Nr 11, poz. 86.
[144] Dz. U. z 1928 r. Nr 36, poz.341.
[145] Dz. U. z 1927 r. Nr 117, poz. 996.
[146] Dz. U. z 1920 r. Nr 31, poz. 178, ze zm.

doniosłość do czasów współczesnych, o czym będzie jeszcze mowa w dalszej części tej rozprawy[147].

Zasady zatrudniania cudzoziemców na terenie kraju uregulowane były przepisami Rozporządzenia Prezydenta RP z dnia 4 czerwca 1927 r. o ochronie rynku pracy[148]. Możliwość zatrudnienia cudzoziemca uzależniona była przede wszystkim od możliwości wewnętrznego rynku pracy, a także od innych przesłanek, do których zaliczały się: „istotne potrzeby gospodarstwa społecznego" oraz konieczność zatrudnienia osób „na stanowiskach kierowniczych wymagających specjalnego zaufania".

1.2.4. Okres Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej

Nowy porządek geopolityczny, w jakim znalazło się państwo polskie po zakończeniu II wojny światowej skutkował stopniowo wprowadzeniem ścisłej reglamentacji ruchu granicznego oraz kontroli pobytu cudzoziemców. Zarządzeniem Ministra Bezpieczeństwa Publicznego z dnia 10 lipca 1947 r.[149] przywrócono obowiązek meldunkowy i rejestracyjny cudzoziemców. Zadania w obszarze ewidencyjno-meldunkowym powierzono organom Milicji Obywatelskiej[150], natomiast zadania związane z ochroną granicy państwowej – Wojskom Ochrony Pogranicza[151].

Sejm Ustawodawczy w dniu 22 lipca 1952 roku uchwalił Konstytucję Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej[152], która początkowo wzorowana była na stalinowskiej konstytucji ZSRR z 1935 r. Zrywała ona z powszechnie akceptowaną już wówczas na świecie koncepcją trójpodziału władzy, zastępując ją zasadą jednolitości władzy państwowej.

Ustawa o cudzoziemcach z dnia 29 marca 1963 r.[153], uchyliła obowiązujące wcześniej przepisy rozporządzenia z 1926 r. o cudzoziemcach. Utrzymywała ona negatywną w relacji do obywatelstwa polskiego definicję legalną cudzoziemca oraz obowiązek posiadania dokumentów uprawniających do wjazdu na terytorium RP oraz wiz. Wizy mogły być wydawane zarówno przez polskie placówki dyplomatyczne i urzędy konsularne, jak też w kraju – przez właściwe jednostki Milicji Obywatelskiej.

---

[147] Jedna z ważniejszych nowelizacji tej ustawy w okresie II RP nastąpiła w 1932 r. Na mocy Rozporządzenia Prezydenta RP z dnia 3 grudnia 1932 r. kompetencje w zakresie udzielania pozwoleń na nabycie nieruchomości przez cudzoziemców przekazano Ministrowi Spraw Wewnętrznych (w porozumieniu z Ministrem Spraw Wojskowych). Przy tej okazji zmieniono także używane wcześniej pojęcie „obcokrajowca" na „cudzoziemca" (Dz. U. z 1932 r. Nr 109, poz. 897). Tekst jednolity przywołanej ustawy wprowadzono następnie obwieszczeniem Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 4 marca 1933 r. (Dz. U. z 1933 r. Nr 24, poz. 202).

[148] Dz. U. z 1927 r. Nr 54, poz. 472. Rozporządzenie to zmienione zostało następnie ustawą z dnia 23 stycznia 1937 r. (Dz. U. z 1937 r. Nr 6, poz. 47).

[149] M. P. z 1947 r. Nr 154, poz. 911.

[150] Milicję Obywatelską utworzono na mocy Dekretu Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego z dnia 7 października 1944 r. (Dz. U. z 1944 r. Nr 7, poz. 33, ze zm.).

[151] Wojska Ochrony Pogranicza zostały utworzone rozkazem Naczelnego Dowódcy Wojska Polskiego z dnia 13 września 1945 r.

[152] Dz. U. z 1952 r. Nr 33, poz. 232, ze zm.

[153] Dz. U. z 1963 r. Nr 15, poz. 77, ze zm.

W katalogu przesłanek uzasadniających odmowę wydania lub wizy albo jej unieważnienie mieściły się między innymi działania na szkodę interesów PRL, jak również okoliczności uzasadnione interesem publicznym (art. 5 ust. 1). Wydalenie cudzoziemca możliwe było na podstawie tych samych przesłanek. Decyzje o wydaleniu wydawane były przez komendy wojewódzkie Milicji Obywatelskiej właściwe ze względu na miejsce pobytu cudzoziemca, a w miastach wyłączonych spod województw – także komendy miejskie. Jeśli wymagał tego „interes bezpieczeństwa Państwa lub porządek publiczny" decyzje te nie musiały zawierać uzasadnienia. Przepis ten pozostawał w zgodzie z treścią art. 99 § 4 ówczesnego Kodeksu postępowania administracyjnego (dalej: k.p.a.)[154]. Na podstawie art. 10 ust. 1 omawianej ustawy Minister Spraw Wewnętrznych w porozumieniu z Ministrem Spraw Zagranicznych mógł udzielić cudzoziemcowi azylu (art. 10 ust. 1).

Spośród aktów wykonawczych wydanych na podstawie przywołanej wyżej ustawy na podkreślenie zasługuje wydane w dniu 1 października 1963 r. Rozporządzenie Ministrów Spraw Wewnętrznych i Spraw Zagranicznych o szczegółowych zasadach i trybie postępowania w sprawach cudzoziemców oraz o wzorach dokumentów dla cudzoziemców[155].

Zatrudnianie cudzoziemców na terytorium PRL również podlegało reglamentacji. Na mocy przepisów Zarządzenia nr 31 Prezesa Rady Ministrów z dnia 29 kwietnia 1965 r. w sprawie zatrudniania cudzoziemców[156], cudzoziemiec ubiegający się o zatrudnienie w zakładzie pracy musiał uprzednio uzyskać zgodę kierownika tego zakładu. Wyrażenie tej zgody uzależnione było przede wszystkim od posiadania przez cudzoziemca prawa stałego pobytu w kraju. Poza tym w niektórych państwowych zakładach pracy możliwe było zatrudnianie wyłącznie obywateli polskich. Przed zatrudnieniem cudzoziemca kierownik zakładu pracy zobowiązany był również do uzyskania opinii właściwej miejscowo komendy wojewódzkiej Milicji, do której zobowiązany był złożyć szczegółową ankietę personalną cudzoziemca.

Przywołane wyżej akty prawne okresu PRL stanowią jedynie niewielką część tych, które bezpośrednio wpływały na status cudzoziemców w Polsce tamtego okresu i w ogóle na możliwość ich wjazdu do Polski. W okresie tym wydano także szereg aktów prawnych z zakresu prawa dewizowego, cywilnego, prawa gospodarczego i podatkowego, czy też aktów regulujących zasady wjazdu poszczególnych kategorii cudzoziemców (np. zatrudnionych w transporcie, studentów, ludzi nauki i kultury). Jest rzeczą w pełni zrozumiałą, że ówczesne władze komunistyczne hermetyzowały granice głównie z przyczyn natury politycznej i gospodarczej. Cudzoziemcy przyjeżdżający do Polski poddawani byli inwigilacji głównie ze strony Służby Bezpieczeństwa (SB),

[154] Dz. U. z 1960 r. Nr 30, poz. 168, ze zm. (t.j. Dz. U. z 2020 r., poz. 256 ze zm.).

[155] Rozporządzenie to wprowadzało procedury wizowe i wzory wiz oraz regulowało postępowania prowadzone w sprawach kart stałego pobytu i dowodów tożsamości cudzoziemców. Zawierało także ograniczone regulacje w zakresie postępowania azylowego. W rozporządzeniu zawarto również przepisy ekspulsyjne, które oprócz właściwości organów realizujących procedurę określały także ogólne zasady ustalania i rozliczania kosztów wydalenia (Dz. U. z 1963 r. Nr 43, poz. 242, ze zm.).

[156] M. P. z 1965 r. Nr 23, poz. 110.

podobnie zresztą, jak obywatele polscy wyjeżdżający za zachodnią granicę[157]. Na terenie kraju, oprócz Milicji Obywatelskiej i SB, działały także inne organy tworzące sprawnie funkcjonujący aparat represji[158]. Inwigilacja cudzoziemców należała do zadań wyspecjalizowanych komórek organizacyjnych SB. Oprócz komórek podlegających Departamentowi I MSW (wywiad) oraz Departamentowi II MSW (kontrwywiad), kontrolą i ewidencją cudzoziemców przyjeżdżających do Polski zajmowali się przede wszystkim funkcjonariusze Biura Rejestracji Cudzoziemców MSW, a na szczeblu komend wojewódzkich MO – samodzielne sekcje tego pionu. W kolejnych latach, zadania zlikwidowanego biura przejął Zarząd Kontroli Ruchu Granicznego powstały z dawnych struktur BRC oraz z pionu kontroli ruchu granicznego WOP. Zadania w zakresie obserwacji cudzoziemców realizowało Biuro „B" MSW, do którego 1 kwietnia 1957 r. włączono wyspecjalizowany w takiej obserwacji Wydział XI Departamentu II MSW[159].

Inwigilacja cudzoziemców była w PRL jednym z instrumentów walki politycznej. Uwzględniając bardzo szeroki wachlarz metod, form i środków pracy operacyjnej jakimi dysponowały służby specjalne PRL, cudzoziemiec przybywający do Polski mógł być poddany inwigilacji praktycznie z chwilą przekroczenia granicy państwowej, a w miejscu czasowego lub stałego pobytu, otoczony współpracującymi z SB informatorami.

1.3. Prawo o cudzoziemcach w III Rzeczypospolitej

1.3.1. Prawnoporównawcza charakterystyka ustaw o cudzoziemcach uchwalonych w latach 1990 - 2003

Transformacja ustrojowa, która nastąpiła w Polsce pod koniec lat 80-tych postawiła przed administracją publiczną trudne zadania. W gruncie rzeczy sprowadzały się one do przywrócenia wielu rozwiązań ustrojowych znanych II Rzeczypospolitej[160].

Na zmianę kształtu obowiązującej wówczas ustawy o cudzoziemcach z 1963 r. w istotny sposób wpłynęły nowelizacje szeregu innych aktów prawnych, w tym m.in.

---

[157] Służba Bezpieczeństwa (SB) była tajną policją polityczną, powołaną do działania w ramach struktur Ministerstwa Spraw Wewnętrznych utworzonego na mocy dekretu Rady Państwa z dnia 7 grudnia 1954 r. Ustawą z dnia 13 listopada 1956 r. (Dz. U. z 1956 r. Nr 54, poz. 241) zlikwidowano działający wcześniej Komitet do Spraw Bezpieczeństwa Publicznego, przekazując jego dotychczasowe zadania MSW. Służba Bezpieczeństwa uzyskała formalnie prawo do wykonywania czynności operacyjno-rozpoznawczych dopiero na mocy ustawy z dnia 14 lipca 1983 r. (Dz. U. z 1983 r. Nr 38, poz. 172). Rozwiązano ją z dniem 10 maja 1990 r. na mocy ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Urzędzie Ochrony Państwa (Dz. U. z 1999 r. Nr 51, poz.526 ze zm.).

[158] Więcej na temat organów wykonujących zadania w obszarze tzw. „bezpieczeństwa publicznego" PRL zob. w: W. Frazik, B. Konopka, G. Majchrzak, *Dzieje aparatu represji w PRL (1944-1989). Stan badań.* Wyd. IPN, Warszawa – Kraków 2004.

[159] Zob. P. Piotrowski (red.), *Aparat bezpieczeństwa w Polsce. Kadra kierownicza. Tom II*, 1956 – 1975, IPN, Warszawa 2006, s. 13–20.

[160] L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne*, Warszawa 2007, s. 299.

uchwalonej w dniu 19 listopada 1990 r. ustawy o paszportach[161]. Upoważniła ona wojewodę do wydawania cudzoziemcom kart stałego pobytu oraz znowelizowała część przepisów ekspulsyjnych, na mocy których decyzję o wydaleniu cudzoziemca wydawał wojewoda na wniosek komendanta wojewódzkiego Policji albo po zasięgnięciu jego opinii. Wojewoda otrzymał również dotychczasowe kompetencje Policji w sprawach wydawania wiz, dokumentów pobytowych cudzoziemców przebywających na terytorium RP oraz w sprawach meldunkowo-ewidencyjnych. Przede wszystkim jednak ustawa o paszportach, w stosunku do obowiązującej w okresie PRL ustawy z dnia 17 czerwca 1959 r.[162] w istotny sposób liberalizowała przepisy paszportowe[163].

Bardzo istotnej nowelizacji ustawy o cudzoziemcach dokonano z dniem 19 września 1991 r.[164] Uchwalona wówczas nowela utrzymała kompetencje wojewodów w zakresie wydawania cudzoziemcom wiz na terenie kraju, a regulację dotyczącą możliwości udzielenia cudzoziemcowi azylu uzupełniła o przepisy przyznające cudzoziemcom prawo do ubiegania się o status uchodźcy, odwołując się przy tym do regulacji zawartych w Konwencji Genewskiej. Status ten mógł nadać Minister Spraw Wewnętrznych w porozumieniu z Ministrem Spraw Zagranicznych. Ustawa wprowadzała także instytucje ośrodków strzeżonych dla cudzoziemców i aresztów w celu wydalenia. Okres detencji cudzoziemca nie mógł przekroczyć 90 dni. Decyzję o umieszczeniu cudzoziemca w ośrodku strzeżonym lub w areszcie wydawał wojewoda na wniosek komendanta wojewódzkiego Policji lub komendanta oddziału Straży Granicznej. Cudzoziemiec mógł w każdym czasie wystąpić do właściwego miejscowo sądu rejonowego z wnioskiem o uchylenie zastosowanego wobec niego środka. Pomimo tego, że przepisy ustawy miały między innymi na celu skuteczną realizację procedury ekspulsyjnej wypada zauważyć, że organami decydującymi o tymczasowym pozbawieniu wolności cudzoziemca były organy administracji publicznej, a nie wymiaru sprawiedliwości, co trudno było pogodzić z ideą demokratycznego państwa prawnego.

Decyzje o wydaleniu cudzoziemca wydawał wojewoda na wniosek organów Policji lub Straży Granicznej. Opierał się przy tym na materiale dowodowym dostarczonym przez te właśnie organy. U podstaw wydania decyzji o umieszczeniu cudzoziemca w ośrodku strzeżonym leżała przesłanka sprowadzająca się do „uzasadnionego podejrzenia" uchylenia się przez tego cudzoziemca od wykonania decyzji o wydaleniu. Częściej jednak umieszczenie cudzoziemca w ośrodku strzeżonym mogło być uzasadnione koniecznością zapewnienia prawidłowego toku prowadzonego

[161] Dz. U. z 1991 r. Nr 2, poz. 5, ze zm. Obecnie podstawowe przepisy paszportowe zawiera Ustawa z dnia 13 lipca 2006 r. o dokumentach paszportowych (t.j. Dz. U. z 2020 r., poz. 617)

[162] Dz. U. z 1959 r. Nr 36, poz. 224, ze zm.

[163] Ważność paszportu wydłużono z 1 roku do lat 10, uprawniając jego posiadaczy do wielokrotnego przekraczania granic państwowych. Kompetencje w zakresie wydawania dokumentów paszportowych przekazano wojewodom, za wyjątkiem paszportów służbowych i dyplomatycznych, do których wydawania upoważniony był Minister Spraw Zagranicznych, czy też paszportów blankietowych wydawanych przez konsulów na powrót do kraju obywatelom polskim nie posiadającym paszportu polskiego za granicą.

[164] Dz. U. z 1991 r. Nr 119, poz. 513.

wobec niego postępowania administracyjnego. Maksymalny czas zatrzymania cudzoziemca przez upoważnione do tego organy (Policję i Straż Graniczną) nie mógł bowiem przekroczyć 48 godzin. Jeżeli występowały przy tym problemy z ustaleniem tożsamości zatrzymanego, wydanie w jego sprawie decyzji o wydaleniu przed upływem czasu zatrzymania było często niemożliwe albo przynajmniej znacznie utrudnione. Podobne problemy występowały w procedurze umieszczania cudzoziemca w areszcie w celu wydalenia. Należy przy tym podkreślić, że w omawianym okresie, czyli od 1996 r. do 2007 r. funkcjonował tylko jeden ośrodek strzeżony dla cudzoziemców w Lesznowoli[165]. Dopiero od roku 2007 tworzono kolejne ośrodki strzeżone dla cudzoziemców przy wybranych oddziałach Straży Granicznej, podlegające komendantom tych oddziałów[166]. Do tego czasu, umieszczanie cudzoziemców w ośrodku strzeżonym w Lesznowoli okazywało się czasem problematyczne z powodu braku wolnych miejsc.

W latach 2001 – 2003 wojewodowie wydali decyzje o wydaleniu w stosunku do ponad 25 tysięcy cudzoziemców[167]. Wprowadzanym w owym czasie rozwiązaniom prawnym nie towarzyszył zatem odpowiedni rozwój infrastruktury umożliwiającej efektywne ich stosowanie. Wspomniane już areszty w celu wydalenia utworzono początkowo na podstawie przepisów zarządzenia nr 62 Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z 1998 r.[168] Późniejsze rozporządzenia aktualizowały wykaz tych pomieszczeń, które najpierw lokowano zarówno w wybranych jednostkach Policji, jak też w oddziałach Straży Granicznej. Na przestrzeni ostatnich lat ich liczba systematycznie malała. Obecnie funkcjonujące areszty dla cudzoziemców administrowane są wyłącznie przez Straż Graniczną[169].

Nowela ustawy o cudzoziemcach z dnia 5 stycznia 1995[170] przekazała uprawnienia w zakresie wydawania postanowień w przedmiocie umieszczenia cudzoziemca w strzeżonym ośrodku lub w areszcie w celu wydalenia prokuratorom rejonowym, właściwym ze względu na miejsce pobytu cudzoziemca. Od tego postanowienia cudzoziemiec mógł złożyć w terminie 7 dni zażalenie do właściwego miejscowo sądu rejonowego. Gwarancja ta była szczególnie istotna zważywszy na fakt, iż o detencji cudzoziemca decydował organ ścigania, a nie niezawisły sąd.

Ważnym aktem prawnym kompleksowo regulującym istotne kwestie w obszarze polskiego prawa o cudzoziemcach była ustawa wydana w dniu 25 czerwca 1997 r.[171] Utrzymując definicję legalną cudzoziemca, jako osoby nieposiadającej obywatelstwa

---

[165] Utworzony na podstawie przepisów Zarządzenia nr 45 Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 4 kwietnia 1996 r. (Dz. Urz. MSWiA z 1996r. Nr 6, poz. 44.).

[166] Ośrodki strzeżone dla cudzoziemców podległe komendantom oddziałów Straży Granicznej w Kętrzynie, Białymstoku, Białej Podlaskiej, Przemyślu i Krośnie Odrzańskim zostały utworzone na mocy rozporządzeń Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji w latach 2007 – 2009.

[167] Dane statystyczne pochodzą ze strony UdSC: http://udsc.gov.pl/statystyki/raporty-okresowe/zestawienia-roczne/ (dostęp: sierpień 2017 r.).

[168] Dz. Urz. MSWiA z 1998 r. Nr 7, poz. 83 ze zm.

[169] Dz. Urz. MSWiA z 2014 r., poz. 44.

[170] Dz. U. z 1995 r. Nr 23, poz. 120.

[171] Dz. U. z 1997 r. Nr 114, poz. 739.

polskiego, ustawa rozstrzygała także o statusie cudzoziemców posiadających obywatelstwo kilku państw. W takim wypadku ustawa uznawała obywatelstwo tego państwa, którego dokument stanowił podstawę wjazdu cudzoziemca na terytorium Polski. W treści tego aktu znalazły się przepisy dotyczące przekraczania granicy oraz przepisy wizowe, wraz z określeniem rodzajów wiz wystawianych zarówno w kraju, jak też za zagranicą oraz organów uprawnionych do ich wydawania. Ustawa wprowadzała dwa podstawowe tytuły pobytowe – zezwolenie na zamieszkanie na czas oznaczony oraz na osiedlenie się oraz towarzyszące im dokumenty pobytowe – kartę czasowego i stałego pobytu. Rozdział piąty ustawy poświęcony był w całości procedurze uchodźczej. Przepisy określały zasady wszczynania postępowania uchodźczego, przebieg tego postępowania oraz prawa i obowiązki cudzoziemca będącego jego stroną. Organem wydającym decyzje w sprawie nadania statusu uchodźcy był Minister Spraw Wewnętrznych. Wnioski o nadanie statusu mogły być składane zarówno na terenie kraju, jak też w trakcie przekraczania granicy, w siedzibie wyznaczonych placówek Straży Granicznej. Bezprawne przekroczenie granicy nie było przeszkodą do ubiegania się o status uchodźcy. Odwołanie od decyzji i postanowień ministra wydawanych w procedurze uchodźczej przysługiwało do utworzonej na mocy cytowanej ustawy Rady do Spraw Uchodźców, powoływanej przez Prezesa Rady Ministrów.

Istotnym elementem tej ustawy były także znacznie rozbudowane w stosunku do poprzednio obowiązujących przepisy ekspulsyjne. Przewidywały one możliwość wydalenia cudzoziemca nielegalnie przebywającego na terytorium RP, nielegalnie zatrudnionego lub nieposiadającego wymaganych środków utrzymania. Podstawowy katalog przesłanek wydalenia zawarty był jednak w art. 13 ust. 1 ustawy i był on tożsamy z katalogiem przesłanek uzasadniających odmowę wydania wizy i odmowę wjazdu. Najważniejsze z nich dotyczyły działań podejmowanych na szkodę państwa lub mogących stwarzać realne zagrożenie dla bezpieczeństwa i porządku publicznego. Do wydawania decyzji o wydaleniu w dalszym ciągu upoważniony był wojewoda. Wniosek o wydalenie cudzoziemca mógł złożyć szef delegatury Urzędu Ochrony Państwa, komendant wojewódzki Policji lub komendant oddziału Straży Granicznej. Odwołanie od decyzji o wydaleniu przysługiwało do Ministra Spraw Wewnętrznych.

Równocześnie ustawa rozszerzyła zakres gwarancji proceduralnych przysługujących cudzoziemcowi będącemu stroną prowadzonego wobec niego postępowania. Zatrzymanie cudzoziemca możliwe było jedynie wówczas, gdy istniały przesłanki do jego wydalenia albo gdy nie podporządkował się on uprzednio wydanej wobec niego decyzji o wydaleniu. Zatrzymanemu cudzoziemcowi przysługiwały uprawnienia takie same, jak osobie zatrzymanej na podstawie przepisów Kodeksu postępowania karnego (dalej: k.p.k.)[172]. Cudzoziemcowi przysługiwało między innymi prawo złożenia zażalenia na zatrzymanie do właściwego miejscowo sądu rejonowego, który był również właściwy do rozpatrzenia wniosku o umieszczenie cudzoziemca w ośrodku strzeżonym lub w areszcie w celu wydalenia. Wniosek taki mógł złożyć

[172] Tekst jedn. Dz. U. z 2020 r., poz. 30 ze zm.

zarówno wojewoda, jak też komendant wojewódzki Policji lub komendant oddziału Straży Granicznej. Na postanowienie w przedmiocie umieszczenia w ośrodku detencyjnym przysługiwało cudzoziemcowi zażalenie do sądu wojewódzkiego.

Do ustawy wprowadzono także przepisy regulujące odpowiedzialność przewoźnika z tytułu przywiezienia na terytorium RP cudzoziemca nie spełniającego podstawowych warunków wjazdu. Oprócz kosztów związanych z wydaleniem takiego cudzoziemca, na przewoźnika można było nałożyć karę administracyjną w wysokości do 5000 zł. za każdą przywiezioną osobę. Ustawa zawierała także przepisy karne. W treści art. 103 stypizowany został występek polegający na kradzieży lub przywłaszczeniu dokumentów wydawanych cudzoziemcom na podstawie przepisów ustawy. Nieprzestrzeganie nakazów lub zakazów określonych w ustawie (np. nieopuszczenie terytorium RP w okresie obowiązywania wizy) stanowiło wykroczenie określone w art. 104 ustawy.

Kolejną ważną nowelizację ustawy o cudzoziemcach przeprowadzono ustawą z dnia 11 kwietnia 2001 r.[173] Wprowadzono nią regulacje umożliwiające cudzoziemcom przebywającym na terytorium RP (na podstawie jednego z wymienionych w art. 24a ust.1 ustawy tytułów pobytowych), składanie wniosków o udzielenie zezwolenia na pobyt czasowy w RP współmałżonkom i dzieciom tego cudzoziemca pozostającym poza granicami kraju, w ramach humanitarnej zasady łączenia rodzin. Wprowadzono również instytucję ochrony czasowej na terytorium RP, która mogła być przyznana cudzoziemcom zmuszonym do opuszczenia kraju pochodzenia z powodu obcej inwazji, wojny, wojny domowej, konfliktów etnicznych lub rażących naruszeń praw człowieka – do chwili zaistnienia możliwości bezpiecznego powrotu cudzoziemców na tereny uprzedniego miejsca zamieszkania. Na mocy przepisów tej ustawy utworzono centralny organ administracji rządowej właściwy w sprawach repatriacji, wjazdu cudzoziemców na terytorium RP, pobytu na tym terytorium i wyjazdu z niego, a także w sprawach postępowań uchodźczych i azylowych oraz w sprawach związanych z obywatelstwem polskim, w osobie Prezesa Urzędu do Spraw Repatriacji i Cudzoziemców (dalej: Prezesa URiC). Utworzono również Krajowy System Informatyczny, w celu przetwarzania przez Ministra Spraw Wewnętrznych danych dla potrzeb kontroli granicznej, kontroli legalności pobytu cudzoziemców oraz dla potrzeb postępowań prowadzonych w oparciu o przepisy ustawy oraz w celu udostępniania tych danych upoważnionym z mocy ustawy organom. Sądom rejonowym przekazano kompetencje w zakresie nadzoru w zakresie prawidłowości wykonania środków w postaci umieszczenia cudzoziemca w ośrodku strzeżonym lub w areszcie w celu wydalenia, w tym także poprzez wydawanie postanowień o zwolnieniu cudzoziemca z ośrodka lub z aresztu, w przypadku ustania przyczyn detencji.

Konieczność przeciwdziałania nielegalnej migracji, w tym także przy wykorzystaniu instytucji małżeństw zawieranych przez cudzoziemców z obywatelami polskimi dla pozoru, czyli w celu uzyskania prawnego tytułu pobytowego w Polsce, skutkowała wprowadzeniem do omawianej wyżej ustawy przepisu, który wskazywał

[173] Dz. U. z 2001 r. Nr 42, poz. 475, ze zm.

przesłanki mogące świadczyć o zawarciu takiego małżeństwa (art. 17a). Pomimo zrozumiałego *ratio legis*, przepis ten ocenić należy krytycznie. Katalog wymienionych w nim przesłanek miał charakter otwarty i niewiążący dla organu prowadzącego postępowanie. Ich zaistnienie w konkretnej sprawie nie oznaczało automatycznie, że małżeństwo faktycznie zostało zawarte dla pozoru. Dla stwierdzenia tego faktu koniecznym było przeprowadzenie obszernego postępowania dowodowego, które wziąwszy pod uwagę złożone nierzadko relacje występujące pomiędzy małżonkami, nie musiało wcale prowadzić do prostych wniosków, stanowiących w konsekwencji podstawę faktyczną wydanej decyzji administracyjnych[174].

W dniu 13 czerwca 2003 r. uchwalono kolejną ustawę o cudzoziemcach[175], która w znacznej mierze opierała się na dorobku legislacyjnym poprzednich ustaw. Obszerne przepisy wizowe zamieszczono w odrębnym, 3 rozdziale, rozszerzając przy tym katalog wiz wydawanych określonym w ustawie podmiotom według kryterium celu wjazdu i pobytu na terytorium RP, względnie tranzytu przez to terytorium. W rozdziale 7 znalazły się przepisy dotyczące kontroli legalności pobytu cudzoziemców, do której przeprowadzania upoważniony był Prezes URiC, wojewoda oraz organy Służby Celnej[176], Policji i Straży Granicznej. Przesłanki wydalenia cudzoziemca zawierał katalog zamieszczony w art. 88 ustawy. Nie różnił się on w sposób istotny od poprzednio obowiązujących w tym zakresie regulacji, choć z pewnością był bardziej uporządkowany i przejrzysty. Pojawiły się w nim także nowe przesłanki. Jedną z nich było figurowanie danych cudzoziemca w wykazie cudzoziemców niepożądanych na terytorium RP. Wykaz ten, prowadzony przez Prezesa URiC, stworzony został na mocy art. 124 pkt 4 omawianej ustawy. Przesłanki umieszczenia danych cudzoziemca w wykazie były praktycznie tożsame z przesłankami odmowy wydania wizy i przesłankami wydalenia[177].

Wśród nowych przesłanek wydalenia pojawił się także przepis dot. bezprawnego przekroczenia granicy państwowej lub usiłowania popełnienia takiego czynu.

Z jednej strony przepis wydawał się zbędny, albowiem taki czyn popełniony przez cudzoziemca podpadał pod istniejącą już przesłankę nielegalnego pobytu albo stwarzania zagrożenia dla bezpieczeństwa lub porządku publicznego.

Z drugiej jednak strony miał on w niektórych przypadkach istotne znaczenie dla zapewnienia prawidłowego toku postępowań ekspulsyjnych prowadzonych wobec cudzoziemców. Umożliwiał bowiem zatrzymanie cudzoziemca na mocy art. 101 ust. 1

---

[174] Więcej na temat postępowania organów administracji w sytuacji wskazujących na zawarcie fikcyjnych małżeństw z cudzoziemcami w: A. Wróblewska-Zgórzak, *Prawne aspekty zawierania małżeństw polsko-cudzoziemskich*, *Analizy, raporty, ekspertyzy 1/2010*, Strona internetowa Stowarzyszenia Interwencji Prawnej - http://interwencjaprawna.pl/docs/ARE-110-malzenstwa-cudzoziemcy.pdf (dostęp – sierpień 2015 r.).

[175] Dz. U. z 2003 r. Nr 128, poz. 1175.

[176] Obecnie organu Krajowej Administracji Skarbowej.

[177] Wnioski o dokonanie wpisu mogły składać organy wymienione w treści art. 129 ust. 1 ustawy, tj.: Minister Obrony Narodowej oraz minister właściwy do spraw finansów publicznych, Komendant Główny Policji i Straży Granicznej, Szef Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego i Szef Agencji Wywiadu, Prezes Instytutu Pamięci Narodowej – Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu, wojewoda oraz konsul.

ustawy, a następnie niezwłoczne doprowadzenie go do granicy państwa (na mocy art. 14 ust. 1), albo też wszczęcie wobec niego postępowania administracyjnego w sprawie o wydalenie. Podjęcie decyzji o zatrzymaniu w trybie administracyjnym nie było uzależnione od wystąpienia przesłanek formalnych koniecznych do zatrzymania sprawcy przestępstwa a wynikających z właściwych przepisów k.p.k.[178], czy też przesłanek zatrzymania sprawcy wykroczenia opartych o przepisy Kodeksu postępowania w sprawach o wykroczenia (dalej: k.p.o.w.)[179]. Z chwilą zmiany przepisów Kodeksu wykroczeń (dalej: k.w.)[180], dokonanej na mocy Ustawy z dnia 22 kwietnia 2005 r. o zmianie ustawy o Straży Granicznej oraz niektórych innych ustaw[181], w kodeksie tym znalazło się wykroczenie polegające na bezprawnym przekroczeniu granicy państwowej (art. 49a § 1), będące wcześniej typem podstawowym przestępstwa z art. 264 Kodeksu karnego (dalej: k.k.)[182]. Z uwagi na fakt, iż zatrzymanie sprawcy wykroczenia mogło (i nadal może) być zrealizowane jedynie w sytuacji ujęcia go na gorącym uczynku jego popełnienia lub bezpośrednio potem, trudno byłoby zastosować ten środek przymusu procesowego wobec sprawcy wykroczenia określonego w art. 49a § 1 k.w., którego nie ujęto na miejscu zdarzenia. Jeżeli sprawcą tego wykroczenia był cudzoziemiec, zatrzymanie w trybie administracyjnym umożliwiało przeprowadzenie postępowania w sprawie o wykroczenie równolegle z wszczętą w tym samym czasie procedurą ekspulsyjną.

Omawiana ustawa wprowadzała także możliwość wydania decyzji zobowiązującej cudzoziemca do opuszczenia terytorium RP. Wydanie takiej decyzji możliwe było jednak wyłącznie wówczas, gdy cudzoziemiec nielegalnie przebywał na terytorium RP, podjął nielegalnie zatrudnienie lub nie posiadał środków finansowych niezbędnych do pokrycia kosztów pobytu na terytorium RP. Równocześnie musiały zaistnieć okoliczności wskazujące, że dobrowolnie opuści on terytorium Polski. Decyzja zobowiązywała cudzoziemca do opuszczenia terytorium RP w terminie 7 dni i opatrzona była klauzulą natychmiastowej wykonalności.

W przypadku konieczności umieszczenia cudzoziemca w ośrodku strzeżonym lub w areszcie w celu wydalenia, postępowanie w tej sprawie prowadzone było na podstawie przepisów k.p.k., a funkcje oskarżyciela przed sądem orzekającym o zastosowaniu środka detencyjnego mógł pełnić przedstawiciel wojewody, funkcjonariusz Policji lub Straży Granicznej.

Istotną bazą danych utworzoną na podstawie art. 132 ustawy był teleinformatyczny, krajowy system „Pobyt", prowadzony przez Prezesa URiC. W jego skład weszły prowadzone dotychczas osobno ewidencje, wykazy i rejestry, dotyczące w szczególności postępowań azylowych i uchodźczych oraz pobytowych (w tym także wizowych) i ekspulsyjnych.

---

[178] Zob. art. 244 § 1 k.p.k.
[179] Zob. art. 45 § 1 i art. 91 § 2 k.p.o.w. (t.j. Dz. U. z 2020 r., poz. 729 ze zm.).
[180] Tekst jedn. Dz. U. z 2019 r., poz. 821 ze zm.
[181] Dz. U. z 2005 r. Nr 90, poz. 757.
[182] Tekst jedn. Dz. U. z 2020 r., poz. 1444 ze zm.

Omówione wyżej regulacje zostały w znacznej mierze zaimplementowane do aktualnie obowiązującej ustawy o cudzoziemcach z 12 grudnia 2013 r.[183] (dalej: uCudz.), której w szczególności poświęcony został rozdział trzeci tej pracy.

1.3.2. Ochrona międzynarodowa i pozostałe obszary regulacji prawnych

Równolegle z nową ustawą o cudzoziemcach, z dniem 13 czerwca 2003 r. uchwalono ustawę o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium RP[184]. Było to konsekwencją przyjętej przez ustawodawcę koncepcji, w myśl której przepisy azylowe powinny zostać zamieszczone w odrębnym akcie prawnym, za czym dodatkowo przemawiała obszerność regulacji występujących w tym obszarze. Ustawa wprowadzała cztery podstawowe formy ochrony cudzoziemców w postaci statusu uchodźcy, azylu, zgody na pobyt tolerowany oraz ochrony czasowej, a przesłanki i zasady postępowania uchodźczego opierała o regulacje międzynarodowe, w tym głównie Konwencję Genewską i Protokół nowojorski. Odmowa przyznania statusu uchodźcy mogła wynikać z przyczyn formalnych, związanych bezpośrednio z treścią składanego przez cudzoziemca wniosku. W pozostałych wypadkach przesłanki odmowy przyznania statusu uchodźcy mogły wynikać wprost z regulacji zawartych w Konwencji Genewskiej, jak również z ustaleń, że cudzoziemiec uzyskał ten status w innym państwie zapewniającym mu rzeczywistą ochronę.

Postępowanie w sprawie nadania statusu uchodźcy miało charakter wnioskowy (przy zachowaniu zasady bezpośredniości) i nakładało na cudzoziemca szereg obowiązków. Do najważniejszych z nich należały: obowiązek stawienia się na wezwanie organu prowadzącego postępowanie, obowiązek składania zeznań i wyjaśnień, udostępnienia posiadanych dowodów uzasadniających nadanie statusu uchodźcy, zawiadamianie organu o każdej zmianie miejsca pobytu, zdeponowanie dokumentu podróży i nie opuszczenie kraju w czasie trwania postępowania, do czasu doręczenia decyzji ostatecznej. Cudzoziemiec był również zobowiązany do poddania się odpowiednim czynnościom o charakterze identyfikacyjnym i ewidencyjnym.

Do najważniejszych praw przysługujących cudzoziemcowi w czasie trwania postępowania należy zaliczyć: prawo do informacji o przysługujących mu gwarancjach i ciążących na nim obowiązkach, prawo do korzystania z bezpłatnej pomocy tłumacza, w szczególności w trakcie składania wniosku o nadanie statusu uchodźcy i w trakcie przesłuchania, a także tłumaczenia dokumentów o znaczeniu dowodowym dołączanych do tego wniosku oraz tłumaczenia doręczanych cudzoziemcowi decyzji i postanowień podlegających zaskarżeniu. Cudzoziemiec miał również prawo swobodnego kontaktowania się z przedstawicielem Urzędu Wysokiego Komisarza Narodów Zjednoczonych do Spraw Uchodźców oraz z organizacjami, do których zadań statutowych należą sprawy uchodźców (art. 23 ust.1). Przysługiwało mu również prawo do pomocy na zasadach określonych w rozdziale 5 ustawy. Decyzję o nadaniu lub

[183] Tekst jedn. Dz. U. z 2020 r., poz. 35.
[184] Dz. U. z 2003 r. Nr 128, poz. 1176 ze zm.

odmowie nadania statusu uchodźcy podejmował Prezes URiC w terminie 6 miesięcy od daty złożenia wniosku, a w przypadku stwierdzenia oczywistej bezzasadności wniosku – w ciągu 30 dni od daty jego złożenia. Od decyzji Prezesa URiC przysługiwało cudzoziemcowi odwołanie do Rady do Spraw Uchodźców.

Cudzoziemca ubiegającego się o nadanie statusu uchodźcy w ustawowo określonych przypadkach można było postanowieniem sądu rejonowego umieścić w strzeżonym ośrodku dla cudzoziemców lub w areszcie w celu wydalenia. Sąd mógł postanowić o umieszczeniu cudzoziemca w areszcie tylko wówczas, gdy z okoliczności ustalonych przez Straż Graniczną wynikało, że jest to niezbędne z uwagi na obronność lub bezpieczeństwo państwa albo bezpieczeństwo i porządek publiczny.

Przesłanki udzielenia cudzoziemcowi azylu określały przepisy zawarte w art. 90 – 96 ustawy. Nie różniły się od tych, które przewidywały poprzednie regulacje ustawowe. Przepisy określały także prawa i obowiązki cudzoziemca ubiegającego się o tę formę ochrony oraz przesłanki pozbawienia cudzoziemca azylu. Podobnie, jak w przypadku statusu uchodźcy, decyzję o przyznaniu cudzoziemcowi azylu podejmował Prezes URiC, w tym jednak przypadku w porozumieniu z Ministrem Spraw Zagranicznych.

Pobyt tolerowany był instytucją stosowaną wobec cudzoziemców, w stosunku do których niemożliwe było wydanie decyzji o wydaleniu z przyczyn określonych w ustawie, a mających głównie charakter humanitarny (art. 97). Zgody na pobyt tolerowany udzielał wojewoda, Prezes URiC lub Rada do Spraw Uchodźców, w zależności od trybu prowadzonego postępowania i jego etapu oraz innych przesłanek związanych z wynikiem równolegle lub uprzednio prowadzonej procedury ekspulsyjnej, czy uchodźczej. Ostatnią formą ochrony przewidzianą przez ustawę była ochrona czasowa cudzoziemców. Ochrony czasowej można było udzielić cudzoziemcom w przypadku ich masowego przybycia na terytorium RP, uzasadnionego głównie względami humanitarnymi (art. 106 ust.1). Ochrona ta obowiązywała do czasu ustania przyczyny jej udzielenia (powrotu cudzoziemców do uprzedniego miejsca zamieszkania), przez okres nie dłuższy jednak niż rok, z możliwością dwukrotnego przedłużenia tego okresu o 6 kolejnych miesięcy. Co do zasady, podstawą udzielenia ochrony czasowej mogła być decyzja Rady Unii Europejskiej, określająca ramy tej ochrony i czas jej trwania. Prezes URiC mógł odmówić cudzoziemcowi prawa do ochrony czasowej z uwagi na uzasadnione podejrzenie popełnienia przez niego czynów określonych w katalogu zawartym w art. 109 ust.1 ustawy, jak również w przypadku uzasadnionego podejrzenia, że jego wjazd i pobyt mogą stanowić zagrożenie dla bezpieczeństwa państwa lub obywateli.

Problematyka dotycząca obowiązujących w prawie krajowym najważniejszych ustaw regulujących sytuację prawną cudzoziemców, do których oprócz ustawy o cudzoziemcach i ustawy o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium RP, zaliczyć należy jeszcze Ustawę z dnia 14 lipca 2006 r. o wjeździe na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, pobycie oraz wyjeździe z tego terytorium obywateli państw

członkowskich Unii Europejskiej i członków ich (dalej: u.w.UE)[185] znajdzie jeszcze swoje miejsce w dalszej części rozprawy. Przyjęta systematyka tej dysertacji zakłada bowiem egzegezę przepisów wymienionych ustaw w kontekście instytucji władzy dyskrecjonalnej sprawowanej przez właściwe organy administracji, a której w całości poświęcono rozdział czwarty i znaczną część rozdziału trzeciego.

Niewątpliwie granicą, która w widoczny sposób zdeterminowała obraz polskiego prawa o cudzoziemcach była wspomniana już akcesja Polski do struktur UE. Trudno jednak w pełni utożsamiać datę tej akcesji z jakimkolwiek istotnym przełomem w zakresie obowiązujących norm tej gałęzi prawa, jako że przecież wiele istotnych aktów prawnych w tej materii powstało jeszcze w czasie przed przyjęciem Polski do struktur unijnych.

W odniesieniu do poruszanej już na początku tego rozdziału instytucji obywatelstwa należy stwierdzić, że w obecnym stanie prawnym problematykę tę regulują przepisy ustawy z dnia 2 kwietnia 2009 r.[186] Ten niezbyt obszerny akt prawny w przejrzysty sposób normuje sposoby uzyskania obywatelstwa polskiego zarówno z mocy prawa, jak też poprzez nadanie, uznanie oraz przywrócenie. Ustawa nie wyklucza możliwości posiadania przez obywatela polskiego podwójnego, czy nawet wielokrotnego obywatelstwa, choć uniemożliwia zmianę obywatelstwa wyłącznie poprzez sam fakt zmiany stanu cywilnego[187]. Nabycie obywatelstwa polskiego z mocy prawa możliwe jest poprzez urodzenie, znalezienie, przysposobienie i repatriację. Nadanie obywatelstwa polskiego cudzoziemcowi należy do prerogatyw Prezydenta RP i może nastąpić wyłącznie na wniosek zainteresowanego.

Uznanie cudzoziemca za obywatela polskiego uzależnione jest od spełnienia ustawowo określonych warunków, które odnoszą się głównie do czasu pobytu wnioskodawcy na terytorium RP oraz tytułu prawnego określającego legalność tego pobytu (art. 30 ust. 1). Decyzję w sprawie uznania cudzoziemca za obywatela polskiego wydaje wojewoda właściwy ze względu na miejsce zamieszkania osoby, której postępowanie dotyczy. Przywrócenie obywatelstwa polskiego może nastąpić na wniosek cudzoziemca, w drodze decyzji wydanej przez ministra właściwego do spraw wewnętrznych. Ustawa zawiera również przepisy regulujące procedurę zrzeczenia się obywatelstwa oraz potwierdzenia faktu jego posiadania bądź utraty.

Problematyka nabywania przez cudzoziemców nieruchomości była już omawiana w treści tego rozdziału. Obecny stan prawny opiera się o przepisy znowelizowanej ustawy z dnia 24 marca 1920 r.[188] W dalszym ciągu nabycie przez cudzoziemca nieruchomości wymaga zezwolenia wydawanego przez Ministra Spraw Wewnętrznych, wobec braku sprzeciwu Ministra Obrony Narodowej, a w przypadku

---

[185] Tekst jedn. Dz. U. z 2019 r., poz. 293. (Przywołana ustawa uchyliła obowiązującą uprzednio Ustawę z dnia 27 lipca 2002 r. o zasadach i warunkach wjazdu i pobytu obywateli państw członkowskich Unii Europejskiej oraz członków ich rodzin na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej – Dz. U. z 2002 r. Nr 141, poz. 1180 ze zm.).

[186] Tekst jedn. Dz. U. z 2020 r., poz. 347.

[187] Więcej na temat instytucji podwójnego i wielokrotnego obywatelstwa w: M. Zdanowicz, *Wielokrotne obywatelstwo w prawie międzynarodowym i krajowym*, Warszawa 2001, s. 24.

[188] Tekst jedn. Dz. U. z 2017 r., poz. 2278.

nieruchomości rolnych – ministra właściwego do spraw rozwoju wsi. Postępowanie w sprawie nabycia przez cudzoziemca nieruchomości ma charakter wnioskowy. W rozumieniu przepisów ustawy cudzoziemcem jest nie tylko osoba fizyczna nieposiadającą obywatelstwa polskiego, ale także osoba prawna i osoba będąca podmiotem prawa handlowego lub cywilnego, mająca swoją siedzibę poza granicami kraju albo nawet na terenie Polski, jeśli jest kontrolowana przez podmiot zagraniczny (art. 1 ust. 2)[189]. Zgodnie z treścią art. 1 ust. 4 ustawy, nabyciem nieruchomości jest nabycie prawa własności nieruchomości lub prawa użytkowania wieczystego, na podstawie każdego zdarzenia prawnego (art. 1 ust. 4)[190]. Wydanie zezwolenia na nabycie przez cudzoziemca nieruchomości jest możliwe wyłącznie wobec zaistnienia dwóch wzajemnie dopełniających się przesłanek. Po pierwsze – nabycie nieruchomości nie może spowodować zagrożenia obronności, bezpieczeństwa państwa lub porządku publicznego oraz nie mogą mu się sprzeciwiać względy polityki społecznej i zdrowia społeczeństwa. Po drugie – cudzoziemiec musi wykazać, że zachodzą okoliczności potwierdzające jego więzi z Rzecząpospolitą Polską. Ustawa zawiera otwarty katalog okoliczności mogących potwierdzić te więzi (np. polskie pochodzenie lub narodowość, małżeństwo z obywatelem polskim, właściwy tytuł pobytowy i inne).

Istotny obszar regulacji prawnych dotyczy także cudzoziemców zamierzających wykonywać lub już wykonujących pracę na terytorium RP. Najważniejsze z nich zawarte są w ustawie z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (dalej: u.p.z.)[191], w szczególności przepisy rozdz. 16. Przez zezwolenie na pracę rozumie się decyzję właściwego organu uprawniającą cudzoziemca do wykonywania pracy na terytorium RP na warunkach określonych w ustawie i w wydanej na tę okoliczność decyzji (art. 2 ust. 1 pkt 43a u.p.z.). Podstawowym warunkiem ubiegania się przez cudzoziemca o uzyskanie wymienionego wyżej zezwolenia jest posiadanie przez niego właściwego tytułu pobytowego, który może być również oparty o jedną z form ochrony przewidzianej przepisami uCudzO albo określonego statusu, w tym np. obywatelstwa jednego z państw UE (art. 87 ust. 1 u.p.z.). Zezwolenie na pracę wydawane jest przez wojewodę na wniosek podmiotu powierzającego cudzoziemcowi pracę, za wyjątkiem zezwoleń na pracę sezonową, którą wydaje starosta właściwy ze względu na siedzibę lub miejsce zamieszkania podmiotu powierzającego wykonywanie pracy cudzoziemcowi (art. 88n ust. 1 u.p.z.). Co do zasady zezwolenie na pracę wydawane na czas określony nie dłuższy, niż 3 lata i może być przedłużane. Nie zwalnia ono od spełnienia innych wymogów wymaganych dla podjęcia określonej działalności lub pracy. Zezwolenie na pracę sezonową wydaje się konkretnemu cudzoziemcowi na czas określony, który nie może być dłuższy niż 9 miesięcy w roku kalendarzowym (art. 88t ust. 1 u.p.z.). Naruszanie przepisów ustawy

[189] Szerzej o kategoriach cudzoziemców uprawnionych do nabywania nieruchomości w Polsce oraz o sposobach ich nabywania w: A. Hadała, *Zakres podmiotowy ustawy o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców*, Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Rzeszowskiego, Seria Prawnicza, z. 95/2017, s. 154-161.
[190] Zob. J. J. Skoczylas, E. Szlęzak, *Cywilnoprawny obrót nieruchomościami przez cudzoziemców*, Warszawa 2010, s. 61-62.
[191] Tekst jedn. Dz. U. z 2020 r., poz. 1409 ze zm.

stanowi jedno z wykroczeń stypizowanych w rozdziale 20 u.p.z. W przypadku cudzoziemców i osób powierzających im pracę może to być jedno z wykroczeń wymienionych w art. 120 u.p.z. Wykroczenia polegające w szczególności na nielegalnym powierzeniu cudzoziemcowi wykonywania pracy zagrożone są karą grzywny do 30 tysięcy złotych.

Pracodawcy powierzający cudzoziemcom pracę powinni mieć także na względzie ewentualne konsekwencje wynikające z przepisów Ustawy z dnia 15 czerwca 2012 r. o skutkach powierzania wykonywania pracy cudzoziemcom przebywającym wbrew przepisom na terytorium RP (dalej: u.p.p.c.)[192]. Przepisy karne cytowanej ustawy (art. 9 i art. 10 ust. 1 i 2), penalizują zachowania polegające w szczególności na powierzaniu w tym samym czasie pracy wielu cudzoziemcom nielegalnie przebywającym na terytorium RP, w tym także małoletnim, jak również uporczywe powierzanie takiej pracy w związku z prowadzoną działalnością gospodarczą. Karalne jest także powierzanie pracy cudzoziemcom nielegalnie przebywającym w Polsce, w warunkach szczególnego wykorzystania albo kiedy świadczącym taką pracę jest cudzoziemiec pokrzywdzony przestępstwem handlu ludźmi[193]. Ten ostatni występek zagrożony jest karą do 3 lat pozbawienia wolności. Należy zauważyć, że użyte w cytowanych przepisach nieostre znamiona strony przedmiotowej w postaci określeń: „wielu cudzoziemcom" i „uporczywe powierzanie" mogą w wielu wypadkach stwarzać problemy natury interpretacyjnej, a co za tym idzie – także dowodowej.

Najważniejsze przepisy wykonawcze związane z zatrudnianiem cudzoziemców zawarte są w rozporządzeniu 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[194] oraz w rozporządzeniu 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[195].

[192] Dz. U. z 2012 r., poz. 769.
[193] Handel ludźmi jest zbrodnią przewidzianą w art. 189a k.k. Definicję legalną tego przestępstwa zawiera art. 115 § 22 k.k.
[194] Tekst jedn. Dz. U. z 2019 r., poz. 154.
[195] Dz. U. z 2015 r., poz. 588.

Podsumowanie

Analiza czynników wpływających na rozwój ustrojowy państw europejskich oraz na towarzyszącą temu rozwojowi ewolucję statusu prawnego cudzoziemców nie jest łatwa. Nawiązując do historycznych przemian ustrojowych w Europie, począwszy od czasów starożytnych aż po wiek XX i początki procesów integracyjnych państw europejskich, prowadzące ostatecznie do powstania Unii Europejskiej należy stwierdzić, że na tle transformacji ustrojowych państw europejskich wyraźnie widać także specyficzny charakter przeobrażeń, jakim na przestrzeni wieków podlegał status cudzoziemca. Na etapie kształtowania się pierwszych, archaicznych struktur państwowych, jakość relacji występujących pomiędzy państwem a przebywającym na jego terytorium cudzoziemcem uzależniona była głównie od charakteru kontaktów pomiędzy państwem goszczącym cudzoziemca i państwem jego pochodzenia. Im bardziej klarowne były podziały pomiędzy określonymi społecznościami (plemionami), tym bardziej oczywiste stawało się traktowanie przedstawiciela obcej społeczności w kategorii przyjaciela albo wroga. Wraz z rozwojem państwowości komplikowały się nie tylko stosunki międzynarodowe państw, poddawane często próbom ekspansywnych wojen, ale także ich stosunki wewnętrzne. W miarę powstawania państw o złożonej strukturze narodowościowej i etnicznej, ocena stosunku do władzy państwowej odsuwała często na plan dalszy cudzoziemskie pochodzenie obywatela. Nie zmienia to w niczym ogólnego i niestety niezbyt pozytywnego oglądu sytuacji cudzoziemców w Europie na przestrzeni ostatnich wieków. Status cudzoziemca wyznaczały bowiem określone normy prawne, które stanowione były przecież w interesie państwa i jego obywateli, marginalizując często pozycję prawną obcokrajowców.

Sytuacja cudzoziemców ulegać zaczęła stopniowej poprawie z chwilą ustanowienia pierwszych norm stanowiących fundament praw człowieka. Począwszy od Wielkiej Karty Swobód, poprzez *Habeas Corpus Act* i *Bill of Rights*, Deklarację praw człowieka i obywatela, a potem kolejne regulacje sięgające Międzynarodowych Paktów Praw Człowieka i innych umów międzynarodowych, status cudzoziemca nabierał coraz bardziej podmiotowego znaczenia. Pogwałcenie praw cudzoziemca równoznaczne było bowiem najczęściej z naruszeniem jego praw podmiotowych. W okresie międzywojennym stało się jasne, że problematyka uchodźców powinna zostać jak najszybciej uregulowana aktami prawa międzynarodowego.

Proces ewolucji prawa o cudzoziemcach to jednocześnie proces integracji państw europejskich zainicjowany po II Wojnie Światowej, początkowo głównie w płaszczyźnie gospodarczej. Doprowadził on ostatecznie do powstania gospodarczo-politycznego związku demokratycznych państw europejskich, co wymagało od tych państw rezygnacji z części własnej suwerenności na rzecz podporządkowania się normom wspólnie stanowionego prawa oraz wspólnie ustalonym założeniom polityki międzynarodowej. Wprowadzenie swobodnego przepływu osób, towarów i usług pomiędzy poszczególnymi państwami UE wymagał stworzenia efektywnego systemu ochrony granic zewnętrznych. W konsekwencji procesów unifikacyjnych państw UE

wykształciła się z czasem instytucja ponadnarodowego obywatelstwa, nazywanego też obywatelstwem Unii Europejskiej. Próby formalnego uregulowania tej instytucji zderzyły się jednak ze złożonymi prawnie relacjami występującymi zarówno wśród obywateli poszczególnych państw unijnych, jak też pomiędzy tymi państwami i obywatelami państw trzecich. Suwerenne prawo każdego państwa w zakresie regulowania kwestii związanych z własnych obywatelstwem uzupełniono o prawo decydowania, którzy obywatele mogą równocześnie korzystać ze statusu obywatela UE. Nie rozwiązało to jednak wszystkich wątpliwości, zwłaszcza tych powstających wobec zaistnienia przesłanek mogących skutkować pozbawieniem danej osoby obywatelstwa konkretnego państwa, a co za tym idzie – także obywatelstwa unijnego.

W obliczu zaistniałego kryzysu migracyjnego poważnym problemem dla państw unijnych stało się ustalenie nowej, wspólnej polityki migracyjnej. Migracje zawsze wywoływały różnorakie obawy części społeczeństw państw europejskich, zwłaszcza tych uznawanych przez migrantów za państwa docelowe. Ponieważ migracje o charakterze masowym nie mają jednej, wyraźnie skrystalizowanej przyczyny, poszukiwanie jej wyłącznie w skomplikowanej sytuacji wewnętrznej państwa targanego np. wojną domową, może być mylące. Konflikt wewnętrzny bywa bowiem bodźcem, który może skłonić społeczeństwo zarówno do pozostania w kraju i walki o swoje prawa, jak też powodującym masowy wzrost emigracji. W tym ostatnim wypadku ujawniają się zazwyczaj także inne przyczyny motywujące obywateli do opuszczenia swojego kraju, mające na ogół charakter ekonomiczny. To one bowiem najczęściej decydują o wyborze kraju docelowego, nierzadko dowodząc słabych więzi obywatela z państwem. Ujawniające się coraz częściej postawy ksenofobiczne są wypadkową nie tylko samej migracji, ale często także złożonej sytuacji społeczno-politycznej i ekonomicznej krajów przyjmujących „obcych". Owa „obcość" z natury rzeczy tworzy trudne do pokonania bariery komunikacyjne i społeczne, podsycane przez lęki znane już od wczesnego średniowiecza napiętnowanego wojnami religijnymi.

W obliczu trwającego obecnie kryzysu nieuchronna staje się jednak konieczność przeprowadzenia istotnych reform, mających na celu „przywrócenie" Unii obywatelom Państw Członkowskich. Można bowiem odnieść wrażenie, że zachwianie zaufania do najważniejszych instytucji UE wypływa przede wszystkim z utraty poczucia bezpieczeństwa w każdym możliwym wymiarze, a więc nie tylko fizycznym, ale także społecznym, ekonomicznym i politycznym. Nic zatem dziwnego, że argumenty przemawiające niegdyś za ideą otwartych granic wewnętrznych coraz częściej są obecnie rewidowane.

W odniesieniu do problematyki związanej z ewolucją prawa o cudzoziemcach w Polsce należy zauważyć, że począwszy od czasów staropolskich aż do lat 90-tych XX wieku, pomimo wielu różnic dzielących Polskę i pozostałe państwa europejskie, status cudzoziemców przebywających w naszym kraju podlegał podobnym transformacjom. Trzeba jednak wyraźnie podkreślić, że z perspektywy historycznej, status społeczny cudzoziemców w Polsce różnił się w sposób znaczny od ich statusu prawnego. Do regulacji działających zdecydowanie nie niekorzyść cudzoziemców zaliczyć trzeba w szczególności te dotyczące prawa spadkowego, zakazu obsadzania niektórych

urzędów, czy nabywania dóbr ziemskich. W okresie II Rzeczypospolitej najistotniejsze regulacje bezpośrednio wpływające na status cudzoziemców, oprócz reglamentacji wjazdu i pobytu, dotyczyły obywatelstwa. To także okres, w którym rozpoczęto kompleksową regulację kwestii związanych z prawami i obowiązkami cudzoziemców oraz sankcjami grożącymi za naruszenie obowiązujących w tej materii przepisów.

Po II Wojnie Światowej przepisy prawa o cudzoziemcach oraz przepisy migracyjne zostały w Polsce znacznie zaostrzone. Władze PRL wprowadziły permanentną kontrolę wjazdu i pobytu cudzoziemców, zwłaszcza tych z krajów Europy Zachodniej. Restrykcyjny charakter ustawy o cudzoziemcach z 1963 r. widoczny był przede wszystkim w przekazaniu znacznej części unormowanych tą ustawą kompetencji administracyjnych organom Milicji Obywatelskiej. Decyzje administracyjne podejmowane wobec cudzoziemców oparte były na przesłankach o charakterze politycznym.

Zmiany prawa będące skutkiem transformacji ustrojowej lat 90-tych szybko stały się widoczne także w obszarze sukcesywnie nowelizowanego prawa o cudzoziemcach. Wyraźnie widać to na przykładzie kolejnych nowelizacji przepisów określających organy uprawnione do wydawania wobec cudzoziemców decyzji o charakterze detencyjnym. Od roku 1991 decyzje o umieszczeniu cudzoziemca w ośrodku strzeżonym podejmowali właściwi wojewodowie. Po nowelizacji ustawy w 1995 r. kompetencje w tym zakresie otrzymali właściwi prokuratorzy rejonowi. Kolejna nowelizacja ustawy z 1997 r. przekazała je właściwym sądom rejonowym, co niewątpliwie zwiększało gwarancje proceduralne detencjonowanych.

W podobnym kierunku nowelizowano przepisy dotyczące form ochrony udzielanej cudzoziemcom, powołując m.in. Radę do Spraw Uchodźców będącą organem odwoławczym od decyzji wydawanych przez organ pierwszej instancji, a na mocy noweli ustawy z 11 kwietnia 2001 r. - także Prezesa Urzędu do Spraw Repatriacji i Cudzoziemców (późnej Szefa Urzędu do Spraw Cudzoziemców), będącego centralnym organem administracji rządowej, właściwym w szerokim spektrum spraw cudzoziemców.

Nowelizowane przepisy ekspulsyjne przewidywały natomiast coraz szerszy katalog przesłanek uzasadniających wydanie decyzji o takim charakterze. Uchwalane równolegle z nimi przepisy proceduralne prowadziły jednak ostatecznie do zmniejszenia ilości decyzji powrotowych opatrzonych klauzulą natychmiastowej wykonalności.

Od momentu włączenia Polski do struktur UE w 2004 r. i strefy Schengen w 2007 r., recypowane na grunt polskiego prawa regulacje unijne powiększały systematycznie katalog gwarancji przysługujących cudzoziemcom w toku prowadzonych wobec nich postępowań. Jednocześnie jednak można było zaobserwować szereg zmian zmierzających do zwiększenia efektywności kontroli dopuszczania cudzoziemców na terytorium UE oraz kontroli ich pobytu na tym terytorium. Służące temu regulacje prawne okazały się jednak niewystarczające wobec zaistniałego kryzysu imigracyjnego. Liczba przybywających na teren Unii imigrantów obnażyła nie tylko słabości systemów wymiany informacji, ale także luki prawne

pozwalające nielegalnym imigrantom na skuteczne unikanie ekspulsji, np. wobec braku efektywnych narzędzi umożliwiających szybkie ustalenie ich tożsamości.

Podobne problemy pojawiły się także w toku prowadzenia postępowań o charakterze uchodźczym. Potwierdzenie istnienia przesłanek umożliwiających przyznanie statusu uchodźcy lub jego odmowę przerastało często możliwości organów administracji ustawowo upoważnionych do prowadzenia tych postępowań.

Analiza procesu ewolucji statusu prawnego cudzoziemców prowadzi do wniosku, że status ten w istotny sposób zależał od ustroju politycznego danego państwa, jego struktury społecznej, w tym także narodowościowej, a czasem nawet pozycji ekonomicznej i gospodarczej państwa. Bardzo istotne znaczenie dla kształtowania tego statusu miały relacje międzynarodowe, łączące państwo „goszczące" cudzoziemca zarówno z państwem jego pochodzenia, jak też z innymi państwami odgrywającymi istotną rolę w kształtowaniu regionalnej polityki migracyjnej.

Władza dyskrecjonalna sprawowana wobec cudzoziemców na przestrzeni wieków ulegała stopniowej ewolucji. Począwszy od zupełnej swobody decyzyjnej władców państw starożytnych, poprzez ograniczoną już nieco władzę monarszą, aż po czasy, w których zaczęła mieć ona charakter normatywny, oparty o obowiązujące w danym państwie regulacje prawne. Ten ostatni okres to także okres, w którym decyzje podejmowane wobec cudzoziemców przez właściwe organy państwa demokratycznego muszą uwzględniać normy międzynarodowego prawa o cudzoziemcach, szczególnie w zakresie, w jakim przewidują one ochronę jego praw podstawowych.

Rozdział 2
Doktrynalne i normatywne podstawy dyskrecjonalnej władzy administracyjnej

2.1. Pojęcie i instrumenty administracyjnej władzy dyskrecjonalnej

2.1.1. Doktrynalne ujęcie administracyjnej władzy dyskrecjonalnej

Podejmując próbę scharakteryzowania wybranych aspektów sprawowania dyskrecjonalnej władzy administracyjnej należałoby w pierwszej kolejności odnieść się do wzajemnych relacji, jakie w demokratycznym państwie prawnym występują pomiędzy władzą publiczną a władzą administracyjną. Jak wiadomo, w polskim systemie prawnym organami władzy publicznej są zarówno organy państwa, jak też samorządu terytorialnego[196]. Jak pisze T. Biernat: „Pojęcie organu władzy publicznej może być ujmowane wąsko w kategoriach instytucjonalnych, w ścisłym powiązaniu z państwem, w ograniczeniu do władzy wykonawczej, lub w zakresie szerszym obejmującym organy sądownicze i władzę ustawodawczą. Może być również ujmowane przy uwzględnieniu realizowanych funkcji, z wykorzystaniem imperialnego uprawnienia gwarantowanego przez państwo"[197]. Nie ulega także wątpliwości, że wobec coraz większej liczby zadań, jakim musi sprostać aparat administracyjny współczesnego państwa, jakiekolwiek próby instytucjonalnego rozdzielenia władzy publicznej od administracji publicznej (głównie na linii egzekutywa polityczna – administracja publiczna), wydają się, zwłaszcza w kontekście funkcjonalnym, zupełnie niecelowe. Cytowany wyżej T. Biernat uważa, że: „Granice między władzą publiczną a administracją publiczną zacierają się w pełny sposób, gdy uwzględnimy charakterystyczne cechy administracji publicznej" oraz że: „W relacjach między władzą publiczną a administracją publiczną ujawnia się (…) problem złożonej zależności podmiotowej i funkcjonalnej cechującej działania podejmowane w politycznie zorganizowanej wspólnocie"[198]. Nie sposób pominąć również faktu, iż jedną z immanentnych cech systemu administracji publicznej w Polsce jest jego złożoność i trudność w percepcji dla obywatela, a tym bardziej dla cudzoziemca, co wynika głównie z wielości reform, jakim na przestrzeni ostatnich lat system ten był poddawany[199].

Próba syntetycznego zdefiniowania administracyjnej władzy dyskrecjonalnej nie jest zadaniem łatwym. Wynika to przede wszystkim z konieczności uwzględnienia w takiej definicji szeregu elementów decydujących zarówno o źródłach i granicach tej władzy, jak też o formach i zasadach jej sprawowania, a nade wszystko o samej jej istocie. Na potrzeby tej pracy, w oparciu o poglądy prezentowane w doktrynie prawa

[196] Stanowi o tym w szczególności art. 10 i art. 163 Konstytucji RP.
[197] T. Biernat, *Władze publiczne w demokratycznym państwie prawa. Prawo-Instytucje-Zasoby*, Kraków 2014 r., s. 16.
[198] *Ibidem*, s. 72.
[199] Zob. M. Chmaj [w] M. Chmaj (red.), *Administracja rzędowa w Polsce*, Warszawa 2012, s. 9.

administracyjnego można przyjąć, że administracyjna władza dyskrecjonalna jest szczególnym, normatywnym i podlegającym kontroli sądowej uprawnieniem konkretnego organu administracji publicznej, który w formie uznania administracyjnego lub formalnie przysługującego mu luzu decyzyjnego, a także w toku innych, prawnych form i metod działania administracji, w sposób praworządny, bezstronny i proporcjonalny, dokonuje w określonej sytuacji prawnej wyboru najbardziej właściwego rozstrzygnięcia, realizując przy tym cel wskazany w przepisach prawa[200].

Z treści powyższej definicji wynika zatem, że administracyjna władza dyskrecjonalna ma charakter normatywny, a jej podstawowe granice określają zasady praworządności, obiektywizmu i proporcjonalności.

Warto przypomnieć, że wymieniona wyżej zasada praworządności nakłada na każdy organ administracji publicznej obowiązek przestrzegania nie tylko krajowych, ale także unijnych norm prawnych. Z. Duniewska definiuje władzę dyskrecjonalną, jako: „uprawnienie połączone z obowiązkiem praworządnego (formalnie i materialnie) i rozsądnego czynienia z niego użytku. Może ona przybierać niejedną formę, występuje w wewnętrznej i zewnętrznej sferze administrowania, w postępowaniu administracyjnym i poza nim. Jednym z jej najczęściej przywoływanych przejawów jest uznanie administracyjne (wcześniej nazywane swobodnym), w rozmaitych jego postaciach”[201]. Zauważa ona także, że: „O rzeczywistym kształcie kompetencji dyskrecjonalnych decydują w pierwszej kolejności dwa czynniki: prawo i postawa osób dysponujących tą władzą. W obu przypadkach realne zagrożenie stwarza m.in. upolitycznienie rządzących, jeśli jego wyrazem, co obserwujemy nieraz, jest zachowanie i służenie zdobytej władzy, a nie rozsądna troska o dobro wspólne”[202].

Zarówno uznanie administracyjne, jak też luz decyzyjny (normatywny), są przejawami władzy dyskrecjonalnej, choć konstrukcje te czasem z pojęciem tej władzy bywają mylone[203]. Pozostałe metody i formy działania organów administracji nierzadko mogą być także przejawem takiej władzy[204]. Utożsamiane bywają również

---

[200] Definicja ta zawiera także elementy wymienione w Rekomendacji nr R (80)2 Komitetu Ministrów Rady Europy dotyczącej wykonywania dyskrecjonalnych kompetencji administracji, przyjętej 11 marca 1980 r. na 316 posiedzeniu wiceministrów, o której będzie jeszcze mowa w dalszej części pracy.

[201] Z. Duniewska, *Władza dyskrecjonalna administracji publicznej a sytuacja prawna jednostki – kilka refleksji*, [w:] J. Korczak (red.), *Administracja publiczna pod rządami prawa. Księga pamiątkowa z okazji 70-lecia urodzin prof. zw. dra hab. Adama Błasia*, E-Wydawnictwo, Wrocław 2016, s. 99. Pozycja dostępna w internecie na stronie: https://www.bibliotekacyfrowa.pl/dlibra/publication/79804/edition/78130, (dostęp: listopad 2019 r.)

[202] *Ibidem*, s. 101.

[203] E. Ura wyraźnie rozróżnia te dwa pojęcia. W jej ocenie: *„Luz decyzyjny, zwany też luzem normatywnym, zaliczyć można, obok uznania administracyjnego, do jednej z form władzy dyskrecjonalnej administracji”,* E. Ura, *Luz decyzyjny w działaniach administracji publicznej,* [w:] J. Korczak (red.), *Administracja publiczna pod rządami… , op. cit*., s. 511, (dostęp: listopad 2019 r.).

[204] Jak twierdzi A. Błaś: „We współczesnym państwie najszersze zakresy uprawnień dyskrecjonalnych administracji publicznej wyrastają z norm prawa materialnego, które organy administracji publicznej konkretyzują nie w formie decyzji administracyjnej, lecz w formie czynności materialno-technicznych, czynności faktycznych oraz czynności społeczno-organizatorskich”, A. Błaś, *Jednostka wobec dyskrecjonalnych uprawnień administracji publicznej*, [w:] E. Ura (red.), *Jednostka wobec działań*

pojęcia uznania administracyjnego i luzu normatywnego. W tym przypadku wszystko zależy od kontekstu, w jakim pojęcia te są używane. Jeśli mówi się o nich w szerokim znaczeniu, można je w pewnym uproszczeniu uznać za pojęcia synonimiczne. Jeśli jednak odnieść je do poszczególnych etapów procesu stosowania prawa, zamienne ich używanie nie będzie już możliwe. Mając zatem na uwadze szczególny charakter administracyjnej władzy dyskrecjonalnej, elementy decydujące o jej ostatecznym kształcie wymagają w tym miejscu nieco szerszego omówienia.

W pierwszej kolejności przypomnieć należy zatem pojęcie „organu administracji publicznej", jako że to właśnie tym organom prawodawca zezwala w pewnych przypadkach na korzystanie z instrumentów władzy dyskrecjonalnej. Pojęcie to zmieniało się wraz ze zmianami poglądów na funkcjonowanie samej administracji. Pomimo różnych określeń używanych w doktrynie, definiowanie organu administracji zawsze posiadało kontekst prawny. To bowiem normy prawa określają formy i cel działania tych organów, a także ich strukturę i zakres kompetencji[205]. Początkowo pojęcie to wiązano przede wszystkim z władzą administracyjną (A. Okolski, W. L. Jaworski)[206] lub z ustrojowymi zasadami funkcjonowania państwa[207]. Często przywoływaną w doktrynie definicję organu administracji w ujęciu normatywnym sformułował J. Boć. Według niego organ administracji to: „człowiek (lub grupa ludzi), znajdujący się w strukturze organizacyjnej państwa lub samorządu terytorialnego, powołany w celu realizacji norm prawa administracyjnego w sposób i ze skutkami właściwymi temu prawu, w granicach przyznanych przez prawo kompetencji"[208]. Definicja ta w sposób oczywisty wiąże pojęcie organu administracji z przyznanymi jej przez prawodawcę władztwem administracyjnym. Władztwo to jest niewątpliwie jednym z najważniejszych elementów określających specyfikę funkcjonowania organów administracji publicznej i jest uznawane za: „pierwszy z czterech podstawowych zasobów, jakimi dysponuje administracja obok zasobów informacyjnych, finansowych i organizacyjnych"[209]. Z pojęciem władztwa administracyjnego związane jest ściśle pojęcie przymusu administracyjnego, którym organ może posłużyć się w przypadku niepodporządkowania się obowiązkom wynikającym z wydanego przez ten organ aktu administracyjnego, któremu przysługuje

---

administracji publicznej, Międzynarodowa Konferencja Naukowa Olszanica 21–23 maja 2001 r., Rzeszów 2001, s. 26.

[205] Zob. J. Filipek, *Prawo administracyjne. Instytucje ogólne*, Kraków 2001, s. 163-164.

[206] R. Michalska-Badziak, *Podmioty administrujące* [w:] M. Stahl (red.), *Prawo administracyjne. Pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, Warszawa 2013, s. 269.

[207] W. Dawidowicz postrzegał administrację jako: „System podmiotów utworzonych i wyposażonych przez ustawę w kompetencje do prowadzenia organizatorskiej i kierowniczej działalności na podstawie ustaw w kierunku wewnętrznym oraz zewnętrznym, przy czym zarówno przebieg, jak i skutki działalności zewnętrznej przypisywane są zawsze państwu jako takiemu". W. Dawidowicz, *Prawo administracyjne*, Warszawa 1987, s. 8-9. Podobnie M. Jaroszyński, [w:] M. Jaroszyński, M. Zimmermann, W. Brzeziński, *Polskie prawo administracyjne. Część ogólna*, Warszawa 1956, s. 161-172.

[208] J. Boć (red.), A. Błaś, J. Jeżewski, *Administracja publiczna*, Kolonia Limited 2004, s. 156.

[209] J. Supernat, *Instrumenty działania administracji publicznej: studium z nauki administracji*, Wrocław 2003, s. 38. Zob. też: P. Radziewicz, *Administracyjnoprawne pojęcie władztwa publicznego*, Kwartalnik Prawa Publicznego nr 4/2005, UKSW – Warszawa – TNOiK – Toruń, s. 121-144.

domniemanie legalności. Te dwa elementy w połączeniu z autorytatywnie dokonywaną przez organ wykładnią przepisów prawa składają się na doktrynalne ujęcie władztwa administracyjnego[210].

Specyficzne cechy organu administracji publicznej, w połączeniu z posiadanym przez ten organ władztwem, determinują charakter stosunku administracyjnoprawnego, jaki występuje pomiędzy tym organem a innymi podmiotami tego stosunku, czyniąc zarazem ten stosunek jednostronnym. Samo pojęcie stosunku administracyjnoprawnego w doktrynie prawa administracyjnego dyskutowane było już wielokrotnie. Pomimo tego, że nie jest to pojęcie prawnie definiowalne, można w tym miejscu przytoczyć kilka określeń tego stosunku wypracowanych przez doktrynę. Według Z. Duniewskiej stosunek prawny jest: „unormowaną prawem relacją zachodzącą między co najmniej dwoma podmiotami, gdzie zachowanie jednego podmiotu implikuje zachowanie drugiego”[211]. Według F. Longchampsa (cyt. za Z. Duniewską), stosunek prawny występuje wówczas, gdy: „prawo przedmiotowe ma dla dwóch podmiotów prawnych takie znaczenie, że w określonych warunkach sytuacja prawna jednego podmiotu jest połączona z sytuacją prawną drugiego”[212].

Ustalenie stosunku administracyjnoprawnego w wyniku działania norm prawa administracyjnego podkreśla M. Zimmermann pisząc, że: stosunek ten: „może być ustalony tylko przez samo to prawo albo przez czynność organu administracji publicznej dokładnie je stosującą, a nie przez jakikolwiek inny podmiot z jego inicjatywy i z pominięciem prawa przedmiotowego”[213]. Charakterystyczną cechą omawianego stosunku jest też sposób jego nawiązania. W doktrynie przyjmuje się, że może on zostać nawiązany z inicjatywy organu administrującego, jak też z inicjatywy podmiotu administrowanego lub też z mocy samego prawa, przy czym niezbędnym warunkiem jego zaistnienia jest wystąpienie doniosłych z punktu widzenia prawa administracyjnego zdarzeń bądź zachowań[214].

Z pojęciem stosunku administracyjnoprawnego wiążę się także szersze znaczeniowo pojęcie „sytuacji administracyjnoprawnej” podmiotu. Najczęściej bywa ono utożsamiane z położeniem prawnym (sytuacją prawną, statusem prawnym) danego podmiotu[215]. Pomijając w tym miejscu dyskusje związane z obszarem znaczeniowym tego pojęcia, zaakceptować należy pogląd T. Bąkowskiego, który pełniejszą ocenę skutku działania norm prawnych na podmiot administrowany wiąże przede wszystkim z oceną sytuacji administracyjnoprawnej tego podmiotu[216].

---

[210] Por. W. Chróścielewski, *Akt administracyjny generalny*, Łódź 1994, s. 79.
[211] Z. Duniewska, *Podstawowe pojęcia prawa administracyjnego* [w:] *Prawo administracyjne. Pojęcia, instytucje, zasady…, op. cit*., s.68.
[212] *Ibidem.*
[213] J. Zimmermann, *Aksjomaty prawa administracyjnego*, Warszawa 2013, s. 25.
[214] Zob. M. Wincenciak, *Sankcje w prawie administracyjnym i procedura ich wymierzania*, Warszawa 2008, s. 86-87.
[215] Szersze wyjaśnienie tego pojęcia w odwołaniu do źródeł w: T. Bąkowski, Sytuacja *administracyjnoprawna jednostki w świetle zasady pomocniczości*, Warszawa 2007, s. 23-24.
[216] *Ibidem*, s. 25.

2.1.2. Wykładnia prawa administracyjnego

Syntetycznie omówione dla potrzeb niniejszej rozprawy wybrane instytucje prawa administracyjnego wymagają jeszcze uzupełnienia o elementy związane bezpośrednio z procesem stosowania prawa. Uznanie administracyjne, pomimo swojego teoretycznego charakteru, ma jednak przecież istotne znaczenie praktyczne. Ponadto, skuteczne i zarazem zgodne z prawem korzystanie z tego instrumentu wymaga od podmiotu administrującego niemałej wiedzy w zakresie pozwalającym na właściwą interpretację norm prawnych. Dokonanie prawidłowej wykładni przepisu stanowiącego podstawę podejmowanych przez organ administracji działań (zwłaszcza w początkowym stadium stosowania prawa) ma niebagatelny wpływ na dalsze etapy jego stosowania, w tym także na końcowy proces obejmujący administracyjne uznanie. Decyduje często także o sytuacji prawnej jednostki, której prawa w istotny sposób mogą zostać naruszone w wypadku popełnionego błędu. Na zagrożenia związane z niewłaściwą wykładnią przepisów, przy równoczesnym wykorzystaniu instytucji uznania administracyjnego zwracał już wcześniej uwagę między innymi A. Błaś stwierdzając, że: „Publiczne prawa podmiotowe obywatela, wywiedzione z norm materialnego prawa administracyjnego zyskują swój sens wtedy, gdy nie wychodzi im naprzeciw uznanie administracyjne. Uznaniowość toruje bowiem drogę woluntarystycznym orzeczeniom administracyjnym (…)”[217]. Z tego też powodu uzasadnione jest przywołanie w tym miejscu najważniejszych pojęć i reguł z/wiązanych z obszarem wykładni przepisów prawa administracyjnego.

Wykładnia prawa (w tym także prawa administracyjnego) określana bywa w doktrynie bardzo różnie, w zależności od przyjętych założeń interpretacyjnych[218]. Dla podjętych tu rozważań można przyjąć, że wykładnia prawa administracyjnego jest procesem myślowym, którego celem jest odkodowanie norm prawnych stanowiących podstawę działania organu administracji[219]. Wśród wielu różnych koncepcji wykładni spotykanych w doktrynie istotne miejsce zajmuje koncepcja klaryfikacyjna i derywacyjna. Często podkreśla się przy tym, że o ile teoria klaryfikacyjna, mając charakter semantyczny „dąży do pozyskiwaniu jasności przepisów prawnych (norm prawnych), o tyle teoria derywacyjna problemy klaryfikacyjne poprzedza analizą zagadnień związanych z rozumieniem tekstów prawnych ze względu na występujące w nich rozczłonkowanie syntaktyczne i treściowe”[220].

Wykładnia klaryfikacyjna zmierza więc do ustalenia znaczenia tekstu prawnego w oparciu o reguły wykładni językowej. Interpretator może poprzestać na wyniku tej

---

[217] A. Błaś (red.), *Pewność sytuacji prawnej jednostki w prawie administracyjnym. (materiały pokonferencyjne z II Krakowsko-Wrocławskiego Spotkania Naukowego Administratywistów, Wrocław 26-27 listopada 2011 r.),* Warszawa 2012, s. 15.

[218] Zob. M. Zieliński, *Wykładnia prawa. Zasady, reguły, wskazówki*, r. II, Warszawa 2002 oraz M. Zieliński, O. Bogucki, A. Choduń, S. Czepita, B. Kanarek, A. Municzewski, *Zintegrowanie polskich koncepcji wykładni prawa*, Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny, z. 4, 2009, s. 23-40.

[219] W. Jakimowicz, *Wykładnia w prawie administracyjnym*, Warszawa 2006, s. 375.

[220] M. Zieliński, M. Zirk-Sadowski, *Klaryfikacyjność i derywacyjność w integrowaniu polskich teorii wykładni prawa*, Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny, Rok LXXIII, z. 2, 2011, s. 99.

wykładni, o ile dojdzie do wniosku, że stosowanie innych rodzajów wykładni jest zbędne (*clara non sunt interpretanda*). Wykładnia ta może mieć charakter intensjonalny, tj. odnoszący się do pewnego wzoru zachowania albo ekstensjonalny, przyporządkowujący tekstowi prawnemu określony model semantyczny. Twórcą wykładni klaryfikacyjnej był prof. J. Wróblewski. W myśl łacińskiej maksymy „*interpretatio cessat in claris"*, konieczność dokonywania wykładni wiązał on zawsze z kontekstem występowania normy prawnej[221].

Teoria wykładni derywacyjnej, której głównym przedstawicielem był M. Zieliński[222] związana jest z dwupoziomowym ujęciem języka prawnego, w ramach którego równolegle funkcjonuje język przepisu prawnego i język norm prawnych. Ustalenie właściwego znaczenia normy prawnej wymaga najpierw odkodowania języka, w którym norma ta została ujęta. Możliwe jest zatem przekształcenie kilku wyrażeń językowych na język jednej normy prawnej lub sytuacja, w której jednemu przepisowi można przyporządkować kilka norm prawnych. Wykładnia klaryfikacyjna postrzegana też bywa jako element szerszej zakresowo wykładni derywacyjnej[223].

Według W. Jakimowicza „Skoro istotą jurysdykcji administracyjnej jest konkretyzacja ogólnej i abstrakcyjnej normy prawa administracyjnego, czyli sposób zastosowania tej normy za pomocą aktu administracyjnego, to na pewno celem procesów wykładni powinno być odkodowanie norm prawnych, które stanowią podstawę działania organu administracji w toku postępowania jurysdykcyjnego"[224]. Podobnie jak to ma miejsce w innych gałęziach prawa, biorąc pod uwagę odrębności prawa administracyjnego, wyróżnia się dyrektywy interpretacyjne pierwszego i drugiego stopnia. W ramach pierwszej grupy mieści się wykładnia językowa, systemowa i celowościowa. Wykładnia językowa, pomimo tego iż w wielu wypadkach prowadzi w pozornie prosty sposób do odkodowania treści normy prawnej, na skutek wielu czynników (także tych o charakterze zewnętrznym i obiektywnym), może prowadzić nieraz do błędnych wniosków. Zwolennicy wykładni derywacyjnej sugerują wręcz, że praktycznie w żadnym wypadku nie można polegać wyłącznie na wykładni semantycznej. Stanowisko takie podziela także Trybunał Konstytucyjny[225]. Wykładnia systemowa w prawie administracyjnym, jako odwołująca się do miejsca, które zajmuje przepis w ustawie a czasem także w cały systemie prawa ma znaczenie szczególne, przede wszystkim przez wzgląd na wyjątkowo rozbudowany system źródeł tego prawa i jego znaczną dynamikę.

Istotne miejsce w procesie stosowania prawa administracyjnego zajmuje także wykładnia celowościowa (funkcjonalna). Dekodowanie norm prawa przy wykorzystaniu tej wykładni wymaga odwołania się do *ratio legis* przepisu, a czasem także uwzględnienia kontekstu społecznego towarzyszącemu temu procesowi

---

[221] Koncepcja ta znalazła swoje odzwierciedlenie w pracy J. Wróblewskiego, *Rozumienie prawa i jego wykładnia*, Wrocław – Warszawa – Kraków – Gdańsk– Łódź, 1990.
[222] M. Zieliński, *Interpretacja jako proces dekodowania tekstu prawnego*, Poznań 1972.
[223] R. Sarkowicz, *Poziomowa interpretacja tekstu prawnego*, Kraków 1995, s. 122-123.
[224] W. Jakimowicz, *Wykładnia w prawie…, op. cit*., s. 375.
[225] *Ibidem*, s. 428-433.

w konkretnym przypadku. Wykładni tej, jak chyba żadnej innej, towarzyszy „konstytucyjny duch" prawa oraz towarzyszące mu naczelne zasady prawa administracyjnego. Z pewnością ma ona także szczególnie znaczenie w procesie dokonywania wykładni prawa Unii Europejskiej. Dyrektywy wykładni II stopnia stosuje się wówczas, gdy zawodne okazuje się korzystanie z wykładni językowej, systemowej czy funkcjonalnej.

Wspomniany już wcześniej J. Wróblewski, wykładnię drugiego stopnia sprowadzał do ustalenia właściwej kolejności dyrektyw pierwszego stopnia (tzw. dyrektywy procedury)[226]. Później dołączył do nich jeszcze dyrektywy preferencji (wyboru), realizowane w oparciu o wyniki równolegle prowadzonych wykładni pierwszego stopnia. Aktualnie w doktrynie dominuje pogląd, że trafna interpretacja przepisu prawnego, ustalenie jego znaczenia i odkodowanie na tej podstawie znaczenia normy prawnej wymaga nierzadko równoległego posługiwania się wszystkimi wymienionymi wyżej rodzajami wykładni[227].

Proces decyzyjny realizowany w kontekście właściwym dla określonego stanu faktycznego wymaga od organów stosujących prawo dokonywania wyboru właściwych źródeł rekonstrukcji normy prawnej, jak też ustaleń derywacyjnych, mających na celu odtworzenie z tych źródeł określonej normy prawnej. Taki rodzaj wykładni, której celem jest rekonstrukcja normy prawnej dla potrzeb ustalenia właściwej kwalifikacji konkretnego stanu faktycznego i normatywnych konsekwencji prawnych tej kwalifikacji określany jest mianem wykładni operatywnej[228]. Posługują się nią zarówno organy administracji w procesie stosowania prawa, jak też sądy administracyjne w toku kontroli legalności decyzji wydawanych przez te organy, o czym będzie jeszcze mowa w ostatnim rozdziale tej rozprawy. Pomijając złożone definicje norm prawnych i koncepcje związane z ich strukturą oraz podziałem funkcjonującym w doktrynie, na potrzeby tej rozprawy należy jedynie wskazać na fakt, iż normy funkcjonujące w obszarze prawa administracyjnego mają szczególny charakter. Regulują one bowiem w sposób władczy stosunki pomiędzy organem administrującym a podmiotem[229]. Normy prawa administracyjnego mają zarazem charakter norm bezwzględnie obowiązujących, co wyklucza tym samym stosowanie analogii[230].

Do właściwego stosowania prawa przez organy administracji publicznej nie wystarczy oczywiście samo poprawne przeprowadzenie wykładni przepisu. Ważnym etapem tego procesu jest postępowanie dowodowe, regulowane przepisami prawa formalnego, w tym głównie przepisami k.p.a. Postępowanie to będzie jeszcze wielokrotnie omawiane w kolejnych rozdziałach tej rozprawy. W tym miejscu istotne jest jednak podkreślenie, że ocena dowodów zgromadzonych w toku postępowania

---

[226] J. Wróblewski, *Zagadnienia teorii wykładni prawa ludowego*, Warszawa 1959, s. 143-144.

[227] E. Smoktunowicz , *Kodeks postępowania administracyjnego w orzecznictwie Sądu Najwyższego, Naczelnego Sądu Administracyjnego i Trybunału Konstytucyjnego. Wykładnia prawa administracyjnego. Podstawowe zagadnienia*, Warszawa 1995.

[228] Por. L. Leszczyński, *Wykładnia operatywna (podstawowe właściwości)*, Państwo i Prawo 2009, nr 6, s. 11-23.

[229] E. Iserzon, *Prawo administracyjne. Podstawowe instytucje*, Warszawa 1968, s. 47.

[230] W. Jakimowicz, *Wykładnia w prawie…, op. cit*., s. 390.

administracyjnego jest ważnym etapem procesu stosowania prawa, w istotny sposób determinującym jego wynik. Chociaż z formalnego punktu widzenia możliwe jest oczywiście podejmowanie czynności interpretacyjnych w oparciu o abstrakcyjny stan faktyczny (wykładnia autentyczna, wykładnia legalna), w toku praktycznego stosowania prawa organ administracji dokonuje wspomnianej wcześniej wykładni operatywnej, opierającej się o faktycznie istniejący stan rzeczy. Na tym etapie prawidłowa ocena dowodów zgromadzonych w sprawie jest niezwykle istotna. Musi się ona oczywiście odbywać w zgodzie z normami prawa procesowego (także z uwzględnieniem funkcjonujących zakazów dowodowych) i ogólnymi zasadami prawa administracyjnego. Jej przeprowadzenie umożliwia jednak organowi dokonanie subsumcji, która w najprostszym ujęciu oznacza „przyporządkowanie" właściwego przepisu prawa do jednoznacznie zidentyfikowanego stanu faktycznego.

Według poglądów J. Zimmermanna: „subsumcja jest (…) czynnością wnioskowania z dwóch (z dwóch grup) przesłanek o końcowym, na razie w pełni niesformułowanym językowo efekcie (wniosku), jakim jest rozstrzygnięcie zawarte w akcie administracyjnym"[231].

2.1.3. Konstrukcja uznania administracyjnego

Konstrukcja uznania administracyjnego znana jest doktrynie już od okresu powstawania pierwszych państw opartych na ustroju prawnym. Od samego początku też inspirowała administratywistów do dyskusji na temat jej źródeł, struktury i dozwolonych granic jej stosowania. Konstrukcja ta musi być obecnie oceniana przede wszystkim z perspektywy funkcjonowania podstawowych zasad konstytucyjnych, a zwłaszcza zasady legalizmu[232].

Warto tu przypomnieć, że koncepcje państwa prawnego z początku XIX wieku nie wymagały od organów prowadzących działalność administracyjną we wszystkich jej formach szczegółowego wskazywania podstawy prawnej, o ile działania te mieściły się w ramach obowiązującego prawa[233]. Wspomniana zasada legalizmu wynika obecnie z treści art. 7 Konstytucji RP, który stanowi, że „organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa"[234]. Prowadzenie przez państwo jakiejkolwiek polityki administracyjnej nie byłoby jednak możliwe bez istnienia w systemie prawa pewnych luzów decyzyjnych, umożliwiających organom stosującym prawo dostosowanie skutków działania norm prawnych adekwatnie do określonych stanów faktycznych[235].

---

[231] J. Zimmermann, *Prawo administracyjne, 6. wyd*., Warszawa 2014, s. 350.
[232] Zob. J. Oniszczuk, *Prawo jednostki do dobrej administracji publicznej* [w:] J. Osiński (red.), *Administracja publiczna na progu XXI wieku*, s. 104-105.
[233] G. Smyk, *Administracja publiczna Królestwa Polskiego w latach 1864-1915,* Lublin 2011, s. 90-91.
[234] Zasadę legalizmu wyjaśnił m.in. Sąd Najwyższy w postanowieniu 7 sędziów SN z 18 stycznia 2005 r. (WK 22/04) stwierdzając, że: "*Art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 r. (…) zawiera normę zakazującą domniemywania kompetencji takiego organu i tym samym nakazuje, by wszelkie działania organu władzy publicznej były oparte na wyraźnie określonej normie kompetencyjnej*".
[235] Por. M. Jaśkowska, *Uznanie administracyjne w orzecznictwie sadów administracyjnych*, ZNSA 2010, nr 5-6,

W wielu przypadkach elastyczne stosowanie prawa pozwala także na wyeliminowanie niekorzystnych dla obywateli skutków występowania luk prawnych. Problemem może być jednak w takim wypadku dowolność stosowania prawa i tym samym przekroczenie granic administracyjnego uznania.

Doktrynalne koncepcje tej instytucji kształtowały się wraz z rozwojem prawa administracyjnego i systemów administracyjnych poszczególnych państw. Ewolucja tej konstrukcji w ujęciu historycznym była więc procesem złożonym i długotrwałym. Jak słusznie zauważył M. Zimmermann, w odniesieniu do ustroju państwa prawnego: „Swobodne uznanie jest w tym systemie przekazaniem przez władzę ustawodawczą innym organom państwa kompetencji rozstrzygania w pewnych przypadkach i granicach w sposób nieskrępowany przez normę prawną."[236]. J. Zimmermann pisze natomiast, że pojęcie „uznania administracyjnego" z historycznego punktu widzenia przeciwstawiano pojęciu „swobodnego uznania", oznaczającego dowolność władzy państwowej w procesie stosowania prawa[237]. Tak więc „uznanie administracyjne" to konstrukcja, której związanie normą prawną ma swoje historyczne uzasadnienie.

Początkowo uznanie administracyjne rozumiane było wyłącznie jako atrybut władzy państwowej nie podlegający regulacjom ustawowym[238]. Jednocześnie rozwijająca się w XIX wieku nauka prawa kształtowała poglądy, według których sfera uznania administracyjnego wynikała z samej istoty władzy administracyjnej, której prawo naturalne (podobnie jak wolnej z natury jednostce) na taką swobodną działalność przyzwala. Za podstawowy obowiązek władzy uznawano przy tym działanie na rzecz ochrony interesu publicznego. Poglądy te w znacznej mierze odzwierciedlały rozwijające się w owym czasie idee prawniczego naturalizmu[239]. Zwolennikami tak ujmowanego uznania administracyjnego byli przede wszystkim przedstawiciele austriackiej szkoły prawa administracyjnego, w tym głównie E. Bernatzik i R. Laun. Możliwość korzystania z uznania administracyjnego dopuszczali oni wówczas, gdy przemawiał za tym interes publiczny, dostrzegając w nim podstawowe źródło uprawnienia władzy do podejmowania wiążących prawnie decyzji nie wynikających bezpośrednio z normy prawnej. Nie kwestionując „naturalnego charakteru władzy", próbowali jednak wyznaczyć granice wolnej działalności władz administracyjnych[240].

---

s. 168 oraz I. Bogucka, *Państwo prawne a problem uznania administracyjnego*, Państwo i Prawo 1992, nr 10, s. 37.

[236] M. Zimmermann, *Pojęcie administracji publicznej a „swobodne uznanie"*, Warszawa 2009, s. 49.

[237] J. Zimmermann, *Prawo administracyjne…, op. cit.,* s. 352.

[238] *Ibidem*, s. 353.

[239] Naturalizm prawniczy – zbiór doktryn odwołujących się do idei „prawa natury", w myśl której źródłem prawa jest wieloznacznie pojmowana natura. Może mieć ona oparcie zarówno w teologii, jak też w przesłankach racjonalnych albo wynikających z poczucia sprawiedliwości społecznej. Prawo naturalne wyróżnia autonomia, uniwersalizm i ponadczasowość, a przede wszystkim ochrona samoistnych wartości, od urodzenia przypisanych człowiekowi. Prawnonaturalistycznym koncepcjom przeciwstawiane były w późniejszym czasie koncepcje pozytywizmu prawniczego, oparte o normy prawa stanowionego. Więcej na temat naturalizmu prawniczego w: M. Zirk-Sadowski, *Wprowadzenie do filozofii prawa*, Warszawa 2011, s. 123-131.

[240] M. Jaśkowska [w:] R. Hauser (red.), Z. Niewiadomski (red.), A. Wróbel (red.), *System prawa administracyjnego*, t. 1., *Instytucje prawa administracyjnego*, Warszawa 2015, s. 237-238.

Podobne poglądy reprezentował przedstawiciel szkoły niemieckiej O. Bähr. Według M. Zimmermanna utożsamiał on prawo z wolnością ograniczającą swobodne działania jednostki w takim zakresie, w jakim jest to konieczne dla ochrony wolności innych jednostek. Jednocześnie porównywał działania jednostki do działań państwa, którego organy (w granicach dozwolonych prawem) winny dbać o interesy swoich obywateli, podobnie jak każda jednostka w naturalny sposób dba o swoje własne interesy. Nieuregulowana prawem sfera działalności władz administracyjnych pozostaje dla O. Bähra poza kontrolą sądów, o ile oczywiście władza działa w zgodzie z interesem publicznym. Pojęcia, które dzisiaj nazwalibyśmy klauzulami generalnymi, a do których zalicza się właśnie pojęcie dobra publicznego, według O. Bähra nie podlegają wyłącznie ocenie prawnej. Jego zdaniem, tylko właściwy organ administracji może bowiem dokonać właściwej interpretacji takiego pojęcia, które „z natury swojej podpada pod techniczną, <fachową> ocenę administracyjną”[241]. Użycie przez ustawodawcę klauzul generalnych stanowi więc niejako przyzwolenie na swobodną działalność władz w granicach wyznaczonych przez ustawę.

Dla E. Bernatzika swobodne uznanie mogło mieć miejsce zarówno wówczas, gdy ustawa w określonej sytuacji w ogóle nie wiązała administracji konkretnymi przepisami, jak też wówczas, gdy ustawodawca posługiwał się w tekście aktów prawnych pojęciami nieostrymi. E. Bernatzik podkreślał ciążący na funkcjonariuszach publicznych prawny obowiązek działania w zgodzie z interesem publicznym. Uznanie administracyjne musiało być zatem wyraźnie dozwolone przez prawo, albowiem cała działalność administracji to dla Bernatzika właśnie wykonywanie prawa[242]. Dla R. Launa granice zewnętrzne uznania wyznaczał zakres normy prawnej, wewnętrzne zaś – nakaz postępowania w zgodzie z interesem publicznym[243].

Te same poglądy, które tworzyły granice uznania stały się następnie przedmiotem krytyki zwolenników koncepcji twórczej roli administracji. Do tego grona zaliczał się między innymi polski prawnik i polityk - W. L. Jaworski (1865-1930). Starał się on łączyć w swych poglądach kelsenowski normatywizm z polskim konserwatyzmem[244]. W jego przekonaniu nietrwałe i względne normy prawa pozytywnego powinny funkcjonować w państwie obok norm bezwzględnego prawa moralnego, którego źródeł upatrywał w nakazach religijnych zawartych w prawie naturalnym i które zarazem powinny być brane pod uwagę przez ustawodawcę w procesie tworzenia prawa[245]. Administracji przyznawał prawo do działalności twórczej uznając, że jest ona tylko częściowo związana prawem stanowionym, zaś uznanie administracyjne traktował jako zbędną dla systemu prawa fikcję prawną[246].

Naturalną jednak konsekwencją rozwijającego się później pozytywizmu prawniczego było powstanie koncepcji państwa prawnego, a co za tym idzie –

---

[241] M. Zimmermann, *Pojęcie administracji publicznej…, op. cit*., s. 71.
[242] *Ibidem,* s. 75.
[243] M. Jaśkowska, *Uznanie administracyjne a inne formy władzy…, op. cit.,* s. 230.
[244] M. Jaskólski, *Między normatywizmem i uniwersalizmem. Myśl prawno-polityczna Władysława Leopolda Jaworskiego*, Wrocław – Warszawa – Kraków – Gdańsk - Łódź 1988, s. 59.
[245] W. L. Jaworski, *Notatki*, Kraków 1930, s. 157-158.
[246] M. Jaśkowska *System…(t.1), op. cit.,* s. 238.

wyznaczenia administracji zadań wynikających z treści stanowionych aktów administracyjnych. Opierając się na monteskiuszowskiej teorii trójpodziału władzy oraz podejmując próby definiowania administracji jako takiej, powstała w XX w. tzw. teoria „Wielkiej reszty", za twórców której uważa się O. Mayera i W. Jellinka. Stworzyli oni negatywną definicję administracji, ujmując w jej zakresie wszelkie te działania państwa, które nie leżą ani w sferze ustawodawstwa, ani wymiaru sprawiedliwości[247]. Koncepcji tej były też podporządkowane ich poglądy w sferze uznania administracyjnego. O. Mayer dzielił akty administracyjne na te, które wiążą urzędników treścią swych norm (orzeczenia) i takie, które urzędnik może interpretować swobodnie (zarządzenia), przy zachowaniu własnej oceny tego, co w danej sprawie stanowi wyznacznik interesu społecznego. Teoria O. Mayera poddawana była później krytyce ze względu na jej nieostre odniesienie do pojęcie samego uznania administracyjnego[248]. Trudno nie dostrzegać jednak analogii jego koncepcji do obowiązującego w dzisiejszym prawie administracyjnym podziału aktów administracyjnych na akty związane i swobodne. Akt administracyjny związany, w wypadku zaistnienia stanu faktycznego określonego w przepisie tego aktu nie pozostawia organowi praktycznie żadnej swobody w zakresie rozstrzygnięcia, w przeciwieństwie do aktów swobodnych, które pozostawiają organowi możliwość elastycznego kształtowania niektórych rozstrzygnięć[249].

Zdaniem W. Jellinka, zakres uznaniowości organu determinowany był przede wszystkim przez niemożliwe do zdefiniowania w określonej sytuacji pojęcia nieostre (do których nie zaliczał pojęcia interesu publicznego). Zakładał, że dyskrecjonalna władza organu nie występuje w sytuacji, w której interpretacja występujących w tekście aktu prawnego pojęć nieostrych jednoznacznie rozstrzyga ich znaczenie[250].

F. Tezner, austriacki administratywista i sędzia Trybunału Administracyjnego w Wiedniu, w swojej monografii poświęconej uznaniu administracyjnemu *(Das freie Ermessen der Verwaltungsbehoerden)*, zdecydowanie wystąpił przeciwko nadużywaniu przez administracje pojęć niedookreślonych, które jego zdaniem mogły podlegać kontroli sądowej[251]. Do istotnych poglądów na teorie uznania administracyjnego zalicza się także poglądy T. Hilarowicza. Dzielił on zakres uznania administracyjnego według kryterium „woli organu" (ujęcie materialne) lub od „woli ustawy" (ujęcie formalne). W pierwszym wypadku organ miał prawo swobodnie decydować o kierunku podejmowanych przez siebie działań, w drugim zaś zakres jego działań ograniczały przepisy ustawy[252].

Pomijając szczegóły dotyczące poglądów na uznanie administracyjne głoszonych przez innych myślicieli, zdaniem Z. Duniewskiej większość teorii tamtego okresu da się usystematyzować w trzech podstawowych grupach. Do pierwszej zalicza pozytywistyczne poglądy tzw. szkoły czystego prawa (A. Merkl, H. Kelsen), której

---

[247] Z. Niewiadomski, *System…(t.1), op. cit.,* s. 6.
[248] J. Starościak, *Swobodne uznanie…, op. cit*., s. 20.
[249] J. Zimmermann, *Prawo administracyjne…, op. cit.,* s. 338. Na podział ten wskazywały także sądy administracyjne, np. w wyroku NSA z 21.05.2009 r. II GSK 1045/08 (LEX nr 564200).
[250] M. Jaśkowska, *Uznanie administracyjne a inne formy władzy…, op. cit.,* s. 232.
[251] M. Jaśkowska, *System …(t.1), op. cit.,* s. 240-241.
[252] *Ibidem*.

przedstawiciele co do zasady wiązali uznanie administracyjne z normą prawną. Obaj byli przedstawicielami normatywizmu, a więc najprościej mówiąc, definiowali prawo przy użyciu normy prawnej[253]. Do drugiej grupy zalicza Duniewska wspomnianego już wyżej W. L. Jaworskiego i F. Stier-Somlo[254]. W tej grupie znajdują się doktrynerzy prawa administracyjnego, którzy miejsce dla uznania administracyjnego widzieli poza zespołem norm prawnych. Trzecia grupa obejmuje tych teoretyków prawa, którzy uznanie administracyjne starali się dopasować do wymogów państwa prawnego. Uważali więc, że uznanie to jest nieodłącznym atrybutem administracji, która winna twórczo działać w kierunku realizacji interesu publicznego[255].

Jak zauważa Z. Duniewska, obecne poglądy na uznanie administracyjne są pochodną ewolucji pierwszej grupy. W państwie prawnym sprawowanie władzy administracyjnej musi być związane prawem. Zabronione jest zatem stosowanie wykładni rozszerzającej, a przede wszystkim domniemanie istnienia uznania[256]. Współcześni polscy przedstawiciele myśli administracyjnej, możliwość korzystania z dyskrecjonalnych kompetencji władzy wiążą z upoważnieniem wynikającym z normy prawnej.

Dla potrzeb tej rozprawy warto przyjąć definicję uznania administracyjnego sformułowaną przez M. Jaśkowską, dla której „Jest to przewidziana w normie prawnej możliwość wyboru przez (…) organ następstwa prawnego, różniąca się od innych luzów decyzyjnych wynikających z procesu stosowania prawa”[257]. Definicja ta opiera się o wąskie rozumienie uznania administracyjnego, które w przeciwieństwie do rozumienia szerokiego, zakłada możliwość korzystania przez organ z władzy dyskrecjonalnej jedynie na finalnym etapie stosowania prawa. Nie obejmuje ono zatem luzów decyzyjnych występujących na etapie oceny stanu faktycznego, w tym interpretacji pojęć niedookreślonych i klauzul generalnych będących jednym z wyznaczników tych luzów, a także oceny zgromadzonych w sprawie dowodów, procesu wykładni, czy wreszcie kwalifikacji prawnej określonego zdarzenia.

Zarówno w doktrynie, jak też w orzecznictwie wyraźnie sygnalizowany jest fakt, iż uznanie administracyjne, jako bezpośrednio odnoszące się do wyboru przyszłych skutków prawnych podejmowanych decyzji, pozostaje poza obszarem wcześniej dokonywanych czynności składających się na proces stosowania prawa[258].

---

[253] Więcej na temat teorii prawa H. Kelsena i A. Merkla [w:] M. Huk, *O separacji między prawem i moralnością. Glosa do Czystej teorii prawa Hansa Kelsena*, Ethics in Progress, Vol. 4 (2013). No. 2.

[254] Niemiecki (austrowęgierski) prawnik, rektor uniwersytetu w Kolonii, twórca koncepcji tzw. triady nauk administracyjnych, do których zaliczał prawo administracyjne, naukę administracji oraz politykę administracyjną. Rozpowszechnił min. pojęcie wiedzy administracyjnej. Więcej na jego temat [w:] W. Witkowski, *Historia administracji w Polsce*, Warszawa 2007, s. 58

[255] Z. Duniewska, *Podstawowe pojęcia prawa administracyjnego* [w:] *Prawo administracyjne. Pojęcia…, op. cit.,* s. 95.

[256] Por. np. uchwałę NSA z 15 grudnia 2004 r., FPS 2/04 (ONSAiWSA 2005, nr 1, poz. 1) i uchwałę NSA z 9 marca 2009 r., I FPS 4/08 (ONSAiWSA 2009, nr 3, poz. 47).

[257] M. Mincer, *Pojęcie uznania administracyjnego*, Państwo i Prawo 1976, z. 3, s. 11-121

[258] Zob. wyrok NSA z 27 lutego 2007 r., I OSK 579/06 (LEX nr 341251)

2.1.4. Zwroty niedookreślone i klauzule generalne jako wyznacznik luzu decyzyjnego

W tekstach aktów prawnych, podobnie jak w języku potocznym, pojawiają się czasem określenia wieloznaczne lub nazwy niedookreślone. Ich obecność w języku prawnym wynika z naturalnych właściwości języka polskiego, do których można zaliczyć np. homonimię, czyli jednakowe brzmienie dwóch wyrazów o różnych znaczeniach i etymologiach, a także okazjonalność stosowania określonych wyrażeń lub też samą ich konstrukcję[259].

Wieloznaczność określeń, w przeciwieństwie do uzasadnionej niedookreśloności nazw używanych czasem przez prawodawcę, jest zjawiskiem negatywnie wpływającym zarówno na proces wykładni, jak i stosowania prawa[260]. Jednym ze sposobów przeciwdziałania przez prawodawcę temu zjawisku jest wprowadzanie do tekstów aktów prawnych definicji legalnych[261].

Na ogół przyjmuje się, że nieostrość wyrażenia wynika wprost z jego wieloznaczności, albo też stanowi jeden z istotnych jej rodzajów[262]. Zarówno w doktrynie prawa administracyjnego, jak też w orzecznictwie sądów administracyjnych pojęcie „zwrotów niedookreślonych", nazywanych także „wyrażeniami nieostrymi" omawiane było już wielokrotnie. Zwroty te zawierają w swej strukturze niepełną treść pojęciową co powoduje, że ustalenie ich znaczenia w konkretnej sytuacji wymaga dodatkowych działań interpretacyjnych[263].

Jedną z kategorii wyrażeń nieostrych są także tzw. „zwroty szacunkowe", dla zinterpretowania których konieczne jest przybliżone, czyli właśnie szacunkowe określenie elementów decydujących o ich leksykalnym znaczeniu, według jasnych i precyzyjnych kryteriów (kwotowych, procentowych, wielkości powierzchni itp.)[264]. Przykładami zwrotów niedookreślonych mogą być pojęcia takie, jak: „ważna przyczyna", „istotne motywy", „w niewielkich ilościach", „niezwłocznie", „w sposób niezagrażający", „w krótkich odstępach czasu", „nadmiernie uciążliwy" itp. Chociaż nieostrość wyrażeń nie sprzyja pożądanej precyzji języka prawnego, w niektórych

---

[259] Por. W. Suchoń, *Teoretyczne problemy logiki praktycznej*, Kraków 2008, s. 93-96.

[260] Zob. A. Choduń [w:] A. Choduń, A. Gomułowicz, A.P. Skoczylas, *Klauzule generalne i zwroty niedookreślone w prawie podatkowym i administracyjnym. Wybrane zagadnienia teoretyczne i orzecznicze*, Warszawa 2013 r., s. 15-16.

[261] Przypadki wprowadzania do aktu prawnego środków techniki prawodawczej w postaci definicji legalnych określa § 146 Rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej" (tekst jedn. Dz. U. z 2016 r., poz. 283). Przepis ten zalicza do nich wieloznaczność danego określenia, konieczność ograniczenia jego nieostrości, niedostateczną zrozumiałość znaczenia danego określenia lub potrzebę ustalenia nowego znaczenia danego określenia.

[262] W. Suchoń, *Teoretyczne problemy…, op. cit*., s. 94.

[263] Oprócz ustalenia znaczenia nazwy, w niektórych przypadkach konieczne może okazać się także ustalenie, czy dana nazwa posiada jeden, czy też może dwa tzw. pasy nieostrości oraz ustalenie dolnych i górnych granic tych pasów (A. Choduń, *Teoretyczne problemy logiki…*, *op. cit*., s. 19-21).

[264] *Ibidem*, s. 22-23.

przypadkach bywa uzasadniona koniecznością zapewnienia elastyczności tego języka, opisującego często dynamicznie zmieniającą się rzeczywistość[265].

Mianem klauzul generalnych definiuje się występujące w treści aktów prawnych pojęcia odsyłające do ocen pozasystemowych, istotnych zarówno z punktu widzenia ustawodawcy, jak też z punktu widzenia społeczeństwa. Pomimo, iż klauzula generalna jest pojęciem stanowiącym tylko część przepisu, jej występowanie implikuje konieczność uwzględnienia jej znaczenia w procesie stosowania prawa, po uprzednim „dopasowaniu" desygnatu tej klauzuli do konkretnych warunków interpretacyjnych[266]. W praktyce i doktrynie prawniczej używa się najczęściej pojęcia „generalna klauzula odsyłająca". W zakresie nazwy konkretnej klauzuli mieszczą się przede wszystkim elementy decydujące o jej ocennym, aksjologicznym charakterze, takie jak choćby „interes", „zasady", czy „względy". Obok tych elementów występują także te odnoszące się do konkretnego kontekstu interpretacyjnego („indywidualny", „społeczny") lub do konkretnej formuły aksjologicznej („sprawiedliwość", „zasady współżycia społecznego"), a nawet formuły zwyczajowej[267]. Występowanie w aktach prawnych nazw niedookreślonych wymaga także omówienia w kontekście funkcjonowania instytucji uznania administracyjnego.

Według poglądów J. Starościaka, o upoważnieniu do uznania administracyjnego decyduje charakter użytych przez prawodawcę określeń. W przypadku pojęć mających charakter zbliżony do klauzul generalnych dopuszczał on możliwość korzystania przez organ z uznania. Odmawiał takiego uprawnienia, jeśli użyte przez ustawodawcę określenia (choć nieprecyzyjne), wymagały jedynie technicznej, a więc mniej istotnej z punktu widzenia procesu decyzyjnego interpretacji[268]. Z kolei J. Zimmermann uważał, że uznanie: „(…) jako pojęcie doktrynalne, zawiera w sobie wszystkie możliwe odcienie luzów decyzyjnych pozostających w kompetencjach organów administracyjnych po odjęciu od nich interpretacji pojęć nieostrych"[269]. Tego samego zdania był M. Zimmermann, który wielokrotnie podkreślał, że: „(…) jest rzeczą zupełnie nieuzasadnioną dopatrywać się upoważnienia ustawowego dla władzy do decydowania według swobodnego uznania wszędzie tam, gdzie mamy do czynienia z nazwą o nie dość określonej treści (…)"[270]. Działanie takie uważał za relatywizację swobodnego uznania. Podkreślał, że wątpliwości interpretacyjne wynikające z użycia przez władzę pojęć nieoznaczonych nie mają nic wspólnego z nadaniem uprawnień specjalnych dla władzy wykonawczej („prosta oczywistość"), zaś problem zakresu

---

[265] O. Nawrot, *Wprowadzenie do logiki dla prawników*, Warszawa 2012, s. 90.
[266] Por. L. Leszczyński, G. Maroń, *Zasady prawa i generalne klauzule odsyłające w operatywnej wykładni prawa*, Annales Universitatis Mariae-Curie Skłodowska, Lublin-Polonia, Vol. LX, 2, 2013, passim.
[267] Zob. L. Leszczyński, G. Maroń, *Pojęcie i treść zasad prawa oraz generalnych klauzul odsyłających. Uwagi porównawcze*, Annales Universitatis Mariae-Curie Skłodowska, Lublin-Polonia, Vol. LX, 1, 2013, s. 85.
[268] J. Starościak, *Swobodne uznanie władz administracyjnych*, Warszawa 1948, s. 61-65.
[269] J. Zimmermann, *Przepisy ogólne prawa administracyjnego i definiowanie pojęć* [w:] Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny, zeszyt 2. z 2009 r., s. 171-172.
[270] M. Zimmermann, *Pojęcie administracji publicznej…, op. cit.*, s. 85.

regulacji kompetencji władzy pozostawiał wyłącznie semantyce i nauce o interpretacji[271].

Podobne ujęcie prezentowane jest także przez cytowaną wcześniej M. Jaśkowską (Mincer), która już w latach 80-tych dokonała gruntownej analizy źródeł, zakresu pojęciowego i zasad funkcjonowania tej konstrukcji[272]. Konieczność wyłączenia pojęć nieostrych z zakresu uznania administracyjnego opiera ona między innymi o omówiony w kolejnym podrozdziale model decyzyjny sądowego stosowania prawa skonstruowany przez J. Wróblewskiego[273]. Dla tematyki tej rozprawy model ten ma istotne znaczenie, albowiem (co także podkreślała M. Jaśkowska[274]), odnosi się on do konkretnych problemów, z jakimi spotykają się organy stosujące prawo. Podejście takie jest konsekwencją całokształtu jej poglądów na istotę uznania administracyjnego, które traktuje ona między innymi jako: „wynik określonego sformułowania przepisów prawnych", przy czym widzi tu również potrzebę pełnego odkodowania tej normy tak, aby bezsprzecznie można było określić sposób zachowania organu w określonych warunkach[275]. Przewidując zarazem zagrożenia, jakie mogą wynikać z nadużywania uznania podkreśla ona jednak, że norma upoważniająca do uznania powinna być zawarta w akcie prawnym rangi ustawowej lub ostatecznie w akcie wykonawczym wydanym na podstawie ustawowej delegacji[276].

Występujące w doktrynie poglądy dotyczące granic uznania administracyjnego mają więc w odniesieniu do interpretacji pojęć niedookreślonych dwojaki charakter, tj. albo włączają proces dekodowania znaczenia tych pojęć w zakres uznania, albo też pozostawiają ten proces poza granicami uznania administracyjnego.

Uznanie administracyjne rozumiane jako ustawowo przyznane organowi prawo wyboru konsekwencji prawnych stosowanej normy prawnej, jest niewątpliwie bardziej przydatne w procesie egzegezy aktów prawnych regulujących administracyjnoprawny status cudzoziemców i zasady prowadzonych wobec nich postępowań. Ujęcie takie jest też zgodne z utrwaloną od dawna linią orzeczniczą NSA przywoływaną także między innymi przez M. Jaśkowską[277]. W jednym z cytowanych przez nią orzeczeń (wyrok NSA z 15 grudnia 2008 r., I OSK 622/08), sąd odnosząc się do granicy przebiegającej pomiędzy uznaniem administracyjnym a interpretacją pojęć niedookreślonych wyraźnie podkreślił, że związane z nimi luzy interpretacyjne funkcjonują na dwóch różnych poziomach, przy czym realizacja uznania możliwa jest dopiero po dokonaniu interpretacji, a więc z pominięciem przeprowadzonej uprzednio wykładni, oceny faktów, czy właśnie odkodowania znaczenia pojęć nieostrych. W innym cytowanym przez nią orzeczeniu (wyrok NSA z dnia 8 marca 2006 r., II OSK 587/05) sąd przyznaje, że duże możliwości ocenne pozostawione czasem organowi przez

[271] *Ibidem*, s. 84.
[272] M. Mincer, *Uznanie administracyjne*, Toruń 1983, *passim*.
[273] J. Wróblewski, *Sądowe stosowanie prawa*, Warszawa 1972, s. 50-57.
[274] M. Mincer, *Uznanie…, op. cit*., s. 54.
[275] *Ibidem*, s. 46.
[276] *Ibidem*, s. 48.
[277] Zob. M. Jaśkowska, *Uznanie administracyjne w orzecznictwie sądów administracyjnych*, ZNSA 5–6 (32–33)/2010, s. 171-174.

ustawodawcę, a wynikające z charakteru danego pojęcia, mogą nosić pewne cechy uznaniowości. Nie oznacza to jednak, że interpretacja takich pojęć jest równoznaczna z uznaniem administracyjnym (postanowienie składu siedmiu sędziów NSA z 20 maja 2010 r., II OPS 6/09). W tym samym postanowieniu sąd odniósł się także do interpretacji wspomnianych wcześniej zwrotów szacunkowych. W ocenie sądu, interpretacja takich zwrotów jest procesem odnoszącym się nierozerwalnie do „sfery faktu i sfery prawa" i polega w istocie na tym, że „stwierdzenie faktów <zlewa> się z ich ewaluacją, polegającą na ocenie poddanych analizie stanów rzeczy, zdarzeń lub procesów z punktu widzenia przyjętych przez podmiot oceniający kryteriów".

Granicę przebiegającą pomiędzy uznaniem administracyjnym a pozostałymi formami władzy dyskrecjonalnej bardzo trafnie określiła też E. Ura podnosząc, że: „W przeciwieństwie do pozostałych form władzy dyskrecjonalnej uznanie dotyczy (…) przyszłości. Przedmiotem jego nie jest ani ustalenie znaczenia tekstu prawnego, ani ocena występujących faktów, lecz określenie skutku prawnego"[278].

2.1.5. Uznanie administracyjne na tle decyzyjnego modelu stosowania prawa

Mówiąc o procesie sądowego stosowaniu prawa nie można pominąć poglądów cytowanego już J. Wróblewskiego. Wyróżnił on bowiem kilka sposobów podejścia do tego procesu, wśród których znalazło się podejście opisowe, teoretyczne, oceniająco-postulatywne oraz podejście odnoszące się do obowiązujących norm prawa[279]. W ramach podejścia teoretycznego wyróżnił on funkcjonalny, informacyjny i decyzyjny model sądowego stosowania prawa[280].

W odniesieniu do tematyki tej rozprawy szczególnie ten ostatni, decyzyjny model stosowania prawa zasługuje na szczególną uwagę. Model ten opiera się o cztery zasadnicze etapy, które w jasny sposób odzwierciedlają przebieg tego procesu. Jest rzeczą ważną, aby nie ograniczać możliwości stosowania tego modelu wyłącznie do działalności orzeczniczej sądów. Tworzy on bowiem konstrukcję uniwersalną, w ramach której mieści się także stosowanie prawa przez organy administracji, w szczególności w procesie wydawania aktów administracyjnych. Wychodząc z takiego właśnie założenia można zatem przetransponować ten model na etapy stosowania prawa przez dowolny organ administracji publicznej.

Należy jednak pamiętać, że w wielu przypadkach, w tym także w toku postępowań administracyjnych, stosowanie wspomnianego modelu może doznawać istotnych ograniczeń, wynikających choćby ze specyfiki i złożoności norm konkretnej gałęzi prawa. W przypadku prawa administracyjnego norma prawna skonstruowana bywa w sposób skomplikowany, uwzględniający różne (także unijne) źródła prawa oraz

---

[278] E. Ura, *Luz decyzyjny…*, op. cit., s. 523.

[279] J. Wróblewski, *Sądowe stosowanie…, op. cit*., s. 16 i n.

[280] Chodzi tu przede wszystkim o sądy powszechne. Specyfika funkcjonowania sądów administracyjnych istotnie ogranicza bowiem możliwość korzystania przez te sądy z decyzyjnego modelu stosowania prawa (zwłaszcza na finalnym jego etapie), o czym będzie jeszcze mowa w ostatnim rozdziale tej rozprawy.

nierzadko różnych adresatów tej normy. Nie zawsze zatem proces stosowania prawa administracyjnego będzie przebiegał według wskazanego wyżej wzorca. Jako przykłady postępowań, w których decyzyjny model stosowania prawa występował będzie jedynie fragmentarycznie J. Wegner podaje postępowania, w których organ nie dokonuje ustaleń faktycznych lub gdy dane postępowanie dotyczy wydania zezwolenia na prowadzenie określonej działalności lub podejmowanie określonego rodzaju czynności. Według J. Wegner wydawane w tych sprawach akty nie stanowią bowiem konsekwencji ustalenia faktów, a jedynie określają na przyszłość przesłanki prowadzenia określonej działalności gospodarczej bądź zawodowej[281]. Wśród postępowań, w których etapy decyzyjnego modelu stosowania prawa mogą mieć w konkretnej sprawie inną kolejność J. Wegner wymienia natomiast postępowania prowadzone w ramach monitoringu, nadzoru lub kontroli. Zauważa ona bowiem, że w postępowaniach tych najpierw badany jest stan faktyczny, a dopiero później identyfikowane są normy prawne, którym odpowiadają ustalone fakty sprawy[282].

Wydaje się jednak, że w postępowaniach prowadzonych w sprawach cudzoziemców, decyzyjny model stosowania prawa, realizowany według schematu proponowanego przez J. Wróblewskiego może mieć, co do zasady, pełne zastosowanie. W takim przypadku pierwszym etapem stosowania prawa będzie zespół tych wszystkich czynności, które umożliwiają organowi odkodowanie znaczenia normy prawnej zawartej w przepisie, a zatem przede wszystkim proces wykładni prawa, który ma na celu ustalenie, czy i jaka norma obowiązywać może w konkretnym stanie faktycznym. W ramach tego etapu organ powinien ustalić także swoją właściwość do przeprowadzenia postępowania i rozpatrzenia sprawy (wydania określonej decyzji)[283]. Ważnym elementem wchodzącym w zakres czynności realizowanych przez organ na tym etapie jest także ewentualne ustalenie znaczenia pojęć nieostrych i nadanie im właściwego znaczenia, w zależności od okoliczności towarzyszących rozpatrywanemu stanowi faktycznemu. Uznanie administracyjne na tym etapie nie występuje, choć oczywiście organ dysponuje tutaj pewną swobodą, właśnie głównie w zakresie definiowania pojęć nieostrych. Trzeba jednak pamiętać, że nawet wówczas zakres tego definiowania nie może być zupełnie swobodny i dowolny, ponieważ w wielu przypadkach obowiązujące reguły wykładni na taką swobodę nie pozwalają. W ramach etapu drugiego organ winien dokonać oceny dowodów zgromadzonych w postępowaniu. Jak już wcześniej wspomniano, jest to waży etap procesu stosowania prawa, który regulują przepisy prawa procesowego. Nakazują one w szczególności

[281] J. Wegner, *Komentarz do art. 6 k.p.a.* [w:] Z. Kmieciak (red.), W. Chróścielewski (red.), A. Krawczyk, A. Wegner, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2019, s. 70-71.
[282] *Ibidem*, s. 71.
[283] Właściwość organu definiowana jest najczęściej jako jego zdolność prawna (wynikająca z przepisów prawa materialnego) do prowadzenia postępowania i rozstrzygania określonego rodzaju spraw administracyjnych (tzw. właściwość rzeczowa), także w odniesieniu do konkretnego obszaru, wynikającego z obowiązującego podziału terytorialnego (tzw. właściwość miejscowa). Ponadto wyróżnia się jeszcze właściwość instancyjną i funkcjonalną organów. Więcej na temat właściwości organów administracji w: K. Chorąży, W. Taras, A. Wróbel, *Postępowanie administracyjne i sądowoadministracyjne*, Warszawa 2009, s. 49 i n.

swobodną ocenę dowodów. Nie oznacza to bynajmniej oceny dowolnej. Zasada oceny swobodnej sprowadza się do tego, że organ przy ocenie materiału dowodowego zgromadzonego w sprawie nie jest związany regułami dowodowymi, które wprowadzałyby jakąkolwiek hierarchię dowodów pod kątem ich wartości. Powinien zatem swobodnie oceniać wszystkie dowody, biorąc wszakże pod uwagę przepisy postępowania dowodowego, w tym głównie zakazy dowodowe. Na tym etapie także nie występuje uznanie administracyjne, ponieważ etap ten dotyczy aktualnego (a nie przyszłego) stanu rzeczy, a swobodę decyzyjną organu ograniczają wspomniane wyżej bariery normatywne. Etap trzeci polega na dokonaniu przez organ subsumcji, czyli przyporządkowaniu ustalonego w ramach oceny materiału dowodowego stanu faktycznego – pod zdekodowaną normę prawną. Tutaj także nie ma mowy uznaniu, albowiem jest to proces niejako mechaniczny, który organ przeprowadza zgodnie z obowiązującymi w tej materii przepisami prawa materialnego. Dopiero na czwartym etapie tego procesu możliwe jest korzystanie przez organ z instytucji uznania administracyjnego, o ile oczywiście norma prawna takie uznanie dopuszcza. Upoważnienie do skorzystania z tej instytucji formułowane jest przez prawodawcę w różny sposób. Najczęściej pojawia się w takim wypadku zwrot „organ może", przy czym konieczne jest interpretowanie go w całym kontekście prawnym, także w porównaniu z innymi przepisami, które mogą takiemu zwrotowi nadać inne znaczenie[284].

Sposobów formułowania upoważnienia do uznania administracyjnego jest oczywiście znacznie więcej. Wspomniane wyżej sformułowanie określane jest jako tzw. uznanie rozstrzygające[285]. Dodatkowo może też wystąpić tzw. uznanie wybierające, które polega na użyciu przez prawodawcę zwrotów pozwalających organowi na wybór rozwiązania spośród kilku możliwych. J. Zimmermann podaje także inne przykłady określeń upoważniających organ do uznania, np. „organowi służy prawo", „dopuszcza się", „organ jest upoważniony", „organowi służy prawo" itd.[286] Posługiwanie się takimi zwrotami jest naturalną konsekwencją braku definicji legalnej uznania administracyjnego. Jak wynika z dotychczasowych rozważań, uznanie organu jest konstrukcją teoretyczną. Na taki jej charakter zwracał także uwagę między innymi cytowany wyżej J. Zimmermann wskazując, że: „Istota swobodnego uznania […] nie pozwala na wprowadzenie tego pojęcia do języka norm prawnych."[287], zaś próby podejmowane w tym zakresie wymuszają tylko jego ograniczanie[288]. Jako przykład takiego zabiegu podaje definicję zawartą w kolejnym już projekcie ustawy pod nazwą: „Przepisy ogólne prawa administracyjnego", wniesionym do Sejmu w dniu 29 grudnia 2010 r. (druk nr 3942). Projekt ten w treści art. 5 ust. 1 pkt 9 definiował uznanie administracyjne jako: „kompetencję organu administracji publicznej do kształtowania rozstrzygnięcia sprawy według oceny celowości, dokonywaną na podstawie oraz

[284] M. Mincer, *Uznanie…, op. cit*., s. 81.
[285] J. Zimmermann, *Prawo administracyjne…, op. cit*., s. 357.
[286] *Ibidem.*
[287] J. Zimmermann [w:] M. Zimmermann, *Pojęcie administracji…, op. cit*., s. 39.
[288] J. Zimmermann, *Przepisy ogólne prawa…, op. cit*., s. 172.

w granicach przepisów prawa powszechnie obowiązującego". W opinii J. Zimmermanna, zawarte w treści tej definicji kryterium celowości skrajnie zawężałoby kategorię uznania.

Podsumowując prowadzone tu rozważania można w tym miejscu przytoczyć fragment wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z 22 stycznia 2009 r. W uzasadnieniu tego orzeczenia sąd stwierdził, że: „[…] Instytucja uznania administracyjnego, podobnie jak posłużenie się przez prawodawcę zwrotami niedookreślonymi, jest jednym z instrumentów służących uelastycznieniu porządku prawnego, a więc przyczynienia się do pełniejszego wyrażenia w trakcie stosowania prawa celów i wartości, które prawodawca uznaje za właściwe. Uznanie administracyjne ma miejsce wówczas, gdy norma prawna wyposaża organ w określoną kompetencję, pozostawiając jego uznaniu skorzystanie z niej w konkretnym przypadku. Norma prawna w takiej sytuacji nie determinuje jednoznacznie konsekwencji prawnych działania organu, ponieważ pozostawia w sposób wyraźny ich wybór organowi administracji. Ma on możliwość kształtowania skutków prawnych zastosowania normy prawnej do sytuacji faktycznej, by wywołać dzięki temu pożądany przez siebie stan."[289].

2.2. Ogólne zasady postępowania administracyjnego jako normatywne granice władzy dyskrecjonalnej

2.2.1. Model polskiego postępowania administracyjnego

Na tle dotychczasowych rozważań bezspornym pozostaje fakt, iż dyskrecjonalna kompetencja organu administracji musi mieć swoje ustawowe umocowanie. Źródłem uznania są najczęściej normy materialnego prawa administracyjnego. Prawo to definiuje się jako dział prawa administracyjnego, na który składa się zespół norm zawartych w przepisach prawa administracyjnego powszechnie obowiązującego, określających treść praw i obowiązków adresatów tych norm[290]. Adresatami tymi są zatem z jednej strony właściwe organy administracji, z drugiej zaś podmioty pozostające poza strukturą tych organów, posiadające najczęściej status strony w prowadzonym postępowaniu administracyjnym[291].

Postępowanie administracyjne bywa definiowane w doktrynie w rozmaity sposób[292]. B. Adamiak przyjmuje, że: „Przez pojęcie postępowania administracyjnego należy (…) rozumieć regulowany przez prawo procesowe ciąg czynności procesowych podejmowanych przez organy administracji publicznej oraz inne podmioty postępowania w celu rozstrzygnięcia sprawy indywidualnej w formie decyzji

[289] II OSK 42/08, LEX nr 520915912.
[290] Zob. Z. Leoński, *Materialne prawo administracyjne*, Warszawa 2005, s. 6-7.
[291] Szerzej na temat stron i innych uczestników postępowania administracyjnego w: M. Wierzbowski (red.), *Postępowanie administracyjne i sądowoadministracyjne*, Warszawa 2019, s. 47-51.
[292] Zob. B. Adamiak, *Koncepcja postępowania administracyjnego* [w]: R. Hauser (red.), Z. Niewiadomski (red.), A. Wróbel (red.), *System prawa administracyjnego. Prawo procesowe administracyjne, Tom 9*, Warszawa 2020, s. 1-2.

administracyjnej”[293]. Definicja ta opiera się zatem o wąskie, klasyczne rozumienie postępowania administracyjnego, które w przeciwieństwie do szeroko rozumianego postępowania administracyjnego, obejmującego wielość form działania administracji publicznej, wiąże tryb autorytatywnej (dokonywanej przez właściwy organ administracji publicznej), konkretyzacji normy materialnego prawa administracyjnego w zakresie sytuacji prawnej jednostki, w formie decyzji administracyjnej, z zastrzeżeniem dopuszczalności milczącego załatwienia sprawy[294].

Uwzględniając tematykę tej pracy można też przyjąć, że przez postępowanie administracyjne należy rozumieć tok działania organów administracji publicznej, oparty o normy określające tryb postępowania tych organów (normy prawa procesowego), służący przekształceniu w drodze aktu administracyjnego, interesu prawnego jednostki w prawo nabyte albo też jako sposób postępowania organów administracyjnych w znaczeniu ustrojowym i funkcjonalnym, obowiązujący przy wydawaniu aktów administracyjnych[295].

Na postępowanie sądowoadministracyjne natomiast składa się regulowany przepisami prawa procesowego ciąg czynności procesowych sądu administracyjnego i innych podmiotów tego postępowania, które zmierzają do rozpoznania sporu o legalność działania administracji publicznej, w tym przy podejmowaniu aktów lub czynności w sprawach indywidualnych z zakresu administracji publicznej[296]

W polskim systemie prawa, tok postępowania administracyjnego normowany jest przede wszystkim przepisami Kodeksu postępowania administracyjnego. Ustawa ta zawiera regulacje odnoszące się do różnych postępowań, wśród których niewątpliwie najważniejsze miejsce zajmują postępowania ogólne, nazywane także „jurysdykcyjnymi”. Postępowania te prowadzone są przede wszystkim przed organami administracji publicznej, w sprawach indywidualnych rozstrzyganych w drodze decyzji administracyjnej[297]. Kodeks przewiduje możliwość prowadzenia takich postępowań także przez inne, powołane z mocy prawa lub na mocy właściwych porozumień organy państwowe lub podmioty (art. 1 pkt 2 k.p.a.). Obok ogólnego postępowania administracyjnego, k.p.a. zawiera także przepisy dotyczące postępowania w sprawach rozstrzygania sporów o właściwość między organami jednostek samorządu terytorialnego i organami administracji rządowej oraz między organami i podmiotami, o których mowa w art. 1 pkt 2, a także postępowanie w sprawach wydawania zaświadczeń i nakładania lub wymierzania administracyjnych kar pieniężnych lub udzielanie ulg w ich wykonaniu, a także tryb europejskiej współpracy administracyjnej[298].

---

[293] *Ibidem*, s. 4.

[294] *Ibidem*, s. 5. Milczący sposób załatwienia sprawy przewidują przepisy rozdziału 8a k.p.a., który został wprowadzony do kodeksu Ustawą z dnia 7 kwietnia 2017 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2017 r., poz. 935).

[295] Zob. W. Chróścielewski, J.P. Tarno, P. Dańczak, *Postępowanie administracyjne i postępowanie przed sądami administracyjnymi,* Warszawa 2018, s. 30.

[296] *Ibidem*.

[297] M. Wierzbowski (red.), *Postępowanie administracyjne…, op. cit.,* s. 7-10.

[298] Przepisy regulujące tryb europejskiej współpracy administracyjnej zawarte są w Dziale VIIIa k.p.a.

Wyłączeniu spod przepisów kodeksu podlegają postępowania, o których mowa w art. 3 k.p.a., w tym postępowanie karne-skarbowe[299], jak również postępowanie regulowane przepisami ustawy z 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa[300] oraz postępowanie należące do właściwości polskich przedstawicielstw dyplomatycznych i urzędów konsularnych, jak również postępowanie z zakresu nadrzędności i podległości organizacyjnej w stosunkach między organami państwowymi i innymi państwowymi jednostkami organizacyjnymi oraz podległości służbowej pracowników wymienionych wyżej organów i jednostek organizacyjnych. Do postępowań wyłączonych spod regulacji k.p.a. stosuje się jednak przepisy Działu VIII kodeksu dotyczące skarg i wniosków (art. 3 § 4 k.p.a.)[301].

Pod względem zakresu stosowania przepisów k.p.a., postępowania o charakterze jurysdykcyjnym można podzielić na postępowania o charakterze ogólnym (podstawowym) oraz na postępowania szczególne (odrębne). Dla postępowań ogólnych jedynym źródłem regulacji procesowej są przepisy k.p.a.[302]. W obecnym stanie prawnym zdecydowaną większość stanowią jednak postępowania szczególne, w ramach których stosuje się w pierwszej kolejności przepisy proceduralne właściwych ustaw, a dopiero w zakresie nieuregulowanym w tych ustawach – odpowiednie przepisy k.p.a. Do takich postępowań szczególnych należą także postępowania prowadzone wobec cudzoziemców, zarówno tych przebywających na terytorium Polski, jak też dopiero ubiegających się o dopuszczenie ich na to terytorium[303].

Model postępowania administracyjnego w zdecydowany sposób różni się od modelu postępowania karnego, czy cywilnego. Nosi on bowiem szereg cech właściwych procesowi inkwizycyjnemu. W procesie inkwizycyjnym, w którym dominuje tzw. zasada oficjalno-śledcza, postępowanie dowodowe należy głównie do kompetencji sądu, który może także przeprowadzać właściwe dowody działając z urzędu. W tego typu postępowaniach w zasadzie nie występuje spór pomiędzy stronami posiadającymi rozbieżne interesy prawne, jak to ma miejsce w postępowaniu cywilnym (powód – pozwany), albo na sądowym etapie procesu karnego (oskarżyciel – oskarżony). W procesie administracyjnym, o wszczęciu postępowania z urzędu, zakresie zgromadzonego w danej sprawie materiału dowodowego oraz o terminie i sposobie zakończenia postępowania decyduje organ prowadzący to postępowanie[304]. Nie oznacza to oczywiście całkowitego pozbawienia strony tego postępowania

[299] Postępowanie to regulowane jest przepisami Ustawy z dnia 10 września 1999 r. Kodeks karny skarbowy (t.j. Dz. U. z 2020 r. poz. 19 ze zm.).
[300] Tekst jedn. Dz. U. z 2020 r., poz.1325 ze zm.
[301] Nie dotyczy to postępowań z zakresu nadrzędności i podległości organizacyjnej w stosunkach między organami państwowymi i innymi państwowymi jednostkami organizacyjnymi.
[302] Zob. M. Kamiński, *Postępowania administracyjne szczególne (odrębne) w sprawach uregulowanych w ustawach o cudzoziemcach oraz o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej*, Studia Gdańskie. Wizje i rzeczywistość, 2010, t. VIII, s. 187.
[303] *Ibidem,* s. 188 i n.
[304] M. Wierzbowski (red.), *Postępowanie administracyjne…, op. cit.,* s. 111-112.

inicjatywy dowodowej. Wprost przeciwnie. Kodeks postępowania administracyjnego w zakresie tym przyznaje jej szereg istotnych uprawnień[305].

Według modelu inkwizycyjnego prowadzone jest też postępowanie przygotowawcze, stanowiące pierwszy etap procesu karnego. Sądowe postępowanie karne ma już jednak charakter skargowy. Do najważniejszych zasad procesu skargowego można zatem zaliczyć zasadę wszczynania postępowania na podstawie skargi uprawnionego podmiotu (w postępowaniu cywilnym – powoda, w karnym – oskarżyciela), zasadę kontradyktoryjności (sporności równoprawnych stron postępowania toczących spór przed niezawisłym sądem), jak również zasadę bezpośredniości przeprowadzanych przed sądem dowodów oraz zasadę jawności postępowania sądowego, która może zostać wyłączona jedynie w ustawowo przewidzianych przypadkach[306].

Każde postępowanie skargowe prowadzone jest także według specyficznych dla niego zasad procesowych[307]. Pomijając pozostałe elementy różniące model inkwizycyjny i skargowy (kontradyktoryjny) należy zauważyć, iż w polskim systemie prawa żaden z nich nie występuje w jednej tylko formie. Zazwyczaj możemy bowiem mówić co najwyżej o zasadach dominujących w określonym rodzaju postępowania. Stąd też np. proces karny zwykło się pod tym kątem określać procesem mieszanym, zawierającym (w zależności od etapu postępowania) przewagę elementów inkwizycyjnych albo też skargowych[308].

2.2.2. Interes społeczny i prywatny w postępowaniu administracyjnym

W kodeksowej definicji strony postępowania administracyjnego mieści się niezdefiniowane w ustawie pojęcie interesu prawnego. Podążając za właściwą linią orzecznictwa sądów administracyjnych należałoby w tym miejscu wskazać, że interes prawny w rozumieniu art. 28 k.p.a. musi cechować w szczególności: „oparcie o obowiązującą normę porządku prawnego”[309], „indywidualność, konkretność, aktualność, obiektywna sprawdzalność i potwierdzenie jego istnienia w okolicznościach faktycznych, będących przesłankami zastosowania przepisu prawa materialnego”[310], jak również „realność”[311] (rozumiana jako rzeczywiste, faktyczne, a nie wyłącznie teoretyczne istnienie – przyp. P.J.).

Podobnie, jak interes prawny strony postępowania administracyjnego materializuje się w jego toku, tak też uznanie administracyjne jest konstrukcją wykorzystywaną w tym postępowaniu. W odniesieniu do będącej przedmiotem

---

[305] Zob. np. art. 35 § 2, art. 78 § 1, art. 79 § 2 i art. 79a k.p.a.
[306] Zob. np. przepisy art. 359-360 k.p.k. (Dz. U. z 1997 r. Nr 89, poz. 555, ze zm.).
[307] Zob. np. M. Rogalski, *Naczelne zasady procesu karnego* [w:] G. Artymiak (red.), M. Rogalski (red.), M. Klejnowska, C. P. Kłak, M. Rogalski, Z. Sobolewski, P. K. Sowiński, *Proces karny. Część ogólna. 2 wydanie,* Warszawa 2012, s. 41-102.
[308] S. Waltoś, *Proces karny. Zarys systemu*, Warszawa 2008, s. 285 i n.
[309] Wyrok WSA w Krakowie z 31.10.2008 r., II SA/Kr 410/08, LEX nr 499836.
[310] Wyrok NSA z 9.12.2005 r., II OSK 310/05, LEX nr 190891.
[311] Wyrok WSA w Gorzowie Wlkp. z 27.05.2008 r. I SA/Go 1156/07, LEX nr 469670.

wcześniejszych rozważań instytucji uznania administracyjnego, określona w art. 7 k.p.a. zasada uwzględniania w postępowaniu zarówno interesu społecznego, jak też słusznego interesu obywatela ma znaczenie szczególne. Przede wszystkim należy podkreślić, że z normatywnego punktu widzenia wymienione w treści przepisu interesy organ powinien traktować równorzędnie[312]. Zawarta w treści cytowanego przepisu klauzula generalna obejmująca pojęcie interesu społecznego zawsze wymaga od organu prowadzącego postępowanie zdefiniowania zakresu tego pojęcia w oparciu o konkretne okoliczności danej sprawy. Dopiero wówczas jest bowiem możliwe dokonanie właściwej oceny indywidualnego interesu prawnego jednostki i ostatecznie porównanie obu tych interesów w płaszczyźnie prawnej.

Zgodnie z utrwaloną linią orzeczniczą sądów administracyjnych, sprawy w których organ działa na zasadzie uznania administracyjnego winny być rozpatrywane zgodnie z interesem prawnym jednostki, jeśli nie sprzeciwia się temu interes publiczny.

Już w orzeczeniu z 11 czerwca 1981 r. NSA stwierdził między innymi, iż: „W obowiązującym stanie prawnym tzw. uznanie administracyjne utraciło swój dotychczasowy charakter. Zakres swobody organu administracji, wynikający z przepisów prawa materialnego, jest obecnie ograniczony ogólnymi zasadami postępowania administracyjnego, określonymi w art. 7 i innych przepisach k.p.a. (…)” i dalej: „Organ administracji, działający na podstawie przepisów prawa materialnego przewidujących uznaniowy charakter rozstrzygnięcia, jest obowiązany - zgodnie z zasadą z art. 7 k.p.a. - załatwić sprawę w sposób zgodny ze słusznym interesem obywatela, jeśli nie stoi temu na przeszkodzie interes społeczny, ani nie przekracza to możliwości organu administracji wynikających z przyznanych mu uprawnień i środków”[313].

Podobne stanowisko sądy administracyjne zajmowały później wielokrotnie, odnosząc je często właśnie do instytucji uznania administracyjnego. W wyroku z 11 stycznia 2019 r. NSA podkreślił w szczególności, że granice uznania administracyjnego wyznacza określona w art. 7 Konstytucji RP zasada związania organu administracji publicznej prawem, zaś stopień dyskrecjonalności tego organu konkretyzują normy prawa materialnego[314]. Podobnie w wyroku z dnia 9 maja 2019 r. NSA podniósł także, że: „W przypadku uznania administracyjnego, brak wyraźnych reguł prawnych determinujących rozstrzygnięcie nie oznacza, że decyzja organu abstrahować może od jakichkolwiek kryteriów prawnych. Względy słuszności i celowości przy wyborze opcji decyzyjnej muszą równolegle uwzględniać konieczność realizacji przez organ wartości i norm konstytucyjnych. Innymi słowy mimo pozostawionego przez ustawodawcę luzu decyzyjnego, rozstrzygnięcie organu nie może pozostawać w kolizji z porządkiem konstytucyjnym czy prawem międzynarodowym”[315].

---

[312] Komentarz do art. 7 k.p.a. [w:] M. Jaśkowska, A. Wróbel, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*. LEX nr 7947.
[313] SA 820/81, ONSA z 1981 r., z. 1, poz. 57, LEX nr 9626.
[314] I OSK 2060/18 (CBOSA).
[315] II FSK 1421/18 (CBOSA).

Sądy administracyjne wielokrotnie podkreślały także znaczenie wspomnianego już wcześniej postępowania dowodowego dla ostatecznego i zarazem jasnego rozstrzygnięcia sprawy w kontekście przywoływanego art. 7 k.p.a. W wyroku z dnia 24 czerwca 2014 r. NSA stwierdził, że: „(…) w każdym wypadku rozstrzygniecie musi wynikać z materiału dowodowego sprawy i mieć w nim oparcie. Rozstrzygnięcie nie może pozostawiać wątpliwości co do swojej zasadności, bowiem w przypadku kontroli przez sąd administracyjny musi jasno ze sprawy wynikać, która ze stron ma rację, czy organ, czy strona z rozstrzygnięcia organu niezadowolona. Tego wymaga zarówno art. 7, jak i art. 8 k.p.a."[316].

Z drugiej jednak strony pamiętać należy, że organ administracji prowadzący postępowanie jest związany cytowanymi przepisami ustawy tylko w takim zakresie, w jakim jest to niezbędne dla ustalenia stanu faktycznego. Jak już bowiem wcześniej wspomniano, to organ władzy publicznej decyduje o zakresie zgromadzonego w danej sprawie materiału dowodowego. Słusznie zatem zwrócił uwagę na ten problem NSA w wyroku z dnia 14 listopada 2014 r. wskazując, że: „Organy administracji mają obowiązek podejmować czynności niezbędne do wyjaśnienia sprawy, nie zaś wszelkie możliwe do przeprowadzenia czynności. Nie można wymagać od organów administracji, by przeprowadzały dowody w celu weryfikacji twierdzeń strony, które nie zostały nawet uprawdopodobnione."[317].

Przywoływane wyżej pojęcie interesu społecznego (publicznego), wielokrotnie bywało przedmiotem analiz doktrynalnych dokonywanych w sferze prawa administracyjnego. Oprócz Konstytucji RP i Kodeksu postępowania administracyjnego występuje ono jeszcze w kilkudziesięciu innych aktach normatywnych[318]. Jak podkreśla H. Kisilowska, w doktrynie prawa pojęcie to utożsamiane było często z pojęciem dobra wspólnego[319]. Jej zdaniem, na niejednorodne pojęcie dobra wspólnego składają się trzy różne grupy wartości, nie poddające się ocenie według jednego wspólnego kryterium. Do pierwszej grupy zalicza tzw. „wartości niekontestowane" (tzn. posiadające nie kwestionowany związek z interesem publicznym – przyp. P.J.). Jako przykłady takich wartości wymienia dążenie do zachowania niepodległości, powszechny dostęp do edukacji, czy nienaruszalność ambasad. W drugiej grupie lokuje prawa człowieka, podkreślając przy tym ich niezbywalność, nienaruszalność i niezależność od władzy politycznej, a nawet od woli większości. Przede wszystkim podkreśla jednak znaczenie trzeciej grupy wartości, określanej mianem „negocjacyjnych". Wartości te w działaniach administracji publicznej mają charakter sprzecznych ze sobą, choć często

[316] Sąd odwołując się do treści art. 7 i 8 k.p.a. podkreślał tym samym związek, jaki istnieje pomiędzy prawdą materialną ustaloną w wyniku prawidłowo przeprowadzonego postępowania dowodowego, a ustawową dyrektywą prowadzenia postępowania w sposób budzący zaufanie uczestników tego postępowania do władzy publicznej, czyli organu prowadzącego to postępowanie (I OSK 2877/12, LEX nr 1518041).

[317] II OSK 1022/13, LEX nr 1592108.

[318] Zob. P. J. Suwaj, *Konflikt interesów w administracji publicznej*, Warszawa 2009 r., s. 29.

[319] H. Kisilowska, *Hierarchia ważności wyzwań administracji publicznej wobec kryzysu ekonomicznego w Polsce i w Europie* [w:] W. Mikułowski (red.), A. Jezierska (red.) *Administracja publiczna wobec wyzwań kryzysu ekonomicznego i jego konsekwencji społecznych*, wyd. KSAP, Warszawa 2014, s. 19.

bardzo istotnych dążeń różnych grup społecznych, a w określonym środowisku wypracowanie kompromisu ustalającego hierarchię tych wartości bywa niezwykle trudne[320].

Przedstawiona wyżej systematyka odwołująca się do kryteriów natury aksjologicznej ma charakter uniwersalny. Odwołuje się bowiem do samej istoty dobra wspólnego, którego w prosty sposób zdefiniować się nie da. Przytoczona przez H. Kisilowską[321] legalna definicja interesu publicznego zawarta w treści art. 2 pkt 4 Ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym jest właśnie dość nieudolną próbą określenia tego interesu w oparciu o kryterium celu działań podejmowanych przez administrację publiczną[322].

Posługując się tym samym przykładem J. Zimmermann zwraca uwagę, że brak możliwości zdefiniowania tego typu pojęć wynika przede wszystkim z ich abstrakcyjnego charakteru, szczególnie wówczas, gdy jedno z nich (np. „publiczny"), łączy się z innym, podobnie abstrakcyjnym pojęciem, takim jak np.: „interes", „dobro", „cel" itp. W pełni należy zatem podzielić jego pogląd, według którego celem wprowadzenia przez prawodawcę tego typu pojęć jest umożliwienie przeprowadzenia przez organ administracji ich elastycznej wykładni, w zależności od różnego rodzaju uwarunkowań, w tym głównie politycznych, społecznych, organizacyjnych, a także związanych np. ze strukturą organów państwa i organów administracji, czy wreszcie z niezależnymi ośrodkami opiniotwórczymi oraz judykaturą. W tym sensie pojęcie interesu publicznego ma charakter dynamiczny, zarówno w płaszczyźnie doktrynalnej, jak też aksjologicznej[323].

Szerokiej charakterystyki pojęcia „interesu", z uwzględnieniem różnych płaszczyzn interpretacyjnych dokonała cytowana już wcześniej P. J. Suwaj. W swojej monografii wskazała ona bowiem na szerokie spectrum językowe tego pojęcia, a także zakres jego funkcjonowania w psychologii, socjologii i naukach politycznych. Z punktu widzenia tematyki tej rozprawy najważniejsze są jednak jej rozważania odnoszące się do znaczenia pojęcia „interesu" w języku prawniczym i prawnym, a także relacji, w jakich pozostają do siebie pojęcia „interesu publicznego" i „interesu prywatnego", szczególnie w płaszczyźnie stosowania prawa przez organy administracji. W tym kontekście, prezentowane w monografii poglądy można sprowadzić do kilku zasadniczych wniosków.

Przede wszystkim nie ulega wątpliwości, że zarówno w doktrynie prawa administracyjnego, jak też w procesie stosowania tego prawa i judykaturze, pojęcie „interesu" ma charakter wieloznaczny, a do jego właściwej interpretacji konieczne jest dysponowanie wiedzą dotyczącą wspomnianych już wyżej, szeroko rozumianych kryteriów aksjologicznych, mogących mieć zastosowanie w określonych realiach danej

---

[320] *Ibidem*, s. 20-21.
[321] *Ibidem*, s. 18.
[322] Zgodnie z treścią cyt. przepisu, przez pojęcie interesu publicznego należy rozumieć: „uogólniony cel dążeń i działań, uwzględniających zobiektywizowane potrzeby ogółu społeczeństwa lub lokalnych społeczności, związanych z zagospodarowaniem przestrzennym", t.j. Dz. U. z 2020 r., poz. 293 ze zm.
[323] J. Zimmermann, *Przepisy ogólne prawa administracyjnego…, op. cit.,* s. 172-173.

sprawy. W takim znaczeniu „interes", zgodnie z poglądami cytowanych przez autorkę przedstawicieli doktryny prawa administracyjnego, może być rozumiany np. jako: „subiektywnie odczuwana potrzeba"[324], albo: „stan rzeczy, stanowiący źródło korzyści rzeczywistych lub domniemanych dla zainteresowanego[325], albo też: „ujawniona w określonej strukturze społecznej i uświadomiona potrzeba, wychodząc z założenia, że u podstaw określonych, świadomych zachowań jednostek bądź grup społecznych leżą zawsze jakieś uświadomione potrzeby tych podmiotów"[326]. Można tu także przytoczyć zawarte w cytowanej monografii orzeczenie Sądu Najwyższego z 31 maja 1933 r., zgodnie z którym: „interes to istniejące lub przyszłe dobro materialne lub osobiste albo idealne, związane z organizacją życia zbiorowego i prawidłowością jego funkcjonowania"[327]. Ponadto, rozważając znaczenie interesu w kategoriach prawnych należy brać pod uwagę nie tylko jego szeroki zakres pojęciowy, ale także miejsce, jakie zajmuje on w obowiązującym porządku prawnym oraz funkcje przypisane mu zarówno na etapie stanowienia, jak też stosowania prawa.

Normatywny charakter interesu występującego w procesie stosowania prawa jest ściśle powiązany zarówno z sytuacją prawną określonego podmiotu, jak też z jego sytuacją faktyczną. Innymi słowy, podjęcie decyzji rozstrzygającej w przedmiocie praw i obowiązków strony określonego postępowania powinno poprzedzać ustalenie, czy w określonej sytuacji interes podmiotu w ogóle występuje, a jeśli tak – przypisanie mu konkretnej podstawy prawnej. Trzeba też zwrócić uwagę na fakt, iż pojęcie interesu rozumianego w kategoriach normatywnych ma charakter uniwersalny. Przemawia za tym nie tylko fakt, iż występuje ono w wielu różnych gałęziach prawa (zarówno krajowego, jak też międzynarodowego), ale przede wszystkim to, że jego występowanie implikuje działania prawne organów, bez względu na zmienne kryteria ocen przyjmowane w określonej sytuacji i skutki prawne, będące wypadkową takich działań.

Należy wreszcie zauważyć, że na zmienne rozumienie pojęcia „interes publiczny" mają wpływ różne uwarunkowania (głównie historyczne, polityczne i społeczne). Z tego też powodu interpretacja znaczenia tego pojęcia (także w ujęciu normatywnym), powinna uwzględniać wszystkie te czynniki, które w powiązaniu z określonym porządkiem prawnym bezpośrednio wpływają na działania prawne administracji[328]. Jednocześnie interes publiczny, pomimo że stanowi podstawowy cel działania organów administracji i wyznacza legalny zakres jej działania, nie może być zawsze utożsamiany z interesem samej administracji.

---

[324] Cytat z: R. Longchamps de Bérier, *Wstęp do nauki prawa cywilnego*, Lublin 1922, s. 63.

[325] Cytat z: Cz. Znamierowski, *Podstawowe pojęcia teorii prawa,* Poznań 1934, t. I, s. 156.

[326] Cytat z: H. Groszyk, A. Korybski, *O pojęciu interesu w naukach prawnych (przegląd wybranej problematyki z perspektywy teoretycznoprawnej)* [w:] *Pojęcie interesu w naukach prawnych, prawie stanowionym i orzecznictwie sądowym Polski i Ukrainy*, red. A. Korybski, M.W. Kostyckij, L. Leszczyński, Lublin 2006, s. 20.

[327] Cytowany wyrok SN z dnia 31 maja 1933 r., II K 285/33, OSN(K) 1933, nr 8, poz. 157.

[328] W opinii H. Izdebskiego interes publiczny jest pojęciem tożsamym z dobrem wspólnym. Jest również pojęciem kluczowym dla zrozumienia współczesnej administracji. Zob. M. Kulesza, *Administracja publiczna. Zagadnienia ogólne,* Warszawa 2004, s. 97.

Ten względny charakter pojęcia „interesu publicznego" podkreślał też między innymi Mirosław Wyrzykowski argumentując, że: „Interes publiczny nie jest, jakby chcieli niektórzy, sumą interesów prywatnych ani też sumą zalet i wad tych interesów. Interes publiczny nie jest zupełnie odseparowany od interesów indywidualnych i jest wyprowadzany z wartościami związanymi z interesami indywidualnymi. Nie jest też interes publiczny interesem państwa czy administracji państwowej. Utożsamianie interesu organów państwa z interesami publicznymi jest również nieuprawnione, jak w przypadku utożsamiania sumy interesów indywidualnych z interesem publicznym[329]. Właśnie z uwagi na wielofunkcyjny charakter kategorii interesu społecznego, który według Wyrzykowskiego jest pojęciem wewnętrznie złożonym i zróżnicowanym oraz (w stopniu większym niż inne kategorie), zewnętrznie uwarunkowanym, niemożliwe jest stworzenie zwięzłej definicji tego pojęcia[330]

W przypadku konfliktu interesu publicznego z interesem indywidualnym organ administracji publicznej może podejmować działania skutkujące ograniczeniem praw indywidualnych obywateli jedynie wówczas, gdy jest to uzasadnione koniecznością ochrony wyraźnie określonego (skonkretyzowanego w danej sytuacji prawnej) interesu publicznego[331]. Stanowisko takie, prezentowane zarówno w doktrynie prawa administracyjnego, jak też w judykaturze, wyraźnie odwołuje się do podnoszonej już wcześniej problematyki postępowania dowodowego. Wzajemne relacje zachodzące pomiędzy interesem społecznym a indywidualnym można więc ostatecznie opisać jako relacje występujące w trzech możliwych konfiguracjach. Interesy te mogą się pokrywać (identyfikować), interes indywidualny może być społecznie obojętny, czy wreszcie oba te interesy mogą być wzajemnie sprzeczne[332].

Podsumowując ten wątek należy jeszcze dodać, że według niektórych przedstawicieli doktryny, samo uznawanie pewnych wartości przez określone jednostki lub grupy społeczne nie ma większego znaczenia. Jak stwierdził M. Zdyb: „Ważne jest bowiem to, czy ta wartość jest pragnieniem jednostki i stała się jej potrzebą (…)"[333]. Zdefiniowany według opisanych wyżej kryteriów interes, oparty o właściwą podstawę prawną, odpowiada zatem wymogom interesu prawnego, o którym mowa w treści cytowanego już art. 28 k.p.a.

---

[329] M. Wyrzykowski, *Pojęcie interesu społecznego w prawie administracyjnym*, Warszawa 1986, s. 32. Autor podziela w tym zakresie poglądy amerykańskiego politologa G. Schuberta, według którego: „…interes publiczny jest czymś różnym, co dokonuje się obok, wraz i ponad interesami prywatnymi, ogniskując w sobie wiele najwyżej ocenianych aspiracji, dążeń i najgłębszej wiary, do jakiej zdolna jest ludzkość" (G.A. Schubert, *The Public Interest in Administrative Decision-Making: Theorem, Theosophy Or Theory?*, The American Political Science Review, vol. LI 1957, s. 353).

[330] *Ibidem*, s. 44.

[331] Zgodnie ze stanowiskiem autorki, konflikt interesów należy przede wszystkim rozumieć, jako: „sprzeczność tkwiącą w danej sytuacji, polegającą na niemożności jednoczesnej realizacji wszystkich interesów"; P. J. Suwaj, *Konflikt interesów…, op. cit.,* s. 39.

[332] I. Wajnes, *Ochrona praw interesów jednostki w postępowaniu administracyjnym*, Wilno 1939, s. 17-18.

[333] M. Zdyb, *Prawny interes jednostki w sferze materialnego prawa administracyjnego. Studium teoretyczno-prawne*, Lublin 1991, s. 24; cyt. za: A. S. Duda, *Interes prawny w polskim prawie administracyjnym*, Warszawa 2008, s. 9.

2.2.3. Zasady ogólne Kodeksu postępowania administracyjnego i ich znaczenie w sprawach prowadzonych wobec cudzoziemców

Orzecznictwo sądów administracyjnych od dawna podkreślało normatywne znaczenie przepisów k.p.a. regulujących ogólne zasady prowadzenia postępowań administracyjnych wskazując zarazem, że są one dla organów administracji wiążące na równi z innymi przepisami tej procedury[334]. Są one zatem regułami postępowania, którymi organ zobowiązany jest kierować się w toku ich prowadzenia i na wszystkich jego etapach[335].

W doktrynie podkreśla się również, że obok tych zasad istotne znaczenie dla funkcjonowania procedury administracyjnej mają także zasady prawne wywodzone z Konstytucji RP, w tym zasada demokratycznego państwa prawnego, legalizmu i praworządności, równości wobec prawa, proporcjonalności i dwuinstancyjności. Niezwykle istotne są także zasady wynikające z Europejskiej Konwencji Praw Człowieka, czy też omówionego w dalszej części tej pracy Europejskiego Kodeksu Dobrej Praktyki Administracyjnej (dalej: KDA) oraz oczywiście ratyfikowanych umów międzynarodowych - w zakresie, w jakim dotyczą one postępowania przed organami administracji[336].

Trafnie podkreśla Z. Kmieciak, że zasady ogólne postępowania administracyjnego zawarte w Rozdziale 2 Działu I k.p.a. nie są jednorodne rodzajowo, albowiem stanowią one wyraz zróżnicowanych aksjologicznie motywów prawodawcy, różnego stopnia ich abstrakcji, zakresu obowiązywania, czy też sposobu redagowania[337]. Zauważa on również, że większość z tych zasad odpowiada typologii norm-reguł stworzonych przez Dworkina (o czym będzie jeszcze mowa w ostatnim rozdziale tej pracy), albowiem zgodnie z tą typologią, normę taką stosuje się w całości albo nie stosuje się wcale (niemożliwe jest ich stosowanie jedynie w określonym zakresie)[338]. Należy tu jeszcze nadmienić, że zasady te obowiązują organ administracji publicznej nie tylko w trakcie prowadzenia postępowań o charakterze jurysdykcyjnym, ale także: „(…) w postępowaniach zmierzających do podjęcia innych czynności administracyjnych, w tym czynności materialno-technicznych”[339].

Nawiązując do tematyki tej rozprawy stwierdzić należy, że przestrzeganie przez organ administracji zasad ogólnych postępowania administracyjnego ma szczególne znaczenie w sprawach prowadzonych wobec cudzoziemców. Jak już bowiem wcześniej podnoszono, cudzoziemcy będący stroną prowadzonego wobec nich postępowania

---

[334] Wyrok NSA z 4 czerwca 1982 r., I SA 258/82, Legalis nr 34718.
[335] K. Chorąży, W. Taras, A. Wróbel, *Postępowanie administracyjne…, op. cit*. s. 35-36.
[336] Zob. B. Adamiak, J. Borkowski, *Postępowanie administracyjne i sądowoadministracyjne,* Warszawa 2018, s. 41-43. Zob. też wyrok Sądu Najwyższego z dnia 24 czerwca 1993 r. sygn. akt. III ARN 33/93, z glosą M. Wierzbowskiego, „Państwo i Prawo” 1994, nr 9, s. 111.
[337] Z. Kmieciak, *Zasady ogólne* [w:] Z. Kmieciak (red.), W. Chróścielewski (red.), *Kodeks postępowania…, op. cit.,* s. 62.
[338] *Ibidem*.
[339] Zob. A. Matan, *Zasady ogólne* [w:] G. Łaszczyca, C. Martysz, A. Matan, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz, t.1*, *Komentarz do art. 1-103*, Warszawa 2010, s. 92.

znajdują się często w znacznie gorszej sytuacji faktycznej, niż obywatele polscy. Wynika to nie tylko z nieznajomości obowiązujących w Polsce przepisów, bariery językowej, czy kulturalnej. Nierzadko sytuację taką determinują czynniki natury osobistej i świadomość skutków, jakie wywołują wydawane w ich sprawach akty administracyjne. Z tego też powodu zamieszczona poniżej krótka charakterystyka tych zasad nie może się obyć bez podkreślenia kontekstu, w jakim zasady te funkcjonują w tego rodzaju sprawach.

Zawarta w art. 6 k.p.a. zasada legalności działania organów (na podstawie przepisów prawa), koresponduje z zawartą w art. 7 Konstytucji RP zasadą praworządności. Nie ulega wątpliwości, że pomimo różnego brzmienia tych przepisów (przepis k.p.a. nie zawiera sformułowania „w granicach prawa"), należy je rozumieć w taki sam sposób. Organ administracji publicznej nie może bowiem działać zarówno bez podstawy prawnej, jak też niezgodnie z obowiązującymi w danej materii przepisami. Opisywana tu zasada koresponduje także z zasadą demokratycznego państwa prawa wyrażoną w art. 2 Konstytucji RP.

W przypadku postępowań prowadzonych w sprawach cudzoziemców, zasada legalności ma niezwykle istotne znaczenie, albowiem regulacje stanowiące podstawy prawne działań organów administracji w tego typu sprawach mają zazwyczaj nie tylko krajowy, ale także międzynarodowy (w tym głównie unijny) charakter. Biorąc zatem pod uwagę wielość źródeł prawa, które w sprawach tych powinny być uwzględnione, istnieje często uzasadnione ryzyko selektywnego stosowania tych norm prawa administracyjnego, które z różnych przyczyn są właściwemu organowi administracji „najłatwiej dostępne". Należy mieć również na względzie fakt, iż postępująca unifikacja stosowania prawa unijnego w krajach członkowskich oznacza nie tylko stosowanie ogólnych zasad prawa, ale także zwyczajowych i konwencyjnych zasad prawa międzynarodowego, a także orzeczeń sądowych, a nawet wewnętrznych wytycznych administracji, o ile można się na nie powoływać przed sądem[340]. Tak więc dla cudzoziemca będącego stroną konkretnego postępowania, oparcie działań organu o właściwą i kompletną podstawę prawną jest często równoznaczne z gwarancją właściwej ochrony jego interesu prawnego.

W art. 7 k.p.a. zawarte zostały zasady: legalizmu, prawdy obiektywnej, a także wyważania interesu społecznego i słusznego interesu obywateli. Cytowany przepis *ab initio* stanowi dyrektywę zobowiązującą organy administracji zarówno do przestrzegania zasady praworządności, określonej w treści omówionego wyżej art. 6 k.p.a., jak też do kontroli i nadzoru stanu praworządności w postępowaniu administracyjnym[341]. Zasada prawdy obiektywnej, sprowadzająca się do obowiązku podjęcia przez organ prowadzący postępowanie wszelkich czynności niezbędnych do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego oraz do załatwienia sprawy, jest uważana za jedną z najważniejszych zasad postępowania. Sposób realizacji tej zasady w istotny sposób determinuje bowiem merytoryczny sposób zakończenia postępowania w oparciu

[340] Zob. Z. Kmieciak, *Ogólne zasady prawa i postępowania administracyjnego*, Warszawa 2000, s. 49.
[341] J. Wegner, *Zasady ogólne* [w:] Z. Kmieciak (red.), W. Chróścielewski (red.), *Kodeks postępowania…, op. cit.,* s. 72.

o zgromadzony w sprawie materiał dowodowy i jego właściwą ocenę. W tym zakresie zasada ta ściśle koresponduje z art. 75 § 1 k.p.a. zawierającym otwarty katalog źródeł dowodowych, które należy dopuścić w postępowaniu, jeśli mogą przyczynić się do wyjaśnienia sprawy, a nie są sprzeczne z prawem oraz z art. 77 § 1 k.p.a., nakazującym organowi w sposób wyczerpujący zebrać i rozpatrzyć cały materiał dowodowy. Wprowadzenie tej zasady ma zatem na celu wyeliminowanie możliwości wydania przez organ administracji rozstrzygnięcia wyłącznie na podstawie prawdy formalnej[342]. Pomimo, że obowiązek gromadzenia materiału dowodowego spoczywa głównie na organie prowadzącym postępowanie, to inicjatywa dowodowa przysługuje także stronie tego postępowania.

Omawiana zasada ma niezwykle istotne znaczenie w postępowaniach, w których rozstrzygnięcia zapadają z wykorzystaniem instytucji uznania administracyjnego. W jej treści znajduje się bowiem zarówno klauzula generalna „interesu społecznego", jak też nieostre pojęcie „słusznego interesu obywateli". Oba te pojęcia, przed wydaniem konkretnego rozstrzygnięcia, wymagają zatem właściwego zdekodowania w oparciu o realia konkretnej sprawy administracyjnej. Ponieważ zarówno instytucja interesu społecznego i prywatnego, jak też konstrukcja uznania administracyjnego zostały już wcześniej omówione, w tym miejscu warto jedynie zaznaczyć, że zasady zawarte w art. 7 k.p.a. mają nieocenione znaczenie dla prawidłowego prowadzenia postępowań w sprawach cudzoziemców. Problem związany z właściwym gromadzeniem materiału dowodowego w tego typu postępowaniach (szczególnie tych o charakterze uchodźczym), będzie jeszcze omawiany w tej pracy. W tym kontekście sposób korzystania z inicjatywy dowodowej przez strony tych postępowań także nierzadko przekłada się na ostateczny ich rezultat i sposób merytorycznego ich zakończenia[343]. Także właściwe wyważenie interesu społecznego i słusznego interesu cudzoziemca będącego stroną prowadzonego postępowania, niejednokrotnie przysparza organom administracji rozlicznych problemów, związanych głównie z poprzedzającą merytoryczne rozstrzygnięcie wykładnią stosowanych przepisów i interpretacją występujących w ich treści zwrotów niedookreślonych i klauzul generalnych.

Ustawa nowelizująca k.p.a. z 7 kwietnia 2017 r. wprowadziła do kodeksu dwa nowe artykuły, uzupełniające niejako treść zasad zawartych w art. 7 k.p.a. W treści nowego art. 7a k.p.a. przewidziano możliwość rozstrzygania wątpliwości co do prawa na korzyść strony. Zasada *in dubio pro libertate,* nazywana też zasadą przyjaznej interpretacji, jest dyrektywą preferencji (regułą interpretacyjną drugiego stopnia), nakazującą organowi rozstrzygnięcie korzystne dla strony w sytuacji, w której rezultat wykładni pierwszego stopnia jest istotnie rozbieżny. Zasada ta ma w założeniu chronić strony postępowania przed konsekwencjami nieprecyzyjnych regulacji prawnych. Jest jednak obwarowana szeregiem istotnych ograniczeń. Przede wszystkim należy do nich zaliczyć relatywnie wąski, przedmiotowy zakres stosowania, ograniczający ją głównie

[342] M. Wierzbowski (red.), *Postępowanie administracyjne…, op. cit.,* s. 15-16.
[343] J. Wegner, *Zasady ogólne* [w:] Z. Kmieciak (red.), W. Chróścielewski (red.), *Kodeks postępowania…, op. cit.,*
s. 77.

do decyzji o charakterze konstytutywnym[344]. Ponadto przepis przewiduje złożony zakres podmiotowy, który z jednej strony wprowadza wyjątki określone w § 2 pkt 2, z drugiej zaś uniemożliwia zastosowanie tej zasady, jeśli sprzeciwiają się temu sporne interesy stron albo interesy osób trzecich, na które wynik postępowania ma bezpośredni wpływ (§ 1 *in fine*). Oprócz stron postępowania, na możliwość zastosowania tej zasady mogą mieć zatem wpływ osoby niebędące stronami, a zatem takie, za którymi przemawia wyłącznie interes faktyczny (o ile w sposób bezpośredni może on zostać naruszony w wyniku zastosowania tej zasady). Dodatkowo prawodawca przewidział wyłączenie możliwości stosowania tej reguły w przypadku zaistnienia klauzuli generalnej „ważnego interesu publicznego", w tym istotnych interesów państwa, a w szczególności jego bezpieczeństwa, obronności lub porządku publicznego (§ 2 pkt. 1).

W większości spraw prowadzonych wobec cudzoziemców, omawiana wyżej zasada znajdować będzie jednak raczej marginalne zastosowanie. W dotychczasowym stanie prawnym, szczególnie w ustawach regulujących status prawny cudzoziemców na terytorium RP oraz formy ich międzynarodowej ochrony, trudno znaleźć przepisy, które nastręczałyby problemy interpretacyjne wymagające stosowania reguł wykładni drugiego stopnia. Zdecydowana większość pojawiających się w tych postępowaniach problemów dotyczy przede wszystkim ustaleń relewantnych prawnie okoliczności faktycznych, a tych akurat zasada ta nie dotyczy[345]. Nie można jednak zupełnie wykluczyć, że cudzoziemcy będący stronami postępowań administracyjnych w ogóle nie skorzystają z wprowadzenia omawianej tu zasady. Prawdopodobieństwo takie jest wysokie, zważywszy na coraz bardziej złożony charakter norm prawnych regulujących ich status prawny.

W treści art. 7b k.p.a. znalazła się dyrektywa, nakazująca współdziałanie organów administracji publicznej w zakresie niezbędnym do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego i prawnego sprawy. Oczywisty związek tej zasady z zasadą prawdy obiektywnej uzupełniony tu został o wcześniej już eksponowane pojęcia interesu społecznego i słusznego interesu obywateli, a także o istotny element sprawności postępowania. Konieczna proporcjonalność użytych w ramach tego współdziałania środków powinna uwzględniać charakter, okoliczności i stopień złożoności sprawy. Według Z. Kmieciaka, na podstawie tak sformułowanego przepisu możliwe jest więc inicjowanie współdziałania pomiędzy właściwymi organami administracji publicznej w formach nie wymienionych *expressis verbis* w treści właściwych przepisów k.p.a., zaś „Osobliwość klauzuli ukształtowanej przepisem art. 7b polega na tym, że jest ona źródłem roszczeń typu proceduralnego w obrębie samej administracji, a nie – jak w

[344] *Ibidem*, s. 85.

[345] M. Wierzbowski (red.), *Postępowanie administracyjne…, op. cit.,* s. 18. W przypadku konieczności rozstrzygania na korzyść strony wobec niedających się usunąć wątpliwości co do stanu faktycznego może mieć obecnie zastosowanie art. 81a k.p.a., przewidujący taką właśnie możliwość.

przypadku innych zasad ogólnych – pomiędzy jednostką i administracją”[346]. Omawiany przepis koresponduje z treścią art. 106 i art. 106a k.p.a. Ten ostatni przepis, wprowadzony nowelą z 2017 r., przewiduje możliwość zwołania posiedzenia w trybie współdziałania, jeśli przyczyni się to do przyspieszenia zajęcia wymaganego do załatwienia sprawy stanowiska organu współdziałającego.

Znaczenie współdziałania organów w postępowaniu prowadzonym w sprawie cudzoziemca jest niebagatelne. Ponieważ będzie jeszcze o tym mowa w następnym rozdziale tej pracy, w tym miejscu warto jedynie nadmienić, że właściwe współdziałanie organów administracji publicznej, zarówno na szczeblu krajowym, jak też unijnym, jest w wielu przypadkach niezbędnym, a czasem wręcz wymaganym elementem postępowań prowadzonych w sprawach udzielania cudzoziemcom ochrony międzynarodowej. Dotyczy ono głównie wymiany informacji o cudzoziemcach będących stronami takich postępowań.

W art. 8 k.p.a. zawarto zasady bezstronności, równego traktowania, proporcjonalności i konsekwencji. Wspólnym celem funkcjonowania wszystkich tych zasad jest nadrzędna zasada zawarta w tym przepisie (§ 1 *ab initio*), sprowadzająca się do konieczności budowy zaufania jednostki do władzy publicznej[347]. Zawarta w omawianym przepisie reguła proporcjonalności wywodzi się z konstytucyjnych fundamentów ustrojowych demokratycznego państwa prawnego[348]. Przepis zawarty w art. 31 § 3 Konstytucji RP zezwala na wprowadzanie ograniczeń w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw. Może to mieć jednak miejsce tylko wówczas, gdy oprócz przesłanki formalnej oznaczającej w tym wypadku wyłączność ustawowej regulacji konkretnego ograniczenia, zaistnieje przynajmniej jedna z przesłanek materialnych. Do przesłanek tych ustawodawca zaliczył takie wartości konstytucyjne, jak: bezpieczeństwo państwa, porządek publiczny, ochronę środowiska, zdrowia i moralności publicznej, a także ochronę wolności i praw innych osób. Wprowadzane ograniczenia nie mogą przy tym naruszać istoty wolności i praw, co w pewnym uproszczeniu oznacza zakaz podejmowania takich działań, które poprzez ograniczenie konkretnego prawa lub wolności mogłyby doprowadzić do ich całkowitej eliminacji.

W postępowaniach prowadzonych w sprawach cudzoziemców, zasada proporcjonalności ma często zastosowanie w sytuacjach, w których organ administracji przed wydaniem określonej decyzji administracyjnej, zmuszony jest przeprowadzić test

---

[346] Z. Kmieciak, *Zasady ogólne* [w:] Z. Kmieciak (red.), W. Chróścielewski (red.), *Kodeks postępowania…, op. cit.,*s. 89.

[347] Według Z. Kmieciaka, do istotnych elementów zasady budowy zaufania zaliczyć należy: zasadę bezpieczeństwa prawnego i pewności prawa, zasadę dobrej wiary, zasadę bezstronności i poszanowania praw fundamentalnych oraz praw słusznie nabytych, a także zasadę spójności działań publicznych i ponoszenia przez organ konsekwencji działań, do których nakłonił on stronę. Z. Kmieciak, *Ogólne zasady…, op. cit.,* 49.

[348] Więcej o zasadzie proporcjonalności: M. Karpiuk, J. Kowalski, *Administracja publiczna i prawo administracyjne w zarysie*, Warszawa-Poznań 2013, s. 55 - 56 oraz W. Jakimowicz, *Wykładnia…, op. cit*., s. 76 - 77.

proporcjonalności możliwych do zastosowania w danej sytuacji środków prawnych[349]. Przykładem takich działań może być sytuacja, w której uprzednio karany cudzoziemiec ubiega się o uzyskanie na terenie Polski jednego z tytułów pobytowych. W takiej sytuacji organ prowadzący postępowanie zmuszony jest często ocenić, czy np. charakter popełnionego przez cudzoziemca przestępstwa wskazuje na możliwość dalszego stwarzania przez niego zagrożenia dla bezpieczeństwa państwa lub porządku publicznego, a w konsekwencji - czy przy spełnieniu pozostałych przesłanek pobytowych, możliwe jest przyznanie mu określonego tytułu pobytowego, czy też nie.

Pojęcie „bezpieczeństwa państwa" oraz „bezpieczeństwa i porządku publicznego" są jednej strony pojęciami niezwykle ważnymi dla niektórych rozstrzygnięć o charakterze dyskrecjonalnym, z drugiej zaś mogą zawsze budzić wątpliwości interpretacyjne odnoszące się do konkretnego stanu faktycznego. W kontekście tematyki tej pracy zasadnym jest więc przytoczenie wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 12 grudnia 2005 r., odnoszącego się do działań operacyjnych Policji[350].

Ochrona wolności i praw innych osób jest przesłanką, która wynika z regulacji zarówno krajowych, jak też międzynarodowych[351]. W krajowym porządku prawnym jest ona oparta głównie o przepisy zawarte w treści Rozdziału II Konstytucji RP. W Prawie Wspólnotowym ich ochronę gwarantują przede wszystkim przepisy wspomnianych już wcześniej aktów prawnych, tj. Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności oraz Karty Praw Podstawowych UE.

W prawie Unii Europejskiej i w relacji do państw członkowskich, zasada proporcjonalności wynika z treści art. 3b Traktatu z Lizbony[352]. Wspomniany przepis zmienił między innymi treść art. 5 Traktatu o Unii Europejskiej[353], wprowadzając w tym przepisie obok zasady pomocniczości także zasadę proporcjonalności. Zgodnie z tą ostatnią zasadą, zakres i forma działania Unii nie wykraczają poza to, co jest

---

[349] Test proporcjonalności polega w tym przypadku na rozważeniu, czy konkretna regulacja prawna dot. dóbr wymienionych w art. 31 § 3 Konstytucji RP jest w określonych okolicznościach niezbędna dla ochrony tych dóbr oraz czy przewidywane do zastosowania środki nie są dla strony postępowania nadmiernie uciążliwe, przy uwzględnieniu relacji pomiędzy skutecznością danego przepisu a proporcjonalnym ustanowieniem nakładanych na stronę obciążeń. Zob. J. Wegner, *Zasady ogólne* [w:] Z. Kmieciak (red.), W. Chróścielewski (red.), *Kodeks postępowania…, op. cit.,* s. 96.

[350] W cyt. orzeczeniu Trybunał wyraźnie podkreślił, że: „Bezpieczeństwo publiczne, jako dobro co do zasady usprawiedliwiające ograniczenie przez legislatora korzystania z wolności obywatelskich, wymaga (…) zachowania proporcjonalności dopuszczalnego wkroczenia w imię ochrony bezpieczeństwa oraz sprawnego systemu kontroli zachowania tej proporcjonalności w praktyce. W przeciwnym razie środki ochrony tego bezpieczeństwa, w postaci legalnie dopuszczalnej działalności operacyjnej, same w sobie stwarzają zagrożenie dla tych wolności. Będzie tak wtedy, gdy – po pierwsze – wprowadzane ograniczenia będą arbitralne, nieproporcjonalne do ewentualnych zagrożeń i – po drugie – gdy będą one wyłączone (czy to prawnie, czy faktycznie) spod kontroli sprawowanej przez instytucje demokratyczne" (K 32/04, Dz. U. z 2005 r. Nr 250, poz. 2116).

[351] Szerzej na temat regulacji prawnych odnoszących się do ochrony praw człowieka w kontekście działań podejmowanych przez organy administracji w: B. Gronowska, T. Jasudowicz, M. Balcerzak, M. Lubiszewski, R. Mizerski, *Prawa człowieka i ich ochrona*, Toruń 2005, s. 471 i n.

[352] Traktat z dnia 17 grudnia 2007 r. zmieniający Traktat o Unii Europejskiej i Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską (Dz. U. z 2009 r. Nr 203, poz. 1569).

[353] Dz. U. z 2004 r. Nr 90, poz. 864, ze zm.

konieczne do osiągnięcia celów Traktatów. Uszczegółowienie stosowania obu wymienionych wyżej zasad dodatkowo znalazło swoje odzwierciedlenie w Protokole nr 2 w sprawie stosowania zasad pomocniczości i proporcjonalności.

Wydaje się przy tym oczywiste, że z tak sformułowanej zasady wypływa także postulat właściwej kontroli działań organów administracji, szczególnie w sferze przyznanej tym organom władzy dyskrecjonalnej[354]. Mając jednocześnie na uwadze polityczny charakter administracji, zasada proporcjonalności musi być także postrzegana jako instrument kontroli politycznych posunięć władzy publicznej[355]. Związek dyrektywy zakazującej organom administracji nadmiernej i nieuzasadnionej ingerencji w sferę praw i wolności konstytucyjnych z funkcją kontroli tych organów w sferze przyznanych im luzów decyzyjnych jest często podkreślany w doktrynie prawa administracyjnego[356].

Dostrzegając postępujący uniwersalizm omawianej zasady, Hubert Izdebski słusznie zauważył, że: „W ramach dokonującej się w Europie <rewolucji praw>, tj. opierania systemów prawa na konstrukcji ochrony praw podstawowych, oraz postępującej europeizacji prawa publicznego, zasada proporcjonalności staje się podstawowym współczesnym uzasadnieniem i instrumentem kontroli uznaniowości władzy – zarówno władzy ustawodawczej, jak i władzy wykonawczej”[357].

Zarówno proces stanowienia, jak też stosowania prawa zgodnie z omawianą zasadą proporcjonalności, jest obecnie coraz częściej poddawany kontroli sądowej. Najczęściej jej stosowanie oceniane jest w kontekście także innych, towarzyszących jej reguł postępowania właściwych organów i w odniesieniu do konkretnych norm prawa materialnego[358].

Podstawą oceny prawidłowego stosowania zasady proporcjonalności mogą być jednak tylko konkretnie wskazane prawa lub wolności, których zasada ta w określonej sytuacji bezpośrednio dotyczy. W wyroku z dnia 11 lutego 2014 r. Trybunał Konstytucyjny stwierdził bowiem, że: „Bez powołania konstytucyjnego prawa lub

---

[354] Por. A. Stępkowski, *Zasada proporcjonalności w europejskiej kulturze prawnej. Sądowa kontrola władzy dyskrecjonalnej w nowoczesnej Europie*, Warszawa 2012, s. 13.

[355] *Ibidem,* s. 156.

[356] Szerzej na ten temat: P. Ruczkowski, *Stosowanie przepisów dopuszczających różne formy luzu decyzyjnego administracji a zasada proporcjonalności* [w:] D. R. Kijowski (red.), J. Radwanowicz-Wanczewska (red.), P. J. Suwaj (red.), M. Wincenciak (red.), *Kryzys prawa administracyjnego? Wykładnia i stosowanie prawa administracyjnego.* Autor zwraca w szczególności uwagę na problemy związane z kryteriami i zakresem oceny stopnia naruszenia zasady proporcjonalności oraz konsekwencjami takiego naruszenia, głównie w znaczeniu formalnoprawnym. Zauważa przy tym, że nadmierna kontrola działań podejmowanych przez właściwe organy w różnych obszarach ich aktywności stawia pod znakiem zapytania samą istotę administracyjnego uznania.

[357] H. Izdebski, *Zasada proporcjonalności a władza dyskrecjonalna administracji publicznej w świetle polskiego orzecznictwa sądowego*, ZNSA 2010, z. 1 (28), s. 12.

[358] W wyroku z dnia 25 lutego 1999 r. Trybunał Konstytucyjny (odwołując się także do wcześniejszych orzeczeń), wyraźnie określił kryteria oceny wprowadzanych ograniczeń wolności i praw, uwzględniających fundament konstytucyjny tych ograniczeń i konieczność zachowania zasady proporcjonalności. (K 23/98, LEX nr 36178).

wolności podlegającej ograniczeniu nie jest w ogóle możliwe przeprowadzenie testu proporcjonalności sensu stricto wprowadzanych ograniczeń"[359].

Zasada równego traktowania zawarta w art. 8 k.p.a. ma również swoje odniesienie do właściwych przepisów konstytucyjnych (art. 32 ust. 1 i 2). Równe traktowanie w prawie dotyczy podmiotów znajdujących się w analogicznej lub podobnej sytuacji, a omawiana zasada odnosi się do gwarantowanego równego traktowania osób w ramach określonej kategorii podmiotów wyróżniających się określoną cechą wspólną[360]. W doktrynie prawa konstytucyjnego podnosi się również, że w ramach ogólnej, konstytucyjnej zasady równości, ustrojodawca zagwarantował równocześnie przestrzeganie trzech zasad szczegółowych, tj. równości wobec prawa, równego traktowania przez władze publiczne oraz zakazu dyskryminacji[361]. Zakaz dyskryminacji ma przy tym charakter generalny, co jednoznacznie wynika z użytej przez ustrojodawcę klauzuli „jakiejkolwiek przyczyny", wyłączającej konieczność tworzenia szczegółowego katalogu niedozwolonych kryteriów różnicujących[362].

Zasada bezstronności, bezpośrednio nieuregulowana wcześniej w przepisach k.p.a., gwarantowana była jednak poprzez inne przepisy tego kodeksu, dotyczące głównie wyłączenia pracownika lub organu administracji publicznej (przepisy Rozdziału 5 k.p.a.).

W postępowaniach administracyjnych prowadzonych wobec cudzoziemców, obie te zasady mają przede wszystkim gwarantować równe traktowanie cudzoziemców, zarówno w relacjach do innych cudzoziemców znajdujących się w podobnej sytuacji prawnej lub faktycznej, jak również w relacjach pomiędzy cudzoziemcami a obywatelami polskimi. To samo dotyczy zasady bezstronności, która wydaje się szczególnie ważna w sytuacji, w której sposób rozstrzygnięcia organu administracji mógłby być częściowo motywowany przesłankami pozaprawnymi, np. o charakterze politycznym.

Ostatnia z zasad wymieniona w art. 8 § 2 k.p.a. (konsekwencji w postępowaniu administracyjnym albo pewności prawa), odnosi się przede wszystkim do sposobu stosowania prawa, w ramach którego niedozwolone jest bezpodstawne naruszanie utrwalonego sposobu rozstrzygania spraw (za wyjątkiem sytuacji, w której zmiana taka wynika ze zmian w utrwalonej praktyce orzeczniczej sądów krajowych lub

---

[359] P 24/12, LEX nr 1427296.

[360] W wyroku TK z dnia 28 maja 2002 r. (P 10/01 – Dz. U. z 2002 r. Nr 74, poz. 689) Trybunał stwierdził m.in.: „Zgodnie z ustalonym orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego z zasady równości, wyrażonej w art. 32 ust. 1 Konstytucji, wynika nakaz jednakowego traktowania podmiotów prawa w obrębie określonej klasy (kategorii). Wszystkie podmioty prawa charakteryzujące się w równym stopniu daną cechą istotną (relewantną) powinny być traktowane równo, a więc według jednakowej miary, bez zróżnicowań zarówno dyskryminujących jak i faworyzujących. Oceniając regulację prawną z punktu widzenia zasady równości należy w pierwszej kolejności rozważyć, czy można wskazać wspólną cechę istotną uzasadniającą równe traktowanie podmiotów prawa. Ustalenie to wymaga analizy celu i treści aktu normatywnego, w którym zawarta została kontrolowana norma prawna.

[361] Tak m.in. M. Chmaj [w:] M. Chmaj (red.), *Wolności i prawa człowieka w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2008, s. 53.

[362] *Ibidem*.

europejskich)[363]. Zmiana praktyki orzeczniczej organów administracji może być też oczywiście naturalną i konieczną konsekwencją naprawy wcześniej wydawanych, błędnych rozstrzygnięć[364].

W sprawach cudzoziemców, bogate orzecznictwo zarówno sądów krajowych, jak też obu unijnych Trybunałów, w tym głównie ETPC, jednoznacznie wskazuje, że organy administracji państw unijnych wielokrotnie, bezzasadnie zmieniały swoje rozstrzygnięcia w analogicznych sytuacjach prawnych, motywując swoje decyzje innymi okolicznościami składającymi się na odmienną ocenę stanu faktycznego, a co za tym idzie – także prawnego. W wielu przypadkach ocena taka nie znajdowała potwierdzenia w wydawanych przez sądy orzeczeniach, o czym będzie mowa w ostatnim rozdziale tej pracy.

Zasada informowania stron i innych uczestników postępowania zawarta w art. 9 k.p.a. ma szczególne znaczenie w sprawach cudzoziemców, którzy ze zrozumiałych względów nie mają często wiedzy o przysługujących im prawach i ciążących na nich z mocy prawa obowiązkach, a także o toku prowadzonego w ich sprawie postępowania i sposobach jego merytorycznego zakończenia. Zgodnie z drugą częścią cytowanego przepisu, organ administracji powinien również dbać o to, aby strony i inne osoby uczestniczące w postępowaniu nie poniosły szkody z powodu nieznajomości prawa, i w tym celu udzielają im niezbędnych wyjaśnień i wskazówek. Narzędziem skutecznej realizacji omawianej zasady w postępowaniach prowadzonych w sprawach cudzoziemców są wszelkiego rodzaju pouczenia sformułowane w języku zrozumiałym dla cudzoziemca. Aby jednak takie pouczenie było w pełni skuteczne, organ nie może się jedynie ograniczać do jego doręczenia cudzoziemcowi, ale w razie potrzeby powinien także wyczerpująco wyjaśnić treść zawartych w nim przepisów. Konsekwencją błędnego bądź niepełnego pouczenia, jeśli miało ono wpływ na wynik postępowania, może być uchylenie przez sąd wydanej decyzji na podstawie art. 145 § 1 pkt 1 lit. c p.p.s.a. Z tego też m.in. powodu, na temat zasady informowania stron wielokrotnie w swych orzeczeniach wypowiadały się sądy administracyjne[365].

Wyrażona w treści art. 10 k.p.a. zasada czynnego udziału strony w postępowaniu administracyjnym zobowiązuje organ do zapewnienia stronie takiego właśnie udziału na każdym etapie postępowania. Poprzez „czynny udział" należy rozumieć przede wszystkim aktywność, zdolność do intensywnego działania i podejmowania inicjatywy, rzeczywiste, osobiste branie w czymś udziału[366]. Tak więc sama obecność strony

---

[363] M. Wierzbowski (red.), *Postępowanie administracyjne…, op. cit.,* s. 20.

[364] W wyroku z dnia 25 sierpnia 2017 r. NSA stwierdził, że: „Wyrażona w art. 8 kpa zasada pogłębiania zaufania obywateli do władzy publicznej nie może polegać na kurczowym trzymaniu się przez organy administracji wyrażonego wcześniej błędnego poglądu. Ważniejsze bowiem jest, w tym również dla zachowania zasady z art. 8 kpa, aby zapadające w sprawie decyzje były ostatecznie zgodne z prawem" (II OSK 3033/15 – LEX 2376619).

[365] Zob. np. wyrok NSA z 30 września 2014 r. (II OSK 708/13, LEX nr 1572786) i wyrok NSA z 13 lutego 2001 r.
(IV SA 2617/98, LEX nr 657263).

[366] Zob. M. Szymczak, H. Szkiłądź, S. Bik, C. Szkiłądź, H. Chociłowska, M. Krajewska, *Słownik języka polskiego*, Warszawa 1993, s. 27 i 350.

w trakcie wykonywania niektórych czynności procesowych nie oznacza automatycznie jej czynnego udziału[367]. Nie chodzi przy tym o wszystkie czynności wykonywane przez organ w postępowaniu, a jedynie o takie: „które mają istotne znaczenie dla rozstrzygnięcia sprawy i udział w których jest przewidziany w kodeksie”[368].

Kodeks postępowania administracyjnego zawiera szereg przepisów odwołujących się do omawianej wyżej zasady[369]. Co prawda zakres czynnego udziału strony w postępowaniu zależy przede wszystkim od niej samej (udział ten stanowi bowiem prawo, a nie obowiązek), to jednak z treści omówionego wcześniej art. 9 k.p.a. jasno wynika, że to organ administracji zobowiązany jest do wyczerpującego informowania strony o okolicznościach faktycznych i prawnych mogących mieć wpływ na ustalenie jej praw i obowiązków. Inkwizycyjny charakter postępowania administracyjnego z natury rzeczy ogranicza bowiem aktywność podmiotów będących jego stronami. Z tego też powodu ustawodawca uznał, że jeżeli strona bez własnej winy nie brała udziału w postępowaniu, na organie administracji ciąży obowiązek wznowienia postępowania (art. 145 § 1 pkt 4 k.p.a.).

Zawarte w omawianym przepisie pojęcie „okoliczności niecierpiących zwłoki” znane jest także innym gałęziom prawa[370]. Ujęcie takie w pełni odpowiada wskazanym w cytowanym przepisie przesłankom mogącym wystąpić w toku postępowania administracyjnego pod warunkiem, że są to okoliczności realnie występujące. Fakt, iż prawodawca przewidział możliwość odstąpienia od zasady czynnego udziału strony tylko wobec konieczności ochrony życia lub zdrowia ludzkiego albo wobec groźby niepowetowanej szkody materialnej świadczy o ustawowej randze tej zasady[371].

W sprawach cudzoziemców, szczególnie dot. udzielania ochrony międzynarodowej, niezwykle istotny jest dowód z przesłuchania strony, który w postępowaniach tych często nie ma charakteru pomocniczego, a jest istotnym środkiem dowodowym. Także inne czynności dowodowe są bardzo często inicjowane przez cudzoziemca będącego stroną takiego postępowania. Z tych też powodów, zasada czynnego udziału strony w tego rodzaju postępowaniach ma niezwykle istotne znaczenie.

---

[367] H. Knysiak-Molczyk, *Uprawnienia strony…, op. cit.,* LEX nr 42173.

[368] W. Dawidowicz, *Ogólne postępowanie administracyjne. Zarys systemu*, Warszawa 1962, s. 232.

[369] Należy do nich w szczególności: art. 16 § 2 k.p.a., art. 61 § 4 i § 5 k.p.a., art. 73 § 1 k.p.a., art. 78 § 1k.p.a., art. 79 § 2k.p.a., art. 90 § 2 pkt 1 k.p.a., art. 95 § 1 k.p.a., art. 127 § 1 k.p.a.

[370] Zob. np. art. 308 k.p.k., czy też np. art. 314 Kodeksu postępowania cywilnego (Tekst jedn. Dz. U. z 2020 r., poz. 1575 ze zm.). W toku procesu karnego (postępowania przygotowawczego) określa się je jako: „(…) takie, których natychmiastowe wykonanie jest w danej sytuacji niezbędne, gdyż przesunięcie ich w czasie byłoby jednoznaczne z faktyczną niemożnością ich późniejszego dokonania, bądź też w najlepszym przypadku byłoby później związane z niewspółmiernymi trudnościami” L. Schaff, *Zakres i formy postępowania przygotowawczego*, Warszawa 1961, s. 120.

[371] Według W. Dawidowicza: „Niepowetowana szkoda materialna może powstać w odniesieniu do takich dóbr materialnych, których nie będzie można później przywrócić do stanu pierwotnego, ani w inny sposób uzyskać pełnowartościowego ekwiwalentu. Przykładowo może tu chodzić o szkody wyrządzone przedmiotom o wartości artystycznej, zabytkowej itp.” – W. Dawidowicz, *Ogólne postępowanie…, op. cit.,* s. 116.

Zasada przekonywania unormowana w art. 11 k.p.a. sprowadza się w istocie do właściwego uzasadniania wydawanych w danej sprawie decyzji[372]. Uzasadnienie decyzji jest szczególnie istotne w sprawach, w których decyzje kończące postępowanie wydawane są z zastosowaniem instytucji administracyjnego uznania[373]. Uzasadnienie prawne decyzji opiera się o konkretny przepis stanowiący podstawę prawną wydania konkretnej decyzji (art.107 § 1 pkt 6 k.p.a.)[374], natomiast uzasadnienie faktyczne odnosi się w głównej mierze do wniosków płynących z poczynionych w sprawie ustaleń, opartych o zgromadzony w danej sprawie materiał dowodowy.

Zasada szybkości i ograniczonego formalizmu zawarta w art. 12 k.p.a. nakazuje organowi prowadzącemu postępowanie podejmowanie takich działań, które z jednej strony pozwalają na jak najszybsze załatwienie sprawy, z drugiej zaś – nie wiążą się z uchybieniami mogącymi mieć wpływ na trafność i celowość rozstrzygnięcia. Konstrukcja tego przepisu nakazuje organowi równoważne traktowanie zasady szybkości i wnikliwości, bez uszczerbku dla żadnej z nich (forma koniunkcji). Konieczność korzystania przez organ z możliwie najprostszych środków prowadzących do załatwienia sprawy jest odzwierciedleniem ogólnej zasady efektywności i ekonomiki postępowania[375]. Właściwej realizacji omawianej tu zasady służy wprowadzenie do kodeksu odpowiednich terminów oraz instrumentów prawnych[376].

Znaczna liczba postępowań prowadzonych w sprawach cudzoziemców (szczególnie tych o charakterze uchodźczym), wliczając w to tryb odwoławczy, trwa zazwyczaj od kilku do nawet kilkunastu miesięcy. Zazwyczaj jest to spowodowane problemami związanymi z kompletowaniem materiału dowodowego, w tym oczekiwaniem na informacje przekazywane przez organy współdziałające, a czasem także działaniami podejmowanymi przez samego cudzoziemca, który z różnych powodów zmierza do przewleczenia prowadzonego w jego sprawie postępowania.

W art. 13 k.p.a. zawarto zasadę koncyliacyjności, czyli ugodowego załatwiania spraw. Kierując się tą zasadą, właściwy organ administracji powinien dążyć do polubownego rozstrzygania kwestii spornych oraz ustalania praw i obowiązków będących przedmiotem postępowania, jeśli pozwala na to charakter danej sprawy[377].

---

[372] M. Wierzbowski (red.), *Postępowanie administracyjne…, op. cit.,* s. 23-24.

[373] Z. Kmieciak, *Zasady ogólne* [w:] Z. Kmieciak (red.), W. Chróścielewski (red.), *Kodeks postępowania…, op. cit.,* s. 114-115.

[374] Uzasadnienie prawne decyzji wyjaśnia zastosowanie normy prawa materialnego w określonej sytuacji faktycznej, a tym samym dlaczego w ustalonym stanie faktycznym i prawnym inne normy prawne nie znalazły zastosowania. Uzasadnienie decyzji stanowi zatem istotne uzupełnienie rozstrzygnięcia. W razie potrzeby, w uzasadnieniu decyzji organ odnosi się także do żądań strony, a w przypadku organu odwoławczego do wniesionych w treści odwołania zarzutów.

[375] Z. Kmieciak, *Zasady ogólne* [w:] Z. Kmieciak (red.), W. Chróścielewski (red.), *Kodeks postępowania…, op. cit.,* s. 115.

[376] Oprócz treści art. 12 § 2 k.p.a. nakazującego niezwłoczne załatwienia sprawy wobec braku konieczności gromadzenia materiału dowodowego, kodeks przewiduje podobny tryb postępowania w art. 35 § 2 k.p.a., natomiast w art. 35 § 3 i § 3a przewidziane są maksymalne terminy załatwiania poszczególnych spraw. Kodeks przewiduje także możliwość wniesienia przez stronę ponaglenia na bezczynność lub przewlekłość postępowania (art. 37 k.p.a.).

[377] Zasady przeprowadzania mediacji określają przepisy rozdziału 5a k.p.a., natomiast warunki i zasady zawierania ugody administracyjnej - przepisy rozdziału 8 k.p.a.

Działania podejmowane w tym zakresie mogą w szczególności zmierzać w kierunku nakłonienia strony do zawarcia ugody lub do przeprowadzenia mediacji. Mogą one być także prowadzone w każdej innej, procesowo dopuszczalnej formie, jeśli tylko w sprawie zawisłej przed organem zaistnieją przesłanki umożliwiające polubowne załatwienie sprawy[378].

W sprawach, w których stroną są cudzoziemcy (szczególnie tych prowadzonych w oparciu o przepisy uCudz i uCudzO), instytucja ugodowego załatwiania spraw ma w zasadzie marginalne znaczenie, albowiem tego typu postępowania prowadzone są na ogół według typowego modelu inkwizycyjnego, a decyzje wydawane w tych sprawach mają najczęściej charakter decyzji związanych.

W treści art. 14 k.p.a. zawarta została zasada załatwiania spraw w formie pisemnej lub w formie dokumentu elektronicznego oraz wyjątki od niej. Ogólna zasada dokumentowania w formie pisemnej czynności realizowanych w toku postępowania administracyjnego uzupełniona została o możliwość utrwalania tych czynności w formie dokumentu elektronicznego w rozumieniu ustawy z dnia 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne[379]. Możliwość taka istnieje jednak tylko wówczas, gdy wyraźnie przewiduje to konkretny przepis kodeksu (np. art. 33 § 3a, art. 54 § 1 pkt 4 i § 2 *in fine*). Organ wystawiający dokument elektroniczny zobowiązany jest ponadto zamieścić w nim kwalifikowany podpis elektroniczny. Wyjątki od zasady pisemności w toku załatwiania spraw administracyjnych przewiduje § 2 komentowanego artykułu. Jeśli spełnione zostały łącznie obie przesłanki wymienione w tym paragrafie, tj. przemawia za tym interes strony (w szczególności, gdy strona wyraziła na to zgodę), a przepis prawny nie stoi temu na przeszkodzie, sprawy mogą być załatwiane ustnie, telefonicznie, za pomocą środków komunikacji elektronicznej w rozumieniu art. 2 pkt 5 ustawy z dnia 18 lipca 2002 r. o świadczeniu usług drogą elektroniczną[380] lub za pomocą innych środków łączności, przy czym treść oraz istotne motywy takiego załatwienia powinny być utrwalone w aktach w formie protokołu lub podpisanej przez stronę adnotacji.

W sprawach, w których stroną jest cudzoziemiec, szybka wymiana różnego rodzaju informacji pomiędzy nim lub jego pełnomocnikiem a organem prowadzącym postępowanie, bywa czasem niezwykle istotna. Na opisanych wyżej warunkach jest ona możliwa także przy wykorzystaniu urządzeń elektronicznych, zwłaszcza że w praktyce siedziba organu prowadzącego sprawę może być znacznie oddalona od miejsca faktycznego pobytu cudzoziemca (osadzonego np. w ośrodku strzeżonym).

Nowelizacja k.p.a. dokonana ustawą z 6 marca 2018 r. Przepisy wprowadzające ustawę - Prawo przedsiębiorców oraz inne ustawy dot. działalności gospodarczej[381], wprowadziła do k.p.a. przepis umożliwiający stronom ocenę działalności urzędów organów administracji publicznej oraz ich pracowników (art. 14a). Z treści przepisu nie

---

[378] Z. Kmieciak, *Zasady ogólne* [w:] Z. Kmieciak (red.), W. Chróścielewski (red.), *Kodeks postępowania…, op. cit.,* s. 122.
[379] Tekst jedn. Dz. U. z 2020, poz. 346 ze zm.
[380] Tekst jedn. Dz. U. z 2020 r., poz. 344.
[381] Dz. U. z 2018 r., poz. 650 ze zm.

wynika jednak, w jakiej formie i na jakim etapie postępowania ocena taka mogłaby być dokonywana. Wynika z niego jedynie konieczność stworzenia przez organ możliwości dokonywania takiej oceny. Biorąc pod uwagę funkcjonujące w k.p.a. przepisy Działu VIII dot. skarg i wniosków należałoby założyć, że formułowanie tego typu ocen w wielu przypadkach będzie się pokrywać z treścią składanych skarg lub wniosków, albo też będzie dotyczyło pozytywnych ocen funkcjonowania organu. Istnieje również obawa, że komentowany przepis może stanowić podstawę do nieobiektywnych ocen pracowników organu, dokonywanych wskutek niekorzystnego dla strony załatwienia sprawy[382].

Mimo wszystko nie można jednak wykluczyć, że w postępowaniach prowadzonych w sprawach cudzoziemców obowiązek organu wynikający z art. 14a może w niektórych przypadkach zapobiegać nieprawidłowościom związanym z różnymi aspektami czynności wykonywanych przez organ wobec cudzoziemca, o ile o możliwości dokonania oceny organu zostanie on poinformowany.

Zasada dwuinstancyjności postępowania określona w art. 15 k.p.a. przyznaje stronie niezadowolonej z decyzji wydanej w jej sprawie prawo do powtórnej kontroli tej decyzji w wyniku wniesionego odwołania. W zależności od regulacji dotyczących konkretnego postępowania, odwołanie takie może być rozpatrywane przez organ wyższej instancji albo też mieć charakter niedewolutywny, gdy przepis przewiduje ponowne rozpatrzenie sprawy przez ten sam organ, który wydał zaskarżoną decyzję. Omawiany artykuł przewiduje również wyjątki od zasady dwuinstancyjności w sytuacji, w której przepis szczególny stanowi inaczej. Przepis zawarty w art. 15 k.p.a. pozostaje więc w zgodzie z art. 78 Konstytucji RP, który stanowi, że każda ze stron ma prawo do zaskarżenia orzeczeń i decyzji wydanych w pierwszej instancji, zaś wyjątki od tej zasady oraz tryb zaskarżania określa ustawa. W tego typu sprawach otwarta pozostaje droga do wniesienia przez stronę odpowiedniego środka zaskarżenia do właściwego sądu[383].

Postępowania prowadzone w sprawach cudzoziemców na podstawie przepisów uCudz., uCudzO oraz u.w.UE cechuje generalnie dwuinstancyjność o charakterze dewolutywnym, chociaż w niektórych przypadkach ma ona także niedewolutywny charakter, jak w przypadku decyzji wizowych wydawanych przez konsula.

W kontekście dyskrecjonalnych uprawnień organów prowadzących postępowanie zasada ta ma więc szczególnie istotne znaczenie, głównie z punktu widzenia kontroli decyzji wydanych z naruszeniem prawa, a więc także tych będących skutkiem przekroczenia przez organ zakresu administracyjnego uznania. W przypadku wniesienia odwołania, organy administracyjne II instancji zobowiązane są do ponownego rozpatrzenia całej sprawy, a nie tylko podniesionych w odwołaniu zarzutów. W orzeczeniu z dnia 4 września 2014 r. WSA w Lublinie stwierdził, iż:

---

[382] Z. Kmieciak, *Zasady ogólne* [w:] Z. Kmieciak (red.), W. Chróścielewski (red.), *Kodeks postępowania…, op. cit.,* s. 127.

[383] Zob. Z. Kmieciak, *Zasady ogólne* [w:] Z. Kmieciak (red.), W. Chróścielewski (red.), *Kodeks postępowania…, op. cit.,* s. 137-139 i podane tam przykłady administracyjnych postępowań jednoinstancyjnych.

„Organ odwoławczy nie może ograniczyć się do kontroli zasadności podniesionych w odwołaniu zarzutów i tylko do nich odnieść się w swojej decyzji. Organ odwoławczy ponownie rozpatruje i rozstrzyga sprawę administracyjną, niezależnie od podniesionych w odwołaniu zarzutów. Organ odwoławczy jest obowiązany sprawę rozpoznać merytorycznie na nowo w jej całokształcie”[384]. Zakres podstaw rozstrzygnięcia organu II instancji wskazał także WSA w Szczecinie, który w wyroku z dnia 27 marca 2014 r. stwierdził, iż: „Cechą dwuinstancyjności postępowania administracyjnego jest to, że organ drugiej instancji ponownie rozpatruje i rozstrzyga sprawę rozpoznaną i rozstrzygniętą przez organ pierwszej instancji. Nie oznacza to wprawdzie, że organ drugiej instancji powtarza całe postępowanie wyjaśniające, lecz oznacza, że opierając się na materiale dowodowym zasadniczo zebranym w toku postępowania przez organ pierwszej instancji, organ odwoławczy materiał ten jeszcze raz poddaje ocenie, przy czym czyni to między innymi w kontekście zarzutów odwołania, a w uzasadnieniu swojej decyzji wyjaśnia, w zależności od wyniku tej oceny, podstawy faktyczne i prawne swojego rozstrzygnięcia, a tym samym podzielenia stanowiska organu pierwszej instancji lub przyznania racji wnoszącemu odwołanie”[385].

Omówiona wyżej zasada dwuinstancyjności pozostaje w ścisłym związku z zasadą względnej trwałości decyzji administracyjnej wynikającą z treści art. 16 § 1 k.p.a. Przepis ten definiuje także pojęcie ostatecznej decyzji administracyjnej, czyli takiej, od której nie służy odwołanie lub wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy w administracyjnym toku instancji. W kategorii tej mogą się zatem mieścić zarówno decyzje od których nie wniesiono odwołania albo wniosku o ponowne rozpatrzenie sporawy (także wskutek upływu terminu zaskarżenia), jak też decyzje, które zostały już rozpatrzone w trybie odwoławczym przez ustawowo upoważniony organ oraz decyzje, od których z mocy przepisów szczególnych nie służy odwołanie albo wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy. Zgodnie z treścią cyt. przepisu, możliwość uchylenia, zmiany, stwierdzenia nieważności lub wygaśnięcia decyzji ostatecznych istnieje tylko w ustawowo określonych przypadkach[386].

W treści art. 16 § 3 znalazł się przepis określający jako prawomocne te decyzje ostateczne, których nie można zaskarżyć do sądu. Koresponduje on z treścią art. 269 k.p.a., który wobec omawianego wyżej przepisu spełnia funkcję komplementarną[387]. Jak trafnie podnosi Z. Kmieciak: „Przepis art. 16 § 3 k.p.a. trzeba (…) rozpatrywać w kontekście wyłączenia drogi sądowej, a nie jej utraty w rezultacie utrzymania decyzji w mocy w postępowaniu sądowym lub niemożności jej zaskarżenia do sądu z jakichkolwiek powodów leżących po stronie skarżącego”[388].

---

[384] III SA/Lu 223/14, LEX nr 1520582.
[385] II SA/Sz 1472/13, LEX nr 1474255.
[386] Zob. regulacje zawarte w przepisach rozdz. 12 i 13 k.p.a. W kontekście ogólnej zasady trwałości ostatecznych decyzji administracyjnych zob. też wyrok WSA w Łodzi z 23 stycznia 2013 r. (II SA/Łd 1019/12, LEX nr 1270472).
[387] Z. Kmieciak, *Zasady ogólne* [w:] Z. Kmieciak (red.), W. Chróścielewski (red.), *Kodeks postępowania…, op. cit.,* s. 143.
[388] *Ibidem*.

Sądowa kontrola decyzji administracyjnych przewidziana w art. 16 § 2 k.p.a. nawiązuje do zasady demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji RP) oraz prawa do dochodzenia naruszonych (w wyniku stosowania prawa) wolności i praw - na drodze sądowej (art. 77 § 2 Konstytucji RP). Właściwy zakres działania sądów administracyjnych (w tym także Naczelnego Sądu Administracyjnego), określa art. 184 Konstytucji RP, który upoważnia te sądy do kontroli działalności administracji publicznej oraz do orzekania o zgodności z ustawami uchwał organów samorządu terytorialnego i aktów normatywnych terenowych organów administracji rządowej.

W postępowaniach prowadzonych w sprawach cudzoziemców, treść przepisów zawartych w art. 16 k.p.a. ma znaczenie proceduralne odpowiednie do sytuacji procesowej strony tego postępowania i jej aktywności w wykorzystaniu dostępnych środków zaskarżenia. O specyfice sądowej kontroli decyzji wydawanych w tego typu postępowaniach traktuje ostatni rozdział tej pracy.

2.3. Postępowanie administracyjne w systemie prawa Unii Europejskiej

Przepisy prawa krajowego regulujące przebieg postępowania administracyjnego, w tym także zasady obowiązujące organ administracji w toku jego prowadzenia, w wielu przypadkach mają także swoje odniesienie do regulacji, które stanowione są w procesie legislacyjnym właściwych organów i instytucji Unii Europejskiej[389].

W treści art. 41 wspomnianej już wcześniej Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej zawarto prawo do „dobrej administracji", rozumianej głównie jako prawo do bezstronnego i sprawiedliwego rozpatrzenia swojej sprawy w rozsądnym terminie przez instytucje, organy i jednostki organizacyjne zarówno Unii Europejskiej, jak też właściwe organy administracji wszystkich krajów członkowskich UE, w zakresie, w jakim stosują one prawo Unii Europejskiej (art. 51 ust. 1 KPP). W treści cyt. artykułu 41 KPP wyeksponowano prawo każdego do bycia wysłuchanym, zanim zostaną podjęte indywidualne środki mogące negatywnie wpłynąć na jego sytuację, prawo do dostępu do akt jego sprawy, przy poszanowaniu uprawnionych interesów poufności oraz tajemnicy zawodowej i handlowej, a także obowiązek administracji uzasadniania swoich decyzji. Zgodnie z treścią art. 52 ust. 5 KPP, postanowienia Karty zawierające zasady mogą być wprowadzane w życie przez akty prawodawcze i wykonawcze przyjęte przez instytucje, organy i jednostki organizacyjne Unii oraz przez akty państw członkowskich, gdy wykonują one prawo Unii, korzystając ze swoich odpowiednich uprawnień. Można się na nie powoływać w sądzie jedynie w celu wykładni tych aktów

[389] Do organów i instytucji UE uczestniczących w procesie stanowienia prawa, oprócz Parlamentu Europejskiego zalicza się także reprezentującą rządy państw członkowskich Radę Unii Europejskiej oraz Komisję Europejską, która w tzw. zwykłej procedurze ustawodawczej przedstawia parlamentowi wnioski ustawodawcze, opiniowane w tej procedurze przez Radę UE. Rada UE, oprócz współuczestniczenia w stanowieniu prawa UE wspólnie z parlamentem, posiada także kompetencje do samodzielnego wydawania aktów prawnych zarówno prawnie wiążących kraje członkowskie UE (rozporządzenia, dyrektywy i decyzje), jak też aktów prawnie niewiążących (zalecenia i opinie). Więcej na temat unijnego systemu prawnego w: J. Sozański, *Prawo Unii europejskiej po Traktacie Lizbońskim*, Warszawa – Poznań 2010, s. 38-52 oraz 71-111.

i kontroli ich legalności. W treści ust. 6 tego artykułu zawarto deklarację pełnego uwzględniania ustawodawstwa i praktyk krajowych[390].

Biorąc pod uwagę fakt, iż art. 41 KPP zawiera jedynie dyrektywę przyznającą obywatelom państw członkowskich UE prawo domagania się od właściwych organów administracji sprawiedliwego, rzetelnego i efektywnego załatwiania ich spraw będących przedmiotem postępowania administracyjnego, obowiązujące w Polsce regulacje dotyczące procedury administracyjnej stanowią rozwinięcie i uzupełnienie tego prawa, uwzględniając zarówno krajową specyfikę tej procedury, jak też pozostałe regulacje prawa unijnego.

Odnosząc się do standardów obowiązujących w toku postępowań administracyjnych prowadzonych przez organy administracji państw członkowskich UE nie można pominąć Rekomendacji (2007)7 w sprawie dobrej administracji. Rekomendacja ta opiera się na dorobku wcześniejszych uchwał oraz regulacji zawartych w KPP (przywołuje np. omawiany wyżej art. 41 tej Karty. Załącznikiem do tej Rekomendacji jest wspomniany już w tej pracy Europejski Kodeks Dobrej Praktyki Administracyjnej (KDA)[391]. Kodeks ten, opracowany przez Rzecznika Praw Obywatelskich UE Jacoba Södermana, został uchwalony 6 września 2001 r. Zawiera on przepisy dot. zarówno podmiotowego, jak i przedmiotowego zakresu stosowania oraz katalog zasad dobrego administrowania. W katalogu tym mieszczą się zasady: praworządności, równego traktowania, proporcjonalności, bezstronności, zakazu nadużywania uprawnień, niezależności i obiektywności, pewności prawnej i doradztwa prawnego oraz uczciwości i uprzejmości urzędników. W kodeksie zawarte zostały też zasady o charakterze techniczno-procesowym, w tym zasady: pisemności, doręczania pism, udzielania odpowiedzi w języku obywatela, jawności danych urzędnika załatwiającego sprawę, przekazywania spraw według właściwości organów, rozsądnego terminu podjęcia decyzji i dostępu do informacji publicznej.

Do najważniejszych praw przysługującej stronie prowadzonego postępowania KDA zalicza: prawo do wysłuchania i złożenia oświadczeń, niezwłocznego poinformowania o wydanej decyzji i jej uzasadnienia, a także prawo do informacji o środkach odwoławczych, w tym także o możliwości wniesienia skargi do Europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich. Kodeks wskazuje również na konieczność prowadzenia właściwych rejestrów oraz upowszechniania informacji o zasadach w nim zawartych. Pod względem adekwatności przewiduje również kontrolę jego stosowania przez właściwe organy i instytucje UE.

Na pytanie, czy pomimo regulacji zawartych w polskim Kodeksie postępowania administracyjnego uzasadnione jest dodatkowe stosowanie zasad zawartych w KDA twierdząco odpowiada Jerzy Świątkiewicz[392]. Do argumentów przemawiających za takim stanowiskiem zalicza on:

---

[390] Szerzej na temat zakresu obowiązywania KPP, szczególnie w kontekście przystąpienia Polski do protokołu nr 30, w: J. Chlebny (red.), *Prawo o cudzoziemcach. Komentarz*, Warszawa 2020, s. 18-20.
[391] Zob. J. Świątkiewicz, *Kodeks dobrej administracji (wprowadzenie, tekst i komentarz o zastosowaniu kodeksu w warunkach polskich procedur administracyjnych)*, wyd. RPO, Warszawa 2007.
[392]Zob. J. Świątkiewicz, *Kodeks…*, *op. cit.*, s. 7-11.

1) rozproszenie norm proceduralnych będące skutkiem dekodyfikacji k.p.a.,
2) ograniczony zakres stosowania przepisów k.p.a.,
3) szeroki zakres form działania organów administracji,
4) przysługujące organom administracji szerokie kompetencje dyskrecjonalne.

Nie kwestionując regulacji zawartych w KDA trzeba jednak pamiętać, że jest on typowym aktem wydawanym w ramach *soft law*, a więc nie może w konkretnej sytuacji faktycznej wywoływać określonych skutków prawnych[393]. W niektórych wypadkach sądy administracyjne odwołują się jednak do regulacji zawartych w KDA, szczególnie wówczas, gdy stwierdzone naruszenie prawa krajowego w oczywisty sposób łamie także zasady określone w tym kodeksie[394].

Pomijając regulacje odnoszące się do sądownictwa administracyjnego[395] warto w tym miejscu zwrócić uwagę na kilka najważniejszych rekomendacji i rezolucji Komitetu Ministrów Rady Europy[396]. Do takich dokumentów należy z pewnością rezolucja (77)31 w sprawie ochrony jednostki przed aktami administracyjnymi, przyjęta w dniu 28 września 1997 roku. Oprócz pięciu generalnych gwarancji proceduralnych przysługujących osobom fizycznym i prawnym w toku prowadzonego postępowania administracyjnego (prawo do wysłuchania, dostępu do informacji, pomocy prawnej, uzasadnienia wydanego aktu oraz pouczenia o środkach odwoławczych), uchwała ta w początkowej części załącznika zawiera także definicję aktu administracyjnego. Podstawową cechą tego aktu wydawanego w sprawach indywidualnych przez uprawniony organ administracji publicznej jest jego bezpośredni wpływ na prawa, wolności lub interesy stron postępowania.

Kolejnym aktem wartym omówienia i szczególnie istotnym w kontekście tematyki tej rozprawy jest wspomniana już wcześniej Rekomendacja R(80)2 w sprawie korzystania z uprawnień dyskrecjonalnych organów administracji, odwołująca się także do rezolucji (77)31. W punkcie I tej uchwały znajduje się między innymi definicja władzy uznaniowej (*discretionary power*). Jest ona rozumiana jako pewna swoboda organu, który spośród kilku prawnie dopuszczalnych decyzji powinien wybrać jedną, najbardziej odpowiednią w danej sytuacji. Rekomendacja ta zawiera także kilka podstawowych zasad postępowania wymaganych od organu w trakcie korzystania z przysługującej mu władzy dyskrecjonalnej. Zalicza do nich:

1) zakaz działania w celu innym, niż ten, dla którego uprawienia zostały mu przyznane;

---

[393] Zob. np. wyrok NSA z dnia 11 października 2007, (II OSK 1255/07), LEX nr 400453.
[394] Zob. np. wyrok NSA z dnia 24 stycznia 2006 r. (II OSK 50/05), LEX nr 220815.
[395] Więcej na temat unijnych regulacji dot. postępowania sądowoadministracyjnego w: J. Chlebny, *Standardy Rady Europy i Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w procedurze administracyjnej i sądowoadministracyjnej* [w:] Z. Kmieciak (red.), *Postępowanie administracyjne w Europie*, Warszawa 2010, s. 30-46.
[396] Organ decyzyjny Rady Europy, międzynarodowej organizacji rządowej, utworzonej 5 maja 1949 r. na mocy tzw. traktatu londyńskiego. Głównym celem działania Rady jest ochrona praw człowieka, demokracji oraz współpraca w dziedzinie kultury.

2) obiektywizm i bezstronność oraz uwzględnianie tylko okoliczności istotnych
w danej sprawie;
3) przestrzeganie zasady równości wobec prawa i unikanie dyskryminacji;
4) przestrzeganie zasady proporcjonalności;
5) podejmowanie decyzji w rozsądnym terminie;
6) jednolite stosowanie ogólnych dyrektyw administracyjnych, z uwzględnieniem szczególnych okoliczności danej sprawy.

Uchwała zawiera także zalecenia dotyczące zapewnienia powszechnego dostępu do informacji o podstawach prawnych podejmowanych działań (w tym także informacji przekazywanych stronie postępowania), szczególnie zaś w sytuacjach uzasadniających odstępstwa od ogólnych reguł proceduralnych. Przewiduje ona także instancyjną i sądową kontrolę działań podejmowanych w ramach kompetencji dyskrecjonalnych.

Niezwykle ważnym z punktu widzenia standardów europejskich obowiązujących w ramach prowadzonych postępowań administracyjnych jest dokument uchwalony na mocy decyzji Europejskiego Komitetu Współpracy Prawnej Rady Europy (CDCJ), określający zasady prawa administracyjnego dotyczące stosunków między władzami administracyjnymi i osobami prywatnymi (*Principles of Administrative Law Concerning the Relations Between Administrative Authorities and Private Persons*)[397]. Dokument ten nie ma charakteru rezolucji ani rekomendacji. Jest swego rodzaju podręcznikiem (*Handbook*) zawierającym między innymi materialne i formalne zasady postępowania administracyjnego. Wśród zasad materialnych *Handbook* wymienia zasadę praworządności, równości wobec prawa, zgodności z celem ustawy, proporcjonalności oraz obiektywizmu i bezstronności, a także uzasadnionego zaufania i ochrony praw nabytych. Formułuje również zasadę otwartości, rozumianą jako prawo do uzyskania informacji znajdujących się w posiadaniu organów administracji nawet wówczas, gdy osoba żądająca tej informacji nie jest stroną żadnego postępowania, a nie sprzeciwia się temu usprawiedliwiony interes publiczny lub prywatny lub ochrona prywatności. Do istotnych zasad procesowych (praw strony), *Handbook* zalicza: prawo do dostępu do informacji (obowiązek organu załatwienia uzasadnionego prawnie żądania zgodnie z przepisami), prawo do wysłuchania, prawdo reprezentacji i pomocy prawnej, prawo do rozpatrzenia sprawy w rozsądnym terminie oraz do powiadomienia o treści wydanego aktu administracyjnego włącznie z uzasadnieniem i informacją o przysługujących środkach odwoławczych (zwykłych środkach zaskarżenia), a także prawo wykonania wydanego aktu administracyjnego w rozsądnym terminie. Przestrzeganie wymienionych wyżej zasad materialnych i procesowych powinno podlegać kontroli zarówno sądowej, jak też kontroli sprawowanej przez właściwe organy administracji w ramach procedury odwoławczej oraz kontroli ze strony

[397] Dostępny na stronie internetowej Rady Europy: http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/cdcj/Handbook%20on%20Administration%20and%20You/Admin%20and%20youE.pdf (dostęp: maj 2019 r.).

Ombudsmana[398]. *Handbook* zawiera zatem syntezę już wcześniej wypracowanych zasad zawartych w treści poprzednio uchwalanych rezolucji i rekomendacji. Dla obywateli państw członkowskich UE spełnia przede wszystkim istotną funkcję informacyjną.

Ważną i obszerną część *Handbooka* stanowią załączniki. Zawierają one wybrane orzecznictwo Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, przykłady implementacji zawartych w *Handbooku* zasad przez niektóre państwa UE, najważniejsze akty prawne stanowiące jego fundament normatywny oraz prawno-historyczne tło jego powstania.

Podobnych regulacji funkcjonujących w prawie unijnym, a odnoszących się zarówno do postępowania administracyjnego, jak i sądowoadministracyjnego jest oczywiście znacznie więcej[399]. Mimo to, jak wyraźnie podkreślono w Rezolucji Parlamentu Europejskiego z dnia 14 czerwca 2018 r. w sprawie kontroli stosowania prawa UE w 2016 r.[400], w dalszym ciągu brak jest spójnego i kompleksowego zestawu skodyfikowanych zasad dobrej administracji, co w całej Unii utrudnia obywatelom i przedsiębiorstwom łatwe i pełne zrozumienie przysługujących im praw wynikających z prawa Unii. Po raz kolejny Parlament podkreślił, że skodyfikowanie zasad dobrej administracji w formie rozporządzenia określającego różne aspekty procedury administracyjnej ma podstawowe znaczenie dla wzmocnienia praw obywateli i przejrzystości. Parlament stoi też na stanowisku, że proponowane rozporządzenie zwiększyłoby dostępność, czytelność i spójność interpretacji obowiązujących zasad, z korzyścią dla obywateli i przedsiębiorstw oraz administracji i jej urzędników. Parlament przypomniał również, że w rezolucjach z dnia 15 stycznia 2013 r. i z dnia 9 czerwca 2016 r. wezwał do przyjęcia rozporządzenia w sprawie otwartej, skutecznej i niezależnej administracji UE zgodnie z art. 298 TFUE, ale do chwili obecnej Komisja nie przedstawiła w tej sprawie właściwego wniosku ustawodawczego.

---

[398] Szerzej na temat zakresu obowiązywania *Handbooka* w: J. Chlebny, *Standardy Rady Europy…*, *op. cit.,* s. 28-30.

[399] Przykładowo można wymienić Rekomendację R (87)16 w sprawie postępowań administracyjnych dotyczących znacznej liczby osób, Rekomendację R (89) w sprawie tymczasowej ochrony sądowej w sprawach administracyjnych, Rekomendację (2001)9 o alternatywnych środkach rozstrzygania sporów sądowych pomiędzy organami administracji a stronami prywatnymi, Rekomendację (2003)16 w sprawie egzekucji decyzji administracyjnych i orzeczeń sądowych, czy Rekomendację (2004)20 w sprawie sądowej kontroli aktów administracyjnych.

[400] Dz. U.UE C 2020.28.108 z 27 stycznia 2020 r.

Podsumowanie

Mając na uwadze dotychczasowe rozważania podjęte w tej części rozprawy należy stwierdzić, że uznanie administracyjne jest konstrukcją teoretyczną opartą obecnie o funkcjonujący w państwie system norm prawa administracyjnego. Na przestrzeni wieków instytucja ta podlegała ewolucji w takim samym stopniu, w jakim podlegały jej systemy ustrojowo-polityczne i społeczne poszczególnych państw. Pomijając prawno-doktrynalne tło rozwoju struktur państwowych wypada zauważyć, że swobodne uznanie od zawsze było atrybutem władzy państwowej, bez względu na to, czy władzę tę sprawował monarcha absolutny, czy też demokratycznie wybrany parlament. Rozstrzygnięcia oparte o swobodne uznanie zawsze musiały bowiem mieścić się w katalogu prerogatyw suwerena, który będąc wyposażony w środki przymusu państwowego był także w stanie skutecznie je egzekwować.

Skutki przemian ustrojowych, jakim zostały poddane państwa europejskie na przestrzeni ostatnich kilku stuleci całkowicie przewartościowały poglądy na temat swobodnego uznania władz, poddając ostatecznie dyskrecjonalne kompetencje rządzących nie tylko kontroli parlamentu, ale również sądów administracyjnych. Obecne ujęcie władzy dyskrecjonalnej daleko odbiega zatem od praktycznie nieograniczonych kompetencji władcy absolutnego.

W demokratycznym państwie prawnym każde działanie organu administracji musi mieć oparcie w obowiązujących normach prawnych. Przyznanie organom administracji publicznej kompetencji dyskrecjonalnych (także w sprawach cudzoziemców), wynika z oczywistej konieczności uelastycznienia systemu norm prawnych i skutków stosowania tych norm. Nie oznacza to jednak, że kompetencje te pozbawione są wszelkich granic. Granice te wyznacza bowiem sama norma kompetencyjna, która tylko w określonej sytuacji zezwala organowi na skorzystanie z władzy dyskrecjonalnej, a w procesie realizacji tych kompetencji wymaga stosowania odpowiednich norm prawa materialnego i norm proceduralnych.

W literaturze przedmiotu zdarzają się przypadki synonimicznego traktowania pojęcia władzy dyskrecjonalnej i uznania administracyjnego. Takie ujęcie jest błędne, albowiem zakres znaczeniowy pojęcia władzy dyskrecjonalnej jest dużo szerszy, niż uznania administracyjnego. Dobrze widać to w sytuacji, kiedy zamiast pojęcia „uznania" używamy pojęcia „decyzja" (o charakterze uznaniowym). W przeciwieństwie do pojęcia władzy dyskrecjonalnej, rozumianej jako szczególne, normatywnie określone uprawnienie organu administracji publicznej, uznanie administracyjne jest jednym z przejawów (form) działania organu, realizowanym w ramach przyznanych mu kompetencji dyskrecjonalnych. Tak więc uznanie administracyjne jest jednym z „narzędzi" używanych przez organ, który w określonej sytuacji prawnej dokonuje wyboru właściwego rozstrzygnięcia, kierując się przy tym koniecznością osiągnięcia określonego przepisami celu. Tak rozumiane uznanie administracyjne musi też przewidywać określona norma kompetencyjna, co oznacza, że jego istnienia nie wolno domniemywać.

Ocena dopuszczalności korzystania z kompetencji dyskrecjonalnych (w tym uznania administracyjnego), musi być w konkretnym stanie faktycznym wynikiem uprzednio dokonanej wykładni norm kompetencyjnych, podobnie jak wynikiem tej wykładni musi być też odkodowanie możliwych do zastosowania w tym stanie właściwych norm prawa materialnego i procesowego. W obszarze wykładni prawa administracyjnego mieści się również interpretacja zwrotów niedookreślonych i klauzul generalnych. Niepełna treść pojęciowa zwrotów niedookreślonych wymaga odkodowania ich znaczenia w oparciu konkretne przesłanki faktyczne, z którymi organ styka się już na samym początku procesu stosowania prawa. Właściwe stosowanie obowiązujących reguł wykładni pozwala na nadanie tym zwrotom określonego znaczenia, umożliwiając zarazem właściwą ocenę stanu faktycznego i prawidłowe przyporządkowanie do tego stanu odpowiednich norm prawa materialnego. W przypadku klauzul generalnych, ich właściwa interpretacja wymaga często sięgania do regulacji leżących poza systemem norm prawa administracyjnego. Klauzule te, stanowiąc część konkretnego przepisu, legitymizują organ do korzystania z kompetencji dyskrecjonalnych pod warunkiem, że desygnat pojęcia zdefiniowanego tą klauzulą odpowiada konkretnym warunkom interpretacyjnym, w tym przede wszystkim obiektywnie ustalonemu stanowi faktycznemu. Nie ulega zatem wątpliwości, że interpretacja pojęć nieostrych i klauzul generalnych występuje na etapie poprzedzającym uznaniowe rozstrzygniecie organu. Nawet jeśli wynik wykładni przepisu zawierającego klauzulę generalną lub pojęcie nieostre wskazuje na możliwość takiego rozstrzygnięcia, często pozostaje jeszcze konieczność dokonania właściwej i zgodnej z regułami prawa procesowego oceny zgromadzonego w danej sprawie materiału dowodowego.

Posługując się omówionym w tym rozdziale decyzyjnym modelem stosowania prawa, mając przy tym na względzie ograniczenia tego modelu uwzględniające specyfikę procedury administracyjnej i złożoność budowy norm prawa administracyjnego łatwo zauważyć, że w przeciwieństwie do innych, występujących w danej sytuacji etapów stosowania prawa, uznanie administracyjne odnosi się do przyszłości. Określa ono bowiem przyszłe skutki stosowania konkretnej normy prawnej, zaś istniejące ewentualnie (bo też nie w każdej sytuacji), pozostałe etapy stosowania prawa – odnoszą się do czynności albo już wcześniej zrealizowanych przez organ, albo realizowanych w danym momencie. Tak więc pojawiające się w doktrynie opinie, jakoby uznanie administracyjne w szerszym ujęciu miało być ściśle związane z występującymi w treści normy prawnej pojęciami nieostrymi należy uznać za uogólnienie, które w pewnych sytuacjach może nawet istotnie utrudnić właściwą interpretację konkretnych stanów faktycznych. Trudno wyobrazić sobie bowiem sytuację, w której organ administracji rozstrzyga w sposób uznaniowy o prawach lub obowiązkach strony postępowania, nie dokonując wcześniej wszystkich tych czynności, które w zależności od okoliczności danej sprawy decydują w istocie o właściwym wyborze konsekwencji prawnych stosowania określonej normy prawnej.

Omówione w treści tego rozdziału ogólne zasady postępowania administracyjnego zawarte w k.p.a. mają charakter normatywny i dotyczą wszystkich

postępowań jurysdykcyjnych regulowanych przepisami tego kodeksu oraz wszystkich etapów tych postępowań. Z tego też powodu stanowią one normatywnie określone granice władzy dyskrecjonalnej organów administracji, których przekroczenie może w wielu przypadkach skutkować równoczesnym przekroczeniem granic administracyjnego uznania.

Ustawy nowelizujące k.p.a., szczególnie ta z 7 kwietnia 2017 r., wprowadziły szereg zmian także w sferze zasad ogólnych postępowania. Wśród zasad tych znalazła się zasada *in dubio pro libertate* oraz zasada współdziałania organów administracji (art. 7a i 7b k.p.a.). Rozwinięto także unormowaną w art. 8 k.p.a. zasadę prowadzenia postępowania w sposób budzący zaufanie jego uczestników do władzy publicznej, wprowadzając w tym przepisie wcześniej niewysłowione w ustawie zasady proporcjonalności, bezstronności i równego traktowania, a także zasadę konsekwencji w zakresie wydawanych rozstrzygnięć. Rozwinięto także zakres obowiązków organu w zakresie związanym z koncyliacyjnymi sposobami załatwiania spraw (art. 13 k.p.a.). Uzupełniono również treść art. 15 k.p.a., sygnalizując w nim formalnie istniejącą możliwość prowadzenia postępowań, które mają charakter jednoinstancyjny oraz definiując w § 3 pojęcie decyzji prawomocnych. Nowelizacja k.p.a. dokonana ustawą z 6 marca 2018 r. wprowadziła dodatkowo art. 14a, umożliwiający dokonywanie oceny urzędów kierowanych przez organy administracji publicznej i pracowników tych urzędów.

Wymienione nowelizacje kodeksu nie mają jednak w istocie przełomowego znaczenia. Większość zasad wprowadzonych tymi nowelizacjami dało się bowiem wcześniej bez przeszkód wyprowadzić z zasad już wówczas obowiązujących, lub jak w przypadku dodanego art. 14a k.p.a., funkcję jego spełniały (i nadal spełniają) inne przepisy kodeksu, w tym przypadku przepisy Działu VIII k.p.a. Uwzględniając realia polskiej procedury administracyjnej należy także przypuszczać, że niektóre z wprowadzonych zasad i innych odpowiadających im przepisów, wbrew intencjom prawodawcy, mogą w praktyce odgrywać marginalne znaczenie lub wręcz przyczyniać się do bezpodstawnego przedłużenia prowadzonego postępowania. Dotyczy to głównie koncyliacyjnych form załatwiania spraw, które z uwagi na swoją istotę mogą być postrzegane przez strony o spornych interesach, jako próba ingerencji organu w sferę przysługujących tym stronom praw.

W przepisach regulujących przebieg postępowania administracyjnego, w tym także w treści jego zasad ogólnych, odnaleźć można niezdefiniowane ustawowo, aczkolwiek istotne z aksjologicznego punktu widzenia pojęcia, wśród których na szczególne podkreślenie zasługuje pojęcie interesu prawnego. Interes ten może stanowić zarówno atrybut strony prowadzonego postępowania administracyjnego (indywidualny interes strony), jak też stanowić jedno z podstawowych kryteriów kierunkujących działania organów administracji (interes społeczny, interes publiczny). Abstrahując od poglądów w różny sposób definiujących pojęcie interesu, w tym także interesu prawnego warto w tym miejscu przypomnieć, że zgodnie z obowiązującymi regułami postępowania administracyjnego popartymi orzeczeniami sądów administracyjnych, słuszny interes jednostki zawsze powinien znajdować swoje miejsce

w rozstrzygnięciach organu administracji, o ile nie sprzeciwia się temu obiektywnie istniejący w danej sprawie interes publiczny. Interes publiczny nie może mieć przy tym charakteru abstrakcyjnego, albowiem w procesie stosowania prawa pojęcie to ma charakter ściśle normatywny i wymaga oparcia o treść konkretnej normy prawnej

Tylko dla porządku należy jeszcze dodać, że wszelkie działania organów administracji publicznej podlegają kontroli sądów administracyjnych. W kontekście omówionej wcześniej instytucji uznania administracyjnego kontrola ta dotyczyć może wszystkich etapów procesu stosowania prawa, od momentu ustalenia właściwości rzeczowej i miejscowej organu, poprzez ocenę wartości dowodowej zgromadzonego w sprawie materiału, a także prawidłowość dokonanej przez organ wykładni i subsumcji, aż po sposób realizacji kompetencji dyskrecjonalnych. W zakresie dotyczącym samego uznania administracyjnego sąd zobowiązany jest nie tylko do ustalenia istnienia właściwej normy kompetencyjnej. Kontroli może bowiem także podlegać prawidłowość dokonanego przez organ wyboru następstwa prawnego, w tym również w kontekście obowiązujących norm proceduralnych i wynikających z tych norm właściwych reguł postępowania.

Przedstawione w treści tego rozdziału regulacje uwzględniają także właściwe przepisy prawa unijnego. Z konieczności zostały one ograniczone do przykładów tych regulacji, które w sposób istotny wpływają na kształt przepisów normujących przebieg postępowania administracyjnego we wszystkich państwach unijnych, bez względu na formalny zakres ich obowiązywania. Regulacje te mają niezwykle istotne znaczenie dla postępowań, których stronami są cudzoziemcy, w tym głównie postępowań o charakterze azylowym (uchodźczym). Z uwagi na szereg obiektywnie istniejących ograniczeń, jakim podlegają oni w trakcie swojego pobytu na terytorium Polski, mają prawo oczekiwać od organu administracji publicznej wyjątkowo starannego przestrzegania przepisów bezpośrednio wpływających na ich status prawny oraz zapewniających im właściwe gwarancje proceduralne. Szczególnie istotne znaczenie ma to w postępowaniach, w których rozstrzygnięcia podejmowane są z wykorzystaniem konstrukcji administracyjnego uznania.

Rozdział 3
Analiza i ocena zakresu dyskrecjonalnych kompetencji organów administracji właściwych w sprawach cudzoziemców

3.1 Ogólna charakterystyka kompetencji organów administracji prowadzących postępowania w sprawach cudzoziemców

Unormowania zawarte w najważniejszych ustawach regulujących sytuację prawną cudzoziemców w Polsce (uCudz., uCudzO i u.w.UE), w relacji do przepisów k.p.a. mają charakter *lex specialis*, co powoduje, że kompetencje organów administracji publicznej w tym właśnie obszarze w zdecydowanej większości mają charakter specjalny, choć nie zawsze całkowicie jednorodny. Pojęcie kompetencji (właściwości) organu administracji publicznej, zdefiniowane już w treści poprzedniego rozdziału, należy zawsze rozpatrywać w kategorii przyznanych temu organowi uprawnień i towarzyszących im obowiązków. Należy je także wyraźnie odróżnić od określonego w przepisach ustrojowych zakresu działania organu, rozumianego jako obszar właściwy do wykorzystywania posiadanych przez ten organ kompetencji[401]. Z kolei pojęcie organu administracji publicznej obejmuje przede wszystkim organy administracji rządowej wymienione w treści art. 5 § 2 pkt 3 k.p.a., choć organy administracji samorządowej także spełniają istotne funkcje w kwestiach związanych z realizacją polityki migracyjnej państwa, w tym głównie integracji imigrantów z lokalnymi społecznościami[402].

Szerokie spektrum zadań leżących w obszarze zakreślonym normami prawa o cudzoziemcach wymagało przyznania odpowiednich norm kompetencyjnych organom państwa wykonującym często bardzo różne funkcje administracyjne. Wśród organów tych znajdują się organy centralne, (w tym organy naczelne – Rada Ministrów, minister właściwy do spraw wewnętrznych, minister właściwy do spraw zagranicznych), Szef Urzędu do Spraw Cudzoziemców (dalej: Szef UdSC), Komendant Główny Straży Granicznej, Komendant Główny Policji oraz podległe tym komendantom organy terenowe. Na obszarze województwa najważniejsze zadania administracji rządowej w omawianym zakresie realizuje wojewoda i podległe mu wydziały spraw obywatelskich i cudzoziemców funkcjonujące w strukturach urzędów wojewódzkich.

Systematykę organów administracji właściwych w sprawach cudzoziemców należałoby jeszcze uzupełnić o podział na organy administracji zespolonej (np. organy Policji) i niezespolonej (np. organy Straży Granicznej), a także na organy o charakterze jednoosobowym (np. Szef UdSC), oraz o charakterze kolegialnym (np. Rada do Spraw

---

[401] A. Wiktorowska [w:] M. Wierzbowski (red.), Z. Cieślak, J. Jagielski, J. Lang, M. Szubiakowski, A. Wktorowska, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2003, s. 107.

[402] Działania integracyjne w sferze polityki migracyjnej podejmowane są min. przez samorządy polskich miast zrzeszonych w założonym w 1986 r. Stowarzyszeniu EUROCITIES, którego misją jest reprezentowanie wobec instytucji Unii Europejskiej interesów wielkich miast, a zwłaszcza działanie na rzecz stworzenia Europejskiej Polityki Miejskiej, online: http://www.eurocities.eu/ (dostęp: marzec 2016 r.).

Uchodźców). Zdecydowana większość tych organów ustawowo upoważniona jest do władczego rozstrzygania w drodze decyzji wiążących inne podmioty[403]. Decyzje te, jako zewnętrzne akty administracyjne realizujące normy prawa materialnego i wydawane w oparciu o przepisy proceduralne są czynnościami mającymi charakter jednostronnych, władczych oświadczeń woli organu administracji, rozstrzygających w sposób prawnie wiążący o sytuacji indywidualnie określonego podmiotu prawa (w tym przypadku cudzoziemca - przyp. P..), w konkretnie oznaczonej sprawie[404].

Wydawane w toku postępowań prowadzonych w sprawach cudzoziemców akty administracyjne można sklasyfikować według różnych kryteriów. Jednym z nich jest z pewnością kryterium sposobu kształtowania stosunków prawnych, w ramach którego rozróżnić można akty konstytutywne i deklaratoryjne[405]. Większość aktów administracyjnych wydawanych w sprawach cudzoziemców ma charakter konstytutywny[406]. Są to bowiem akty, które z chwilą ich wydania (*ex nunc*), poprzez swój twórczy charakter w istotny sposób kształtują nową sytuację prawną cudzoziemca. Taki też charakter mają np. decyzje w sprawie udzielenia ochrony międzynarodowej, w sprawie uznania za obywatela polskiego, zezwolenia pobytowe, czy też decyzje ekspulsyjne.

W przeciwieństwie do aktów o charakterze konstytutywnym, podstawową funkcją aktów deklaratoryjnych jest określenie sytuacji prawnej konkretnego podmiotu w odniesieniu do stanu faktycznego uzasadniającego wydanie tego aktu[407]. Potwierdzają one wynikające z określonego stanu prawnego prawa i obowiązki adresata, na które może się on powoływać z chwilą wydania takiego aktu. Akty te wywołują zatem skutki prawne wstecz (*ex tunc*), czyli od momentu zaistnienia określonego stanu prawnego i stanu faktycznego do którego mają zastosowanie[408]. Do deklaratoryjnych aktów administracyjnych wydawanych w sprawach cudzoziemców można więc np. zaliczyć decyzje wydane w postępowaniu, którego przedmiotem jest potwierdzenie posiadania obywatelstwa polskiego lub potwierdzenie utraty obywatelstwa polskiego[409], czy też decyzje organów administracji stwierdzające posiadanie przez cudzoziemca prawa do określonych świadczeń, np. świadczeń zdrowotnych[410]. W tym miejscu należy jednak zaznaczyć, że opisany wyżej podział aktów administracyjnych ma charakter względny. Zarówno jedne, jak i drugie kreują bowiem powstanie wcześniej już istniejącego stosunku prawnego i umożliwiają realizację konkretnych uprawnień lub obowiązków[411]. J. Starościak różnice pomiędzy

---

[403] A. Wiktorowska [w:] M. Wierzbowski (red.), *Prawo…, op. cit*., s. 100 i n.
[404] E. Bojanowski, K. Żukowski, *Leksykon prawa administracyjnego*, Warszawa 2009, s. 12.
[405] J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, Kraków 2006, s. 296.
[406] Zob. M. Wierzbowski, A. Wiktorowska [w:] M. Wierzbowski (red.), *Prawo administracyjne…*, *op. cit*., s. 278.
[407] J. Filipek, *Prawo administracyjne – instytucje ogólne*, Kraków 2001, s. 66.
[408] Zob. S. Kasznica, *Polskie prawo administracyjne – pojęcia i instytucje zasadnicze*, Poznań 1947, s. 115.
[409] Por. wyrok NSA z dnia 16 maja 2013 r., II OSK 73/12.
[410] Zob. art. 54 ust. 1 Ustawy z dnia 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych (t.j. Dz. U. z 2020 r. poz. 1398 ze zm.) oraz wyrok WSA w Krakowie z dnia 13 grudnia 2017 r., III SA/Kr 1146/17.
[411] Por. J. Zimmermann, *Polska jurysdykcja administracyjna*, Warszawa 1996, s. 142.

tymi aktami upatruje głównie w: „Nasileniu elementu twórczego w aktach administracyjnych obu typów (…). Przy akcie konstytutywnym, który sam tworzy nową sytuację określonego podmiotu prawa, początek tej sytuacji określa sam akt. Natomiast akt deklaratoryjny nie może sam określić momentu powstania nowej sytuacji podmiotu prawnego, musi nawiązać do faktu, decyzji lub przepisu wydanego poprzednio, potwierdzając, że dane uprawnienia lub obowiązki powstały przed wydaniem aktu”[412].

W ramach kryterium odnoszącego się do zakresu swobody organu wydającego konkretny akt administracyjny wyróżnia się także podział aktów administracyjnych na wspomniane już akty swobodne oraz na akty związane. W przypadku aktów swobodnych, zakres swobody decyzyjnej organu w procesie wydawania takiego aktu odpowiada zakresowi jego władzy dyskrecjonalnej w konkretnej sytuacji faktycznej. Akty swobodne mają więc najczęściej charakter konstytutywny. Akty związane natomiast, z uwagi na konstrukcję hipotezy normy prawnej stanowiącej podstawę prawną takiego aktu, w przypadku zaistnienia przewidzianego tą normą stanu faktycznego nie pozostawiają organowi praktycznie żadnego wyboru działania[413].

Inny jeszcze podział administracyjnych aktów prawnych rozróżnia akty zależne i niezależne od woli adresata, nazywane też odpowiednio aktami dwustronnymi i jednostronnymi[414]. W sprawach cudzoziemców aktami dwustronnymi będą wszystkie te akty, których wydanie wymaga uprzedniego złożenia właściwego wniosku (np. decyzja w sprawie nadania statusu uchodźcy). Akty jednostronne wydawane są najczęściej z urzędu, nakładając na ich adresata określone obowiązki. Przykładem takiego właśnie aktu może być decyzja o zobowiązaniu cudzoziemca do opuszczenia terytorium RP.

Administracyjny tok instancji, czyli wywiedzione z treści art. 78 Konstytucji RP publiczne prawo podmiotowe do kwestionowania w ustawowo przewidzianym trybie aktów administracyjnych wydawanych przez organ pierwszej instancji[415], przysługuje oczywiście także cudzoziemcom. W systemie norm prawa o cudzoziemcach nie zawsze jednak organy obu instancji funkcjonują w ramach tej samej struktury organizacyjno-ustrojowej. Na przykład od decyzji wydanej przez komendanta placówki Straży Granicznej w sprawie unieważnienia zezwolenia na przekraczanie granicy państwowej w ramach tzw. małego ruchu granicznego odwołanie służy do właściwego wojewody. Jeśli jednak decyzja wydana przez ten organ dotyczy zobowiązania cudzoziemca do opuszczenia terytorium RP, organem drugiej instancji jest Szef UdSC.

Decydujący wpływ na polską politykę migracyjną, w tym na krajowe prawo azylowe i wizowe, miało podpisanie przez Polskę unijnego traktatu akcesyjnego. W obszarze prawa o cudzoziemcach krajowe organy administracji publicznej mają obowiązek respektowania zarówno regulacji wprowadzanych przez właściwe organy Unii Europejskiej, jak też decyzji wydanych wobec cudzoziemców przez właściwe organy poszczególnych państw unijnych oraz uwzględniać prawnie uzasadnione

---

[412] J. Starościak, *Prawo administracyjne*, Warszawa 1969, s. 239.
[413] J. Zimmermann, *Prawo…, op. cit.,* s. 297–298.
[414] A. Wiktorowska [w:] M. Wierzbowski (red.), *Prawo…, op. cit*., s. 278-279.
[415] Zob. Z. Kmieciak, *Odwołania w postępowaniu administracyjnym*, Warszawa 2011, s. 13

interesy tych państw. Należy bowiem pamiętać, że zewnętrzna granica UE w przypadku Polski pokrywa się z zewnętrzną granicą strefy Schengen[416]. W toku prowadzonych postępowań organy te muszą jednocześnie uwzględniać wspomniany już interes społeczny i słuszny interes własnych obywateli.

Procedura dopuszczenia na terytorium Polski[417] cudzoziemca będącego obywatelem państwa trzeciego rozpoczyna się najczęściej z chwilą złożenia przez niego aplikacji wizowej we właściwej placówce konsularnej[418]. Nie zawsze będzie to placówka polska, albowiem cudzoziemcy mogą też aplikować o zgodę na wjazd na terytorium Schengen także w placówkach konsularnych innych państw tego układu[419]. Poza tym należy pamiętać, że na mocy podpisanych przez Polskę porozumień oraz na podstawie przepisów Rozporządzenia Rady (WE) nr 539/2001 z dnia 15 marca 2001 r. obywatele wielu państw mogą przekraczać granicę strefy Schengen w ramach ruchu bezwizowego[420].

Kolejnym organem, z którym cudzoziemiec styka się już w trakcie przekraczania granicy państwowej jest Straż Graniczna, działająca na podstawie przepisów ustawy z dnia 12 października 1990 r. (dalej: uSG)[421]. Na polskim odcinku granicy zewnętrznej[422], najdłuższym spośród odcinków granic zewnętrznych

---

[416] Porozumienie z Schengen podpisane 14 czerwca 1985 r. początkowo tylko pomiędzy Belgią, Francją, Holandią, Luksemburgiem i Niemcami stało się podstawowym aktem prawnym w sprawie stopniowego znoszenia kontroli na wspólnych granicach. Konwencja Wykonawcza do układu z Schengen podpisana w 1990 r. (Dz. Urz. WE L 239/19 z dnia 22 września 2000 r.), ustanowiła jednolite zasady kontroli na granicach zewnętrznych. Konwencja weszła w życie w roku 1995, a następnie została włączona do systemu prawnego UE na mocy traktatu amsterdamskiego z 1997 r. Pełne przystąpienie Polski do układu z Schengen nastąpiło z chwilą przyjęcia przez Sejm RP Ustawy z dnia 24 sierpnia 2007 r. o udziale RP w Systemie Informacyjnym Schengen oraz Wizowym Systemie Informacyjnym (t.j. Dz. U. z 2019 r., poz. 1844).

[417] Przez pojęcie „dopuszczenie na terytorium RP", należy rozumieć zarówno zezwolenie na przekroczenie granicy państwowej i właściwe zezwolenie pobytowe, jak również zezwolenie na tranzyt przez to terytorium.

[418] Najważniejszym źródłem prawa konsularnego w płaszczyźnie międzynarodowej jest konwencja wiedeńska o stosunkach konsularnych, otwarta do podpisu 24 kwietnia 1963 r., ratyfikowana przez Polskę 17 września 1981 r. (Dz. U. z 1982 r. Nr 13, poz. 98). Oprócz konwencji wiedeńskiej Polska związana jest także z wieloma państwami konwencjami konsularnymi o charakterze dwustronnym. Na gruncie prawa krajowego podstawowym źródłem prawa konsularnego jest Ustawa z dnia 31 sierpnia 2015 r. Prawo konsularne (t.j. Dz. U. z 2020 r., poz. 195 ze zm.). Określa ona tryb powoływania konsulów oraz pozostałych członków personelu dyplomatyczno-konsularnego, miejsce służby konsularnej w strukturach administracji rządowej, a także rodzaje i zakres realizowanych przez konsula funkcji konsularnych.

[419] Zgodnie z art. 6 rozporządzenia (WE) nr 810/209 z dnia 13 lipca 2009 r. ustanawiającego Wspólnotowy Kodeks Wizowy (Dz. Urz. UE L 243/1 z 15 września 2009 r. ze zm.), wniosek o wydanie wizy jest co do zasady rozpatrywany przez konsulat właściwego państwa członkowskiego, w którego obszarze właściwości legalnie mieszka osoba ubiegająca się o wizę.

[420] Rozporządzenie Rady (WE) nr 539/2001 z dnia 15 marca 2001 r. wymieniające państwa trzecie, których obywatele muszą posiadać wizy podczas przekraczania granic zewnętrznych oraz te, których obywatele są zwolnieni z tego wymogu (Dz. Urz. UE L 81/1 z 21.03.2001 r. ze zm.).

[421] Tekst jedn. Dz. U. z 2020 r., poz.305.

[422] Definicja legalna granicy państwowej zawarta jest w art. 1 Ustawy z dnia 12 października 1990 r. o ochronie granicy państwowej (t.j. Dz. U. z 2019 r., poz. 1776). Granica zewnętrzna RP (będąca zarazem

ochranianych przez państwa członkowskie UE, Straż Graniczna wykonuje zadania związane z wjazdową i wyjazdową kontrolą graniczną, a na terenie kraju prowadzi między innymi kontrolę legalności pobytu cudzoziemców oraz kontrolę ich zatrudnienia. Funkcjonariusze SG wykonują także czynności w sprawach cudzoziemców ubiegających się o uzyskanie na terytorium Polski ochrony międzynarodowej oraz prowadzą postępowania w sprawach cudzoziemców, wobec których istnieją przesłanki do wydania im decyzji powrotowej. Właściwi komendanci oddziałów SG administrują także ośrodkami strzeżonymi oraz aresztami dla cudzoziemców[423].

Bardzo istotne zadania w obszarze prawa o cudzoziemcach prawodawca powierzył wojewodom, jako organom administracji rządowej działającym na podstawie przepisów ustawy z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie[424]. W zakresie kompetencji wojewodów mieści się bowiem między innymi legalizacja pobytu obywateli państw trzecich na terytorium RP, w tym wydawanie zezwoleń pobytowych. Wojewodowie upoważnieni są także do rejestracji pobytu obywateli UE przebywających na terytorium RP, wydawania i przedłużania cudzoziemcom zezwoleń na pracę oraz przedłużania cudzoziemcom wiz i okresu pobytu w ramach ruchu bezwizowego, jak również do ewidencjonowania zaproszeń cudzoziemców wystawianych przez ustawowo upoważnione podmioty.

Jednym z najważniejszych, centralnych organów administracji rządowej właściwym w sprawach związanych z dopuszczaniem cudzoziemców na terytorium RP, a także ich pobytem na tym terytorium, tranzytem i wyjazdem z tego terytorium jest Szef UdSC, działający w oparciu o przepisy Działu II. uCudz. Jest on także organem właściwym w sprawach udzielania cudzoziemcom ochrony na terytorium RP, jak również w sprawach udzielania zgody na pobyt ze względów humanitarnych lub zgody na pobyt tolerowany. Nadzór nad jego działalnością sprawuje minister właściwy do spraw wewnętrznych.

Na podstawie przepisów Działu II. ustawy z dnia 13 czerwca 2003 r. o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej funkcjonuje Rada do Spraw Uchodźców, będąca organem administracji publicznej właściwym w sprawach rozpatrywania odwołań od decyzji i zażaleń na postanowienia wydawane przez Szefa UdSC w sprawach o nadanie lub pozbawienie statusu uchodźcy lub udzielenie ochrony uzupełniającej oraz w sprawach wznowienia postępowania, uchylenia, zmiany lub stwierdzenia nieważności wydanych przez siebie decyzji lub postanowień[425].

---

zewnętrzną granicą UE), to obecnie granica z Obwodem Kaliningradzkim Federacji Rosyjskiej, Republiką Białorusi i Ukrainą.

[423] Więcej na temat struktury organizacyjnej Straży Granicznej oraz jej zadań i uprawnień w: G. Goryński, *Organizacja i funkcjonowanie Straży Granicznej w Polsce*, Acta Pomerania 2012 nr 4, s. 81–105.

[424] Tekst jedn. Dz. U. z 2019 r., poz. 1464.

[425] Określając status Rady jako organu administracji publicznej, ustawodawca *expressis verbis* wyłączył Radę z katalogu organów administracji rządowej. Właściwa realizacja przyznanych Radzie kompetencji orzeczniczych wymaga niezależności od struktur administracji rządowej. Rada nie jest też organem podległym Prezesowi Rady Ministrów, ani żadnemu ministrowi. Organy administracji rządowej nie

Obok wymienionych wyżej organów, różnego rodzaju zadania w sferze regulowanej przepisami prawa o cudzoziemcach wykonują także inne organy administracji publicznej, takie jak choćby Policja, Krajowa Administracja Skarbowa, czy Państwowa Inspekcja Pracy. Ustawowe zadania Policji w sprawach cudzoziemców sprowadzają się głównie do kontroli legalności ich pobytu, realizowanej najczęściej równolegle z innymi czynnościami administracyjno-porządkowymi. Prowadzenie postępowań administracyjnych zainicjowanych w wyniku tych czynności należy do kompetencji wydziałów postępowań administracyjnych właściwych komend wojewódzkich Policji. Ustawa z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji (dalej: uPol.)[426], nakłada także na tę formację obowiązek utrzymania, prowadzenia i rozwoju infrastruktury niezbędnej do gromadzenia i przetwarzania danych daktyloskopijnych, o których mowa w art. 428 ust. 1 pkt 4 uCudz. oraz w art. 119 ust. 1 pkt 6 uCudzO Policja jest także istotnym ogniwem krajowych i unijnych systemów informatycznych, w ramach których przetwarzanych jest szereg istotnych danych cudzoziemców, o czym będzie jeszcze mowa w dalszej części rozprawy. Państwowa Inspekcja Pracy (dalej: PIP), jest organem powołanym do sprawowania nadzoru i kontroli przestrzegania prawa pracy, działającym na podstawie ustawy z dnia 13 kwietnia 2007 r.[427] W zakresie ustawowych kompetencji tej inspekcji leży także kontrola legalności zatrudniania cudzoziemców. Na podstawie Ustawy z dnia 16 listopada 2016 r. o Krajowej Administracji Skarbowej[428] działa Służba Celno-Skarbowa, powołana między innymi w celu ochrony bezpieczeństwa obszaru celnego Unii Europejskiej. Ustawa o cudzoziemcach upoważnia funkcjonariuszy tej służby do dokonywania kontroli legalności pobytu cudzoziemców w zakresie wynikającym z ustaw wskazanych w treści art. 289 ust. 3 tej ustawy.

Wszystkie wymienione wyżej organy nie są oczywiście jedynymi organami, którym przepisy ustaw kompetencyjnych przyznają prawo wykonywania wobec cudzoziemców określonych czynności administracyjnych. Kompetencje pozostałych organów mają jednak w tym obszarze znacznie węższy zakres przedmiotowy i co za tym idzie mniejsze znaczenie dla problematyki objętej tematem tej rozprawy.

---

posiadają także w stosunku do Rady kompetencji nadzorczych. Możliwość pośredniego wpływu premiera na działania Rady wynika natomiast z niektórych przepisów uCudzO, np. tryb powoływania i odwoływania jej członków, czy nadawanie jej statutu organizacyjnego.

[426] Tekst jedn. Dz. U. z 2020 r., poz. 360 ze zm.

[427] Tekst jedn. Dz. U. z 2019 r., poz. 1251.

[428] Tekst jedn. Dz. U. z 2020 r., poz. 505 ze zm.

3.2. Kompetencje organów administracji publicznej w procedurach dopuszczających cudzoziemców na terytorium Polski

3.2.1. Udzielanie wiz cudzoziemcom przebywającym poza granicami kraju

W postępowaniach prowadzonych w sprawach cudzoziemców, szczególnie w obszarze związanym z wydawaniem decyzji o dopuszczeniu cudzoziemców na terytorium Polski i Unii Europejskiej, istotne zadania ustawodawca powierzył służbie konsularnej, podległej ministrowi właściwemu do spraw zagranicznych. Obszerna i szczegółowa charakterystyka działań podejmowanych przez służbę konsularną wykracza poza tematykę tej dysertacji. Przyjmując kryterium funkcji konsularnych proponowany przez Wojciecha Góralczyka[429] można tu jednak wspomnieć o czterech zasadniczych grupach tych funkcji. Pierwszą z nich stanowią działania konsula podejmowane w sferze związanej z kontrolą przestrzegania umów międzynarodowych, w dziedzinie handlu, nauki, kultury, sportu, turystyki, a także w sferze informacyjnej, czy np. propagandowej. Do drugiej należy zaliczyć działania wynikające z norm prawa administracyjnego państwa wysyłającego, w tym wydawanie różnego rodzaju dokumentów, nie wyłączając paszportów i wiz. Trzecią grupę funkcji stanowią działania podejmowane w oparciu o właściwe przepisy prawa karnego i cywilnego (zarówno materialnego, jak też procesowego), państwa wysyłającego. Zalicza się do nich głównie czynności procesowe (np. przesłuchiwanie własnych obywateli na wniosek władz państwa wysyłającego, doręczanie pism procesowych, czynności notarialne, spadkowe, a także czynności z zakresu opieki i kurateli). Dwie pozostałe grupy funkcji konsularnych dotyczą działań podejmowanych w obszarze związanym z żeglugą morską i powietrzną.

Na podstawie art. 34 Prawa konsularnego, w stosunku do cudzoziemców, konsul uprawniony jest w szczególności do:

1) wydania wizy albo odmowy jej wydania, cofnięcia i unieważnienia wizy oraz rozpatrywania wniosków o ponowne rozpatrzenie sprawy w tym zakresie, a także unieważnienia naklejki wizowej;
2) udzielenia zezwolenia na przekraczanie granicy w ramach małego ruchu granicznego, odmowy udzielenia takiego zezwolenia lub jego cofnięcia;
3) wydania tymczasowego polskiego dokumentu podróży dla cudzoziemca lub odmowy jego wydania;
4) wydania obywatelowi innego państwa Unii Europejskiej tymczasowego dokumentu podróży lub odmowy jego wydania;
5) przyznania Karty Polaka, odmowy jej przyznania lub jej unieważnienia, wydania Karty Polaka oraz przedłużenia jej ważności.

Zgodnie z treścią art. 5 ust. 1 uCudz., do postępowań prowadzonych na podstawie przepisów ustawy o cudzoziemcach a należących do właściwości konsulów

[429] W. Góralczyk, *Prawo międzynarodowe publiczne…, op. cit.*, s. 295–297.

stosuje się przepisy Prawa konsularnego. Niewątpliwie jedną z najważniejszych funkcji konsularnych jest realizowanie założeń krajowej i europejskiej polityki wizowej. Jeżeli chodzi o kraje objęte Partnerstwem Wschodnim[430], w założeniach tych mieści się budowanie proeuropejskiej orientacji społeczeństw tych państw, a co za tym idzie, liberalizacja polityki wizowej, przy zachowaniu zasad unijnego reżimu wizowego[431]. Podstawowe polskie przepisy wizowe zawarte są w dziale IV. uCudz. W znacznej mierze zostały one zaimplementowane z przepisów wspomnianego już Rozporządzenia (WE) nr 810/209 z dnia 13 lipca 2009 r. ustanawiającego Wspólnotowy Kodeks Wizowy (dalej: Kodeks Wizowy). Skutkowało to między innymi wprowadzeniem do ustawy z dnia 13 czerwca 2003 r. o cudzoziemcach pojęcia „wizy Schengen", której wydawanie uregulowane jest przepisami tego kodeksu[432].

Obok „wizy Schengen", zgodne z treścią art. 18 Konwencji Wykonawczej do Układu z Schengen, możliwe jest nadal wydanie cudzoziemcowi „wizy krajowej", uprawniającej do wjazdu i ciągłego pobytu w Polsce (lub kilku pobytów następujących po sobie, trwających łącznie dłużej niż 3 miesiące), przy czym okres ważności tej wizy nie może przekroczyć roku. Na podstawie tej wizy cudzoziemiec może także przebywać w strefie Schengen na zasadach określonych dla posiadacza wizy Schengen, bez konieczności uzyskiwania wiz od organów poszczególnych państw tej strefy.

Konsul uprawniony jest do wydawania obu rodzajów wiz (krajowych i Schengen). Przed wydaniem właściwej wizy, konsul za pośrednictwem Szefa UdSC ustala, czy nie zachodzą przesłanki uzasadniające odmowę jej wydania[433]. W przypadku, w którym w stosunku do cudzoziemca obowiązuje wpis dokonany w Systemie Informacji Schengen (dalej: SIS)[434], dla celów odmowy wjazdu, konsul może mu wydać wizę krajową tylko w razie istnienia poważnych przyczyn uzasadniających jej wydanie (przesłanki natury humanitarnej lub zobowiązania międzynarodowe). Odmowa wydania wizy krajowej i wizy Schengen, jak też jej cofnięcie lub unieważnienie następuje w drodze decyzji, przy czym cudzoziemcowi przysługuje prawo złożenia do konsula wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy. Jeżeli

---

[430] Partnerstwo Wschodnie – element Europejskiej polityki sąsiedztwa (EPS), stworzonej w 2004 r., mającej min. na celu zapobieganie powstawaniu nowych linii podziału między rozszerzoną UE a jej sąsiadami (na podstawie min. art. 8 i działu V. Traktatu o UE). Polityka realizowana w ramach Partnerstwa Wschodniego, rozpoczęta w 2009 r., adresowana jest do kilku państw Europy Wschodniej: Armenii, Azerbejdżanu, Białorusi, Gruzji, Mołdawii oraz Ukrainy. Jej celem jest zbliżanie państw partnerskich do Unii Europejskiej poprzez pogłębioną współpracę oraz działania integracyjne, w oparciu o unijne wartości, normy i standardy.

[431] Zob. raport polskiej służby konsularnej za 2013 r., str. 30 – 31, dostępny na stronie internetowej MSZ: https://www.msz.gov.pl/pl/informacje_konsularne/raporty_konsularne/ (dostęp: grudzień 2015 r.).

[432] Oprócz regulacji zawartych w samym Kodeksie Wizowym, pojęcie „wizy Schengen" występuje także w Załączniku nr I do tego kodeksu, określającym wzór wniosku o przyznanie tej wizy.

[433] Przesłanki odmowy wydania wizy zawarte są między innymi w art. 32 Kodeksu Wizowego (art. 65 ust. 1 i art. 69 ust. 1 i 5 uCudz.). Opisana procedura dotyczy również uzyskania opinii centralnego organu innego kraju Schengen, jeżeli jest to konieczne do podjęcia decyzji w sprawie wydania wizy Schengen (art. 67 ust. 1 uCudz.).

[434] System Informacyjny Schengen (SIS) – wspólna elektroniczna baza danych o poszukiwanych osobach i przedmiotach utworzona na podstawie art. 92 konwencji wykonawczej do układu z Schengen. Polska posiada pełen dostęp do SIS od 24 sierpnia 2007 r.

wymagają tego względy obronności lub bezpieczeństwa państwa lub ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego, wydając decyzje w sprawach wizowych, konsul może odstąpić od sporządzenia uzasadnienia takiej decyzji w części dotyczącej uzasadnienia faktycznego (art. 6 ust. 1 uCudz.)[435].

W tym miejscu nadmienić należy, że w poprzednio obowiązującym stanie prawnym, procedura zakończona odmową wydania wizy nie zawierała prawa wniesienia przez cudzoziemca skargi do sądu, co stanowiło niewątpliwie istotne ograniczenie ich praw podmiotowych. Wyjątek stanowili cudzoziemcy będący członkiem rodziny obywatela państwa członkowskiego UE lub Europejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu (EFTA) – strony umowy o Europejskim Obszarze Gospodarczym lub Konfederacji Szwajcarskiej. Obecnie, zgodnie z treścią znowelizowanego art. 5 pkt. 4 Ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi[436] (dalej: p.p.s.a.), oprócz wiz wydawanych wymienionej wyżej grupie cudzoziemców, sądy administracyjne są także właściwe w sprawach wydawania przez konsulów wiz, o których mowa w art. 2 pkt 2 – 5 Kodeksu Wizowego[437]. Właściwość tych sądów w dalszym ciągu nie obejmuje spraw związanych z wydawaniem zezwoleń na przekraczanie granicy w ramach małego ruchu granicznego. Nowelizacja wspomnianych przepisów p.p.s.a. została zainicjowana wyrokiem TSUE z dnia dniu 13 grudnia 2017 r. (C-403/16), będącym odpowiedzią na pytanie prejudycjalne zadane Trybunałowi przez NSA, a dotyczące wykładni art. 32 ust. 3 Kodeksu Wizowego i art. 47 KPP, w kontekście obowiązku zagwarantowania przez państwo członkowskie środka zaskarżenia do sądu[438]. W cytowanym wyżej wyroku TSUE uznał, że art. 32 ust. 3 Kodeksu Wizowego i art. 47 KPP nakłada on na państwa członkowskie obowiązek ustanowienia takiej procedury odwoławczej od decyzji o odmowie wydania wizy, która przy poszanowaniu zasad równoważności i skuteczności będzie gwarantować na pewnym etapie postępowania środek odwoławczy do sądu[439].

---

[435] Szerzej na temat odmowy wydania wizy i problematyki związanej z uzasadnieniem takiej decyzji w: A. Modrzejewski, *Zmiany w przedmiocie wiz jednolitych w polskiej ustawie o cudzoziemcach* (w:) M. Zdanowicz (red.), *Polska w Schengen*, Białystok 2009, s. 62-65.

[436] Tekst jedn. Dz. U. z 2019 r. poz. 2325. W tym przypadku chodzi o nowelizację przeprowadzoną Ustawą z dnia 9 listopada 2018 r. o zmianie ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2019 r., poz. 11.).

[437] Dotyczy to wiz jednolitych, wiz o ograniczonej ważności terytorialnej oraz wiz tranzytowych i lotniskowych.

[438] Sprawa dotyczyła obywatela Maroka – S. El Hassani, któremu konsul RP w Rabacie dwukrotnie odmówił wydania wizy w celu odwiedzenia swojej żony i dziecka będących obywatelami polskimi. Wojewódzki sąd administracyjny uznał się za niewłaściwy na mocy obowiązujących wówczas przepisów p.p.s.a. Pytanie prejudycjalne skierował do Trybunału Naczelny Sąd Administracyjny, do którego sprawa trafiła w ramach wniesionej przez cudzoziemca skargi kasacyjnej.

[439] W kontekście prawa do sądu, w związku z odmową wydania cudzoziemcowi przez konsula wizy krajowej, NSA postanowieniem z dnia 4 listopada 2019 r. w sprawie II OSK 2470/19, zwrócił się z pytaniem prejudycjalnym do TSUE, mającym na celu wyjaśnienie, czy art. 21 ust. 2a Konwencji wykonawczej do układu Schengen z dnia 14 czerwca 1985 r. między Rządami Państw Unii Gospodarczej Beneluksu, Republiki Federalnej Niemiec oraz Republiki Francuskiej w sprawie stopniowego znoszenia kontroli na wspólnych granicach (Dz. U. UE z 2000 r. Nr L 239 s. 19), w powiązaniu z art. 47 akapit

Pytanie o to, czy cudzoziemiec aplikujący o wizę w polskim urzędzie konsularnym pozostaje pod władzą Rzeczypospolitej Polskiej, a skoro tak – czy zgodnie z treścią art. 37 ust. 1 Konstytucji przysługuje mu w szczególności prawo do sądu, zagwarantowane w art. 45 ust. 1 ustawy zasadniczej było już wcześniej przedmiotem rozważań Trybunału Konstytucyjnego. Ustawa o NSA przewidywała bowiem wyłączenie kognicji tego sądu w sprawach wiz i zezwoleń na przekroczenie przez cudzoziemca granicy państwa oraz zgód na ich wydanie, zezwoleń na zamieszkanie na czas oznaczony, azylu i wydalania z terytorium Polski, z wyjątkiem przypadków dotyczących cudzoziemców przebywających legalnie na terytorium kraju (Dz. U. z 1995 r. Nr 74 poz. 368 ze zm.). W uzasadnieniu wyroku, jaki zapadł w dniu 15 listopada 2000 roku (Sygn. P.12/99), po rozpoznaniu pytania prawnego NSA o stwierdzenie zgodności art. 19 pkt 5 uchylonej obecnie ustawy z dnia 11 maja 1995 r. o NSA z art. 45 Konstytucji RP i art. 3 Konwencji o Prawach Dziecka (dalej: KPD)[440] Trybunał stwierdził, że zakres władzy dyskrecjonalnej organu administracji publicznej nie ma wpływu ani na treść, ani też na ewentualne ograniczenia zasady sądowo-administracyjnej kontroli decyzji administracyjnych. Trybunał zwrócił także uwagę na fakt, że chociaż pojęcie „znajdowania się pod władzą Rzeczypospolitej Polskiej" należy przede wszystkim interpretować w aspekcie terytorialnym, to jednak dotyczy ono również cudzoziemców, wobec których właściwe decyzje (w tym także wizowe), podejmują organy konsularne albo inne uprawnione organy polskie działające w innych państwach. Trybunał przypomniał także, że prawo do swobodnego decydowania przez państwo o kontroli dostępu i pobytu cudzoziemców na swoim terytorium ma charakter konstytucyjny. Uznając zatem art. 19 pkt 5 obowiązującej wówczas ustawy o NSA jako zgodny z art. 45 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej Trybunał podkreślił, że skoro ustawa zasadnicza w treści art. 37 ust. 1 dopuszcza ustanowienie ograniczeń praw człowieka w oparciu o kryterium obywatelstwa, to ograniczenia takie są również dopuszczalne w odniesieniu do zasady równości i innych konstytucyjnie określonych zasad.

Dla porządku należy jeszcze dodać, że istotne zadania dla konsula w zakresie udzielania wiz osobom polskiego pochodzenia przewiduje Ustawa z dnia 9 listopada 2009 r. o repatriacji[441]. Zgodnie z treścią art. 12b tej ustawy, wizę krajową w celu repatriacji lub decyzję o przyrzeczeniu wydania wizy krajowej w celu repatriacji wydaje albo odmawia jej wydania konsul właściwy ze względu na miejsce zamieszkania osoby ubiegającej się o jej wydanie, po uzyskaniu zgody ministra właściwego do spraw wewnętrznych. Osoba przybywająca do Rzeczypospolitej Polskiej na podstawie wizy

---

pierwszy Karty praw podstawowych UE należy rozumieć w ten sposób, że obywatel państwa trzeciego, któremu odmówiono wydania wizy długoterminowej i który nie może skorzystać z wynikającego z art. 21 ust. 1 Konwencji wykonawczej do układu Schengen prawa swobodnego przemieszczania się po terytoriach innych państw członkowskich, powinien mieć zapewnione prawo do skutecznego środka prawnego przed sądem.

[440] Konwencja o Prawach Dziecka, Dz. U. z 1991 r. Nr 120 poz. 526, ratyfikowana 30 września 1991 r. – Dz. U. z 1991 r. Nr 120, poz. 527.

[441] Tekst jedn. Dz. U. z 2019 r., poz. 1472.

krajowej w celu repatriacji nabywa obywatelstwo polskie z mocy prawa z dniem przekroczenia granicy Rzeczypospolitej Polskiej (art. 4 ustawy).

Do najważniejszych aktów wykonawczych uwzględniających kompetencje konsula w sprawach wiz zaliczyć należy rozporządzenia ministra spraw wewnętrznych: z dnia 19 kwietnia 2019 r. w sprawie wiz dla cudzoziemców[442] oraz z dnia 28 kwietnia 2014 r. w sprawie unieważniania i cofania wiz dla cudzoziemców[443].

Analiza przepisów wizowych w kontekście odpowiadających im zadań i kompetencji konsula prowadzi do wniosku, że kompetencje te mają w zasadzie charakter dyskrecjonalny. Wiza jest bowiem szczególnym aktem administracyjnym o charakterze konstytutywnym, mającym charakter pozwolenia na przekroczenie granicy i pobyt na terytorium państwa udzielającego tej wizy, jak również na terytorium innych państw, jeśli prawo takie wynika z regulacji o charakterze międzynarodowym. Mimo to jednak, wobec spełnienia przez cudzoziemca wszystkich wymaganych prawem warunków wjazdu, odmowa jej udzielenia musi być prawnie uzasadniona[444]. Z drugiej jednak strony należy pamiętać, że samo posiadanie takiego pozwolenia nie jest równoznaczne z prawem przekroczenia granicy zewnętrznej państw układu z Schengen. Zgodę na przekroczenie granicy państwowej wydają bowiem ostatecznie funkcjonariusze Straży Granicznej w toku kontroli granicznej i po ustaleniu, że dana osoba spełnia wszystkie wymagane przepisami warunki wjazdu.

Dyskrecjonalny charakter decyzji konsula w przedmiocie udzielenia wizy konkretnemu cudzoziemcowi ograniczony jest także charakterem przesłanek negatywnych wymienionych w art. 65 ust. 1 uCudz. Zaistnienie niektórych z nich powoduje, że decyzja konsula w przedmiocie odmowy udzielenia wizy ma w istocie charakter związany. Do takich przesłanek należy nieposiadanie przez cudzoziemca wystarczających środków finansowych, czy wymaganego ubezpieczenia zdrowotnego lub medycznego, a także popełnienie jednego z czynów, o których mowa w treści art. 65 ust. 1 pkt 7 uCudz.

Bardziej swobodny charakter mają decyzje podejmowane przez konsula w sytuacji, gdy dane cudzoziemca figurują w Systemie Informacji Schengen do celów odmowy wjazdu albo jego dokument podróży nie odpowiada kryteriom określonym w art. 77 ust. 5 pkt 1 uCudz. W tych bowiem przypadkach konsul, na podstawie zgromadzonego w sprawie materiału dowodowego ocenia, czy zachodzą poważne przyczyny uzasadniające cudzoziemcowi wydanie wizy pomimo figurowania jego danych w SIS dla celów odmowy wjazdu albo czy wydanie wizy pomimo zbyt krótkiego okresu ważności dokumentu podróży, uzasadnione jest słusznym interesem ubiegającego się o tę wizę cudzoziemca.

---

[442] Zawiera regulacje dot. oznaczenia celów wydania wiz, wzorów blankietu wizowego i formularza wniosku o wydanie wizy, a także inne wymogi związane z realizacją procedury wizowej i technicznymi jej aspektami (Dz. U. z 2019 r. poz. 782)

[443] Zawiera wzór formularza, na którym wydaje się decyzję o unieważnieniu lub cofnięciu wizy krajowej (Dz. U. z 2014 r. poz. 560 ze zm.).

[444] Więcej na temat pojęcia wizy w: P. Dąbrowski, *Cudzoziemiec niepożądany, op. cit*., s. 126-129.

Dyskrecjonalny charakter mają także decyzje wydawane w sytuacji nieuzasadnienia przez cudzoziemca celu lub warunków planowanego pobytu oraz wobec wątpliwości co do zamiaru opuszczenia przez cudzoziemca terytorium Rzeczypospolitej Polskiej przed upływem terminu ważności wizy. W przypadku wystąpienia negatywnych przesłanek opartych o klauzule generalne odwołujące się do szeroko rozumianego interesu Rzeczypospolitej Polskiej (w tym głównie bezpieczeństwa państwa), źródłem informacji leżących u podstaw odmowy wydania konkretnej decyzji wizowej są zazwyczaj organy państwowe określane mianem służb specjalnych[445].

Ustawa o cudzoziemcach zawiera także regulacje odnoszące się do przekraczania granicy w ramach tzw. małego ruchu granicznego (art. 37 – 48 uCudz.). Mały ruch graniczny (dalej: MRG), polega na regularnym przekraczaniu granicy przez mieszkańców strefy przygranicznej sąsiadujących państw i odbywa się na mocy dwustronnych porozumień zawartych pomiędzy tymi państwami[446]. Regulują one zasady przekraczania granicy przez osoby spełniające kryteria odnoszące się do czasu i miejsca zamieszkania w strefie przygranicznej. Wskazują także miejsca, w których dozwolone jest przekraczanie granicy w ramach MRG, dozwolony okres pobytu na określonym obszarze przygranicznym państwa sąsiedniego oraz zasady wydawania zezwoleń na przekraczanie granicy w tym trybie. Zgodnie z Rozporządzeniem nr 1931/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) z dnia 20 grudnia 2006 r. ustanawiającym przepisy dotyczące małego ruchu granicznego na zewnętrznych granicach lądowych państw członkowskich i zmieniające postanowienia Konwencji z Schengen[447], wprowadzenie MRG ma służyć rozwojowi współpracy pomiędzy umawiającymi się państwami, znosząc bariery dla handlu, wymiany społecznej i kulturalnej, czy współpracy regionalnej. Zasady przekraczania granicy w ramach MRG określają także przepisy uCudz. (art. 3 pkt 7). Zezwolenia na przekraczanie granicy w ramach MRG udziela, odmawia jego udzielenia lub cofa je konsul właściwy ze względu na miejsce stałego zamieszkania cudzoziemca (art. 42 ust. 1 uCudz.), a warunki jego uzyskania są zbliżone do tych, jakie obowiązują w przypadku uzyskiwania wiz. Wzór zezwolenia na przekraczanie granicy w ramach MRG oraz wzór formularza wniosku o udzielenie cudzoziemcowi tego zezwolenia określa rozporządzenie MSW z dnia 25 kwietnia 2014 r.[448]

Od dnia 4 lipca 2016 r. Polska zawiesiła czasowo możliwość przekraczania granicy w ramach MRG z Federacją Rosyjską i Ukrainą. W dniu 3 sierpnia 2016 r.

---

[445] Więcej na temat klasyfikacji i zakresu działania polskich służb specjalnych w: M. Bożek, M. Czuryk, M. Karpiuk, J. Kostrubiec, *Służby specjalne w strukturze władz publicznych. Zagadnienia prawnoustrojowe*, Warszawa 2014, s. 62, *passim*.

[446] Więcej na temat umów dwustronnych dot. MRG zob.: J. Szymański, *Dwustronne umowy o małym ruchu granicznym państw członkowskich z krajami sąsiedzkimi elementem liberalizacji polityki wizowej UE* [w:] M. Zdanowicz (red.), A. Doliwa-Klepacka (red.), *Wybrane aspekty wpływu członkostwa państw Europy Środkowo-Wschodniej na stosunki ze wschodnimi państwami ościennymi*, Białystok 2009, s. 76 – 91.

[447] Dz. Urz. WE L 405/1 z 31.12.2006 r.

[448] Dz. U. z 2014 r. poz. 554.

przywrócono zasady przekraczania granicy w ramach MRG z Ukrainą, utrzymując jednocześnie zawieszenie umowy o tym ruchu z Federacją Rosyjską[449].

3.2.2. Kontrola graniczna

Organizowanie i dokonywanie kontroli ruchu granicznego jest jednym z ustawowych zadań wykonywanych przez Straż Graniczną (dalej: SG), formację podległą ministrowi właściwemu do spraw wewnętrznych. Komendant Główny SG jest centralnym organem administracji rządowej powoływanym przez Prezesa Rady Ministrów na wniosek ministra właściwego do spraw wewnętrznych. Terenowymi organami SG są komendanci oddziałów, placówek i dywizjonów. Zgodnie z art. 1 ust. 2 uSG, oprócz kontroli granicznej do zadań tej formacji należy w szczególności: ochrona granicy państwowej, wydawanie zezwoleń na przekraczanie granicy (w tym wiz), rozpoznawanie i zwalczanie przestępstw i wykroczeń oraz ściganie ich sprawców zgodnie z posiadaną właściwością rzeczową, a także przeciwdziałanie zagrożeniom terrorystycznym i innym zagrożeniom w obszarze porządku i bezpieczeństwa publicznego, kontrola bezpieczeństwa w środkach transportu oraz administrowanie granicą państwową.

Kontrola graniczna musi być prowadzona zgodnie z regulacjami zawartymi w rozporządzeniu zawierającym najważniejsze przepisy regulujące przepływ osób przez granice, znanym jako Kodeks Graniczny Schengen (dalej: KGS)[450]. Przepisy dotyczące kontroli granicznej zawiera także wspomniana wcześniej ustawa o ochronie granicy państwowej. Dotyczą one w szczególności organów administracji odpowiedzialnych za ochronę granicy, w tym za kontrolę ruchu granicznego (art. 7), jak również obowiązków osób przekraczających granicę państwową, w tym także w kontekście prowadzonej kontroli granicznej (art. 15).

W toku kontroli granicznej funkcjonariusze SG ustalają tożsamość osób przekraczających granice, kontrolują ich dokumenty paszportowe lub inne dokumenty

---

[449] Oficjalnym powodem zawieszenia umów o MRG były względy bezpieczeństwa, związane z organizacją w Warszawie w dniach 8-9 lipca 2016 r. szczytu Sojuszu Północnoatlantyckiego oraz Światowych Dni Młodzieży w Krakowie (20-31 lipca). Według informacji przekazanej przez MSWiA, powodem braku wznowienia MRG z Obwodem Kaliningradzkim Federacji Rosyjskiej są w szczególności: „(…) zagrożenia bezpieczeństwa oraz działania (podejmowane przez FR – przyp. P.J.), których skutkiem może być destabilizacja w Polsce". Pełne uzasadnienie decyzji o utrzymaniu zawieszenia MRG na granicy z FR dostępne jest na stronie Sejmu RP pod linkiem: http://www.sejm.gov.pl/sejm8.nsf/InterpelacjaTresc.xsp?key=11B04A99&view=null (dostęp: maj 2019 r.).

[450] Rozporządzenie nr 562/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) z 15 marca 2006 r. ustanawiające wspólnotowy kodeks zasad regulujących przepływ osób przez granice, (Dz. Urz. UE L 105/1 z dnia 13 kwietnia 2006 r. ze zm.). Kodeks graniczny Schengen przewiduje także możliwość wprowadzenia ograniczonej czasowo kontroli granicznej na wewnętrznej granicy państwa członkowskiego, ze względu na zaistnienie poważnego zagrożenia dla porządku publicznego lub bezpieczeństwa wewnętrznego tego państwa (art. 25). W takim jednak przypadku, przepis art. 2 ust. 2 lit. a Dyrektywy 2008/115/WE (dyrektywy powrotowej), nie ma zastosowania do sytuacji obywatela państwa trzeciego zatrzymanego w bezpośrednim sąsiedztwie granicy wewnętrznej danego państwa członkowskiego i nielegalnie przebywającego na terytorium tego państwa (wyrok TSUE z 19 marca 2019 r. w sprawie C-444/17).

uprawniające do przekraczania granicy, wizy (o ile są wymagane), oraz niezbędne przy wjeździe środki utrzymania. Funkcjonariusze SG mogą także podejmować czynności zmierzające do ustalenia celu wjazdu i pobytu cudzoziemca oraz do ustalenia, czy cudzoziemiec przekraczający granicę nie może być uważany za stanowiącego zagrożenie dla porządku lub zdrowia publicznego, bezpieczeństwa wewnętrznego, albo stosunków międzynarodowych w krajach UE.

Dane personalne osób przekraczających granicę (zwłaszcza obywateli państw trzecich), są także sprawdzane w europejskich systemach informatycznych, w tym głównie we wspomnianym już Systemie Informacji Schengen, a także w Wizowym Systemie Informacyjnym (VIS)[451]. W przypadku ujawnienia w toku kontroli granicznej okoliczności, o których mowa w art. 28 ust. 1 uCudz., lub w art. 41 ust. 1 uCudz., komendant właściwej placówki SG może wydać cudzoziemcowi decyzję o odmowie wjazdu na terytorium RP. Przesłanki uzasadniające odmowę wjazdu zbliżone są do tych, które mogą stanowić podstawę negatywnej decyzji wizowej. W ramach postępowania prowadzonego w sprawie odmowy wjazdu czynności wykonywane wobec cudzoziemca przez funkcjonariuszy SG mogą być ograniczone wyłącznie do kontroli posiadanych przez niego dokumentów, a w razie konieczności także do jego przesłuchania lub przesłuchania towarzyszących mu w podróży osób przez niego wskazanych[452].

Decyzją o odmowie wjazdu powinno skutkować także posiadanie przez cudzoziemca przekraczającego granicę podrobionych lub przerobionych dokumentów, w tym także dokumentów wymaganych do przekroczenia granicy (art. 28 ust. 1 pkt 6 i art. 41 ust. 1 pkt 3 u.Cudz.), nawet wówczas, gdy podejrzenie pod względem autentyczności budzą jedynie niektóre odbitki stempli kontroli granicznej[453]. Sytuacja taka bywa najczęściej równoznaczna z uzasadnionym podejrzeniem popełnienia przez cudzoziemca przestępstwa skierowanego przeciwko wiarygodności dokumentów. Wprawdzie odpowiedzialności karnej na mocy art. 270 § 1 k.k. podlega osoba, która podrabia lub przerabia dokument w celu jego użycia za autentyczny albo osoba, która dokumentu takiego jako autentycznego używa[454], jednak w praktyce

---

[451] VIS (Wizowy System Informacyjny) – system utworzony na podstawie decyzji Rady Europejskiej z dnia 8 czerwca 2004 r. (Dz. Urz. UE L 213/5 z dnia 19 grudnia z 2004 r.), służący wymianie danych wizowych, składający się z centralnego systemu informacyjnego (CS-VIS) oraz interfejsów krajowych (N-VIS) zainstalowanych w każdym państwie członkowskim. Obecnie zasady funkcjonowania tego systemu regulują przepisy rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) Nr 767/2008 z dnia 9 lipca 2008 r. w sprawie Wizowego Systemu Informacyjnego (VIS) oraz wymiany danych pomiędzy państwami członkowskimi na temat wiz krótkoterminowych (Dz. Urz. UE L 218/60 z dnia 13 sierpnia 2008 r.).

[452] Postępowanie zmierzające do wydania cudzoziemcowi decyzji odmawiającej mu wjazdu na terytorium RP nie może jednak być prowadzone pobieżnie, zwłaszcza w sytuacji, gdy okoliczności związane z przekraczaniem przez cudzoziemca granicy państwowej mogą wskazywać, iż zamierza on złożyć wniosek o udzielenie mu ochrony międzynarodowej (wyrok NSA z 17 maja 2018 r., II OSK 2766/17).

[453] Zob. wyrok NSA z 15 maja 2018 r., II OSK 2765/17.

[454] Zob. W. Wróbel [w:] G. Bogdan, K. Buchała, Z. Ćwiąkalski, M. Dąbrowska-Kardas, P. Kardas, P. Majewski, M. Rodzynkiewicz, M. Szewczyk, W. Wróbel, A. Zoll (red.), *Kodeks karny. Część szczególna. Komentarz do k.k., t. 2*, Kraków 1999, s. 1028-1036.

cudzoziemiec z reguły nie tylko posiada sfałszowany dokument, ale także posługuje się nim w trakcie kontroli granicznej. Bez względu na przyjętą kwalifikację prawną czynu, ujawnienie tego faktu powinno zawsze skutkować wszczęciem postępowania karnego[455], które zgodnie z właściwością rzeczową, może prowadzić organ SG, którego funkcjonariusze ujawnili przestępstwo[456]. W opisanym wyżej stanie faktycznym przepisy procedury karnej mogą zatem kolidować z przepisami administracyjnymi nakazującymi wydanie decyzji odmawiającej cudzoziemcowi wjazdu na terytorium RP. W takim też przypadku równolegle wszczęte postępowanie administracyjne zmierzające do wydania cudzoziemcowi decyzji powrotowej nie może zostać zakończone przed formalnym zakończeniem postępowania karnego. Procesowe zatrzymanie sfałszowanego w zakresie danych personalnych dokumentu podróży może dodatkowo skomplikować procedurę powrotową, szczególnie wobec konieczności wydania cudzoziemcowi dokumentu zastępczego, np. tymczasowego polskiego dokumentu podróży dla cudzoziemca. Od decyzji o odmowie wjazdu wydanej przez komendanta placówki SG przysługuje odwołanie do Komendanta Głównego SG. Decyzja wydana w tym zakresie opatrzona jest jednak klauzulą natychmiastowej wykonalności (art. 33 ust. 3 uCudz.).

Przepisy wykonawcze regulujące zasady przeprowadzania kontroli granicznej przez funkcjonariuszy SG zawarte są w rozporządzeniu MSWiA z dnia 2 lipca 2019 r.[457] Czynnościom wykonywanym w ramach kontroli granicznej towarzyszą także na ogół czynności związane z kontrolą bezpieczeństwa osób przekraczających granicę państwową, realizowane na podstawie art. 11 ust. 7a uSG. Formy tej kontroli określają przepisy rozporządzenia MSW z dnia 17 lipca 2012[458].

Zgodnie z treścią art. 35 Kodeksu Wizowego, na granicach zewnętrznych mogą być także udzielane wizy Schengen. Udzielenie takiej wizy w trakcie przekraczania przez cudzoziemca granicy państwowej ma jednak charakter wyjątkowy. W przypadku wystąpienia o taką wizę w trakcie wjazdowej kontroli granicznej, funkcjonariusze SG powinni ustalić, czy osoba ubiegająca się o taką wizę spełnia ustawowe warunki jej udzielenia. W szczególności nie może to być osoba uważana za stanowiącą zagrożenie dla porządku publicznego, bezpieczeństwa wewnętrznego, zdrowia publicznego lub stosunków międzynarodowych żadnego z Państw Członkowskich.

Przytoczone wyżej przepisy wizowe zawierają zatem szereg pojęć nieostrych, w tym także tych mających charakter klauzul generalnych. W trakcie kontroli granicznej odkodowanie ich znaczenia w oparciu o posiadane przez funkcjonariuszy SG informacje może być znacznie utrudnione lub wręcz niemożliwe. Z tego też względu,

---

[455] Obowiązek ten wynika z zasady legalizmu zawartej w treści art. 10 § 1 k.p.k.

[456] Oprócz ustawy o Straży Granicznej, właściwość rzeczową SG do prowadzenia postępowań przygotowawczych określa rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 22 września 2015 r. w sprawie organów uprawnionych obok Policji do prowadzenia dochodzeń oraz organów uprawnionych do wnoszenia i popierania oskarżenia przed sądem pierwszej instancji w sprawach, w których prowadzono dochodzenie, jak również zakresu spraw zleconych tym organom, t.j. Dz. U. z 2018 r., poz. 522.

[457] Dz. U. z 2019 r., poz. 1336.

[458] Dz. U. z 2012 r. poz. 862.

oprócz wyjaśnień składanych przez cudzoziemca, podstawą podjęcia pozytywnej decyzji wizowej mogą być wnioski płynące z analizy posiadanych przez niego dokumentów oraz wyniki sprawdzeń w dostępnych dla organów Straży Granicznej bazach danych.

W uzasadnionych przypadkach organy Straży Granicznej uprawnione są także do wydawania cudzoziemcom niektórych dokumentów pobytowych. W przypadku udzielenia zgody na pobyt ze względów humanitarnych, organ SG udzielający tej zgody, wydaje na wniosek cudzoziemca kartę pobytu. Jest ona dokumentem, który w zakresie swojej ważności potwierdza tożsamość cudzoziemca podczas pobytu na terytorium RP oraz uprawnia go (wraz z dokumentem podróży), do wielokrotnego przekraczania granicy RP bez konieczności posiadania wizy (art. 242 uCudz.). Termin ważności tego dokumentu wynosi 2 lata.

Dokument pn. „zgoda na pobyt tolerowany" wydawany jest przez organ Straży Granicznej, który udzielił cudzoziemcowi zgody na ten rodzaj pobytu (art. 277 uCudz.). Dokument ten jest ważny przez okres 2 lat od daty jego wydania. Nie uprawnia on do przekraczania granicy ani nie potwierdza obywatelstwa cudzoziemca, a jedynie jego tożsamość. W rozumieniu przepisów k.p.a. organem wyższego stopnia w stosunku do organów wydających dokument, w sprawach dotyczących jego wydania, odmowy wydania lub wymiany jest Szef UdSC.

Pomimo, że organy SG należą do organów administracji niezespolonej, właściwe funkcjonowanie przejść granicznych i wykonywanie na ich terenie czynności związanych z kontrolą graniczną i celną w znacznej mierze zależy od właściwych wojewodów, do obowiązków których należy finansowanie i utrzymywanie przejść granicznych[459].

Wnioski

Kompetencje organów administracji upoważnionych do prowadzenia postępowań w sprawach cudzoziemców oparte są o szereg różnych aktów prawnych rangi ustawowej i uzupełniających je przepisów wykonawczych. Większość decyzji administracyjnych wydawanych w tego typu postępowaniach ma charakter konstytutywny. Specyfika postępowań prowadzonych w sprawach cudzoziemców implikuje znaczną liczbę organów właściwych do prowadzenia takich postępowań, choć faktycznie większość tych organów realizuje także szereg innych, przypisanych im ustawowo zadań.

Spośród szeregu różnych decyzji wydawanych cudzoziemcom w procedurach dopuszczających ich na terytorium Polski, tylko nieliczne wydawane są z wykorzystaniem konstrukcji administracyjnego uznania (np. niektóre decyzje wizowe

[459] Zob. przepisy rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 13 grudnia 2005 r. w sprawie obowiązków wojewody w zakresie finansowania i utrzymywania przejść granicznych, przejść turystycznych, miejsc przekraczania granicy na szlakach turystycznych oraz punktów nocnego postoju na rzekach granicznych, ich wyposażenia w sprzęt, a także organów właściwych do osadzania i utrzymywania znaków granicznych na morskich wodach wewnętrznych (Dz. U. z 2005 r. Nr 256 poz. 2145 ze zm.).

wydawane przez konsula). Należy bowiem zauważyć, że ustawowe przesłanki stanowiące podstawę wydawania decyzji skutkujących uzyskaniem przez cudzoziemca prawa wjazdu na terytorium RP (lub odmową takiego prawa), są określone na tyle precyzyjnie, że możliwość wyboru skutków prawnych wydawanego przez organ rozstrzygnięcia jest w istocie znacznie ograniczona.

W niektórych przypadkach uzyskanie przez cudzoziemca prawa wjazdu na terytorium RP może być faktycznie ograniczane na podstawie przesłanek pozaustawowych, tak jak to ma miejsce w przypadku zawieszenia małego ruchu granicznego z Obwodem Kaliningradzkim Federacji Rosyjskiej. Argumentacja administracji rządowej uzasadniająca wprowadzenie tych ograniczeń względami bezpieczeństwa w tak długim okresie czasu, jest co najmniej mało przekonywująca.

Niektóre przepisy regulujące procedury dopuszczające cudzoziemców na terytorium Polski wydają się pozostawać w konflikcie z normami prawa unijnego, tak jak to ma miejsce w przypadku braku sądowej kontroli decyzji odmawiającej wydania cudzoziemcowi wizy krajowej (pytanie prejudycjalne do TSUE zadane przez NSA postanowieniem z 4 listopada 2019 r. w sprawie II OSK 2470/19).

W niektórych przypadkach przepisy prawa administracyjnego mogą w określonych okolicznościach pozostawać w kolizji z normami innych gałęzi prawa. Przykładem takiej kolizji jest przepis art. 28 ust. 1 pkt 6 uSG, który może kolidować z zasadą legalizmu zawartą w art. 10 k.p.k. i innymi normami materialnego prawa karnego. Chodzi o decyzję wydawaną cudzoziemcowi w przedmiocie odmowy wjazdu na terytorium RP, w przypadku posiadania przez niego sfałszowanego dokumentu podróży, fałszywej wizy lub innego dokumentu uprawniającego do wjazdu na terytorium Polski i pobytu na tym terytorium. To samo dotyczy fałszywego pozwolenia na przekraczanie granicy w ramach MRG (art. 41 ust. 1 pkt 3 uCudz.). W tego typu sprawach zasada legalizmu nakazuje bowiem funkcjonariuszom organów SG zatrzymanie sfałszowanego dokumentu (na ogół również osoby cudzoziemca) oraz wszczęcie postępowania przygotowawczego. Z tego powodu wydanie w takiej sprawie decyzji o odmowie wjazdu jest więc zupełnie nieuzasadnione.

3.3. Kompetencje wojewody w sprawach cudzoziemców

3.3.1. Procedury realizowane wobec obywateli państw trzecich

W systemie organów administracji publicznej wojewoda wykonuje zadania określone przepisami wspomnianej już wcześniej ustawy o wojewodzie i administracji rządowej w województwie. W zakresie właściwości wojewody będącego przedstawicielem Rady Ministrów i równocześnie organem rządowej administracji zespolonej w województwie znajdują się w szczególności kompetencje do załatwiania wszelkich spraw niezastrzeżonych ustawowo do właściwości innych organów tej

administracji[460]. Właściwą realizację ustawowych zadań zapewnia wojewodzie urząd wojewódzki działający na podstawie nadanego mu przez wojewodę i zatwierdzonego przez Prezesa Rady Ministrów statutu, który określa między innymi nazwy wydziałów oraz innych komórek organizacyjnych urzędu, jak również zakresy ich działania. Szczegółową organizację oraz tryb pracy urzędu wojewódzkiego reguluje natomiast wydawany przez wojewodę w drodze zarządzenia regulamin organizacyjny.

Prowadzenie postępowań w sprawach cudzoziemców leży w zakresie kompetencji Wydziałów Spraw Obywatelskich i Cudzoziemców. Wydziały te realizują swoje zadania w kilku zasadniczych obszarach merytorycznych. Zalicza się do nich:

1) działania związane z legalizacją pobytu obywateli państw trzecich na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, w tym wydawanie zezwoleń pobytowych;
2) działania podejmowane wobec obywateli UE przebywających na terytorium RP, w tym rejestracja ich pobytu;
3) wydawanie i przedłużanie cudzoziemcom zezwoleń na pracę;
4) przedłużanie cudzoziemcom wiz i okresu pobytu w ramach ruchu bezwizowego;
5) wydawanie cudzoziemcom właściwych dokumentów, w tym dokumentów podróży, pobytowych oraz dokumentów tożsamości;
6) ewidencjonowanie zaproszeń cudzoziemców wystawianych przez upoważnione podmioty.

Legalizacja pobytu obywateli państw trzecich przebywających na terytorium RP odbywa się w drodze wydania przez wojewodę właściwego zezwolenia pobytowego. Do zezwoleń tych zalicza się zezwolenia wydawane na pobyt czasowy i pobyt stały oraz zezwolenia na pobyt rezydenta długoterminowego UE. W wymienionym wyżej obszarze mieści się także przedłużanie cudzoziemcom posiadanych przez nich wiz.

Jednym z najczęściej udzielanych cudzoziemcom zezwoleń jest zezwolenie na pobyt czasowy. Udziela go w drodze decyzji wojewoda właściwy ze względu na miejsce pobytu cudzoziemca na czas niezbędny do realizacji celu pobytu, nie dłuższy jednak niż 3 lata. Do uzyskania zezwolenia na pobyt czasowy wymagane jest łączne wystąpienie dwóch określonych w treści art. 98 ust. 1 uCudz. przesłanek, sprowadzających się do spełnienia przez cudzoziemca odpowiednich wymogów związanych z deklarowanym przez niego celem pobytu oraz wystąpienia okoliczności stanowiących podstawę do ubiegania się przez cudzoziemca o to zezwolenie i uzasadniających zarazem jego pobyt na terytorium RP przez okres dłuższy niż trzy miesiące.

[460] Szerzej o pozycji prawnej wojewody i przypisanych mu ustawowo funkcjach: A. Matan, *Uprawnienia kontrolne wojewody* [w:] A. Ziółkowska, A. Gronkiewicz, *Administracyjne procedury kontrolne. Wybrane zagadnienia*, Katowice 2016, s. 211-213 oraz M. Chmaj, K. Golat, *Pozycja ustrojowa i zadania wojewody* [w:] M. Chmaj (red.), *Status prawny wojewody*, wyd. WSHiP 2005, s. 24-32.

Wśród przesłanek uzasadniających udzielenia zezwolenia na pobyt czasowy znajdują się między innymi przesłanki związane z podjęciem zatrudnienia[461] lub prowadzeniem działalności gospodarczej. W ramach istotnej nowelizacji przepisów uCudz., wprowadzonej ustawą z dnia 24 października 2017 r.[462], dokonano także wdrożenia do krajowego porządku prawnego regulacji wynikających z dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/66/UE z dnia 15 maja 2014 r. w sprawie warunków wjazdu i pobytu obywateli państw trzecich w ramach przeniesienia wewnątrz przedsiębiorstwa[463]. Z tego też powodu do ustawy wprowadzono między innymi pojęcia takie, jak: „grupa przedsiębiorstw", „jednostka przyjmująca", czy „pracodawca macierzysty" oraz ważne z punktu widzenia omawianej tu nowelizacji pojęcie „mobilności"[464]. W dziale V uCudz. dodano Rozdziały 3a i 3b, których przepisy regulują zasady wydawania zezwolenia na pobyt czasowy w celu wykonywania pracy w ramach przeniesienia wewnątrz przedsiębiorstwa (3a) oraz zasady pobytu cudzoziemców na terytorium Polski, w celu korzystania z mobilności (3b).

Z wnioskiem o udzielenie takich zezwoleń na pobyt czasowy może wystąpić do wojewody wyłącznie jednostka przyjmująca, w której cudzoziemiec ma wykonywać pracę, będąca zarazem wyłączną stroną postępowań w sprawie ich udzielenia.

Inne przesłanki związane z udzieleniem zezwolenia na pobyt czasowy związane są z kształceniem lub prowadzeniem badań naukowych. Istnieje także szczególna grupa przesłanek odnosząca się do sytuacji osobistej cudzoziemca. Wśród tych ostatnich znajdują się okoliczności uzasadniające utrzymywanie więzi rodzinnych (w tym łączenie rodzin), jak również przesłanki związane z ochroną cudzoziemca pokrzywdzonego przestępstwem handlu ludźmi, powiązane z koniecznością zapewnienia prawidłowego toku postępowania karnego prowadzonego w tych sprawach. Odrębną grupę przesłanek stanowią także te związane z krótkotrwałym pobytem cudzoziemca na terytorium RP (rozdz. 10 uCudz.) oraz innymi okolicznościami uzasadniającymi udzielenie takiego zezwolenia (rozdz. 11 uCudz.).

Obszerność regulacji związanych z omawianym zezwoleniem nie pozwala w tym miejscu na szczegółową charakterystykę wszystkich przesłanek uzasadniających

---

[461] Spośród cudzoziemców, którzy mogą otrzymać zezwolenie na pobyt czasowy i pracę szczególną grupę stanowią cudzoziemcy państw trzecich posiadający odpowiednio wysokie kwalifikacje zawodowe. Warunki wjazdu i pobytu tych cudzoziemców określa dyrektywa Rady 2009/50/WE z 25 maja 2009 r. (Dz. Urz. UE L 155/17 z 18.06.2009 r.). Cudzoziemcy spełniający te warunki (art. 127 i n. uCudz.), otrzymują pozwolenie na pobyt czasowy i kartę pobytu, która zgodnie z przepisami cyt. rozporządzenia opatrzona jest adnotacją „Niebieska Karta UE. Wzór tej karty odpowiada ogólnemu wzorowi karty pobytu i przepisom zawartym w rozporządzeniu Rady (WE) nr 1030/2002 z 13 czerwca 2002 r. ustanawiającym jednolity wzór dokumentów pobytowych dla obywateli państw trzecich (Dz. Urz. UE Nr L 157/1 z 15.06.2002 r.).

[462] Dz. U. z 2018 r. poz. 175.

[463] Dz. Urz. UE Nr 157/1 z 27.05.2014 r.

[464] Pod pojęciem „mobilności" rozumie się uprawnienie cudzoziemca do wjazdu i pobytu na terytorium państw członkowskich Unii Europejskiej w celu wykonywania pracy w jednostce przyjmującej mającej siedzibę w danym państwie członkowskim Unii Europejskiej w charakterze pracownika kadry kierowniczej, specjalisty lub pracownika odbywającego staż, w ramach przeniesienia wewnątrz przedsiębiorstwa, wynikające z posiadania ważnego dokumentu pobytowego, o którym mowa w art. 1 ust. 2 lit. a rozporządzenia Rady (WE) nr 1030/2002 z dnia 13 czerwca 2002 r.

jego udzielenie. Należy jednak zauważyć, że podobnie jak w przypadku pozostałych decyzji kształtujących sytuację prawną cudzoziemca, także decyzje na mocy których udzielane jest to zezwolenie cechuje różny zakres kompetencji dyskrecjonalnych organu. W przypadku wystąpienia przesłanek uzasadniających udzielenie cudzoziemcowi tego zezwolenia, przy spełnieniu przez niego pozostałych wymogów formalnych i równoczesnym braku przesłanek ujemnych, wydanie tej decyzji pobytowej ma co do zasady charakter obligatoryjny. Ustawodawca posługuje się w takim przypadku nie budzącym wątpliwości interpretacyjnych zwrotem „udziela się". Nieco inny charakter mają przepisy zawarte w art. 160, art. 181 i art. 187 uCudz. Przesłanki leżące u podstaw udzielenia zezwolenia na pobyt czasowy zawarte w tych przepisach wymagają od organu prowadzącego postępowanie wnikliwej oceny okoliczności faktycznych i prawnych uzasadniających wydanie tej decyzji pobytowej.

W niektórych przypadkach zdekodowanie pojęć nieostrych decydujących o faktycznym kształcie przesłanek pozytywnych omawianego zezwolenia nie jest łatwe. O ile bowiem ocena „poważnych względów zdrowotnych wymagających osobistej opieki" (art. 160 pkt 1 lit. b), może być oparta o właściwą dokumentację medyczną, o tyle np. ocena „wyjątkowej sytuacji osobistej" (art. 181 ust. 1 pkt 2), czy też „innych okoliczności uzasadniających pobyt cudzoziemca" (art. 187 pkt 8), zawsze będzie nacechowana pewnym subiektywizmem organu. Może też wymagać podjęcia szeregu czynności dowodowych, które ostatecznie powinny pozwolić na prawidłowe rozstrzygnięcie w danej sprawie.

Analiza przesłanek skutkujących odmową udzielenia zezwolenia na pobyt czasowy zawartych w treści art. 100 ust. 1 uCudz. prowadzi do wniosku, że ich wprowadzenie do ustawy ma przede wszystkim na celu szeroko rozumianą ochronę interesu publicznego, w tym także interesu innych państw członkowskich UE. Taki bowiem charakter mają przesłanki związane z obronnością, bezpieczeństwem państwa lub ochroną bezpieczeństwa i porządku publicznego oraz przesłanki będące podstawą wpisu danych cudzoziemca do wykazu cudzoziemców niepożądanych lub wpisu tych danych do SIS, a także te związane z ochroną zdrowia publicznego. Zbliżony charakter mają przesłanki służące ochronie prawidłowego przebiegu postępowania oraz organów uprawnionych do ich prowadzenia. W zasadzie są one równoznaczne z zachowaniami wyczerpującymi znamiona niektórych przestępstw popełnianych przeciwko wiarygodności dokumentów, w tym głównie fałszerstwa i wyłudzenia poświadczenia nieprawdy.

Ochronie interesu ekonomicznego państwa służą przesłanki dotyczące zaległości podatkowych lub kosztów związanych z wcześniej wydaną decyzją powrotową. Podobnie, jak w przypadku pozostałych tytułów pobytowych, wojewoda przed udzieleniem omawianego zezwolenia ustala, czy organy odpowiedzialne za ochronę bezpieczeństwa i porządku publicznego, a w razie potrzeby także właściwy konsul, nie dysponują informacjami mogącymi mieć istotny wpływ na charakter wydanego w danej sprawie rozstrzygnięcia.

Formalnym potwierdzeniem prawidłowo złożonego wniosku o zezwolenie na pobyt czasowy jest odcisk stempla zamieszczony przez wojewodę w dokumencie

podróży cudzoziemca. Legalizuje on pobyt cudzoziemca nawet wówczas, gdy upłynęła ważność posiadanej przez niego wizy lub poprzedniej karty pobytu. Od decyzji wojewody odmawiającej wydania wymienionego zezwolenia, przysługuje cudzoziemcowi odwołanie do Szefa Urzędu, za pośrednictwem wojewody, który wydał decyzję w terminie 14 dni od daty jej doręczenia. W takim przypadku pobyt cudzoziemca uważa się za legalny do momentu, kiedy decyzja Szefa UdSC stanie się ostateczna.

Szczególny charakter ma udzielane cudzoziemcowi na czas nieoznaczony zezwolenie na pobyt stały. Podobnie, jak zezwolenie na pobyt czasowy, także zezwolenie na pobyt stały udzielane jest na wniosek cudzoziemca, przez wojewodę właściwego ze względu na miejsce stałego pobytu wnioskodawcy. W przypadku zaistnienia pozytywnych przesłanek zawartych w treści art. 195 ust. 1 uCudz. wydanie decyzji w przedmiocie udzielenia zezwolenia na pobyt stały ma co do zasady charakter obligatoryjny. Uzyskanie tego zezwolenia nie jest możliwe jedynie wobec wystąpienia którejkolwiek z przesłanek uzasadniających odmowę wszczęcia postępowania (art. 196 ust. 1 uCudz.) lub odmowę udzielenia tego zezwolenia (art. 197 ust. 1 uCudz.). Wyjątkiem od tej zasady jest przepis art. 198 ust. 1 uCudz. dotyczący cudzoziemca, którego dane znajdują się w SIS. Udzielenie takiemu cudzoziemcowi zezwolenia na pobyt stały uzależnione jest od zaistnienia poważnych przyczyn, wśród których ustawodawca wskazuje między innymi względy natury humanitarnej lub zobowiązania międzynarodowe. Udzielając takiej zgody organ powinien jednak mieć na względzie interes państwa, które dokonało wpisu do Systemu Informacyjnego Schengen.

Zezwolenie na pobyt stały legalizuje pobyt cudzoziemców, których więzi z terytorium Rzeczypospolitej Polskiej są dostatecznie trwałe lub ich pobyt na tym terytorium leży w interesie państwa polskiego. Oprócz cudzoziemców nieprzerwanie i legalnie przebywających w Polsce 5 lub 10 lat (w zależności od posiadanego tytułu pobytowego), mieszczą się w tej kategorii cudzoziemcy będący dziećmi obywateli polskich, jak również cudzoziemcy pozostający w związku małżeńskim z obywatelem polskim[465], a także ci, którym udzielono azylu albo posiadają polskie pochodzenie lub ważną Kartę Polaka, jeśli zamierzają na stałe osiedlić się na terytorium Polski[466]. Wyjątkową grupę cudzoziemców, którzy mogą otrzymać zezwolenie na pobyt stały stanowią cudzoziemcy będący ofiarami handlu ludźmi. Do ustalenia statusu prawnego tych osób stosuje się właściwe przepisy Kodeksu karnego, w tym art. 189a k.k. oraz

[465] W celu zapobiegania wykorzystywaniu przez cudzoziemców instytucji małżeństwa do legalizowania ich pobytu, ustawodawca wprowadził warunek co najmniej 3-letniego okresu pozostawania w związku małżeńskim z obywatelem polskim przed dniem złożenia wniosku o udzielenie zezwolenia na pobyt stały oraz nieprzerwanego przebywania na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej przez okres nie krótszy niż 2 lata na podstawie zezwolenia na pobyt czasowy udzielonego w związku z pozostawaniem w związku małżeńskim z obywatelem polskim lub w związku z uzyskaniem statusu uchodźcy, ochrony uzupełniającej lub zgody na pobyt ze względów humanitarnych bezpośrednio przed złożeniem tego wniosku (art. 195 ust. 1 pkt 4 uCudz.).

[466] Do ustalenia polskiego pochodzenia stosuje się przepisy art. 5 ust. 1–3 ustawy z dnia 9 listopada 2000 r. o repatriacji. Uprawnienia osoby, której przyznano Kartę Polaka, zasady jej przyznawania, utraty ważności i unieważniania oraz właściwość i tryb postępowania organów w tych sprawach określa Ustawa z dnia 7 września 2007 r. o Karcie Polaka, t.j. Dz. U. z 2019 r., poz. 1598.

art. 115 § 22 k.k. zawierający definicje legalną tego przestępstwa. Jednym z warunków uzyskania zezwolenia na pobyt stały przez te osoby jest współpraca pokrzywdzonego z organami ścigania prowadzącymi postępowanie karne w sprawie o czyn z art. 189a k.k. Warunkiem dopełniającym udzielenie cudzoziemcowi będącemu ofiarą handlu ludźmi zezwolenia na pobyt stały jest posiadanie przez niego uzasadnionych obaw przed powrotem do państwa pochodzenia. Obawy te muszą zostać potwierdzone przez prokuratora prowadzącego postępowanie przygotowawcze. Powinny mieć także charakter obiektywny, wynikający z materiału dowodowego zgromadzonego w postępowaniu. W omawianej sytuacji interes publiczny jest zbieżny z indywidualnym interesem pokrzywdzonego i w praktyce sprowadza się do pociągnięcia sprawcy przestępstwa do odpowiedzialności karnej.

Podobnie jak w przypadku wniosku o zezwolenie na pobyt czasowy, także w sprawie udzielenia cudzoziemcowi zezwolenia na pobyt stały wojewoda dokumentuje fakt złożenia wniosku o ten tytuł poprzez umieszczenie w dokumencie podróży cudzoziemca odcisku stempla legalizującego jego pobyt do czasu ostatecznego rozstrzygnięcia w administracyjnym toku instancji. Posiadanie w paszporcie wymienionego wyżej stempla nie uprawnia jednak cudzoziemca do podróżowania do innych krajów strefy Schengen ani do podejmowania w tych krajach pracy zarobkowej. Od negatywnej decyzji w przedmiocie udzielenia tego zezwolenia przysługuje cudzoziemcowi odwołanie do Szefa UdSC w terminie 14 dni od dnia otrzymania decyzji, za pośrednictwem wojewody wydającego tą decyzję.

Jedną z form legalizacji pobytu na terytorium RP cudzoziemców będących obywatelami państw trzecich jest także zezwolenie na pobyt rezydenta długoterminowego Unii Europejskiej. Zezwolenie to wydawane jest na wniosek cudzoziemca i na czas nieoznaczony. Podstawowym warunkiem wydania tego zezwolenia jest legalny i nieprzerwany pobyt cudzoziemca na terytorium Polski przez co najmniej 5 lat bezpośrednio przed złożeniem wniosku. Cudzoziemiec powinien ponadto posiadać źródło stabilnego i regularnego dochodu wystarczającego na pokrycie kosztów utrzymania siebie i członków rodziny pozostających na jego utrzymaniu oraz posiadać właściwe ubezpieczenie zdrowotne[467]. Konieczność wprowadzenia zezwolenia na pobyt rezydenta długoterminowego UE wynikała ze stanowiska przyjętego na posiedzeniu Rady Europejskiej w Tampere z 15 i 16 października 1999 r., w trakcie którego podkreślono potrzebę równego traktowania obywateli państw trzecich zamieszkujących legalnie w UE. Konsekwencją prawną tego stanowiska było wprowadzenie dyrektywy Rady 2003/109/WE z 25 listopada 2003 r. dotyczącej statusu obywateli państw trzecich będących rezydentami długoterminowymi[468]. Zgodnie z treścią tej dyrektywy, cudzoziemcy po uzyskaniu statusu rezydenta długoterminowego powinni korzystać z równego traktowania z obywatelami danego państwa praktycznie

[467] Do obliczania wysokości dochodu osiąganego przez cudzoziemca stosuje się przepisy art. 211 ust. 2 w zw. z art. 114 ust. 2 uCudz. , natomiast w zakresie ubezpieczenia zdrowotnego stosuje się przepisy cyt. już ustawy z dnia 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych.

[468] Dz. Urz. UE L 16/44 z 23 stycznia 2004 r.

w każdej sferze życia społecznego i zawodowego. Cudzoziemiec otrzymujący ten status nie może stanowić obciążenia dla państwa, które mu go przyznało, stąd też rozporządzenie przewiduje określone wymogi dot. dochodu oraz ubezpieczenia zdrowotnego. Z drugiej jednak strony rezydent długoterminowy korzysta ze wzmocnionej ochrony przed wydaleniem, które możliwe jest wyłącznie wówczas, gdy zaistnieją podstawy do cofnięcia tego zezwolenia. Spośród tych przesłanek w pierwszej kolejności wymienia się bezprawne nabycie tego zezwolenia oraz rzeczywiste i poważne zagrożenie dla obronności lub bezpieczeństwa państwa lub ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego (z wyłączeniem względów natury gospodarczej). Nie udziela się go zatem osobom o niepewnej sytuacji prawnej lub zamieszkującym na terytorium UE jedynie tymczasowo. Członkowie rodziny rezydenta długoterminowego mogą towarzyszyć mu w innym państwie członkowskim lub połączyć się z nim, pod warunkiem że stanowili już rodzinę w państwie członkowskim, które udzieliło omawianego zezwolenia. W pozostałych przypadkach stosuje się przepisy dyrektywy 2003/86/WE w sprawie prawa do łączenia rodzin[469].

W celu zrównania praw przysługujących osobom posiadającym status rezydenta długoterminowego z prawami osób objętych ochroną międzynarodową w rozumieniu obowiązującej wówczas dyrektywy Rady 2004/83/WE z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawie minimalnych norm dla kwalifikacji i statusu obywateli państw trzecich lub bezpaństwowców jako uchodźców lub jako osoby, które z innych względów potrzebują międzynarodowej ochrony oraz zawartości przyznawanej pomocy, dyrektywą 2011/51/UE z dnia 11 maja 2011 r.[470], zmieniono opisaną wcześniej dyrektywę 2003/109/UE. W treści motywu 6. dyrektywy zmieniającej zaznaczono, że: „Osoby objęte ochroną międzynarodową, które są rezydentami długoterminowymi, powinny, pod pewnymi warunkami, korzystać z równego traktowania z obywatelami państwa członkowskiego pobytu w odniesieniu do szeregu kwestii gospodarczych i społecznych, tak aby status rezydenta długoterminowego stanowił rzeczywisty instrument włączenia rezydentów długoterminowych w społeczeństwo, w którym żyją".

Złożenie wniosku o udzielenie zezwolenia na pobyt rezydenta wojewoda dokumentuje podobnie jak w przypadku poprzednio omówionych procedur pobytowych, tj. poprzez zamieszczenie w paszporcie cudzoziemca odpowiedniego odcisku stempla. Podobnie wygląda również tryb odwoławczy od decyzji wojewody odmawiających cudzoziemcowi udzielenia tego zezwolenia.

Jeżeli chodzi o obszar kompetencji wojewody związany z udzielaniem zezwoleń na pracę, to są one wydawane na wniosek pracodawcy, który cudzoziemca tego zamierza zatrudnić. Zezwolenie takie jest wydawane na czas określony nie dłuższy niż 3 lata i może zostać przedłużone. Zezwolenie wydaje się konkretnemu pracodawcy na zatrudnienie konkretnego cudzoziemca, który może wykonywać pracę na wskazanym w zezwoleniu stanowisku i w okresie na który zezwolenie to zostało wydane. Wydanie cudzoziemcowi zezwolenia na pracę jest równoznaczne z wydaniem mu zezwolenia na

[469] Dz. Urz. UE L 251/12 z 3.10.2003 r.
[470] Dz. Urz. UE L 132/1 z 19.05.2011 r.

pobyt czasowy[471]. Podstawowe przepisy dotyczące udzielania cudzoziemcom zezwolenia na pracę zawarte są we wspomnianej już ustawie o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy oraz w ustawie o cudzoziemcach.

Przepisy ustawy o cudzoziemcach dotyczące udzielania zezwoleń na pobyt czasowy i pracę usystematyzowano według kryterium podmiotowego (art. 114 – 143 uCudz.), począwszy od regulacji związanych z udzieleniem cudzoziemcowi zezwolenia na pobyt czasowy i pracę bez konieczności spełniania szczególnych warunków, o których mowa w przepisach następnych, poprzez zezwolenia udzielane cudzoziemcom w celu wykonywania pracy w zawodzie wymagającym wysokich kwalifikacji[472], zezwolenia na pobyt czasowy w celu wykonywania pracy przez cudzoziemca delegowanego przez pracodawcę zagranicznego na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej oraz zezwolenia na pobyt czasowy w celu prowadzenia działalności gospodarczej.

Uzyskanie przez cudzoziemca zezwolenia na pracę pozwala mu na jej wykonywanie jedynie wówczas, gdy jego pobyt na terytorium RP jest legalny i oparty o właściwe przepisy pobytowe. Może to być pobyt na podstawie wizy, w tym także wizy albo innego dokumentu pobytowego wydanego przez inne państwo obszaru Schengen, za wyjątkiem wizy wydanej w celu turystycznym lub wizy wydanej w celu korzystania z ochrony czasowej albo w celu przyjazdu ze względów humanitarnych. Pracę może także podjąć cudzoziemiec przebywający na terytorium RP na podstawie posiadanego zezwolenia na pobyt czasowy (za wyjątkiem krótkotrwałego pobytu realizowanego w celu, o którym mowa w art. 181 ust. 1 uCudz.).

Najważniejsze obowiązki podmiotu powierzającemu cudzoziemcowi wykonywanie pracy zawarte są w art. 88h u.p.z. W szczególności należy do nich obowiązek dostosowywania wysokości wynagrodzenia do obowiązujących w tym zakresie przepisów, obowiązek zachowywania formy pisemnej zawieranej z cudzoziemcem umowy oraz obowiązek informowania go o przebiegu procedury związanej z udzieleniem lub przedłużeniem zezwolenia na pracę, jak również obowiązek zachowania należytej staranności w tych postępowaniach.

Przesłanki uzasadniające wydanie odmownej decyzji w sprawie zezwolenia na pracę, jak też przesłanki uchylenia wydanego uprzednio zezwolenia zawarte są odpowiednio w treści art. 88j i art. 88k u.p.z. Zezwolenie na pracę wygasa z mocy prawa z dniem, w którym udzielono cudzoziemcowi zezwolenia na pobyt czasowy i pracę w związku z wykonywaniem pracy u tego samego pracodawcy i na tym samym stanowisku (art. 88m u.p.z.).

Szczegółowe kryteria wydawania zezwoleń na pracę cudzoziemców na terenie danego województwa zawierają przepisy rozporządzeń właściwych miejscowo

[471] Przepisy uCudz. wdrażają tym samym dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady 2011/98/UE z dnia 13 grudnia 2011 r. w sprawie procedury jednego wniosku o jedno zezwolenie dla obywateli państw trzecich na pobyt i pracę na terytorium państwa członkowskiego oraz w sprawie wspólnego zbioru praw dla pracowników z państw trzecich przebywających legalnie w państwie członkowskim, Dz. Urz. UE L 343/1 z 23.12.2011 r.

[472] Zob. ustawowe definicje dot. pojęcia wykonywania pracy w zawodzie wymagającym wysokich kwalifikacji oraz pojęcia wyższych kwalifikacji zawodowych (art. 3 pkt 24 uCudz. i art. 3 pkt 25 uCudz.).

wojewodów. Regulują one przypadki, w których zezwolenie na pracę może być wydane na okres krótszy niż określony we wniosku oraz wykaz zawodów i rodzajów pracy, w stosunku do których wydanie zezwolenia na pracę nie wymaga uwzględnienia informacji starosty, o której mowa w art. 88c ust. 1 pkt 2 u.p.z.[473] Od decyzji wojewody wydanej w sprawie zezwolenia na pracę przysługuje cudzoziemcowi odwołanie do Ministra Pracy i Polityki Społecznej w terminie 14 dni od daty jej doręczenia.

W zakresie kompetencji wojewody leży także możliwość przedłużania wiz krajowych i wiz Schengen. O ile decyzja w sprawie przedłużenia wizy krajowej ma charakter fakultatywny, o tyle przedłużenie wizy Schengen może mieć charakter zarówno fakultatywny, jak też obligatoryjny. Przepisy regulujące przedłużanie wiz zawarte są zarówno w ustawie o cudzoziemcach (art. 82 – 89 uCudz.), właściwych przepisach wykonawczych[474], jak również w wymienionym już wcześniej Kodeksie Wizowym. Zgodnie z treścią art. 82 ust. 1 uCudz. przedłużenie wizy krajowej jest możliwe przy łącznym spełnieniu wymienionych w tym przepisie przesłanek. Każda z nich wymaga od organu prowadzącego postępowanie zgromadzenia materiału dowodowego, na podstawie którego możliwe byłoby potwierdzenie okoliczności stanowiących podstawę jej istnienia. Niektóre z nich zawierają dodatkowo pojęcia nieostre, wymagające odkodowania oraz oceny okoliczności przemawiających za uwzględnieniem ważnego interesu zawodowego lub osobistego cudzoziemca albo względów humanitarnych uzasadniających przedłużenie wizy.

Wizę krajową można przedłużyć jednokrotnie, przy czym okres pobytu na podstawie przedłużonej wizy krajowej nie może przekraczać okresu pobytu przewidzianego dla tego rodzaju wizy (art. 84 ust. 2 uCudz.). Przedłużoną wizę krajową umieszcza się w dokumencie podróży w formie naklejki wizowej, a w szczególnych przypadkach uzasadnionych interesem cudzoziemca na osobnym blankiecie wizowym (art. 88 ust. 1 i 2 uCudz.). Od decyzji wojewody przysługuje cudzoziemcowi odwołanie do Szefa UdSC w terminie czternastu dni od daty jej otrzymania. Wojewoda przedłuża wizę Schengen, jeżeli posiadacz wizy wykaże, iż na skutek siły wyższej lub ze względów humanitarnych nie jest możliwe opuszczenie terytorium państw członkowskich przed upływem terminu wizy lub przed końcem objętego wizą dozwolonego okresu pobytu (przedłużenie obligatoryjne). Wojewoda może przedłużyć wizę Schengen, jeżeli posiadacz wizy przedstawił dowód na istnienie ważnych powodów osobistych uzasadniających przedłużenie okresu ważności wizy lub okresu pobytu (przedłużenie fakultatywne).

Możliwość przedłużenia pobytu cudzoziemcowi przebywającemu na terytorium RP w ramach wspomnianego wcześniej ruchu bezwizowego wynika z treści art. 300 ust. 1 uCudz. Wniosek w sprawie przedłużenia pobytu cudzoziemiec obowiązany jest złożyć osobiście i nie później, niż w ostatnim dniu jego legalnego pobytu. Wydaną

[473] Zob. dla przykładu rozporządzenie Wojewody Łódzkiego nr 2/2014 z dnia 4 lipca 2014 r. w sprawie kryteriów wydawania zezwoleń na pracę cudzoziemców (Dz. Urz. Łódzk. z dnia 7 lipca 2014 r. poz. 2632).
[474] Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 5 maja 2014 r. w sprawie przedłużania wiz dla cudzoziemców, zawierające min. wzór wniosku o przedłużenie wizy krajowej i wizy Schengen (Dz. U. z 2014 r. poz. 593).

w tym zakresie decyzję wojewoda dokumentuje przez umieszczenie w dokumencie podróży cudzoziemca odcisku stempla potwierdzającego przedłużenie okresu tego pobytu, który nie może być dłuższy niż 90 dni. Odmowa przedłużenia pobytu w ramach ruchu bezwizowego następuje w drodze decyzji, od której przysługuje cudzoziemcowi odwołanie do Szefa UdSC w terminie 14 dni od daty jej doręczenia (art. 301 ust. 1 uCudz.).

Rodzaje dokumentów wydawanych cudzoziemcom przez wojewodę określają zarówno przepisy ustawy o cudzoziemcach (Dział VII), jak też właściwe przepisy omówionej wyżej ustawy o wjeździe na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, pobycie oraz wyjeździe z tego terytorium obywateli państw członkowskich Unii Europejskiej i członków ich rodzin.

Ustawa o cudzoziemcach upoważnia wojewodę do wydawania cudzoziemcom dokumentów w postaci karty pobytu, polskiego dokumentu podróży dla cudzoziemca, tymczasowego polskiego dokumentu podróży dla cudzoziemca oraz polskiego dokumentu tożsamości cudzoziemca. Obywatelom UE wydaje się zaświadczenie o zarejestrowaniu pobytu na terytorium Polski, a członkom ich rodzin kartę pobytu członka rodziny obywatela UE. W przypadku uzyskania przez obywatela UE prawa stałego pobytu wojewoda wydaje takiemu cudzoziemcowi dokument potwierdzający to prawo, natomiast członek jego rodziny po uzyskaniu prawa stałego pobytu obowiązany jest uzyskać kartę stałego pobytu członka rodziny obywatela UE.

Tryb wydawania dokumentów ma co do zasady charakter wnioskowy, choć ustawa przewiduje także możliwość wydania niektórych dokumentów z UdSC (np. tymczasowego polskiego dokumentu podróży dla cudzoziemca zamierzającego opuścić terytorium RP lub zobowiązanego do opuszczenia tego terytorium, czy polski dokument tożsamości małoletniego cudzoziemca urodzonego na terytorium RP i przebywającego na tym terytorium bez opieki rodziców). Cudzoziemcom przebywającym na terytorium Polski tymczasowy polski dokument podróży dla cudzoziemca wydaje wojewoda właściwy ze względu na miejsce pobytu cudzoziemca. W przypadku cudzoziemca podlegającego relokacji lub przesiedleniu dokument ten wydaje się na wniosek Szefa UdSC.

Przywołane wyżej ustawy, oprócz przesłanek wymaganych do wydania określonego dokumentu określają także tryb postępowania przy ich wydawaniu i wymianie (także przy odmowie wydania i wymiany), jak również tryb i przesłanki unieważniania tych dokumentów. Najważniejsze przepisy wykonawcze dot. dokumentów wydawanych przez wojewodę (w tym także ich wzory), zawierają rozporządzenia MSW z dnia 24 sierpnia 2006 r.[475] oraz z dnia 29 kwietnia 2014 r.[476]

[475] Dz. U. z 2017 r. poz. 1916.
[476] Dz. U. z 2014 r. poz. 589.

3.3.2. Procedury realizowane wobec obywateli Unii Europejskiej

Przepisy ustawy z dnia z dnia 14 lipca 2006 r. o wjeździe na terytorium RP, pobycie oraz wyjeździe z tego terytorium obywateli państw członkowskich UE i członków ich rodzin, zezwalają cudzoziemcowi będącemu obywatelem UE[477] na wjazd do Polski na podstawie ważnego dokumentu podróży lub innego ważnego dokumentu potwierdzającego jego tożsamość i obywatelstwo. Członek rodziny obywatela UE, oprócz ważnego dokumentu podróży musi także posiadać właściwą wizę (o ile jest wymagana). Co do zasady, zarówno obywatele UE, jak też członkowie ich rodzin, bez dopełniania dodatkowych formalności mogą przebywać na terytorium Polski przez okres do 3 miesięcy.

Dla obywatela UE poszukującego pracy okres ten ulega wydłużeniu do 6 miesięcy chyba że wykaże, iż aktywnie kontynuuje poszukiwanie pracy i ma rzeczywiste szanse na zatrudnienie. Niektórzy obywatele UE mogą przebywać na terytorium Polski przez okres przekraczający 3 miesiące. Dotyczy to głównie cudzoziemców pracujących na własny rachunek, cudzoziemców posiadających wystarczające środki utrzymania siebie i rodziny (jeśli spełniają dodatkowe warunków związane z ubezpieczeniem zdrowotnym), a także niektórych kategorii studentów i osób odbywających szkolenie zawodowe oraz małżonków obywateli polskich (art. 16 ust. 1 – 4 u.w.UE).

Przepisy omawianej ustawy wprowadzają dla obywateli UE przebywających dłużej, niż 3 miesiące na terytorium RP obowiązek rejestracji pobytu, a dla członków ich rodzin obowiązek uzyskania karty pobytu członka rodziny obywatela UE (nie dotyczy to poszukujących aktywnie zatrudnienia). Wojewoda właściwy ze względu na miejsce pobytu cudzoziemca wydaje obywatelowi UE zaświadczenie o zarejestrowaniu jego pobytu we właściwym rejestrze. Dla obywateli UE przebywających na terytorium RP przez nieprzerwany okres 5 lat, ustawa przewiduje możliwość uzyskania prawa stałego pobytu. W art. 45 u.w.UE znajduje się katalog cudzoziemców, którzy po spełnieniu przewidzianych tam warunków mogą uzyskać prawo stałego pobytu przed upływem 5 lat. Dotyczy to niektórych pracowników i osób pracujących na własny rachunek.

Co do zasady przepisy ustawy rozciągają prawo do pobytu na terytorium RP także na członków rodzin przebywających z cudzoziemcem lub dołączających do niego. W tym zakresie wielokrotnie wypowiadał się TSUE, odpowiadając na pytania prejudycjalne właściwych sądów państw członkowskich. Oprócz orzeczeń cytowanych przy okazji omawiania problematyki związanej z obywatelstwem UE, można w tym miejscu przytoczyć choćby wyrok TSUE z dnia 5 czerwca 2018 r. w sprawie R. A. Coman i inni przeciwko rumuńskiemu inspektoratowi imigracyjnemu (C-673/16), czy wyrok z dnia 27 czerwca 2018 r. w sprawie Diallo przeciwko Belgii (C-246/17). Oba te orzeczenia dotyczyły wykładni przepisów wspomnianej już wcześniej dyrektywy 2004/38/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia z dnia 29 kwietnia

[477] Zob. definicję legalną obywatela UE zawartą w art. 2 pkt 3 u.w.UE.

2004 r. w sprawie prawa obywateli Unii i członków ich rodzin do swobodnego przemieszczania się i pobytu na terytorium państw członkowskich[478]. W treści obu tych orzeczeń Trybunał dokonał między innymi wykładni zawartego w cytowanej dyrektywie pojęcia „członka rodziny obywatela UE"[479].

Członek rodziny cudzoziemca będący obywatelem UE zachowuje prawo pobytu w przypadku rozwodu, unieważnienia małżeństwa, śmierci lub wyjazdu z terytorium RP cudzoziemca, któremu przysługiwało prawo pobytu na tym terytorium. W przypadku członków rodzin nie będących obywatelami UE, prawo dalszego pobytu uzależnione jest od spełnienia jednego z dodatkowych warunków, o których mowa w art. 19 ust. 2 u.w.UE. Szczególnej ochronie podlegają także dzieci cudzoziemca przebywające i uczące się lub studiujące na terytorium Polski. W przypadku śmierci lub wyjazdu rodzica będącego obywatelem UE zachowują oni prawo pobytu na czas trwania nauki lub studiów. Prawo to przysługuje także rodzicowi sprawującemu opiekę nad takim dzieckiem, bez względu na posiadane przez tego rodzica obywatelstwo (art. 19 ust. 3 u.w.UE).

Podobne zasady dotyczą uczących się lub studiujących dzieci cudzoziemców, którzy będąc obywatelami UE pracującymi uprzednio na terytorium Polski nie zachowali prawa do dalszego pobytu na tym terytorium (art. 19a u.w.UE). W takim przypadku dzieci zachowują prawo do pobytu na czas trwania nauki lub studiów, a rodzic opiekujący się takim dzieckiem – do czasu osiągnięcia przez nie pełnoletniości (chyba, że jego opieka i obecność jest wymagana do kontynuowania oraz ukończenia nauki).

W stosunku do obywateli UE (oraz członków ich rodzin), przepisy omawianej ustawy przewidują możliwość wydania decyzji w sprawie odmowy wjazdu na terytorium Polski lub odmowy wydania wizy, odmowy albo unieważnienia rejestracji pobytu lub odmowy wydania lub unieważnienia karty pobytu, odmowy wydania lub unieważnienia dokumentu potwierdzającego prawo stałego pobytu lub odmowy wydania lub unieważnienia karty stałego pobytu, a także wydalenia z terytorium Rzeczypospolitej Polskiej.

Wśród przesłanek uzasadniających wydanie takich decyzji znajdują się głównie przesłanki dotyczące zagrożenia dla obronności lub bezpieczeństwa państwa albo ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego lub zdrowia publicznego, poważnego

---

[478] Dz. Urz. UE nr L 158 z 30.04.2004 r.

[479] W sprawie R. A. Coman i in. TSUE orzekł w szczególności, że: „W sytuacji gdy obywatel Unii skorzystał ze swobody przemieszczania się, udając się do państwa członkowskiego innego niż to, którego przynależność państwową posiada, i efektywnie w nim przebywając, zgodnie z warunkami przewidzianymi w art. 7 ust. 1 dyrektywy 2004/38/WE z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawie prawa obywateli Unii i członków ich rodzin do swobodnego przemieszczania się i pobytu na terytorium państw członkowskich, oraz rozwinął lub umocnił przy tej sposobności życie rodzinne z obywatelem państwa trzeciego tej samej płci, z którym związał się poprzez małżeństwo legalnie zawarte w przyjmującym państwie członkowskim, art. 21 ust. 1 TFUE należy interpretować w ten sposób, że stoi on na przeszkodzie temu, by właściwe organy państwa członkowskiego, którego przynależność państwową posiada obywatel Unii, odmówiły prawa pobytu rzeczonemu obywatelowi państwa trzeciego z tego powodu, że prawo tego państwa członkowskiego nie przewiduje małżeństwa osób tej samej płci".
.

naruszenia przepisów ustawy (w tym głównie przepisów pobytowych), zawarcia związku małżeńskiego dla pozoru lub wydania określonej decyzji na podstawie fałszywych dokumentów lub informacji.

Przepisy ustawy wymagają, aby przy wydawaniu decyzji administracyjnych skutkujących negatywnymi konsekwencjami dla cudzoziemca lub dla członka jego rodziny, organ prowadzący postępowanie stosował zasadę proporcjonalności oraz uwzględniał wszelkie istotne okoliczności mogące mieć wpływ na jej wydanie. Zgodnie z treścią art. 70 u.w.UE do okoliczności tych zalicza się między innymi okres pobytu na terytorium RP, wiek i stan zdrowia, sytuację rodzinną i ekonomiczną, stopień integracji społecznej i kulturalnej w RP, a także stopień więzi z krajem pochodzenia. Decyzja o wydaleniu powinna opierać się wyłącznie na zachowaniu danej osoby, które stanowić winno rzeczywiste, aktualne i dostatecznie poważne zagrożenie dla interesu społecznego (art. 68a ust. 1 u.w.UE). Zasadę proporcjonalności wyłącza w takim przypadku jedynie sytuacja, w której pobyt cudzoziemca lub członka jego rodziny stanowi zagrożenie dla zdrowia publicznego. W przypadku cudzoziemca będącego obywatelem UE i przebywającego w Polsce przez okres dłuższy niż 10 lat, decyzja o wydaleniu może być wydana jedynie wyjątkowo, w przypadku, gdy jego pobyt na tym terytorium stanowi zagrożenie dla obronności lub bezpieczeństwa państwa albo bezpieczeństwa publicznego przez zagrożenie dla pokoju, ludzkości, niepodległości lub obronności Rzeczypospolitej Polskiej lub ze względu na działalność terrorystyczną (art. 68 u.w.UE). Takie same przesłanki wymagane są do wydania decyzji o wydaleniu małoletniego obywatela UE. Funkcjonują one w ustawie obok przesłanki uzasadniającej wydalenie małoletniego cudzoziemca z uwagi na jego dobro, zgodnie z przepisami Konwencji o prawach dziecka. Wydalenie małoletniego obywatela UE lub członka rodziny niebędącego obywatelem UE do kraju jego pochodzenia lub do innego państwa wykonuje się przy zachowaniu standardów określonych przepisami cytowanej wyżej Konwencji.

W decyzji o wydaleniu określa się co do zasady 31 - dniowy termin opuszczenia terytorium kraju, chyba że istnieją okoliczności przemawiające za przymusowym wykonaniem tej decyzji przez doprowadzenie obywatela UE lub członka rodziny niebędącego obywatelem UE do granicy albo do granicy państwa, do którego zostaje wydalony lub do portu lotniczego albo morskiego tego państwa. W takim przypadku można określić krótszy termin wykonania tej decyzji albo w ogóle go nie określać.

Decyzje w postępowaniach prowadzonych na podstawie przepisów cytowanej ustawy (za wyjątkiem decyzji w przedmiocie odmowy wjazdu i decyzji w sprawie wydania wizy krajowej lub wizy Schengen), wydaje wojewoda właściwy ze względu na miejsce pobytu obywatela UE, a wobec członków rodziny tego cudzoziemca – wojewoda właściwy ze względu na miejsce ich pobytu. Od decyzji wydanej przez wojewodę przysługuje odwołanie do Szefa UdSC w terminie 14 dni od daty doręczenia tej decyzji.

Przepisy Działu III ustawy o cudzoziemcach (Rozdz. 3) nakładają na wojewodę obowiązek ewidencjonowania zaproszeń, które cudzoziemcy mogą przedstawiać jako dokument potwierdzający posiadanie wymaganych środków finansowych, zarówno na

pokrycie kosztów pobytu na terytorium RP, jak też kosztów powrotu do państwa pochodzenia. Oprócz obywateli polskich zamieszkałych na terytorium RP, zaproszenia mogą także wystawiać cudzoziemcy odpowiadający wymogom pobytowym określonym w art. 49 ust. 2 pkt 1 – 2 uCudz., a także osoby prawne lub jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej mające siedzibę na terytorium Polski (pkt 3 cyt. przepisu).

W postępowaniach prowadzonych w sprawach cudzoziemców niejednokrotnie ujawniano fakt posługiwania się przez strony tych postępowań dokumentami sfałszowanymi. Sfałszowane dokumenty (w tym wizy), stanowią także w wielu przypadkach typowy *modus operandi* nielegalnych imigrantów. Na gruncie prawa karnego zachowanie polegające na posłużeniu się w postępowaniu administracyjnym fałszywym dokumentem nie zawsze skutkuje odpowiedzialnością karną osoby, która dokumentu takiego użyła[480]. W przeciwieństwie do postępowania karnego, w postępowaniu administracyjnym nie obowiązuje jednak zasada domniemania niewinności[481]. Organ administracji publicznej opiera swoje ustalenia na materiale dowodowym zgromadzonym zgodnie z obowiązującymi w tym zakresie przepisami k.p.a. Możliwe jest przy tym wykorzystanie w postępowaniu administracyjnym materiału dowodowego zgromadzonego w sprawie karnej i na odwrót, z zachowaniem właściwych przepisów prawa formalnego.

Decyzje procesowe podejmowane przez organy prowadzące postępowanie przygotowawcze nie mogą także stanowić podstawy do wznowienia postępowania administracyjnego na podstawie przepisów art. 145 § 1 i 2 k.p.a. Zarówno bowiem prokurator, jak też inny podmiot prowadzący postępowanie przygotowawcze nie jest organem mogącym w sposób wiążący stwierdzać popełnienie przestępstwa. Ustalenia dokonane w toku postępowania przygotowawczego winny zostać potwierdzone przez sąd powszechny lub inny organ, któremu przepisy szczególne wobec k.p.a. powierzają orzekanie w sprawach popełnienia przestępstwa[482]. Z drugiej jednak strony należy przypomnieć, że zgodnie z treścią art. 11 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. p.p.s.a., ustalenia wydanego w postępowaniu karnym prawomocnego wyroku skazującego co do popełnienia przestępstwa wiążą sąd administracyjny. W takim przypadku pod pojęciem „ustalenia prawomocnego wyroku" rozumieć należy ustalenia wynikające z sentencji wyroku karnego, a dotyczące wszystkich ustawowych znamion popełnionego czynu. Zgodnie z zasadą rozszerzonej prejudycjalności wyroku karnego, niedopuszczalne jest jednak ograniczanie tej prejudycjalności wyłącznie do wyroków skazujących podmiot występujący jako strona postępowania przed organami, a następnie przed sądem[483]. Może więc zaistnieć sytuacja, w której wyrok sądu karnego będzie miał istotny wpływ

[480] Np. wobec zaistnienia jednej z negatywnych przesłanek postępowania wymienionej w art. 17 § 1 k.p.k.

[481] Zob. A. Tęcza-Paciorek, *Zasada domniemania niewinności w polskim procesie karnym*, Warszawa 2012, s. 40.

[482] Zob. uzasadnienie wyroku WSA w Rzeszowie z dnia 3 marca 2010 r., II SA/Rz 983/09.

[483] Zob. uzasadnienie wyroku WSA we Wrocławiu z dnia 19 maja 2015 r., III SA/Wr 47/15.

na sytuację prawną strony postępowania administracyjnego, nawet jeśli strona ta nie będzie miała statusu oskarżonego w procesie karnym[484].

Dysponując uzyskanym przez siebie materiałem dowodowym wojewoda może zatem odmówić wpisania zaproszenia do ewidencji, nie oczekując na ostateczny wynik postępowania karnego. W takim przypadku bowiem, dla decyzji wydanej przez organ administracji istotne znaczenie ma nie tyle ustalenie samego sprawcy fałszerstwa dokumentu, ile obiektywnie stwierdzony fakt jego sfałszowania. To samo dotyczy innych dokumentów stanowiących dowód w prowadzonych postępowaniach administracyjnych.

Przepisy wykonawcze dot. wzoru zaproszenia, wzoru formularza wniosku o wpisanie zaproszenia do ewidencji zaproszeń oraz wysokości środków, które powinien posiadać zapraszający, zawiera rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych z 23 kwietnia 2014 r.[485]

Wnioski

Jak wynika z przytoczonych wyżej regulacji prawnych, kompetencje wojewody w sprawach prowadzonych wobec cudzoziemców są bardzo szerokie i obejmują głównie decyzje dotyczące różnego rodzaju zezwoleń pobytowych i odpowiadających im dokumentów oraz wiz, a także zezwoleń na pracę. Podobnie jak w przypadku czynności realizowanych przez konsula, zdecydowana większość wymienionych wyżej decyzji ma charakter związany w tym sensie, że wobec spełnienia przez cudzoziemca pozytywnych przesłanek wymaganych do uzyskania określonej decyzji i wobec niewystąpienia żadnej z przesłanek negatywnych, wojewoda wydaje określoną decyzję, uwzględniającą konkretny interes prawny cudzoziemca. Przykładem takiej regulacji jest art. 185a ust. 1 uCudz., dotyczący wydania zezwolenia na pobyt czasowy ze względu na pracę sezonową. Jeśli cudzoziemiec spełnia łącznie warunki określone w tym przepisie (ust. 1 – 5), wojewoda nie ma podstaw do odmowy udzielenia takiego zezwolenia, chyba, że istnieją inne przeszkody, nie uregulowane w cyt. przepisie.

Nieco inaczej przedstawia się sytuacja, w której konkretny przepis zawiera w swej treści pojęcia nieostre lub klauzule generalne. W takiej sytuacji, jeśli przepis przewiduje możliwość wydania określonej decyzji z wykorzystaniem konstrukcji administracyjnego uznania, wydana przez wojewodę decyzja może mieć charakter dyskrecjonalny, albowiem ocena konkretnych przesłanek uzasadniających wydanie określonej decyzji lub odmowę jej wydania, zawsze będzie nacechowana pewnym stopniem subiektywizmu. Przykładem takiej regulacji jest art. 181 ust. 1 pkt 2 uCudz., który przyznaje wojewodzie możliwość wydania cudzoziemcowi przebywającemu na terytorium Polski zezwolenia na pobyt czasowy z uwagi na „wyjątkową sytuację osobistą”. Wynik oceny takiej sytuacji warunkuje wydanie cudzoziemcowi

[484] Chodzi o sytuację, w której osoba posługująca się fałszywym dokumentem zostanie z różnych przyczyn uwolniona od odpowiedzialności karnej, choć sam fakt sfałszowania dokumentu nie będzie budził wątpliwości.
[485] Dz. U. z 2018 r. poz. 1526.

wymienionego zezwolenia, które na ostatnim etapie postępowania będzie miało z natury rzeczy charakter uznaniowy. Podobnie rzecz przedstawia się w przypadku decyzji dot. przedłużania cudzoziemcom wiz krajowych. W treści art. 82 ust. 1 i 2 uCudz. znajdują się bowiem określenia takie, jak: „ważny interes zawodowy lub osobisty", „okoliczności sprawy", czy też „z poważnych przyczyn".

W stosunku do cudzoziemców przebywających na terytorium Polski a będących równocześnie obywatelami innych państw członkowskich UE, wnikliwej oceny wymagają przede wszystkim przesłanki związane z możliwością wydawania tym cudzoziemcom decyzji o wydaleniu, na podstawie przepisów Rozdziału 5 u.w.UE. Co prawda w tego typu sprawach wojewoda współpracuje z właściwymi organami ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego, jednak nie zawsze przekazywane przez te służby informacje będą stanowiły dla wojewody czytelne przesłanki do jednoznacznej oceny sytuacji konkretnego cudzoziemca. Za przykład mogą służyć sytuacje, gdzie podstawą oceny ewentualnego zagrożenia, jakie cudzoziemiec może stwarzać dla bezpieczeństwa i porządku publicznego jest wyłącznie jego prawomocne skazanie za uprzednio popełnione na terytorium Polski przestępstwo. Sam fakt jego popełnienia i w konsekwencji skazania, nie może bowiem jednoznacznie przesądzać o konieczności jego wydalenia, zwłaszcza jeśli cudzoziemiec przebywał w Polsce legalnie przez dłuższy okres czasu, a stopień społecznej szkodliwości popełnionego przez niego czynu był nieznaczny. Tego typu okoliczności organ musi uwzględniać także w sprawach cudzoziemców będących obywatelami państw trzecich, choć w przypadku postępowań prowadzonych wobec obywateli państw Unii Europejskiej, z treści art. 68a ust 1 u.w.UE wyraźnie wynika konieczność szczególnego brania pod uwagę zawartej tam zasady proporcjonalności oraz istotnych dla zastosowania tej zasady okoliczności.

3.4. Kompetencje organów administracji publicznej w procesie kontroli cudzoziemców przebywających na terytorium Polski

3.4.1. Kontrola legalności pobytu i zatrudnienia

Czynności z zakresu kontroli legalności pobytu mogą być prowadzone przez funkcjonariuszy Straży Granicznej, Policji lub Służby Celno-Skarbowej oraz upoważnionych pracowników UdSC lub właściwego miejscowo urzędu wojewódzkiego. Podstawowymi przepisami regulującymi kontrolę legalności pobytu cudzoziemców są przepisy Działu III. uCudz. (rozdz. I), towarzyszące im przepisy wykonawcze oraz przepisy kompetencyjne ustaw regulujących działalność organów upoważnionych do kontroli. Ustawa nakłada na cudzoziemców obowiązek posiadania ważnego dokumentu podróży oraz dokumentów uprawniających do pobytu na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, jeśli są one wymagane.

Na podstawie analizy danych zawartych w tych dokumentach organy dokonujące kontroli mogą ustalić, czy cudzoziemiec wjechał legalnie na terytorium kraju i czy legalnie na terytorium tym przebywa. Z uwagi na znaczne różnice

w sposobach zabezpieczeń dokumentów podróży wydawanych przez poszczególne kraje, w razie zaistnienia wątpliwości co do ich autentyczności, organy kontroli korzystają z albumów wzorów dokumentów podróży prowadzonych w ramach wewnętrznych baz danych, jak również tych, które są powszechnie dostępne. Do takich baz zalicza się np. *Publiczny rejestr on-line autentycznych dokumentów tożsamości i dokumentów podróży „PRADO"* prowadzony przez Radę UE[486]. Informacje o użytecznych w opisanym zakresie adresach internetowych dostępne są także na stronach internetowych UdSC[487].

Zgodnie z art. 293 uCudz., organy dokonujące kontroli legalności pobytu, oprócz dokumentów podróży i dokumentów uprawniających do pobytu na terytorium RP, mają także prawo żądać okazania środków finansowych przeznaczonych na pokrycie kosztów utrzymania w trakcie pobytu na terytorium RP i podróży powrotnej do państwa pochodzenia lub zamieszkania, albo tranzytu przez terytorium Polski do państwa trzeciego. Jeżeli cudzoziemiec nie jest w stanie okazać środków pieniężnych posiadanych przy sobie w trakcie kontroli, funkcjonariusze mają prawo żądać okazania dokumentów potwierdzających możliwość uzyskania tych środków, zgodnie z prawem (np. czek podróżny, zaświadczenie o wysokości limitu na karcie kredytowej wydane przez bank, który wystawił kartę kredytową, zaświadczenie o zatrudnieniu i wysokości zarobków). W odpowiednim zakresie dotyczy to także cudzoziemców wjeżdżających na terytorium Polski oraz dokumentów potwierdzających możliwość uzyskania takich środków[488]. W przypadku obywateli państw członkowskich UE istotne znaczenie ma treść art. 7a u.w.UE. W razie braku możliwości okazania przez cudzoziemca lub członka jego rodziny dokumentu podróży lub innego dokumentu potwierdzającego tożsamość i obywatelstwo, przepis ten dopuszcza możliwość przedstawienia przez nich innego niż dokument urzędowy dowodu, pozwalającego w sposób niebudzący wątpliwości potwierdzić ich tożsamość i obywatelstwo.

W toku postępowań prowadzonych na podstawie przepisów ustawy o cudzoziemcach, funkcjonariusze SG są uprawnieni do przeprowadzania wobec cudzoziemców wywiadu środowiskowego oraz ustaleń miejsc pobytu małżonka lub innego członka rodziny cudzoziemca, a także do sprawdzenia lokalu, który cudzoziemiec wskazał jako miejsce swojego pobytu (art. 11 uCudz.)[489].

Oprócz kontroli legalności pobytu funkcjonariusze SG i pracownicy PIP są również uprawnieni do kontroli legalności zatrudnienia cudzoziemców. Czynności realizowane w tym zakresie dotyczą głównie przestrzegania przez pracodawców przepisów ustaw omówionych już w końcowej części rozdziału pierwszego.

---

[486] Internet: http://prado.consilium.europa.eu/pl/searchByIssuingCountry.html, (dostęp: styczeń 2018 r.).

[487] Internet: http://www.bip.udsc.gov.pl/informacja-w-sprawie-wzorow-dokumentow (dostęp: sierpień 2018 r.).

[488] Odpowiednie regulacje w tym zakresie zawierają rozporządzenia MSWiA: z dnia 23 lutego 2015 r. (Dz. U. z 2017 r. poz. 2122) oraz z dnia 16 kwietnia 2019 r. (Dz. U. 2019, poz. 771 i poz. 773).

[489] Rozporządzenie MSWiA z dnia 11 lutego 2015 r. w sprawie wywiadu środowiskowego przeprowadzanego przez funkcjonariuszy SG w postępowaniach prowadzonych wobec cudzoziemców (Dz. U. z 2015 r. poz. 274).

Funkcjonariusze SG dokonują kontroli zatrudnienia cudzoziemców na podstawie przepisów uSG (art. 1 ust. 2 pkt 13a i art. 10d), natomiast inspektorzy PIP na podstawie przepisów wspomnianej już ustawy o PIP (art. 10 ust. 1 pkt 4). Kontrola może dotyczyć zarówno przestrzegania przepisów dot. legalności wykonywania pracy przez cudzoziemców, jak też prowadzenia przez nich działalności gospodarczej oraz powierzania im pracy. Kontroli mogą podlegać pracodawcy, przedsiębiorcy niezatrudniający pracownika i inne instytucje, a nawet osoby fizyczne.

W przypadku stwierdzenia w toku kontroli nieprawidłowości, przebieg i wynik tej kontroli podlega udokumentowaniu w formie właściwego protokołu, którego treść określa art. 10d ust. 15 uSG. Przed podpisaniem protokołu kontrolowanemu przysługuje także prawo do zgłoszenia zastrzeżeń do ustaleń zawartych w protokole. Zastrzeżenia należy zgłosić na piśmie w terminie 7 dni od dnia przedstawienia protokołu. W przypadku odmowy podpisania protokołu przez kontrolowanego, funkcjonariusz podpisuje sporządzony protokół i pozostawia jego kopie kontrolowanemu. O nieprawidłowościach ujawnionych w trakcie kontroli funkcjonariusze SG informują właściwe organy[490]. Jeżeli w wyniku przeprowadzonej kontroli nie stwierdzono nieprawidłowości, funkcjonariusz kontrolujący sporządza notatkę służbową, zawierającą informacje, o których mowa w art. 10d ust. 16 uSG.

W tym miejscu należy jeszcze dodać, że rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 21 kwietnia 2015 r. zawiera szeroki katalog podmiotów, które z uwagi na rodzaj wykonywanej pracy lub charakter prowadzonej działalności, nie wymagają zezwolenia na pracę[491].

3.4.2. Szczególne środki administracyjne stosowane wobec cudzoziemców

Przepisy uCudz. i uCudzO. przewidują możliwość stosowania wobec cudzoziemców środków administracyjnych, których istota sprowadza się głównie do możliwości pozbawienia lub ograniczenia wolności cudzoziemca, wobec którego zachodzą przesłanki do zastosowania takich środków. Zarówno zatrzymanie cudzoziemca, jak też jego detencja w ośrodku strzeżonym lub w areszcie dla cudzoziemców należą do najbardziej dolegliwych środków administracyjnych. Z tego też powodu powinny one być stosowane w ostateczności, wobec braku możliwości zastosowania innych, ustawowo przewidzianych środków.

Zatrzymanie osoby zaliczane jest głównie do instytucji prawa karnego, ale nie tylko[492]. Biorąc pod uwagę podstawę prawną zatrzymania, ten środek przymusu stosowany wobec cudzoziemców, którzy nie są stronami innych postępowań (np. karnych), ma charakter administracyjnoprawny. Jest on bowiem realizowany zarówno na podstawie przepisów ustawy o cudzoziemcach, jak też ustawy o udzielaniu

---

[490] W zależności od rodzaju stwierdzonych nieprawidłowości organami tymi może być Zakład Ubezpieczeń Społecznych, Państwowa Inspekcja Pracy, Krajowa Administracja Skarbowa albo Policja lub prokuratura.

[491] Tekst jedn. Dz. U. z 2018 r. poz. 2273.

[492] W. Pływaczewski, G. Kędzierska, *Leksykon Policyjny*, Szczytno 2011 r., s. 374.

cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej. Regulacje zawarte w uCudz. (art. 394 i n.), zezwalają Straży Granicznej i Policji na zatrzymanie cudzoziemca, w stosunku do którego zachodzą przesłanki do wydania mu decyzji zobowiązującej go do powrotu lub w przypadku uchylania się od obowiązków określonych w tej decyzji. Czas trwania zatrzymania cudzoziemca nie może przekroczyć 48 godzin.

Na podstawie art. 398 ust. 2 uCudz. możliwe jest zastosowanie wobec cudzoziemca środków alternatywnych wobec detencji w strzeżonym ośrodku lub w areszcie dla cudzoziemców[493]. Decyzja w tym zakresie należy do dyskrecjonalnych kompetencji właściwych organów Straży Granicznej. Przed wydaniem postanowienia w zakresie zastosowania tych środków konieczne jest jednak obiektywne i wnikliwe dokonanie oceny przesłanek pozwalających na ich zastosowanie.

Jeżeli na podstawie okoliczności, o których mowa w art. 398 ust. 2 uCudz. odstąpiono od umieszczenia cudzoziemca w strzeżonym ośrodku, przesłanką zatrzymania takiego cudzoziemca może być uchylanie się od nałożonych na niego obowiązków określonych w postanowieniu o zastosowaniu wobec niego środków alternatywnych, o których mowa w treści art. 398 ust. 3 uCudz. Podobnie jak w przypadku środka przymusu w postaci zatrzymania, także celem stosowania tych środków jest zapewnienie prawidłowego toku postępowania powrotowego, a ich charakter jest bardzo zbliżony do niektórych środków zapobiegawczych stosowanych w toku postępowania karnego[494]. Na postanowienie w przedmiocie zastosowania tych środków służy zażalenie do właściwego sądu rejonowego w terminie 7 dni od dnia doręczenia postanowienia.

Jako osobie zatrzymanej cudzoziemcowi przysługują wszystkie gwarancje proceduralne przewidziane przepisami k.p.k., za wyjątkiem zakazu ponownego zatrzymania na podstawie tych samych faktów i dowodów (art. 248 § 3 k.p.k.). Jest ono bowiem dopuszczalne wobec cudzoziemca, który uchyla się od obowiązków określonych w decyzji o zobowiązaniu do opuszczenia terytorium RP albo wobec którego ujawniły się okoliczności uzasadniające przymusowe wykonanie tej decyzji (art. 329 ust. 1 lub 2 uCudz.). Oprócz gwarancji proceduralnych przysługujących każdemu zatrzymanemu, w stosunku do cudzoziemców szczególne znaczenie mają gwarancje dotyczące udziału w czynnościach tłumacza oraz zawiadomienia o zatrzymaniu właściwej placówki dyplomatycznej. Udział tłumacza w realizowanych czynnościach uzasadnia fakt nie władania przez cudzoziemca językiem polskim. Oznacza to zarówno sytuację, w której cudzoziemiec nie rozumie kierowanych do niego wypowiedzi, jak też niewystarczającą umiejętność wyrażania przez niego swych myśli

[493] Do środków tych należy: obowiązek zgłaszania się w określonych odstępach czasu do organu SG wskazanego w postanowieniu, wpłata zabezpieczenia pieniężnego w wysokości określonej w postanowieniu (nie niższej niż dwukrotność minimalnego wynagrodzenia przewidzianego w przepisach o minimalnym wynagrodzeniu za pracę), zdeponowanie dokumentu podróży organowi wskazanemu w postanowieniu albo zamieszkiwanie w miejscu wyznaczonym w tym postanowieniu.
[494] Por. wolnościowe środki zapobiegawcze, o których mowa w art. 266, art. 275 i w art. 277 k.p.k.

w języku polskim[495]. Tłumacza należy wezwać nawet wówczas, gdy osoba przesłuchująca cudzoziemca ma kwalifikacje tłumacza albo zna określony język obcy[496]. Nie ma też przeszkód, aby w szczególnych przypadkach tłumaczenie było dokonywane równocześnie przez kilku tłumaczy, np. w sytuacji gdy tłumacz języka którym posługuje się cudzoziemiec nie włada językiem polskim, ale językiem, który znany jest innemu obecnemu tłumaczowi, dysponującemu równocześnie znajomością języka polskiego[497].

Organ Straży Granicznej, w którego dyspozycji przebywa zatrzymany cudzoziemiec ma obowiązek zawiadomić o zatrzymaniu właściwego prokuratora oraz niezwłocznie wystąpić do właściwego sądu rejonowego z wnioskiem o umieszczenie tego cudzoziemca w strzeżonym ośrodku lub areszcie dla cudzoziemców albo zastosować wspomniane wcześniej środki alternatywne. W zależności od sytuacji może również wystąpić do wojewody o cofnięcie cudzoziemcowi zezwolenia na pobyt stały lub zezwolenia na pobyt rezydenta długoterminowego UE.

Od zatrzymanego cudzoziemca pobiera się odbitki linii papilarnych, które wraz z danymi cudzoziemca o których mowa w treści art. 430 ust. 6 uCudz., ewidencjonuje się w elektronicznych bazach danych, których administratorem jest Komendant Główny Policji.

Przesłanki pozwalające na administracyjne zatrzymanie cudzoziemca pozostającego w procedurze azylowej zawarte są w art. 87 uCudzO Zatrzymanie takie może być więc uzasadnione brakiem możliwości ustalenia bądź potwierdzenia tożsamości cudzoziemca lub okolicznościami wskazującymi na prawdopodobieństwo jego ucieczki w związku z prowadzoną procedurą powrotową albo procedurą związaną z przekazaniem cudzoziemca innemu państwu na mocy art. 28 rozporządzenia 604/2013[498]. Przepis ten przewiduje możliwość zatrzymania cudzoziemca, jeżeli istnieje znaczne ryzyko ucieczki danej osoby, w celu zabezpieczenia przekazania cudzoziemca do właściwego państwa członkowskiego[499], na podstawie indywidualnej oceny i tylko

---

[495] Zob. wyrok Sądu Najwyższego III KR 45/70, OSNKW 1970, nr 11, poz. 150.

[496] Zob. wyrok Sądu Najwyższego I KR 12/78, OSPiKA 1979, nr 7, poz. 142.

[497] P. Hofmański [w:] A. J. Szwarc (red.), *Przestępczość przygraniczna. Postępowanie karne przeciwko cudzoziemcom w Polsce*, Poznań 2000, str. 150.

[498] Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 604/2013 z dnia 26 czerwca 2013 r. w sprawie ustanowienia kryteriów i mechanizmów ustalania państwa członkowskiego odpowiedzialnego za rozpatrzenie wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej złożonego w jednym z państw członkowskich przez obywatela państwa trzeciego lub bezpaństwowca (Dz. Urz. UE L 180/31 z 29.06.2013r.). Rozporządzenie to, nazywane też rozporządzeniem Dublin III, poprzedzone było rozporządzeniem 343/2003 (Dz. Urz. WE L 50/1 z 25.02.2003 r.).

[499] W wyroku z dnia 19 marca 2019 r. (C-163/17), TSUE dokonał w szczególności wykładni przepisów rozporządzenia 604/2013 w kontekście możliwej ucieczki przekazywanego cudzoziemca oraz obowiązującego w takim przypadku, przedłużonego terminu przekazania (art. 29 ust. 2). Wskazał równocześnie na formalną możliwość podważenia przez cudzoziemca decyzji o przekazaniu po upływie sześciomiesięcznego terminu przewidzianego na to przekazanie, zgodnie z przysługującym mu na mocy art. 27 ust. 1 środkiem odwoławczym. W orzeczeniu tym TSUE odniósł się także do treści art. 4 KPP uznając, że przepis ten sprzeciwia się przekazaniu cudzoziemca do państwa członkowskiego UE, jeśli w przypadku przyznania ochrony międzynarodowej w tym państwie istniałoby poważne ryzyko, że osoba ta zostanie poddana nieludzkiemu lub poniżającemu traktowaniu w rozumieniu tego przepisu,

wtedy, gdy takie zatrzymanie jest proporcjonalne oraz nie można skutecznie zastosować innych, łagodniejszych środków przymusu. Podobnie jak w przypadku ustawy o cudzoziemcach, przesłanką zatrzymania mogą być także względy obronności lub bezpieczeństwa państwa lub ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego.

Zatrzymanego cudzoziemca zwalnia się niezwłocznie, jeśli w ciągu 48 godzin od chwili zatrzymania nie został on przekazany do dyspozycji sądu i nie został jednocześnie złożony wniosek o umieszczenie go w strzeżonym ośrodku lub areszcie, a także jeśli w ciągu 24 godzin od przekazania go do dyspozycji sądu nie doręczono mu postanowienia sądu o umieszczeniu w ośrodku lub w areszcie. Zwalnia się go także na polecenie sądu lub wobec ustania przyczyny zatrzymania.

Zatrzymanie cudzoziemców w trybie administracyjnoprawnym realizują najczęściej funkcjonariusze SG, w sposób określony przepisami rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 4 lutego 2020 r., które w załączniku zawiera wzór protokołu zatrzymania osoby, protokołu zatrzymania nieletniego, pouczenie o uprawnieniach osoby zatrzymanej, a także wzory protokołów pobrania wymazu ze śluzówki i nakazu doprowadzenia[500]. Wobec cudzoziemca wnioskującego o udzielenie ochrony międzynarodowej mogą być także zastosowane alternatywne środki zapewniające prawidłowy przebieg postępowania podobne do tych, jakie przewiduje ustawa o cudzoziemcach, a które wymienione są w treści art. 88 ust. 1 uCudzO Stosowanie wobec cudzoziemców środków przymusu w postaci czasowego pozbawienia wolności podlega co do zasady kontroli sprawowanej przez sądy krajowe. W przypadku niesłusznego zatrzymania lub niesłusznego umieszczenia w ośrodku detencyjnym, cudzoziemcowi przysługuje od Skarbu Państwa odszkodowanie oraz zadośćuczynienie (art. 407 ust. 1 uCudz.).

W uzasadnionych przypadkach skargę na bezprawne pozbawienie wolności może także rozpatrzyć ETPC, tak jak miało to miejsce w sprawie dwóch obywateli Libii, zatrzymanych w dniu 27 maja 1997 r.[501] W tym przypadku, pomimo nie budzącego wątpliwości nielegalnego pobytu skarżących na terytorium Polski, organy prowadzące postępowanie nie tylko nie były w stanie skutecznie doprowadzić do ich deportacji, ale też poprzez błędną ocenę stanu prawnego dopuściły do bezprawnego pozbawienia skarżących wolności ponad dopuszczalny wówczas, 90-dniowy okres detencji realizowanej w celu wykonania decyzji o wydaleniu. Okoliczności faktyczne i prawne towarzyszące temu zdarzeniu błędnie oceniła także prokuratura i sąd karny rozpatrujący zażalenie skarżących na umorzenie postępowania w sprawie bezprawnego

---

ze względu na przewidywalne warunki życia, jakie czekałyby ją jako beneficjenta tej ochrony we wspomnianym państwie członkowskim.

[500] Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 4 lutego 2020 r. w sprawie wykonywania niektórych uprawnień przez funkcjonariuszy Straży Granicznej, Dz. U. z 2020 r., poz. 187.

[501] Zob. wyrok ETPC z dnia 27 listopada 2003 r. (skarga nr 45355/99 i 45357/99, w sprawie Shamsa przeciwko Polsce, ze skargi dwóch obywateli Libii – Abdelsalama i Anwara Shamsa, o naruszenie art. 5 ust. 1 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka. Wcześniej podobny wyrok zapadł w dniu 25 czerwca 1996 r. (skarga 19776/92), w sprawie czterech obywateli Somalii (Amuur przeciwko Francji). W tym przypadku także chodziło min. o bezprawne przetrzymywanie skarżących w strefie tranzytowej lotniska Orly w Paryżu.

pozbawienia wolności. U podstaw błędnie podjętych decyzji procesowych leżało mylne przekonanie wszystkich wymienionych wyżej organów, że przetrzymywanie w tranzytowej strefie lotniska cudzoziemców nie mających formalnie prawa wjazdu na terytorium kraju (cudzoziemców niepożądanych), w tym także tych oczekujących na deportację, nie jest równoznaczne z pozbawieniem ich wolności. Tymczasem Trybunał uznał, że przetrzymywanie skarżących w strefie tranzytowej lotniska poddawało ich faktycznemu działaniu prawa polskiego, natomiast kontynuowanie wykonywania decyzji o deportacji po upływie ustawowo określonego terminu na jej wykonanie, pozbawiało władze polskie podstawy prawnej działania. W ocenie Trybunału, brak regulacji prawnych dotyczących podstaw prawnych i warunków pozbawienia cudzoziemców wolności w strefie przeznaczonej dla osób niepożądanych w celu wykonania decyzji o deportacji i po upływie ustawowego terminu wykonania takiej decyzji pozwala wnioskować, że: „ustawodawstwo polskie nie spełnia kryterium <przewidywalności prawa> w znaczeniu art. 5 ust. 1 EKPC. Postępowanie takie jest więc sprzeczne z określoną w Konwencji zasadą bezpieczeństwa prawnego, stanowiącego jeden z podstawowych elementów państwa prawa".

Środki detencyjne możliwe do zastosowania wobec cudzoziemców przebywających na terytorium Polski polegają na umieszczeniu cudzoziemca w ośrodku strzeżonym lub w areszcie dla cudzoziemców[502]. Oba te środki stosuje właściwy sąd rejonowy na wniosek organu Straży Granicznej. Przesłanki uzasadniające decyzję o umieszczeniu cudzoziemca w ośrodku strzeżonym wymienione są w treści art. 398 ust. 1 uCudz. Związane są one przede wszystkim z wydaniem cudzoziemcowi decyzji zobowiązującej go do opuszczenia terytorium RP bez określenia terminu wykonania tej decyzji lub z prawdopodobieństwem wydania takiej decyzji. Do przesłanek tych zalicza się również nieopuszczenie przez cudzoziemca terytorium RP w terminie określonym w decyzji (jeżeli natychmiastowe wykonanie tej decyzji nie jest możliwe) lub niewywiązywanie się przez cudzoziemca z obowiązków określonych w postanowieniu o zastosowaniu wobec niego środków o charakterze wolnościowym. Zgodnie z treścią art. 315 ust. 1 uCudz., termin dobrowolnego powrotu określony w decyzji powinien wynosić od 15 do 30 dni (licząc od dnia doręczenia decyzji). Terminu tego nie określa się jednak w przypadkach uzasadnionych koniecznością niezwłocznego wykonania decyzji zobowiązującej cudzoziemca do powrotu, głównie z uwagi na uzasadnione prawdopodobieństwa ucieczki cudzoziemca, jak również wówczas, gdy wymagają tego względy obronności lub bezpieczeństwa państwa lub ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego (art. 315 ust. 2 uCudz.).

Przesłanki mogące stanowić podstawę do wydania cudzoziemcowi decyzji o zobowiązaniu do opuszczenia terytorium RP zawarte są w art. 302 ust. 1 uCudz. Podobnie jak w ustawie o cudzoziemcach z dnia 13 czerwca 2003 r. przesłanki te podzielić można według kryteriów przyjętych przez J. Borkowskiego. Systematyka ta uwzględnia bowiem przesłanki samoistne i zależne od aktów organów

[502] Detencja (z łac. *detentio* 'trzymanie') – przymusowe umieszczenie osoby w zamkniętym ośrodku i pod nadzorem personelu tego ośrodka.

administracyjnych. Do przesłanek samoistnych decyzji ekspulsyjnej zaliczał on np. zagrożenie dla dóbr szczególnie chronionych (obronności lub bezpieczeństwa państwa lub ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego albo naruszenie interesu RP), jak również wydalenie po zakończeniu odbywania kary pozbawienia wolności. Przesłanki zależne od aktów administracyjnych mogły dotyczyć sytuacji, w których albo akty te nie zostały w ogóle wydane (np. wiza, dokument pobytowy, zezwolenie na osiedlenie się), albo nie zostały wykonane przez cudzoziemca (np. zobowiązanie do opuszczenia kraju), albo też nie wykonano ich w stosunku do niego (np. wpis do wykazu cudzoziemców niepożądanych na terytorium RP)[503]. Za inne kryterium podziału można też uznać źródło podstawy prawnej naruszonych przez cudzoziemca obowiązków[504].

W porównaniu z ustawą z dnia 13 czerwca 2003 r., ustawa o cudzoziemcach z 12 grudnia 2013 r. zawiera znacznie szerszy katalog przesłanek uzasadniających zobowiązanie cudzoziemca do opuszczenia terytorium RP. Wśród przesłanek skutkujących wydaniem takiej decyzji znalazły się dodatkowo przepisy dotyczące:

1) zachowań stanowiących naruszenie przepisów, których cudzoziemiec dopuścił się w przeszłości, np.: „przebywał na terytorium…", „wykonywał pracę…";
2) nie opuszczenia terytorium państw obszaru Schengen po wykorzystaniu dopuszczalnego, łącznego okresu pobytu na tym terytorium (do 180 dni), bez konieczności posiadania wizy;
3) figurowania danych cudzoziemca w SIS do celów odmowy wjazdu;
4) naruszenia przepisów dotyczących MRG;
5) zagrożenia dla zdrowia publicznego potwierdzonego badaniem lekarskim lub zagrożenia dla stosunków międzynarodowych innego państwa UE;
6) celu wjazdu lub pobytu na terytorium RP, niezgodnego z deklarowanym;
7) wydania decyzji o odmowie nadania statusu uchodźcy (także umorzenia tego postępowania) lub udzielenia ochrony uzupełniającej i nie opuszczenia terytorium RP w ustawowo przewidzianym terminie.

Bez większych zmian pozostały przesłanki dot. bezprawnego przekroczenia granicy państwowej, braku wymaganych środków finansowych, nielegalnego zatrudnienia lub prowadzenia działalności gospodarczej, zagrożenia dla obronności, bezpieczeństwa państwa lub ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego. Przesłankę związaną z zakończeniem odbywania przez cudzoziemca kary pozbawienia wolności za umyślne przestępstwo lub przestępstwo skarbowe ograniczono do przypadków skazania w RP prawomocnym wyrokiem na karę pozbawienia wolności podlegającą wykonaniu, wobec istnienia podstawy do przeprowadzenia postępowania w sprawie przekazania go za granicę w celu wykonania orzeczonej wobec niego kary. Przepisy uCudz. przewidują także przypadki, w których wydana decyzja powrotowa nie

[503] J. Borkowski [w:] J. Chlebny (red.), *Prawo o cudzoziemcach. Komentarz*, Warszawa 2006, s. 208–209.
[504] *Ibidem*, s. 209.

podlega wykonaniu (art. 330 ust. 1). Wśród nich znajdują się przesłanki związane z udzieleniem cudzoziemcowi określonego statusu (w tym uchodźcy lub pokrzywdzonego przestępstwem handlu ludźmi), odpowiedniego tytułu pobytowego (w tym zgody na pobyt ze względów humanitarnych lub zgody na pobyt tolerowany), posiadaniem określonej przepisami wizy albo orzeczonym wobec cudzoziemca zakazem opuszczania kraju[505].

Oprócz detencji realizowanej w ośrodku strzeżonym, w szczególnych przypadkach właściwy sąd rejonowy może umieścić cudzoziemca w areszcie dla cudzoziemców. Wniosek o umieszczenie cudzoziemca w takim areszcie może być uzasadniony wystąpieniem okoliczności wskazujących na ryzyko niepodporządkowania się przez cudzoziemca zasadom pobytu obowiązującym w ośrodku (art. 399 ust. 1 uCudz.). Okoliczności te mogą się ujawnić już w trakcie pierwszych czynności realizowanych wobec cudzoziemca, jak również w związku z rażącym naruszaniem przez cudzoziemca przepisów regulujących pobyt w ośrodku strzeżonym.

Szerokie regulacje dotyczące zasad, warunków i ograniczeń w stosowaniu detencji wobec cudzoziemców zawiera wiele różnych aktów prawa międzynarodowego, w tym także prawa unijnego. Wnioski płynące z analizy tych aktów sprowadzają się do kilku podstawowych dyrektyw, którymi powinny kierować się sądy i organy administracji wykonujące ustawowe zadania w tym obszarze[506]. Do najważniejszych z nich należy bez wątpienia zakaz samowolnego (arbitralnego) zatrzymania lub umieszczenia w ośrodku detencyjnym, w tym także bez podstawy prawnej wynikającej wprost z norm prawa krajowego. Stosowanie detencji dopuszczalne jest wyłącznie na podstawie orzeczeń sądów, przy zachowaniu kontroli sądowej wszystkich przypadków zatrzymywania osób.

Detencja powinna być też traktowana jako środek ostateczny, stosowany przez możliwie najkrótszy okres czasu, przy zachowaniu należytej staranności organu prowadzącego postępowanie. Istnieje także konieczność dokonywania indywidualnej oceny przesłanek detencji, co oznacza określenie zindywidualizowanego powodu jej stosowania. W przypadku osób podlegających wydaleniu, na organie prowadzącym postępowanie spoczywa obowiązek określenia realnych (przewidywalnych) perspektyw wydalenia. Cudzoziemcom poddanym detencji należy też zapewnić możliwość korzystania z wszystkich przysługujących im gwarancji proceduralnych, a warunki panujące w ośrodkach detencyjnych powinny być adekwatne do statusu osób w nich umieszczonych. Ważna jest także możliwość niezależnego monitoringu i kontroli

[505] Chodzi o środek zapobiegawczy przewidziany w art. 277 k.p.k.

[506] Do aktów prawnych regulujących zasady detencji cudzoziemców można zaliczyć min.: Powszechną Deklarację Praw Człowieka, Konwencję Genewską, Międzynarodowy Pakt Praw Politycznych i Obywatelskich, Konwencję o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności, Kartę Praw Podstawowych UE oraz dyrektywy unijne: powrotową (2008/115/WE), proceduralną (2013/32/UE) oraz recepcyjną (2013/33/UE). Istotne zalecenia zawiera również Rezolucja Zgromadzenia Parlamentarnego Rady Europy z 28 stycznia 2010 nr 1707. Zasady stosowania detencji omawia także wydany przez Radę Europy *„Podręcznik europejskiego prawa dotyczącego azylu, granic i imigracji. Edycja IV”*, dostępny na stronie internetowej: http://fra.europa.eu/sites/default/files/handbook-law-asylum-migration-borders-2nded_pl.pdf (dostęp: grudzień 2018).

detencji ze strony właściwych organów administracji, organizacji pozarządowych i sądów penitencjarnych. Szczególnie wnikliwie należy oceniać przesłanki stosowania detencji wobec osób o szczególnych potrzebach, w tym niepełnosprawnych, chorych, kobiet w ciąży i małoletnich. Wobec tych osób środki detencyjne powinny być stosowane jedynie w szczególnie uzasadnionych przypadkach oraz na podstawie przepisów wyraźnie określających przesłanki ich stosowania[507].

Jak już wspomniano w rozdziale pierwszym, ośrodki strzeżone oraz areszty dla cudzoziemców tworzy w drodze rozporządzenia minister właściwy do spraw wewnętrznych. W zdecydowanej większości są one komórkami organizacyjnymi właściwych oddziałów SG i podlegają komendantom tych oddziałów. Wyjątkiem jest ośrodek strzeżony w Białej Podlaskiej, który podlega komendantowi placówki SG utworzonej w tej miejscowości.

Właściwy sąd rejonowy może wydać postanowienie o osadzeniu cudzoziemca w strzeżonym ośrodku lub w areszcie dla cudzoziemców na okres nie dłuższy, niż 3 miesiące. Okres ten może ulec przedłużeniu na czas określony, każdorazowo nie dłuższy niż 3 miesiące, a łączny czas pobytu cudzoziemca w strzeżonym ośrodku lub areszcie nie może przekroczyć 12 miesięcy. Do okresu tego nie wlicza się okresu pobytu cudzoziemca w strzeżonym ośrodku lub w areszcie dla cudzoziemców w związku ze złożonym przez niego wnioskiem o nadanie statusu uchodźcy (art. 403 ust. 4 uCudz.). Na postanowienie sądu o umieszczeniu w strzeżonym ośrodku lub w areszcie dla cudzoziemców, jak również na postanowienie o przedłużeniu okresu pobytu w ośrodku lub w areszcie - przysługuje cudzoziemcowi zażalenie do właściwego sądu okręgowego w terminie 7 dni od dnia doręczenia postanowienia.

Regulacje związane z pobytem cudzoziemców w ośrodku strzeżonym lub areszcie dla cudzoziemców zawarte są w Rozdziale 2 Działu X uCudz. Cudzoziemca umieszczonego w ośrodku strzeżonym lub w areszcie dla cudzoziemców zwalnia się z tego ośrodka lub aresztu wobec zaistnienia przesłanek wymienionych w treści art. 406 ust. 1 lub ust. 5 uCudz.

W przypadku kiedy zatrzymanym jest małoletni cudzoziemiec bez opieki[508], Straż Graniczna zobowiązana jest wystąpić do sądu rejonowego właściwego ze względu na miejsce zatrzymania cudzoziemca z wnioskiem o umieszczenie go w placówce opiekuńczo-wychowawczej albo w strzeżonym ośrodku dla cudzoziemców. Małoletni cudzoziemcy przebywający na terytorium Polski bez opieki (jeśli nie złożyli wniosku o nadanie statusu uchodźcy), mogą być umieszczani w strzeżonym ośrodku po ukończeniu 15 roku życia.

---

[507] Przy ocenie dopuszczalności umieszczania w ośrodkach detencyjnych różnych kategorii małoletnich, w tym pozostających bez opieki lub aplikujących o przyznanie ochrony międzynarodowej, organ prowadzący postępowanie powinien przede wszystkim kierować się dobrem każdego małoletniego cudzoziemca.

[508] Zgodnie z art. 2 pkt 9a uCudzO, za małoletniego cudzoziemca bez opieki uważa się cudzoziemca, który przybywa na terytorium RP lub przebywa na tym terytorium bez opieki osób dorosłych, odpowiedzialnych za niego zgodnie z prawem obowiązującym w RP. Definicja legalna małoletniego przyjmowana jest zgodnie z przepisami prawa cywilnego - art. 10 ustawy z 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny, t.j. Dz. U. z 2019 r., poz. 1145 ze zm.

Przesłanki umieszczenia cudzoziemca pozostającego w procedurze uchodźczej w ośrodku strzeżonym albo w areszcie dla cudzoziemców zawarte są w treści wspomnianej wcześniej ustawy o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej. Sąd może postanowić o umieszczeniu cudzoziemca w strzeżonym ośrodku lub areszcie dla cudzoziemców na wniosek organu Straży Granicznej, który zatrzymał cudzoziemca, na okres do 60 dni. Okres ten może ulec przedłużeniu do 90 dni, począwszy od daty złożenia wniosku o udzielenie ochrony, jeśli cudzoziemiec złożył taki wniosek w trakcie pobytu w ośrodku strzeżonym lub w areszcie dla cudzoziemców, a zachodzi którakolwiek z przesłanek wymienionych w art. 87 ust. 1 uCudzO Okres pobytu cudzoziemca w ośrodku lub areszcie może zostać także przedłużony na czas określony, niezbędny do wykonania decyzji ostatecznej w sprawie przyznania (bądź odmowy przyznania) ochrony międzynarodowej, jeżeli nadal istnieją przesłanki uzasadniające ten pobyt. W postępowaniu prowadzonym w sprawie udzielenia ochrony międzynarodowej, łączny okres pobytu cudzoziemca w ośrodku strzeżonym lub w areszcie dla cudzoziemców nie może przekroczyć 6 miesięcy (art. 89 ust. 5 uCudzO).

Warunki, jakim powinny odpowiadać strzeżone ośrodki i areszty dla cudzoziemców określa rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 24 kwietnia 2015 r.[509] Załącznikiem do cytowanego rozporządzenia jest regulamin organizacyjno-porządkowy pobytu cudzoziemców w strzeżonych ośrodkach i aresztach dla cudzoziemców.

Nadzór penitencjarny nad ośrodkami strzeżonymi i aresztami dla cudzoziemców sprawuje właściwy miejscowo sędzia penitencjarny. Sposób i tryb sprawowania tego nadzoru określają przepisy rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 6 maja 2014 r.[510]

3.4.3. System wymiany informacji o cudzoziemcach

Obszar regulacji wynikający z przepisów ustaw kompetencyjnych organów właściwych w sprawach cudzoziemców oraz z przepisów ustaw regulujących status cudzoziemców w Polsce i w Europie ma charakter nie tylko merytorycznie złożony, ale też niezwykle dynamiczny. Przyczyn takiego stanu rzeczy należy upatrywać przede wszystkim w szybko zmieniających się realiach współczesnego świata, dla którego obecnie występujące, masowe ruchy migracyjne nie są już czymś zupełnie nowym. Dynamicznie zmieniającej się sytuacji migracyjnej muszą sprostać właściwe organy Unii Europejskiej i organy stosujące prawo w poszczególnych państwach członkowskich.

Do współczesnych zagrożeń o charakterze terrorystycznym, czy też zagrożeń ze strony międzynarodowej przestępczości zorganizowanej, dołączyć trzeba teraz także te, które mając charakter przestępstw pospolitych, powstały przede wszystkim

[509] Dz. U. z 2018 r. poz.1576.
[510] Dz. U. z 2014 r. poz. 597.

w wyniku częściowej utraty kontroli nad masowo przybywającymi do Europy imigrantami. W roku 2015 z masowym napływem imigrantów nie poradziły sobie zarówno państwa „pierwszego kontaktu", takie jak Turcja, Grecja, czy Włochy, ale też większość państw tranzytowych. Poważne problemy, głównie natury politycznej i społecznej dotknęły także państwa docelowe imigrantów, w tym głównie Niemcy[511].

W kontekście tak znacznej intensyfikacji ruchów migracyjnych, pojęcie „sekurytyzacji imigracji", dobrze znane literaturze przedmiotu jeszcze przed wypadkami z 11 września 2001 r.[512], przybrało obecnie nowy, bardzo konkretny wymiar[513]. Występowanie tych zagrożeń nie może jednak usprawiedliwiać pozaprawnych działań podejmowanych wobec imigrantów przez organy państwowe odpowiedzialne za ochronę bezpieczeństwa i porządku publicznego, ani przez organy właściwe w sprawach azylowych. Organy administracji publicznej opisane w tym rozdziale prawodawca wyposażył w szereg kompetencji ustawowych, które w wielu przypadkach przenikają się wzajemnie albo mają wobec siebie charakter prawnie komplementarny. Efektywna realizacja przyznanych tym organom uprawnień i postawionych przed nimi zadań nie jest jednak możliwa bez właściwej wymiany informacji, zarówno na szczeblu krajowym, jak też pomiędzy właściwymi organami poszczególnych państw członkowskich.

Wprowadzony nowelizacją z dnia 7 kwietnia 2017 r. dodatkowy Dział VIII a k.p.a. unormował kwestie związane z ogólnymi zasadami europejskiej współpracy administracyjnej. Współpraca ta polega głównie na wymianie informacji pomiędzy właściwymi, polskimi i europejskimi organami administracji publicznej. Oprócz udzielania informacji o okolicznościach faktycznych i prawnych danej sprawy, współpraca ta obejmuje także w razie potrzeby wykonywanie stosownych czynności procesowych w ramach pomocy prawnej.

Decyzje wydawane na każdym etapie dopuszczenia cudzoziemca na terytorium RP, jak też decyzje wydawane już w trakcie jego pobytu na tym terytorium, wymagają najczęściej przeprowadzenia szeregu ustaleń, których podstawą są informacje zawarte w krajowych, lub unijnych bazach danych. Unia Europejska, dostrzegając potrzebę wsparcia współpracy państw członkowskich w obszarze wymiany informacji migracyjnych, doprowadziła w 1992 roku do powstania Centrum Informacji, Dyskusji i Wymiany do spraw Przekraczania Granic i Imigracji (CIREFI)[514].

---

[511] Chodzi przede wszystkim o wydarzenia, które miały miejsce w noc sylwestrową z 2015/2016 r. w Kolonii, Hamburgu i Stuttgarcie, w trakcie których imigranci atakowali kobiety, przy pasywnej postawie policji.

[512] Więcej na temat pojęcia sekurytyzacji zob.: I. Wróbel, *Wspólnotowe prawo imigracyjne*, Warszawa 2008,
s. 11-12 oraz Ł. Fijałkowski, *Teoria sekurytyzacji i konstruowanie bezpieczeństwa*, Przegląd strategiczny 2012/1, s. 149 i n.

[513] O zagrożeniach terrorystycznych w Polsce i w Europie, związanych z napływem uchodźców zob. min. T. Wróblewski [w:] K. Laskowska (red.), Oblicza współczesnej przestępczości zorganizowanej, Białystok 2014, s. 320-328.

[514] Więcej na temat zadań CIREFI oraz systemu wczesnego ostrzegania dla celów przekazywania informacji o nielegalnej imigracji i ułatwiających ją sieciach przestępczych [w:] I. Wróbel, *Wspólnotowe*

Decyzją Rady nr 2008/381/WE z 14 maja 2008 r., po kilkuletnich przygotowaniach poprzedzonych wprowadzeniem do europejskiego porządku prawnego takich aktów prawnych, jak choćby decyzja Rady nr 2005/267/WE z dnia 16 marca 2005 r. ustanawiająca bezpieczną internetową sieć informowania i koordynacji dla służb imigracyjnych państw członkowskich[515], czy przytaczanego już wcześniej rozporządzenia (WE) nr 862/2007 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 11 lipca 2007 r. w sprawie statystyk Wspólnoty z zakresu migracji i ochrony międzynarodowej, powstała Europejska Sieć Migracyjna (ESM)[516]. Jej podstawowym zadaniem jest zaspokajanie zapotrzebowania instytucji Wspólnoty oraz zapotrzebowania organów i instytucji państw członkowskich na informacje o migracji i azylu poprzez dostarczanie aktualnych, obiektywnych, wiarygodnych i porównywalnych informacji o migracji i azylu, które mogą być przydatne w kształtowaniu polityki UE w tych dziedzinach. Jedną z najważniejszych instytucji wprowadzonych decyzją o utworzeniu ESM jest wprowadzenie krajowych punktów kontaktowych, w skład których wchodzą eksperci z poszczególnych państw członkowskich.

Uwzględniając konieczność właściwej ochrony zewnętrznej granicy UE i dostrzegając potrzebę zintegrowanego zarządzania ochroną tej granicy w sposób zapewniający jednolity i wysoki poziom jej kontroli, rozporządzeniem Rady nr (WE) 2007/2004 z dnia 26 października 2004 r. powołano Europejską Agencję Zarządzania Współpracą Operacyjną na Zewnętrznych Granicach Państw Członkowskich UE (FRONTEX)[517]. Do podstawowych zadań Agencji należy koordynacja współpracy operacyjnej między państwami członkowskimi w dziedzinie zarządzania granicami zewnętrznymi. Wspomaga również państwa członkowskie w procesie szkolenia funkcjonariuszy straży granicznych, w sytuacjach wymagających zwiększonej pomocy technicznej i operacyjnej na granicach zewnętrznych oraz w organizowaniu wspólnych działań dotyczących powrotów. Przeprowadza także analizy ryzyka dot. sytuacji migracyjnej na granicach zewnętrznych UE.

Dostrzegając potrzebę wzmocnienia współpracy w obszarze procedur azylowych oraz uwzględniając konieczność systematycznego wspierania państw członkowskich w realizowaniu ich międzynarodowych i europejskich zobowiązań azylowych, na mocy rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 439/2010 z 19 maja 2010 r. powstał Europejski Urząd Wsparcia w dziedzinie Azylu (*European Asylum Support Office - EASO)*[518]. Jednym z najważniejszych zadań tej agencji jest bezpośrednie wsparcie operacyjne, udzielane państwom członkowskim, których systemy azylowe i systemy przyjmowania znajdują się pod szczególną presją. W takich sytuacjach EASO

---

prawo…, op. cit.,
s. 143-144.

[515] Dz. Urz. UE L 83 z 1.04.2005 r.

[516] Dz. Urz. UE L 131/7 z 21.05.2008 r.

[517] Dz. Urz. UE L 349/1 z 25.11.2004 r.

[518] Dz. Urz. UE L 132/11 z 29.05.2010 r. Powstanie EASO poprzedziło utworzenie podczas szczytu Rady Europejskiej w Tampere w 1999 r. Wspólnego Europejskiego Systemu Azylowego (WESA). Rozporządzenie w sprawie EASO weszło w życie 19 czerwca 2010 r., a rok później oficjalnie zainaugurowano działalność EASO na Malcie, gdzie do tej pory mieści się siedziba tego urzędu.

udziela wsparcia zarówno poprzez gromadzenie i analizę informacji istotnych dla podejmowania konkretnych decyzji azylowych, jak też poprzez działania koordynacyjne i pomoc techniczną realizowaną przez powołane w tym celu zespoły wsparcia, których działanie określają specjalnie opracowane w tym celu plany operacyjne. Wiele uwagi agencja poświęca także mechanizmom wczesnego ostrzegania, gotowości i zarządzania kryzysowego w sytuacjach nagłego napływu imigrantów. Bardzo istotnym obszarem działalności EASO jest także gromadzenie informacji o krajach pochodzenia imigrantów. Informacje te są niezwykle przydatne w procesie podejmowania właściwych decyzji w przedmiocie udzielania imigrantom ochrony międzynarodowej. Agencja podejmuje także działania ułatwiające przesiedlanie uchodźców z krajów trzecich do UE przez państwa członkowskie. Współpracuje w tym zakresie z UNHCR oraz Międzynarodową Organizacją ds. Migracji (IOM)[519].

W kontekście zagrożeń związanych z nielegalną imigracją ważne miejsce zajmuje europejski system nadzorowania granic EUROSUR, utworzony na mocy rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1052/2013 z dnia 22 października 2013 r.[520] Zgodnie z treścią art. 1 cytowanego rozporządzenia, system EUROSUR ustanawia wspólne ramy wymiany informacji i współpracy między państwami członkowskimi a agencją FRONTEX, służące poprawie znajomości sytuacji i zwiększeniu zdolności reagowania na granicach zewnętrznych państw członkowskich Unii. Działania te mają służyć wykrywaniu i zwalczaniu nielegalnej imigracji i przestępczości transgranicznej oraz zapobieganiu tym zjawiskom, a także przyczyniać się do zapewnienia ochrony i ratowania życia migrantów.

Polskie organy administracji publicznej prowadzące postępowania w sprawach cudzoziemców korzystają oczywiście zarówno z krajowych, jak też w odpowiednim zakresie, z europejskich baz danych. Zobowiązane są także ustawowo do prowadzenia właściwych rejestrów. Na podstawie przepisów Działu IV uCudzO rejestry takie prowadzi zarówno Straż Graniczna, jak też Szef UdSC i Rada – każdy w zakresie swojego działania. Znacznie więcej przepisów normujących zasady prowadzenia rejestrów, ewidencji i wykazu cudzoziemców zawierają przepisy Działu X uCudz. W zakresie określonym przez tę ustawę, podmiotami zobowiązanymi do prowadzenia właściwych rejestrów są: konsul, komendant oddziału Straży Granicznej, komendant placówki Straży Granicznej, Komendant Główny Straży Granicznej, wojewoda, minister właściwy do spraw zagranicznych oraz Szef Urzędu.

Niewątpliwie jednym z najważniejszych wykazów prowadzonych przez Szefa UdSC jest wykaz cudzoziemców, których pobyt na terytorium RP jest niepożądany. Kategorie cudzoziemców, których dane podlegają umieszczeniu w wykazie zawierają przepisy art. 435 ust.1 uCudz. Wśród podmiotów mogących przekazywać Szefowi UdSC wnioski w przedmiocie umieszczenia danych cudzoziemca w wykazie (oprócz sądów i prokuratur), znajdują się także centralne organy służb ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego (w tym Szefowie AW i ABW), Szef Krajowej Administracji

[519] Internet: www.iom.int oraz poland.iom.int (dostęp: marzec 2016 r.).
[520] Dz. Urz. UE L 295/11 z 6.11.2013 r.

Skarbowej, Minister Obrony Narodowej, minister właściwy do spraw zagranicznych i minister właściwy do spraw finansów publicznych, a także Prezes Instytutu Pamięci Narodowej – Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu i wojewodowie (art. 440 ust. 1 i art. 441 ust. 1 uCudz.).

W ustawowo określonych przypadkach Szef UdSC dokonuje wpisu danych cudzoziemca do wykazu, na okres odpowiadający przesłankom leżącym u podstaw dokonania tego wpisu, zgodnie z zasadami określonymi w art. 438 ust. 1 uCudz. Ustawa o cudzoziemcach zawiera także przepisy regulujące zakres prowadzonego przez Szefa UdSC krajowego zbioru rejestrów, ewidencji i wykazu w sprawach cudzoziemców, czyli tzw. „Systemu Pobyt" (art. 449 uCudz.) oraz centralnego rejestru wizowego, prowadzonego przez ministra właściwego do spraw zagranicznych, obejmującego dane z rejestrów prowadzonych przez tego ministra i rejestrów prowadzonych przez konsulów (art. 449a ust. 1 uCudz.). Katalog podmiotów uprawnionych do uzyskiwania danych przetwarzanych w krajowym zbiorze rejestrów zawarty jest w treści art. 450 ust. 1 i 2 uCudz. Podmioty w nim wymienione mogą uzyskiwać te dane wyłącznie w zakresie niezbędnym do realizacji ich ustawowych zadań i na podstawie wniosku, którego wzór określa rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych z 18 kwietnia 2014 r. [521] Tryb i sposób przydzielania, zmiany i cofania uprawnień do dostępu do krajowego zbioru rejestrów, ewidencji i wykazu w sprawach cudzoziemców za pomocą urządzeń telekomunikacyjnych oraz wzór upoważnienia do dostępu do krajowego zbioru rejestrów, ewidencji i wykazu w sprawach cudzoziemców oraz wykorzystywania danych z tego rejestru określa rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych z 28 kwietnia 2014 r.[522]

Oprócz ustawowo określonych zbiorów danych, organy administracji publicznej wykonujące czynności w postępowaniach prowadzonych wobec cudzoziemców dysponują dodatkowo własnymi bazami danych, wykorzystywanymi nie tylko w toku procedur administracyjnych, ale również trakcie prowadzenia innych postępowań, nie wyłączając postępowań karnych[523]. Do najważniejszych zbiorów danych utworzonych przez SG i mających bezpośrednie zastosowanie w procedurach realizowanych wobec cudzoziemców można między innymi zaliczyć: Zintegrowane Systemy Ewidencji (ZSE), wykorzystywane w toku kontroli granicznej, system „Odprawa SG", Rejestr Cudzoziemców, w tym Wizową Aplikację Konsultacyjną i Rejestr Akt Cudzoziemców, Platformę Wymiany Informacji (PWI) oraz System Obsługi Cudzoziemców (SOC). Wśród zbiorów informacji dotyczących cudzoziemców, a udostępnionych Straży Granicznej lub Komendantowi Głównemu SG przez inne podmioty wymienić należy przede wszystkim wspomniane już systemy SIS i VIS oraz system EURODAC. Sposób udostępniania przez Straż Graniczną właściwym organom państwowym gromadzonych

[521] Dz. U. z 2014 r. poz. 519.
[522] Dz. U. z 2014 r. poz. 562.
[523] W przypadku SG to dane gromadzone między innymi zgodnie z przepisami zarządzenia nr 1 Komendanta Głównego SG z 2 stycznia 2015 r. w sprawie sposobu i trybu gromadzenia i przetwarzania informacji z zakresu ochrony granicy państwowej, kontroli ruchu granicznego oraz zapobiegania i przeciwdziałania nielegalnej migracji (Dz. Urz. KGSG z 2015 r. poz. 1 ze zm.).

i przetwarzanych informacji z zakresu ochrony granicy państwowej, kontroli ruchu granicznego, zapobiegania i przeciwdziałania nielegalnej migracji określa zarządzenie nr 63 Komendanta Głównego SG z 24 sierpnia 2015 r.[524]

Niezwykle obszerny zakres informacji przetwarzanych w opisanych wyżej zbiorach i tak stanowi jedynie ułamek wszystkich tych danych, które mogą dotyczyć zarówno cudzoziemców aplikujących o wjazd do strefy Schengen, jak też przebywających już w tej strefie. Trzeba bowiem zaznaczyć, że nie mniejszą ilość informacji zawierają zbiory danych tworzone dla potrzeb organów ścigania i wymiaru sprawiedliwości, zarówno na szczeblu krajowym, jak też międzynarodowym. Najczęściej nie są one jednak tworzone według kryterium obcokrajowości, lecz według kryteriów odpowiadających konkretnym potrzebom procesu karnego. Według tych kryteriów funkcjonują systemy informacyjne Europolu, a na szczeblu krajowym podległe Komendantowi Głównemu Policji Krajowe Centrum Informacji Kryminalnych działające na podstawie ustawy z dnia 6 lipca 2001 r. o gromadzeniu, przetwarzaniu i przekazywaniu informacji kryminalnych.

Zakres i ilość informacji gromadzonych i przetwarzanych w systemach informatycznych powoduje, że potencjalna możliwość ich poważnego uszkodzenia lub przynajmniej czasowego zawieszenia jest wysoka. Abstrahując od czysto informatycznych aspektów działania tych systemów warto też podkreślić, że skutkiem przetwarzania zawartych w tych systemach danych jest często istotna zmiana sytuacji prawnej cudzoziemca. Mogą się przy tym zdarzać sytuacje związane z brakiem możliwości potwierdzenia „trafienia" w systemie lub sytuacje, w których pozytywny wynik sprawdzenia jest skutkiem nie wycofania z systemu nieaktualnego już wpisu. Taki stan rzeczy może w praktyce skutkować np. nieuzasadnionym przerwaniem podróży cudzoziemcowi, jego zatrzymaniem, czy np. poddaniem go szczegółowej kontroli. Istotnym zagrożeniem związanym z funkcjonowaniem omawianych systemów jest zatem ryzyko wynikające z bezkrytycznego ich użytkowania i przypisywania im waloru nieomylności. Z tych też powodów niezwykle ważne jest systematyczne monitorowanie skuteczności działania opisywanych tu systemów oraz kompleksowa ocena ich funkcjonowania[525].

Wnioski

Decyzje wydawane w sprawach cudzoziemców, będące skutkiem przeprowadzonych wobec nich czynności kontrolnych, wykonywanych zarówno w ramach kontroli legalności pobytu, jak też kontroli zatrudnienia, w większości przypadków mają charakter decyzji związanych. Ewidentne naruszenie przepisów pobytowych lub przepisów regulujących zatrudnienie cudzoziemców na terytorium Polski skutkuje bowiem na ogół ściśle określonymi w ustawie konsekwencjami prawnymi, które zazwyczaj pozostają poza procesem decyzyjnym organu

[524] Dz. Urz. KGSG z 2015 r. poz. 55.

[525] Por. zadania Centralnego Organu Technicznego Krajowego Systemu Informatycznego Policji, internet: link dostępny na stronie KGP http://bip.kgp.policja.gov.pl/ (dostęp: październik 2018 r.).

prowadzącego postępowanie. Taki właśnie charakter mają przepisy zawarte w art. 302 ust. 1 uCudz., zawierające przesłanki wydania cudzoziemcowi decyzji zobowiązującej go do powrotu. Jednoznacznie przesądza o tym użyte przez ustawodawcę w treści cyt. przepisu sformułowanie, że (w przypadku zaistnienia wymienionych w ustawie przesłanek), decyzję taką „wydaje się".

Inaczej jednak przedstawia się sytuacja z procedurami mającymi na celu zapewnienie prawidłowego toku postępowania. Do kategorii środków administracyjnych służących temu celowi zalicza się przede wszystkim zatrzymanie w trybie administracyjnym oraz umieszczenie cudzoziemca w ośrodku strzeżonym albo w areszcie dla cudzoziemców. O ile zatrzymanie osoby należy do kompetencji Straży Granicznej lub Policji, o tyle środki o charakterze detencyjnym stosuje wobec cudzoziemca właściwy sąd rejonowy, na wniosek właściwego organu Straży Granicznej. Zarówno zatrzymanie, jak też środki detencyjne należą do najbardziej dotkliwych środków administracyjnych stosowanych wobec cudzoziemców i z tego też powodu powinny być stosowane w ostateczności, z zachowaniem zasady proporcjonalności i wszystkich, przysługujących cudzoziemcowi gwarancji proceduralnych.

W zakresie dyskrecjonalnych kompetencji organu leżą natomiast uprawnienia do stosowania środków administracyjnych alternatywnych względem zatrzymania lub detencji. Należy jednak przypuszczać, że faktyczny zakres stosowania tych środków jest ograniczony. Pomijając bowiem sytuacje, w których zastosowanie takich środków nie będzie możliwe z przyczyn niezależnych od organu, w wielu przypadkach niezastosowanie takiego środka może po prostu wynikać z obawy o jego należytą skuteczność.

Jednym z najważniejszych czynników decydujących o skuteczności i merytorycznej poprawności działań podejmowanych przez organy administracji w ramach prowadzonych postępowań jest posiadanie przez te organy odpowiednich informacji o okolicznościach istotnych dla wydawanego w danej sprawie rozstrzygnięcia. W przypadku postępowań prowadzonych w sprawach cudzoziemców szczególnie ważne mogą być informacje będące również w dyspozycji organów administracji innych państw. Z tego też powodu efektywna wymiana informacji pomiędzy organami tak krajowymi, jak też organami innych państw, w tym głównie unijnych, wymaga odpowiednich regulacji prawnych oraz narzędzi umożliwiających taką wymianę. Obecne regulacje prawne (także te wprowadzone nowelizacją k.p.a. z 2017 r.), umożliwiają taką współpracę, która jednak w pierwszej kolejności (zwłaszcza w toku wjazdowej kontroli granicznej na granicach zewnętrznych), opiera się o już wcześniej funkcjonujące systemy wymiany informacji i bazy danych, takie jak choćby wykaz cudzoziemców, których pobyt na terytorium RP jest niepożądany, system SIS i VIS oraz bazy danych będące w dyspozycji organów SG („Pobyt", „Odprawa", „ZSE" i inne). W zależności od potrzeb, w sprawach prowadzonych wobec cudzoziemców mogą być także wykorzystywane dane zawarte w systemach będących w dyspozycji Policji i innych organów ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego.

3.5. Ustawowe formy ochrony cudzoziemców w Polsce

3.5.1. Ochrona cudzoziemców przed wydaleniem

Pomimo zaistnienia okoliczności uzasadniających wydanie cudzoziemcowi decyzji powrotowej, w treści art. 303 ust. 1 uCudz. zawarte zostały przesłanki umożliwiające odstąpienie od wydania takiej decyzji. Część z nich oparta jest o przepisy właściwych umów readmisyjnych, które w przypadku bezprawnego przekroczenia przez cudzoziemca granicy państwowej umożliwiają jego niezwłoczne przekazanie do państwa trzeciego lub właściwego państwa UE. W takim przypadku wszczynanie procedury powrotowej jest bezprzedmiotowe, tym bardziej że umowy readmisyjne przewidują często uproszczony tryb wzajemnego przekazywania osób[526]. Pozostałe przesłanki związane są z posiadanym przez cudzoziemca statusem prawnym lub tytułem pobytowym. Ich wprowadzenie do ustawy jest logiczną konsekwencją rozwiązań uniemożliwiających wydalenie cudzoziemca, któremu władze polskie lub władze innego państwa obszaru Schengen udzieliły już określonego zezwolenia pobytowego lub wizy, albo któremu nadano wcześniej określony status prawny.

W grupie cudzoziemców korzystających z ochrony przed wydaleniem na podstawie takich przesłanek znajdują się w szczególności cudzoziemcy posiadający status uchodźcy lub status osoby pokrzywdzonej przestępstwem handlu ludźmi oraz cudzoziemcy, którym udzielono zgody na pobyt stały lub na pobyt rezydenta długoterminowego UE. W grupie tej znajdują się także cudzoziemcy o szczególnym statusie prawnym. Wydanie im decyzji o charakterze ekspulsyjnym uniemożliwia bowiem nie tyle sytuacja prawna związana z ich pobytem na terytorium Polski, co brak możliwości realizacji decyzji powrotowej wobec obiektywnie istniejących przesłanek o charakterze prawnym lub faktycznym.

Przesłanki o charakterze prawnym związane są przede wszystkim z okolicznościami uzasadniającymi ochronę najważniejszych praw człowieka gwarantowanych prawem międzynarodowym, w tym głównie przepisami EKPC i KPD[527]. Niedopuszczalne jest zatem zobowiązanie cudzoziemca do powrotu, jeśli wskutek wykonania tej decyzji w państwie przyjmującym prawa te byłyby zagrożone. Dla tej kategorii cudzoziemców wprowadzono instytucję zgody na pobyt ze względów humanitarnych (art. 348 uCudz.) oraz regulowany wcześniej przepisami uCudzO – pobyt tolerowany (art. 351 uCudz.). Umieszczenie obu tych instytucji w rozdziale dotyczącym zobowiązania cudzoziemca do powrotu uzasadnione jest zatem ich specyficznym charakterem, albowiem można je zastosować wyłącznie w toku postępowań powrotowych.

---

[526] Zob. postanowienia zawarte w Decyzji Rady 2007/341/WE z dnia 19 kwietnia 2007 r. dotyczącej zawarcia umowy o readmisji między Wspólnotą Europejską a Federacją Rosyjską (Dz. Urz. UE L 129/38 z 17.05.2007 r.).

[527] Szerzej na temat zakazu wydalania cudzoziemca ze względu na regulacje zawarte w EKPC zob. J. Chlebny [w:] J. Chlebny (red.), *Prawo o cudzoziemcach…, op. cit.,* s. 21.

Ustalenie, czy w indywidualnej sprawie istnieją przesłanki do wydania wymienionych wyżej zezwoleń odbywa się najczęściej na podstawie danych uzyskanych przez organ prowadzący postępowanie w toku wymiany informacji, zarówno z krajowymi organami ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego, jak też ich zagranicznymi odpowiednikami. Należy również podkreślić, że ustawodawca tworząc w treści art. 348 ust. 1 uCudz. katalog przesłanek pozwalających na udzielenie cudzoziemcowi zgody na pobyt ze względów humanitarnych posłużył się trybem przypuszczającym („zagrożone byłoby", „mógłby zostać poddany", „mógłby być zmuszony"). Oznacza to zatem, że dla zaistnienia tych przesłanek wystarczającym jest, aby zagrożenie dóbr prawnie chronionych, o których mowa w tym przepisie miało jedynie potencjalny charakter. Z całą pewnością jednak w dostatecznym stopniu powinno ono zostać uprawdopodobnione w toku prowadzonego w danej sprawie postępowania.

W przypadku postępowania prowadzonego w sprawie udzielenia zgody na pobyt ze względów humanitarnych organ musi także ocenić, czy ewentualnie istniejące podstawy uzasadniające odmowę udzielenia tej zgody faktycznie oparte są na „poważnych podstawach". Prawodawca nie posłużył się w tym przypadku pojęciami znanymi doktrynie prawa karnego, czyli pojęciem „uzasadnionego podejrzenia", ani nawet „uzasadnionego przypuszczenia" popełnienia przez cudzoziemca jednego z wymienionych w przepisie czynów. Ocena „powagi" istniejących przesłanek negatywnych powinna zatem uwzględniać przede wszystkim wiarygodność źródła uzyskanej informacji, aktualność tej informacji, a nade wszystko stopień przewidywanego zagrożenia interesu publicznego w kontekście przypisywanych cudzoziemcowi zachowań.

Podobnie wygląda problem z interpretacją kryterium naruszenia praw dziecka w sposób „istotnie zagrażający" jego rozwojowi psychofizycznemu. Może ona na przykład wymagać zasięgnięcia opinii specjalisty (psychologa lub pedagoga). Niełatwo również ocenić przesłanki związane z naruszeniem prawa do życia rodzinnego lub prywatnego. Wykładnia literalna art. 8 EKPC wskazuje, że ingerencja w sferę życia rodzinnego lub prywatnego jest możliwa wyjątkowo i w ściśle określonych przypadkach[528].

Jak zwykle w takich przypadkach, nieostry charakter przesłanek wymienionych w tym przepisie wymaga od organu prowadzącego postępowanie właściwego, zgodnego ze stanem faktycznym i prawnym, zdekodowania ich znaczenia w konkretnej sprawie, w oparciu o rzetelnie zgromadzony i prawidłowo oceniony materiał dowodowy.

W ramach procedury udzielania cudzoziemcowi ochrony międzynarodowej niemożliwe jest obecnie wydanie zarówno orzeczenia zobowiązującego cudzoziemca do powrotu, jak też zgody na pobyt ze względów humanitarnych lub zgody na pobyt tolerowany.

[528] Możliwość taka istnieje w szczególności wówczas, gdy przemawiają za tym względy bezpieczeństwa państwowego lub publicznego, dobrobyt gospodarczy kraju, ochrona porządku i zapobieganie przestępstwom, ochrona zdrowia lub moralności lub ochrona praw i wolności innych osób.

Odrębną przesłanką o charakterze formalno-prawnym umożliwiającą udzielenie cudzoziemcowi zgody na pobyt tolerowany jest także sytuacja, w której zobowiązanie cudzoziemca do powrotu może nastąpić do państwa, do którego wydanie go jest niedopuszczalne na mocy orzeczenia sądu albo z uwagi na rozstrzygnięcie Ministra Sprawiedliwości w przedmiocie odmowy wydania cudzoziemca[529]. Obiektywną przesłanką o charakterze faktycznym uzasadniającą udzielenie cudzoziemcowi zgody na pobyt tolerowany jest przesłanka sprowadzająca się do zaistnienia przeszkód uniemożliwiających przymusowe wykonanie decyzji powrotowej. Przeszkody te muszą jednak być niezależne zarówno od organu właściwego do wykonania decyzji, jak też cudzoziemca wobec którego decyzja powrotowa może być wydana.

W decyzji o udzieleniu cudzoziemcowi zgody na pobyt tolerowany określa się obowiązek cudzoziemca do zgłaszania się w określonych terminach do organu wskazanego w decyzji lub właściwego ze względu na miejsce aktualnego pobytu cudzoziemca, jak też obowiązek informowania tego organu o każdej zmianie swojego miejsca zamieszkania.

Cudzoziemcowi, któremu udzielono zgody na pobyt ze względów humanitarnych wydaje się kartę pobytu, natomiast cudzoziemcowi któremu udzielono zgody na pobyt tolerowany – dokument o nazwie „pobyt tolerowany". Dokument ten w okresie swojej ważności potwierdza tożsamość cudzoziemca podczas jego pobytu na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej. Nie potwierdza jednak obywatelstwa cudzoziemca ani nie uprawnia go do przekroczenia granicy. Organami ustawowo upoważnionymi do udzielania obu wymienionych tytułów pobytowych (także odmowy ich udzielenia lub ich cofnięcia), są właściwi komendanci oddziałów SG lub komendanci placówek SG, zaś organem wyższego stopnia w rozumieniu k.p.a. – Szef UdSC.

Decyzje wydawane w sprawach udzielenia cudzoziemcowi zgody na pobyt ze względów humanitarnych i zgody na pobyt tolerowany nie są decyzjami o charakterze dyskrecjonalnym. Jeśli bowiem zostaną spełnione pozytywne przesłanki udzielenia takich zezwoleń i równocześnie nie zaistnieją przesłanki uzasadniające odmowę ich udzielenia, właściwy organ Straży Granicznej zobowiązany jest do ich wydania.

Szczególny charakter przesłanek pozytywnych tych zezwoleń wymaga przy tym, aby właściwe organy SG dysponowały informacjami o aktualnej sytuacji w kraju pochodzenia cudzoziemca, mogącej mieć wpływ na istnienie wcześniej wspomnianych zagrożeń.

W przypadku państw objętych konfliktem zbrojnym lub państw o niestabilnej sytuacji społeczno-politycznej nie jest to zadanie łatwe. Z tego też powodu, zarówno w odpowiednich strukturach Straży Granicznej, jak też UdSC funkcjonują komórki organizacyjne, których głównym zadaniem jest pozyskiwanie, gromadzenie i przetwarzanie informacji o krajach, w których istnieje ryzyko nieprzestrzegania

[529] Chodzi o przepisy działu XIII. k.p.k. dotyczące postępowania w sprawach karnych ze stosunków międzynarodowych, zawarte w szczególności w rozdziale 65 i 65b k.p.k.

chronionych prawem międzynarodowym praw człowieka. Nie daje to jednak gwarancji, że do czasu wydania przez organ określonej decyzji w sprawie konkretnego cudzoziemca sytuacja ta nie ulegnie istotnej zmianie. Z tego też powodu niemożliwe było opisanie przesłanek uzasadniających udzielenie tych zezwoleń w sposób inny, niż tylko z użyciem trybu warunkowego.

3.5.2. Wszczęcie postępowania w sprawie udzielenia azylu i ochrony międzynarodowej cudzoziemców

Ustawa o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej przewiduje cztery formy ochrony cudzoziemców. Trzy z nich, tj. status uchodźcy, ochrona uzupełniająca i ochrona czasowa, mają charakter ochrony międzynarodowej. Jak już wcześniej wspomniano, odrębną instytucją prawa międzynarodowego jest azyl, którego zasady udzielania także określa wymieniona wyżej ustawa. Nowela tej ustawy uchwalona 10 września 2015 r.[530] dokonuje między innymi wdrożenia do polskiego porządku prawnego przepisów wspomnianej już wcześniej dyrektywy proceduralnej (2013/32/UE) oraz dyrektywy recepcyjnej (2013/33/UE).

Przepisy ustawy pozostają też w zgodzie z regulacjami przywoływanego już wcześniej rozporządzenia 604/2013 (Dublin III). Wymienione wyżej akty stanowią integralną część Wspólnego Europejskiego Systemu Azylowego II generacji. Rozporządzenie 604/2013 w treści art. 17 zawiera tzw. klauzule dyskrecjonalne, mające na celu stworzenie każdemu państwu członkowskiemu formalnej możliwości podjęcia suwerennej decyzji w przedmiocie rozpatrzenia wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej nawet wówczas, gdy za rozpatrzenie tego wniosku nie jest odpowiedzialne na podstawie kryteriów zawartych w tym rozporządzeniu.

Z uwagi na złożoną materię przywołanego wyżej rozporządzenia, a także na fakt, iż w praktyce regulacje w nim zawarte niejednokrotnie stanowiły przedmiot sporów pomiędzy poszczególnymi państwami członkowskimi UE, regulacje w nim zawarte wielokrotnie były przedmiotem wykładni dokonywanej przez TSUE[531].

---

[530] Dz. U. z 2015 r. poz. 1607.

[531] W wyroku z dnia 4 października 2018 r. (sprawa C-56/17) Trybunał badał procedurę uchodźczą realizowaną przez władze bułgarskie wobec B. Fathi, obywatela Iranu narodowości kurdyjskiej. W sprawie tej Trybunał dokonał między innymi wykładni art. 3 ust. 1 rozporządzenia 604/2013, potwierdzając możliwość rozpatrzenia przez państwo członkowskie wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej pomimo tego, iż żaden organ tego państwa nie wydał wyraźnej decyzji w przedmiocie odpowiedzialności tegoż państwa za rozpatrzenie złożonego w tym państwie wniosku. Trybunał przywołał także w wyroku (pkt 53), art. 17 rozporządzenia zawierający klauzule dyskrecjonalne, umożliwiające państwu członkowskiemu podjęcie decyzji w przedmiocie rozpatrzenia wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej nawet wówczas, gdy państwo to nie jest w myśl przepisów tego rozporządzenia, odpowiedzialne za rozpatrzenie tego wniosku. Podobne kwestie rozpatrywane były także przez TSUE w wyroku z dnia 5 lipca 2018 r. (sprawa C-213/17), w którym Trybunał wypowiadał się w kwestiach tzw. wtórnego przejęcia (art. 23 i art. 24 rozporządzenia), a także np. w wyroku TSUE z dnia 23 stycznia 2019 r. (sprawa C-661/17), w którym Trybunał dokonał w szczególności wykładni art. 17 ust. 1 rozporządzenia, w kontekście ustalenia przez państwo przyjmujące wniosek o udzielenie ochrony

Zgodnie z art. 47 ust. 1 uCudzO, wniosek cudzoziemca o udzielenie ochrony międzynarodowej w pierwszej kolejności rozpatruje się jako wniosek o nadanie statusu uchodźcy, a wobec braku przesłanek do objęcia tą formą ochrony – jako wniosek o udzielenie ochrony uzupełniającej[532]. W ramach odrębnego postępowania rozpatruje się wnioski o udzielenie azylu, składane przez cudzoziemców na podstawie art. 90 ust. 1 uCudzO. W toku tych postępowań zastosowanie mają jednak niektóre przepisy dotyczące postępowania w sprawie nadania statusu uchodźcy (art. 93 uCudzO).

Do przyjmowania wniosków o udzielenie ochrony międzynarodowej i udzielenie azylu uprawnieni są komendanci właściwych oddziałów lub placówek SG. Dotyczy to zarówno wnioskodawców przebywających na wolności, jak też umieszczonych w ośrodku strzeżonym, areszcie dla cudzoziemców, areszcie śledczym lub w zakładzie karnym. Właściwe organy SG zobowiązane są również do przyjmowania i rejestrowania wniosków o udzielenie ochrony międzynarodowej lub deklaracji zamiaru złożenia takiego wniosku od cudzoziemców, którzy z różnych przyczyn nie są w stanie stawić się osobiście w siedzibie organu SG. Ustawa zapewnia cudzoziemcom prawo do informacji w języku dla nich zrozumiałym o możliwości złożenia wniosku o udzielenie ochrony i skorzystania w tym celu z bezpłatnej pomocy tłumacza. Informacje te powinny być dostępne na terenie każdego przejścia granicznego, ośrodka strzeżonego i aresztu dla cudzoziemców.

Szczegółowy zakres obowiązków Straży Granicznej związanych z przyjęciem wniosku o udzielenie ochrony zawiera art. 30 uCudzO. Należy wyraźnie podkreślić, że organy ochrony granic wykonując obowiązki związane z przyjęciem wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej nie są upoważnione do oceny zasadności takiego wniosku. Dokonując stosownych ustaleń dotyczących wnioskodawcy funkcjonariusze powinni mieć na względzie fakt, iż procedura inicjująca postępowanie azylowe (uchodźcze), podlega kontroli ze strony zarówno sądów krajowych, jak też trybunałów unijnych, w tym głównie ETPC, często także bez względu na to, czy wnioskodawca otrzymał ostatecznie zgodę na przekroczenie granicy, czy też nie[533]. Z tego też powodu, jednym z najważniejszych obowiązków funkcjonariuszy Straży Granicznej wykonujących te czynności jest obowiązek pisemnego poinformowania

---

międzynarodowej, że państwo odpowiedzialne za rozpatrzenie tego wniosku notyfikowało zamiar wystąpienia z UE.

[532] Sprawy związane z udzielaniem cudzoziemcom ochrony uzupełniającej były także wielokrotnie rozpatrywane zarówno przez ETPC, jak też TSUE. Jako przykład może służyć wyrok TSUE z dnia 13 września 2018 r. (C-369/17), w którym Trybunał uznał, że odmowa udzielenia tego rodzaju ochrony, uzasadniona podejrzeniem popełnienia przez cudzoziemca „poważnego przestępstwa" (zgodnie z art. 17 ust. 1 lit. b dyrektywy PE i Rady nr 2011/95/UE), nie może być uzasadniona wyłącznie wysokością kary grożącej za popełnienie tego przestępstwa w państwie rozpatrującym wniosek o udzielenie takiej ochrony.

[533] Wyrokiem z dnia 11 grudnia 2018 r. (skarga 59793/17), w sprawie M. A. przeciwko Litwie, ETPC stwierdził naruszenie przez litewskie służby ochrony granic art. 3 EKPC (ochrona przed torturami i nieludzkim lub poniżającym traktowaniem albo karaniem) oraz art. 13 EKPC (brak skutecznego środka odwoławczego), poprzez nieuzasadnioną odmowę przyjęcia wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej na granicy białorusko – litewskiej od sześcioosobowej rodziny obywateli Federacji Rosyjskiej narodowości czeczeńskiej.

cudzoziemca o przysługujących mu uprawnieniach, w tym głównie o tych, o których mowa w treści art. 30 ust. 1 pkt 5 uCudzO. Przede wszystkim jednak do skutecznego zainicjowania omawianej tu procedury niezbędne jest właściwe zidentyfikowanie cudzoziemców zamierzających złożyć taki wniosek w trakcie przekraczania granicy państwa. Nie może zatem stanowić usprawiedliwienia odmowy przyjęcia takiego wniosku fakt, iż cudzoziemiec w trakcie prowadzonej z nim rozmowy nie był w stanie właściwie wyartykułować takiego zamiaru, np. wobec istniejącej bariery językowej.

W tym kontekście szczególnie ważne znaczenie ma zapisana w treści art. 31 ust. 1 Konwencji Genewskiej zasada *non-refoulement*, oznaczająca zakaz wydalania lub zawracania uchodźców do granicy terytoriów, gdzie jego życiu lub wolności zagrażałoby niebezpieczeństwo ze względu na jego rasę, religię, obywatelstwo, przynależność do określonej grupy społecznej lub przekonania polityczne[534]. Przepis ten dotyczy osób już objętych ochroną międzynarodową, jak też będących stronami postępowania w sprawie udzielenia takiej ochrony, a także (co szczególnie ważne), osób które w trakcie przekraczania granicy oświadczą, że są uchodźcami[535]. Ten ostatni aspekt związany jest często z działaniami organów ochrony granic, mającymi na celu niedopuszczenie na swoje terytorium osób, które zamierzają złożyć taki wniosek. Przykładem takich działań mogą być działania greckich służb granicznych, które w marcu 2020 r. na Morzu Egejskim używały środków przymusu (w tym także ostrzegawczo broni palnej), w celu uniemożliwienia płynącym na pontonie syryjskim imigrantom przybicia do brzegu jednej z wysp greckich[536]. Mając na uwadze położenie geopolityczne Polski, jak również fakt, iż wnioski o nadanie statusu uchodźcy mogą być składane na terenie różnego rodzaju przejść granicznych (także lotniczych), nie można wykluczyć, że również na polskiej granicy zewnętrznej mogą zdarzać się przypadki naruszania zasady *non-refoulement*, o czym świadczą między innymi raporty przygotowane przez organizacje międzynarodowe przywoływane w dalszej części pracy.

Właściwy organ Straży Granicznej przyjmujący wniosek o udzielenie tej ochrony niezwłocznie wydaje cudzoziemcowi (także małżonkowi, w imieniu którego wnioskodawca występuje), tymczasowe zaświadczenie tożsamości. Zaświadczenie takie wydaje się także cudzoziemcowi przekazywanemu przez inne państwo członkowskie na podstawie rozporządzenia 604/2013, jeśli cudzoziemiec ten przed opuszczeniem

---

[534] Wyjątek określony w art. 31 ust. 2 Konwencji dotyczy wyłącznie uchodźców groźnych dla bezpieczeństwa państwa, w którym uchodźca się znajduje lub który będąc skazanym prawomocnym wyrokiem za szczególnie poważne zbrodnie stanowi niebezpieczeństwo dla społeczeństwa tego państwa.

[535] Więcej na temat aspektów związanych z wszczęciem postępowania w sprawie udzielenia ochrony międzynarodowej w trakcie przekraczania granicy zob. w: W. Chróścielewski, R. Hauser, J. Chlebny, *Realizacja prawa do wszczęcia postępowania w sprawie o udzielenie ochrony międzynarodowej podczas przekraczania granicy* [w:] J. Korczak. K. Sobieralski (red.), *Jednostka wobec władczej ingerencji organów administracji publicznej. Księga Jubileuszowa dedykowana Profesor Barbarze Adamiak*, Wrocław 2019, s. 229-243.

[536] Informacja Polskiej Agencji Prasowej na stronie internetowej PAP: https://www.pap.pl/aktualnosci/news%2C597312%2Cgrecka-straz-przybrzezna-strzelala-do-migrantow.html (dostęp: marzec 2020).

terytorium Polski złożył wniosek o udzielenie ochrony i w trakcie przekazania złożył oświadczenie o zamiarze dalszego ubiegania się o udzielenie mu ochrony międzynarodowej.

Straż Graniczna zapewnia także dostęp do wnioskodawcy przedstawicielom organizacji międzynarodowych lub pozarządowych zajmujących się udzielaniem pomocy cudzoziemcom, w tym pomocy prawnej[537]. Wniosek o udzielenie cudzoziemcowi ochrony właściwy organ SG zobowiązany jest przesłać Szefowi UdSC w ciągu 48 godzin wraz ze zdeponowanym dokumentem podróży wnioskodawcy.

Szczególny tryb postępowania ustawa przewiduje w sytuacji, w której wnioskodawca podaje się za małoletniego (zwłaszcza wówczas, gdy jest małoletnim bez opieki), lub istnieją wątpliwości co do jego wieku[538], a także wówczas, gdy wnioskodawca jest osobą mogącą wymagać szczególnego traktowania[539].

W przypadku konieczności przekazania wnioskodawcy do innego państwa odpowiedzialnego za rozpatrzenie wniosku o udzielenie ochrony, Straż Graniczna na wniosek Szefa Urzędu, wykonuje doprowadzenie cudzoziemca do granicy lub od granicy do portu lotniczego albo morskiego odpowiedzialnego państwa członkowskiego, do którego następuje przekazanie.

Cudzoziemcy zakwalifikowani do przesiedlenia lub relokacji[540], którzy przed przyjazdem na terytorium Polski zamierzają ubiegać się o udzielenie ochrony międzynarodowej, mogą złożyć wniosek o udzielenie tej ochrony delegowanemu za granicę funkcjonariuszowi SG, upoważnionemu do przyjęcia takiego wniosku przez komendanta oddziału Straży Granicznej obejmującego terytorialnym zasięgiem działania m.st. Warszawę. Funkcjonariusz ten niezwłocznie przekazuje wniosek

---

[537] Do organizacji pozarządowych udzielających pomocy cudzoziemcom należy min. Centrum Pomocy Prawnej im. Haliny Nieć, Helsińska Fundacja Praw Człowieka, Stowarzyszenie Interwencji Prawnej oraz inne organizacje, których lista dostępna jest na stronie internetowej UdSC: http://udsc.gov.pl/uchodzcy-2/uchodzcy/prawa-i-obowiazki/prawa/ (dostęp: listopad 2018 r.).

[538] W takich sytuacjach zakres czynności wykonywanych przez SG obejmuje w szczególności zapewnienie wykonania badań lekarskich, mających na celu ustalenie rzeczywistego wieku wnioskodawcy, a w przypadku postępowań prowadzonych z udziałem małoletnich bez opieki - sporządzenie protokołu z przyjęcia deklaracji o zamiarze złożenia wniosku, zarejestrowanie jej we właściwym rejestrze, niezwłoczne wystąpienie do sądu opiekuńczego z wnioskiem o ustanowienie kuratora do reprezentowania małoletniego w prowadzonym postępowaniu. Straż Graniczna występuje do sądu opiekuńczego o ustanowienie kuratora małoletniemu bez opieki także wówczas, jeśli wniosek o udzielenie ochrony międzynarodowej w imieniu małoletniego został złożony przez przedstawiciela organizacji międzynarodowej lub pozarządowej zajmującej się udzielaniem cudzoziemcom pomocy. W omawianych wyżej przypadkach, właściwy organ SG zobowiązany jest także wystąpić niezwłocznie do sądu opiekuńczego z wnioskiem o umieszczenie małoletniego w pieczy zastępczej oraz doprowadzić go do rodziny zastępczej zawodowej pełniącej funkcję pogotowia rodzinnego lub interwencyjnej placówki opiekuńczo-wychowawczej, w której małoletni będzie przebywał do czasu wydania orzeczenia przez właściwy sąd opiekuńczy.

[539] Zgodnie z treścią art. 68 ust. 1 i 2 uCudzO, do kategorii osób wymagających szczególnego traktowania zalicza się w szczególności osoby małoletnie, niepełnosprawne, w podeszłym wieku, kobiety ciężarne, osoby samotnie wychowujące dziecko, obłożnie chore lub z zaburzeniami psychicznymi, a także osoby poddane torturom, ofiary przemocy psychicznej, fizycznej, w tym seksualnej, jak również ofiary przemocy ze względu na płeć, orientację seksualną i tożsamość płciową.

[540] Definicje legalne „przeniesienia" i „relokacji" zawierają odpowiednio przepisy art. 2 pkt 9c i 9d uCudzO.

Szefowi UdSC w celu jego rozpatrzenia, a wnioskodawcy wydaje zaświadczenie tożsamości ważne przez okres 90 dni od dnia wjazdu na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej.

3.5.3. Wybrane zadania i uprawnienia Szefa Urzędu do Spraw Cudzoziemców

Podstawowe przepisy regulujące zakres działalności Szefa UdSC, jako kierownika centralnego urzędu administracji rządowej, zawarte są w Dziale II uCudz. Statut UdSC określa zarządzenie nr 19 Prezesa Rady Ministrów z dnia 8 marca 2013 r.[541], natomiast jego regulamin organizacyjny - zarządzenie nr 1 Szefa UdSC z dnia 8 sierpnia 2014 r.[542]

Do podstawowych zadań Szefa UdSC należy wydawanie decyzji i postanowień w pierwszej instancji oraz rozpatrywanie odwołań od decyzji i zażaleń na postanowienia wydane w pierwszej instancji przez inne organy właściwe w sprawach cudzoziemców.

Od decyzji i postanowień wydawanych przez Szefa UdSC na mocy przepisów Działu II uCudzO, tj. w sprawie statusu uchodźcy i ochrony uzupełniającej (za wyjątkiem regulacji zawartych w Rozdziale 4a i Rozdziale 5), służy odpowiednio odwołanie bądź zażalenie do Rady do Spraw Uchodźców. Natomiast w sprawach regulowanych przepisami dwóch wymienionych wyżej rozdziałów, środkiem odwoławczym jest wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy.

Szef UdSC realizuje także istotne zadania w systemie wymiany informacji pomiędzy Polską a państwami członkowskimi UE, w tym pomiędzy właściwymi organami państw obszaru Schengen, spełniając przy tym zadania polskiego, centralnego organu wizowego[543] oraz wykonując funkcje krajowego punktu kontaktowego. Na podstawie art. 36 ust. 2 pkt 1 i 2 uCudzO umocowany jest także do wykonywania niektórych zadań przewidzianych przepisami cyt. wcześniej rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 604/2013, w tym do realizacji wspomnianych już klauzul dyskrecjonalnych wynikających z treści art. 17 tego rozporządzenia. Jest on także upoważniony do realizacji niektórych zadań wynikających z przepisów rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 603/2013 z dnia 26 czerwca 2013 roku.[544]

Analizując całokształt zadań realizowanych przez Szefa UdSC oraz odpowiadający im obszar kompetencji należy stwierdzić, że wydawane przez niego

---

[541] M. P. z 2013 r. poz. 166.

[542] Dz. Urz. MSW z 2014 r. poz. 47 ze zm.

[543] Powierzenie Szefowi UdSC zagranicznych i krajowych zadań konsultacyjnych centralnego organu wizowego stanowi realizację przepisu zawartego w art. 17 cyt. już Konwencji Wykonawczej do Układu z Schengen z dnia 14 czerwca 1985 r.

[544] Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 603/2013 z dnia 26 czerwca 2013 r. w zostało wprowadzone w celu ustanowienia systemu Eurodac, służącego do porównywania odcisków palców w celu skutecznego stosowania rozporządzenia (UE) nr 604/2013, a także min. w celu umożliwienia występowania o porównanie z danymi Eurodac przez organy ścigania państw członkowskich i Europol na potrzeby ochrony porządku publicznego, Dz. Urz. WE L 180/1 z 29 czerwca 2013 r.

rozstrzygnięcia opierają się zazwyczaj o specyficzne dla tego rodzaju postępowań środki dowodowe. Szczególny charakter tych środków determinuje przede wszystkim fakt, że na ogół są one dostarczane przez stronę postępowania, czyli podmiot zainteresowany korzystnym dla niego rozstrzygnięciem[545]. Pomimo tego, w wielu przypadkach cudzoziemcy nie są w stanie dostarczyć organowi takich dowodów, które posiadając walor autentyczności i obiektywizmu byłyby zarazem przydatne i łatwo weryfikowalne[546]. Nierzadko jedynym istotnym dowodem w sprawie są wyjaśnienia składane przez cudzoziemca w toku jego przesłuchania[547]. Cel, zakres i sposób przeprowadzenia tej czynności określa art. 44 uCudzO. Informacje uzyskane w toku przesłuchania są jednak na ogół trudne do zweryfikowania i wymagają od przesłuchujących wysokich kompetencji merytorycznych i odpowiadających im umiejętności praktycznych. Błędy popełniane w trakcie przesłuchania mogą w istotny sposób zaważyć na ostatecznym wyniku całej procedury[548]. Informacje uzyskane w toku tej czynności oraz inne dowody zgromadzone w toku postępowania weryfikowane są także najczęściej w oparciu o wynik czynności, których zakres faktycznie wykracza poza granice kraju. W przypadku postępowań uchodźczych chodzi bowiem głównie o ustalenie, czy okoliczności na które powołuje się cudzoziemiec faktycznie występują na terytorium jego kraju pochodzenia (albo odpowiedniej jego części), oraz czy mają one charakter realnie istniejących zagrożeń[549]. W wielu przypadkach chodzi także o ustalenie, czy przesłanki udzielenia ochrony międzynarodowej mają zastosowanie wobec konkretnego wnioskodawcy[550]. W takiej sytuacji trudno jednak liczyć na współpracę ze strony władz państwa pochodzenia cudzoziemca, które *de facto* musiałyby potwierdzić fakt jego prześladowania[551].

Przesłuchanie cudzoziemca w procedurze związanej z rozpatrywaniem złożonego przez niego wniosku o nadanie statusu uchodźcy nie zwalnia organu od

---

[545] Obowiązek ten wynika min. z treści art. 41 uCudzO.

[546] Prawodawca przewidując taką możliwość (art. 42 uCudzO), wprowadził do ustawy kryteria oceny okoliczności, które organ może uznać za udowodnione, pomimo nieposiadania przez wnioskodawcę dowodów wskazanych w uzasadnieniu składanego przez niego wniosku.

[547] Przykładem trudności w ocenie wyjaśnień składanych przez wnioskodawcę mogą być okoliczności badane przez ETPC w sprawie I. K. przeciwko Szwajcarii (skarga nr 21417/17) – wyrok z dnia 18 stycznia 2018 r., w którym Trybunał oceniał wiarygodność wyjaśnień obywatela Sierra Leone dot. jego orientacji seksualnej, która w ocenie wnioskodawcy stanowiła istotną przeszkodę w realizacji wydanej w jego sprawie decyzji powrotowej.

[548] Zob. wnioski płynące z raportu przygotowanego przez M. Tobiasz, *Przesłuchiwanie cudzoziemców w trakcie postępowania administracyjnego*, dostępny online: http://biuletynmigracyjny.uw.edu.pl/31-pazdziernik-2011/nowe-publikacje (dostęp: grudzień 2017 r.).

[549] Informacje o krajach pochodzenia cudzoziemców ubiegających się o ochronę lub objętych ochroną na terytorium Polski zajmuje się Wydział Informacji o Krajach Pochodzenia Departamentu Postępowań Uchodźczych UdSC.

[550] Por. art. 43 pkt 2 uCudzO

[551] Jak np. w sprawie zakończonej wyrokiem ETPC z dnia 6 czerwca 2013 r. (skarga nr 50094/10), w sprawie M. E. przeciwko Francji, w której Trybunał oceniał sytuację obywatela Egiptu (koptyjskiego chrześcijanina), który w wyniku realizacji decyzji powrotowej mógł zostać narażony na nieludzkie lub poniżające traktowanie lub karanie z uwagi na swoje wyznanie. W sprawie tej trudno byłoby oczekiwać, aby władze egipskie oficjalnie przyznały się do tolerowanej w tym kraju dyskryminacji mniejszości religijnych.

ponownego przesłuchania go w postępowaniu w sprawie udzielenia temu cudzoziemcowi ochrony dodatkowej. Pomimo, iż zgodnie z orzecznictwem TSUE, powtórne przesłuchanie w takiej sytuacji nie jest obligatoryjne, to jednak w przypadku, gdy oba takie postępowania cechuje istotna autonomia, przesłuchanie takie powinno być powtórnie przeprowadzone, szczególnie w kontekście właściwej oceny okoliczności i dowodów ważnych dla rozstrzygnięcia w przedmiocie udzielenia ochrony uzupełniającej[552]. Ponowne przesłuchanie cudzoziemca na etapie postępowanie sądowego nie jest wymagane, o ile poprzednie przesłuchanie zostało właściwie udokumentowane, zaś okoliczności sprawy nie budzą wątpliwości[553]

W przypadku postępowań prowadzonych w sprawie udzielenia ochrony międzynarodowej małoletnim cudzoziemcom przebywającym na terytorium RP bez opieki Szef UdSC niezwłocznie występuje do sądu opiekuńczego właściwego ze względu na miejsce pobytu małoletniego bez opieki z wnioskiem o umieszczenie go w pieczy zastępczej (jeżeli wcześniej nie dokonał tego właściwy organ SG), a następnie podejmuje działania mające na celu odnalezienie jego krewnych. Szef UdSC zawiadamia także kuratora małoletniego o czasie i miejscu przesłuchania małoletniego, nie później niż 7 dni przed terminem przesłuchania, a także poucza małoletniego o okolicznościach faktycznych i prawnych, które mogą mieć wpływ na wynik postępowania w sprawie udzielenia ochrony międzynarodowej oraz o możliwości zgłoszenia żądania, aby przesłuchanie odbyło się w obecności wskazanej przez małoletniego osoby dorosłej.

Szczególne rygory obowiązujące w trakcie przesłuchania małoletniego określone są w art. 65 ust. 2 – 5 uCudzO. Obecność w trakcie przesłuchania osób wymienionych w tym przepisie ma zapewnić z jednej strony obiektywną ocenę złożonych przez małoletniego zeznań (obecność psychologa lub pedagoga), a także właściwą ochronę jego interesu prawnego (obecność kuratora). W miarę możliwości chodzi również o zapewnienie małoletniemu poczucia bezpieczeństwa i komfortu psychicznego poprzez obecność w trakcie wykonywanej czynności wskazanej przez niego osoby dorosłej. W trakcie przeprowadzania każdej czynności przesłuchania mają zastosowanie zakazy dowodowe wymienione w treści art. 82 k.p.a.

Do zadań Szefa UdSC należy także organizacja prowadzenia ośrodków recepcyjnych dla cudzoziemców. Zgodnie z informacjami zawartymi na stronie internetowej UdSC, w Polsce aktualnie funkcjonuje dwanaście ośrodków dla cudzoziemców ubiegających się o udzielenie ochrony międzynarodowej, w tym dwa ośrodki recepcyjne (w Białej Podlaskiej i Dębaku) oraz Zespół Obsługi Cudzoziemców w Warszawie dla osób korzystających ze świadczeń poza ośrodkiem[554]. Najważniejsze przepisy wykonawcze dotyczące ośrodków recepcyjnych dla cudzoziemców zawiera Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 23 października 2015 r.

---

[552] Zob. J. Chlebny, *Prawo o cudzoziemcach…, op. cit*., s. 1097.
[553] *Ibidem*.
[554] Lista ośrodków znajduje się na stronie internetowej UdSC: http://udsc.gov.pl/uchodzcy-2/uchodzcy/lista-osrodkow-dla-uchodzcow/ (dostęp: grudzień 2018 r.).

w sprawie regulaminu pobytu w ośrodku dla cudzoziemców[555] oraz Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 19 lutego 2016 r. w sprawie wysokości pomocy dla cudzoziemców ubiegających się o udzielenie ochrony międzynarodowej[556]. Cudzoziemcowi, który uzyskał status uchodźcy Szef UdSC wydaje dokument podróży przewidziany w Konwencji Genewskiej ważny przez okres 3 lat[557] i kartę pobytu ważną przez okres 2 lat, a cudzoziemcowi objętemu ochroną uzupełniającą – kartę pobytu ważną przez okres 2 lat (art. 89i ust. 1 i 2 oraz art. 89n ust. 1 i 2 uCudzO).

W przypadku zaistnienia przesłanek określonych w art. 90 ust. 1 uCudzO Szef UdSC, może udzielić cudzoziemcowi azylu. W postępowaniach tych Szef UdSC musi nie tylko ustalić, czy wnioskodawca w rozumieniu norm prawa międzynarodowego faktycznie jest osobą prześladowaną[558], ale także czy klauzula generalna w postaci „ważnego interesu państwa" faktycznie może mieć w danym przypadku zastosowanie. Ocena tej drugiej przesłanki ma charakter wybitnie dyskrecjonalny i powinna odnosić się przede wszystkim do interesu państwa rozumianego w kategoriach politycznych[559]. Nie ulega bowiem wątpliwości, że udzielenie azylu nawet jednej osobie może czasem skutkować konsekwencjami mającymi istotne znaczenie dla stosunków międzynarodowych państwa. Z tego też powodu udzielenie tej formy ochrony wymaga uprzedniego uzyskania zgody ministra właściwego do spraw zagranicznych.

Przepisy ustawy o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium RP określiły także szereg zadań i uprawnień przysługujących Szefowi UdSC w sytuacji konieczności udzielenia ochrony czasowej cudzoziemcom masowo przybywającym do Rzeczypospolitej Polskiej[560].

W sytuacji wydania przez wojewodę obywatelowi UE lub członkowi jego rodziny decyzji o wydaleniu z terytorium RP, Szef UdSC rozpatruje odwołania od tej decyzji. Decyzje takie, podobnie jak decyzje o wydaleniu obywateli państw trzecich, podlegają kontroli sądów krajowych, a w szczególnych przypadkach także trybunałów unijnych[561].

---

[555] Dz. U. z 2015 r. poz. 1828.

[556] Dz. U. z 2016 r. poz. 311.

[557] Wzór dokumentu podróży przewidzianego w Konwencji Genewskiej oraz wzór formularza wniosku o jego wydanie lub wymianę, a także sposób pobierania od cudzoziemca danych biometrycznych i zamieszczania ich w tym dokumencie zawiera rozporządzenie MSWiA z dnia 23 czerwca 2009 r. (Dz. U. z 2009 r. Nr 99 poz. 835).

[558] Szerzej na temat kryteriów prześladowań w rozumieniu norm prawa międzynarodowego w: B. Wierzbicki, *O azylach i ekstradycji przestępców*, Warszawa 1982, s. 35.

[559] Zob. B. Mielnik, *Status prawny cudzoziemców w RP*, [w:] B. Banaszak (red.), A. Preisner (red.), *Prawa i wolności obywatelskie w Konstytucji RP*, Warszawa 2002, s. 240.

[560] Wdrażają one do polskiego porządku prawnego dyrektywę 2001/55/WE z dnia 20 lipca 2001 r. w sprawie minimalnych standardów przyznawania tymczasowej ochrony na wypadek masowego napływu wysiedleńców oraz środków wspierających równowagę wysiłków między państwami członkowskimi związanych z przyjęciem takich osób wraz z jego następstwami[560] (Dz. Urz. WE L 212 z 07.08.2001 r.).

[561] Jako przykład może służyć wyrok TSUE z 14 września 2017 r. (sprawa C-184/16), w którym Trybunał uznał, że uprzednie wydanie decyzji o wydaleniu z terytorium państwa członkowskiego i decyzji o zakazie wjazdu na to terytorium obywatelowi innego państwa członkowskiego nie stanowi przeszkody

3.5.4. Kompetencje Rady do Spraw Uchodźców jako organu ochrony cudzoziemców

Rada do Spraw Uchodźców (dalej: Rada), powołana została przepisami ustawy o cudzoziemcach z 25 czerwca 1997 r. (art. 69). Na mocy art. 85 ust. 1 tej ustawy, organem właściwym do wydawania decyzji w sprawie nadania statusu uchodźcy był Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji. Od wydawanych przez niego w postępowaniu uchodźczym decyzji odwołanie przysługiwało do Rady (art. 85 ust. 7). Nadrzędnym celem funkcjonowania Rady jest dążenie do zapewnienia szerokiej ochrony proceduralnej osobom ubiegającym się o status uchodźcy[562]. W obecnym stanie prawnym zakres działalności i kompetencje Rady określają przepisy Działu II. (rozdz. 8) uCudzO.

W myśl tych przepisów Rada jest organem administracji publicznej, rozpatrującej odwołania od decyzji i zażalenia na postanowienia wydawane przez Szefa UdSC w toku postępowań prowadzonych w sprawie przyznania ochrony międzynarodowej[563]. Do jej ustawowych zadań wynikających z treści art. 89p ust. 4 należy także dokonywanie analiz orzecznictwa w zakresie spraw o nadanie lub pozbawienie statusu uchodźcy, gromadzenie informacji o krajach pochodzenia cudzoziemców, a także współpraca z organami oraz instytucjami krajowymi i zagranicznymi w zakresie problematyki migracji i uchodźstwa.

Statut organizacyjny oraz regulamin czynności wewnętrznych Rady określa rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z 9 grudnia 2008 r.[564], natomiast warunki organizacyjne i finansowe obsługi administracyjnej i kancelaryjnej Rady – rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 2 grudnia 2008 r.[565]

Spośród aktów prawa unijnego stanowiących podstawę prawną działania Rady można w tym miejscu wymienić przywoływane już wcześniej: rozporządzenie nr 604/2013, dyrektywę nr 2011/95/UE, a także dyrektywę nr 2013/32/UE. W treści art. 46 ust. 1 ostatniej z wymienionych dyrektyw znalazł się przepis wprowadzający obowiązek zapewnienia wnioskodawcy skutecznego środka zaskarżenia przed sądem decyzji wydawanych przez organy administracji w sprawach dotyczących objęcia

---

do wydania ponownej decyzji o wydaleniu, w przypadku ponownego wjazdu tego obywatela w okresie obowiązywania wspomnianego wyżej zakazu. Nie ma też przeszkód, aby takie decyzje ekspulsyjne wydawały te same organy i toku takiej samej procedury, jaką stosuje się wobec obywateli państw trzecich.

[562] Por. J. Jagielski, M. Zdanowicz, *Rada do Spraw Uchodźców jako organ ochrony cudzoziemców,* Państwo i Prawo 2007/10, s. 48.

[563] Określając status Rady jako organu administracji publicznej, ustawodawca *expressis verbis* wyłączył Radę z katalogu organów administracji rządowej. Właściwa realizacja przyznanych Radzie kompetencji orzeczniczych wymaga niezależności od struktur administracji rządowej. Rada nie jest też organem podległym Prezesowi Rady Ministrów, ani żadnemu ministrowi. Organy administracji rządowej nie posiadają także w stosunku do Rady kompetencji nadzorczych. Pośredni wpływ premiera na działania Rady wynika natomiast z niektórych przepisów uCudzO (np. tryb powoływania i odwoływania członków Rady, czy nadawanie jej statutu organizacyjnego).

[564] Dz. U. z 2008 r. Nr 223 poz. 1469.

[565] Tekst jedn. Dz. U. z 2015 r. poz. 1243.

ochroną międzynarodową. Zgodnie z treścią ust. 3 cytowanego artykułu środek ten powinien *ex nunc* zapewniać „…pełne rozpatrzenie zarówno okoliczności faktycznych, jak i kwestii prawnych, w tym, w stosownych przypadkach, rozpatrzenie potrzeby zapewnienia ochrony międzynarodowej na mocy dyrektywy nr 2011/95/UE, co najmniej w postępowaniach odwoławczych przed sądem pierwszej instancji". Biorąc jednak pod uwagę właściwość rzeczową polskich sądów administracyjnych, spełnienie wspomnianego wyżej postulatu okazało się niemożliwe. Z tego też z względu przyjęto, że za sąd w rozumieniu cytowanego wyżej przepisu uważana będzie Rada do Spraw Uchodźców[566].

Tryb orzekania przez Radę określa art. 89z uCudzO W zakresie orzekania członkowie Rady związani są wyłącznie przepisami prawa (art. 89z ust. 5 uCudzO). Za wyjątkiem postępowania odwoławczego prowadzonego w trybie przyspieszonym oraz w przypadku rozpatrywania wniosków oczywiście bezzasadnych, Rada orzeka co do zasady w składach trzyosobowych, a orzeczenia zapadają większością głosów Przewodniczący Rady może jednak zarządzić rozpoznanie sprawy w składzie jednoosobowym. Członek składu orzekającego nie może powstrzymać się od głosu, przysługuje mu natomiast prawo zgłoszenia *votum separatum*.

W działalności orzeczniczej Rady (także pozostałych organów prowadzących postępowania uchodźcze), pomocne mogą być materiały opracowane przez Biuro Wysokiego Komisarza Narodów Zjednoczonych do Spraw Uchodźców (UNHCR)[567]. Do ważniejszych opracowań z tego zakresu można z pewnością zaliczyć podręcznik pt. „Zasady i tryb ustalania statusu uchodźcy". Zawiera on bowiem kryteria ustalania statusu uchodźcy w oparciu o definicje i interpretacje terminów z zakresu klauzul (przesłanek) włączających i wyłączających oraz klauzul ustania statusu. Omawia także przypadki szczególne (np. sytuację uchodźców wojennych), a także zasadę jedności rodziny. W części dotyczącej trybu ustalania statusu uchodźcy podręcznik odnosi się przede wszystkim do zasad i metod ustalania faktów istotnych z punktu widzenia prowadzonych procedur, a także do zasad postępowania ze szczególnymi podmiotami tych procedur, w tym z osobami dotkniętymi zaburzeniami psychicznymi oraz małoletnimi bez opieki[568].

Oprócz współpracy z właściwymi organami administracji publicznej, w toku realizacji ustawowych zadań Rada współpracuje także z wieloma organizacjami pozarządowymi i instytucjami międzynarodowymi[569]. Korzysta także z dorobku wielu

---

[566] Zob. rządowe uzasadnienie do projektu zmiany uCudzO (str. 27-28), dostępne na stronie internetowej Sejmu RP: http://www.sejm.gov.pl/sejm7.nsf/druk.xsp?nr=3433 (dostęp: grudzień 2017 r.).

[567] Biuro Wysokiego Komisarza NZ ds. Uchodźców (UNHCR), powołane zostało przez Zgromadzenie Ogólne Organizacji Narodów Zjednoczonych 14 grudnia 1950 roku. Agencja prowadzi i koordynuje działania międzynarodowe na rzecz ochrony uchodźców.

[568] Na stronach internetowych polskiego Biura UNHCR można także uzyskać dostęp do innych podręczników oraz do pozostałych opracowań mających najczęściej formę wytycznych, not lub rekomendacji. Internet: http://www.unhcr-centraleurope.org/pl/materialy/dokumenty-prawne/podreczniki-i-wytyczne-unhcr.html (dostęp: styczeń 2016 r.).

[569] Lista tych organizacji dostępna jest na stronie internetowej Rady: http://rada-ds-uchodzcow.gov.pl/linki (dostęp: marzec 2016 r.).

instytucji naukowo-badawczych. Do najważniejszych z tych instytucji należy niewątpliwie Ośrodek Studiów Wschodnich im. Marka Karpia, powstały w 1990 r. jako jednostka budżetowa administracji publicznej, a działający obecnie na podstawie ustawy z dnia 15 lipca 2011 r.[570] Analizy i ekspertyzy opracowywane przez ten ośrodek mogą być wykorzystywane jako jeden z elementów oceny sytuacji panującej w krajach pochodzenia cudzoziemców ubiegających się o ochronę międzynarodową. Do innych instytucji naukowo-badawczych pomocnych w działalności Rady można zaliczyć także Instytut Spraw Publicznych, Centrum Stosunków Międzynarodowych, a także Ośrodek Badań nad Migracjami, będący międzywydziałową jednostką Uniwersytetu Warszawskiego, specjalizującą się w badaniach procesów migracyjnych zarówno w Polsce i w Europie.

Chociaż w postępowaniu prowadzonym w sprawie nadania statusu uchodźcy to wnioskodawca powinien dostarczyć organowi prowadzącemu postępowanie wszelkich dostępnych dowodów popierających swoje oświadczenia[571], Rada orzekając jako organ odwoławczy drugiej instancji nie może ograniczyć się wyłącznie do kontroli decyzji wydanej przez Szefa Urzędu. W wielu przypadkach wydanie merytorycznego rozstrzygnięcia musi być poprzedzone rzetelnie przeprowadzonym przez Radę postępowaniem wyjaśniającym, z wykorzystaniem odpowiednich środków dowodowych. W wyroku z dnia 22 marca 1996 r. NSA stwierdził wyraźnie, że: „Przedmiotem postępowania odwoławczego nie jest kontrola decyzji organu pierwszej instancji, lecz ponowne i całościowe rozpoznanie sprawy administracyjnej”[572]. Przed wydaniem decyzji ostatecznej Rada może więc ponownie przeprowadzić odpowiedni dowód, nie wyłączając powtórnego przesłuchania cudzoziemca.

Wnioski

Katalog ustawowo przewidzianych form ochrony cudzoziemców przebywających na terytorium Polski jest szeroki i oparty zarówno o polskie normy konstytucyjne, jak też o właściwe akty prawa międzynarodowego, w tym także unijnego. Nawet w przypadku istnienia przesłanek do wydalenia (zobowiązania do powrotu), cudzoziemiec w ustawowo określonych przypadkach może liczyć na uzyskanie tytułu pobytowego w postaci zgody na pobyt ze względów humanitarnych lub zgody na pobyt tolerowany. Choć decyzje wydawane w tych sprawach nie mają charakteru dyskrecjonalnego, to pojęcia nieostre i klauzule generalne decydujące w istocie o kształcie przesłanek do ich wydania mogą w wielu przypadkach być trudne do odkodowania, zwłaszcza gdy źródła informacji stanowiące fundament tych przesłanek ulokowane są poza granicami kraju.

Wśród ustawowo określonych form ochrony międzynarodowej cudzoziemców znajduje się przede wszystkim status uchodźcy, a także ochrona uzupełniająca

[570] Dz. U. z 2011 r. Nr 173, poz. 1029.
[571] Zob. uzasadnienie do wyroku WSA w Warszawie z dnia 3 kwietnia 2014 r. (IV SA/Wa 307/14), LEX nr 1486443.
[572] Wyrok WSA w Warszawie z dnia 1 października 2015 r. (IV SA/Wa 685/15), LEX nr 1941194.

i czasowa. W przeciwieństwie do azylu, który stanowi formę ochrony cudzoziemca przyznawaną w drodze dyskrecjonalnych uprawnień państwa, motywowanych względami politycznymi, decyzje w przedmiocie udzielenia form ochrony międzynarodowej nie mają charakteru dyskrecjonalnego. Postępowanie w sprawie objęcia cudzoziemca ochroną międzynarodową inicjowane jest zazwyczaj w drodze wniosku składanego przez cudzoziemca w trakcie przekraczania granicy państwowej. Z tego też względu szereg ustawowych zadań związanych z tą procedurą realizują w praktyce właściwe organy Straży Granicznej. Pomimo, że ocena zasadności złożenia takiego wniosku nie leży w zakresie kompetencji tych organów, zawsze istnieje z ich strony ryzyko bezpodstawnego ograniczania możliwości składania takich wniosków, co na ogół, jak można przypuszczać, jest wypadkową realizacji założeń określonej polityki migracyjnej państwa. Z drugiej strony należy też brać pod uwagę fakt, że w wielu przypadkach zamiar złożenia takiego wniosku przez cudzoziemca poddawanego kontroli granicznej może być motywowany innymi względami niż te, o których mowa w Konwencji Genewskiej. Istotne zadania w zakresie postępowań o charakterze azylowo-uchodźczym realizuje Szef Urzędu do Spraw Cudzoziemców. W zakresie jego głównych kompetencji leży bowiem przyznawanie wnioskodawcom (lub też odmowa przyznania), określonych form ochrony międzynarodowej. Jednym z wielu problemów występujących w toku prowadzenia tego rodzaju postępowań jest bardzo ograniczona ilość możliwych do wykorzystania źródeł dowodowych. Zdarzają się bowiem postępowania, gdzie jedynym środkiem dowodowym (przynajmniej na początkowym etapie prowadzenia postępowania), jest treść zeznań wnioskującego o udzielenie ochrony cudzoziemca. Z tego też powodu przesłuchanie wnioskodawcy w tego typu sprawach nie ma (jak w przypadku większości postępowań jurysdykcyjnych prowadzonych na podstawie przepisów k.p.a.), jedynie subsydiarnego charakteru, a wręcz odwrotnie – jest ustawowo przewidzianym obowiązkiem organu.

W strukturze organów realizujących zadania związane z procedurami udzielania cudzoziemcom ochrony międzynarodowej ważne miejsce zajmuje Rada do Spraw Uchodźców, która wobec decyzji wydawanych w tym zakresie przez Szefa UdSC stanowi organ odwoławczy drugiej instancji. Jej powołanie stanowi realizację określonego w treści dyrektywy proceduralnej 2013/32/UE obowiązku zapewnienia cudzoziemcowi skutecznego środka zaskarżenia decyzji organu I instancji, uwzględniającego zarazem specyfikę i właściwość polskich sądów administracyjnych.

Podsumowanie

Analizując katalog ustawowych zadań realizowanych przez omówione w powyższym rozdziale organy administracji oraz uwzględniając miejsce tych organów w strukturach administracji publicznej łatwo zauważyć, że jednym z podstawowych kryteriów mogących mieć zastosowanie w stosunku do tych organów jest kryterium funkcjonalne. Wśród organów tych znajdują się bowiem zarówno takie, które zostały powołane wyłącznie do realizacji zadań w sferze unormowanej przepisami prawa o cudzoziemcach (Szef UdSC, Rada do Spraw Uchodźców), jak też takie, które zadania te realizują obok innych powierzonych im zadań (wojewoda, konsul, Straż Graniczna). Złożoność i obszerność regulacji leżących w sferze szeroko rozumianego prawa o cudzoziemcach w bezpośredni sposób przekłada się też na znaczną liczbę organów, których działania mają istotny wpływ na sytuację faktyczną i prawną konkretnego cudzoziemca. Niezwykle istotne znaczenie ma zatem system wymiany informacji pomiędzy tymi organami, umożliwiający właściwą koordynację czynności wykonywanych w tego typu sprawach.

W postępowaniach administracyjnych prowadzonych w sprawach cudzoziemców, zwłaszcza tych o charakterze azylowym, ciężar dowodu w znacznej mierze spoczywa na cudzoziemcu będącym stroną takiego postępowania. Jednak bez względu na charakter konkretnego źródła dowodowego, istotą każdego środka dowodowego pochodzącego z tego źródła jest zazwyczaj konkretna informacja, możliwa do wykorzystania w procesie dowodzenia[573]. To jednak, w jaki sposób i na podstawie jakich kryteriów dostarczony przez stronę dowód zostanie oceniony i wykorzystany w postępowaniu zależy już od organu prowadzącego to postępowanie. Nie ułatwia też tej oceny fakt, że istotne dla sprawy źródła dowodowe znajdują się często poza granicami kraju, zaś sytuacja społeczno-polityczna w krajach pochodzenia cudzoziemców bywa czasami bardzo dynamiczna.

Na pytanie, czy w toku prowadzenia tego typu spraw organy administracji publicznej faktycznie przestrzegają obowiązujących norm prawa materialnego i właściwych przepisów proceduralnych należałoby generalnie udzielić odpowiedzi twierdzącej. Mimo to jednak, analizując zakres zadań i uprawnień tych organów, szczególnie zaś tych, z którymi cudzoziemiec styka się jako z pierwszymi na terytorium kraju i konfrontując je następnie z wynikami kontroli legalności wykonywania poszczególnych czynności, można czasami mieć w tym względzie poważne wątpliwości[574]. Inaczej mówiąc, za uzasadnioną należałoby uznać tezę, w myśl której na sposób prowadzenia tych postępowań oraz na charakter wydawanych w ich toku rozstrzygnięć, oprócz właściwych regulacji prawnych, mogą mieć także istotny wpływ

[573] Więcej na temat dowodów i procesu dowodzenia w postępowaniu administracyjnym w: Z.R. Kmiecik, *Inicjatywa dowodowa w postępowaniu administracyjnym*, Prokuratura i Prawo 6/2008, s. 99 – 107.

[574] Zob. wnioski płynące z opracowania: A. Chrzanowska, P. Mickiewicz, K. Słubik, J. Subko, A. Trylińska, *Na granicy. Raport z monitoringu dostępu do postępowania o udzielenie ochrony międzynarodowej na przejściach granicznych w Terespolu, Medyce i na lotnisku Warszawa Okęcie*, Stowarzyszenie Interwencji Prawnej, Warszawa 2016, dostępny na stronie internetowej: https://interwencjaprawna.pl/docs/ARE-216-na-granicy.pdf, (dostęp: luty 2018 r.).

różnego rodzaju czynniki pozanormatywne. Biorąc pod uwagę kryterium strukturalne, z dużym prawdopodobieństwem można też założyć, że czynniki te mają zarówno wewnętrzny, jak też zewnętrzny charakter.

Do czynników o charakterze wewnętrznym, a więc bezpośrednio związanych ze strukturą organizacyjno-personalną danego organu można z pewnością zaliczyć wszystkie te czynniki, które decydują w istocie o profesjonalnym i efektywnym, a przede wszystkim zgodnym z obowiązującą literą prawa, wykonywaniu zadań ustawowo powierzonych temu organowi. Można tu zatem mówić o poziomie merytorycznego przygotowania funkcjonariuszy i pracowników do wykonywania tych zadań, ich doświadczeniu zawodowym, elementach systemu dyscyplinarno-motywacyjnego, czy wreszcie prawidłowo realizowanym procesie nadzoru i kontroli. Do tego należałoby jeszcze dodać właściwy sposób zarządzania zasobami ludzkimi, najlepiej wykorzystujący potencjał zatrudnionego w danym organie personelu.

W grupie czynników o charakterze zewnętrznym na pierwsze miejsce wysuwają się z pewnością czynniki o charakterze politycznym i społecznym. Sposób oddziaływania tego rodzaju czynników widać wyraźnie na przykładzie Straży Granicznej, której funkcjonariusze (jak ustalili i opisali w cytowanym wcześniej raporcie pracownicy Stowarzyszenia Interwencji Prawnej), nie zawsze podejmowali właściwe czynności służbowe w związku z próbami składania przez cudzoziemców w niektórych przejściach granicznych wniosków o objęcie ochroną międzynarodową. Porównując taki sposób działania Straży Granicznej z kierunkami aktualnej polityki migracyjnej władz polskich nietrudno wywnioskować, że takie właśnie działania funkcjonariuszy mogły zyskiwać akceptację kierownictwa tej formacji a nawet kierownictwa resortu spraw wewnętrznych. Należy tu jednak wyraźnie podkreślić, że przedstawione wyżej wnioski, choć nie pozbawione podstaw faktycznych, mają jedynie charakter hipotez. Właściwa ich weryfikacja w praktyce okazała się niemożliwa, albowiem zarówno kierownictwo Straży Granicznej, jak też Szef UdSC odmówili przeprowadzenia stosownych badań wśród podległych funkcjonariuszy i pracowników[575].

Warto tu nadmienić, że bezzasadna odmowa przyjęcia przez funkcjonariusza Straży Granicznej wniosku cudzoziemca o udzielenie mu ochrony międzynarodowej, jak każde naruszenie prawa przez funkcjonariusza publicznego, może skutkować odpowiedzialnością ponoszoną przez tego funkcjonariusza w kilku różnych płaszczyznach. Może to być bowiem zarówno odpowiedzialność służbowa (dyscyplinarna), jak też karna, ponoszona na podstawie art. 231 k.k. W szczególnych

[575] Autorka rozprawy podjęła próbę przeprowadzenia badań w kierunku ustalenia charakteru, zakresu i sposobu oddziaływania czynników pozasystemowych na efektywność prowadzenia procedur azylowych. W tym celu zwróciła się z odpowiednimi wnioskami do Komendanta Głównego SG oraz Szefa UdSC, załączając projekty specjalnie opracowanych do tego celu kwestionariuszy. W obu przypadkach nie uzyskała jednak zgody na przeprowadzenie tych badań, choć ich wyniki mogły zostać udostępnione obu wymienionym wyżej organom.

przypadkach, gdy naruszenie prawa przez funkcjonariusza miało charakter rażący[576], może to być również odpowiedzialność cywilna (majątkowa), której zasady określa ustawa z dnia 20 stycznia 2011 r. o odpowiedzialności majątkowej funkcjonariuszy publicznych za rażące naruszenie prawa[577]. Wśród sądowych postępowań właściwych do stwierdzenia rażącego naruszenia prawa, (zgodnie z prejudykatem przewidzianym w art. 417^1 § 2 k.c.), oprócz postępowań prowadzonych przez właściwe wojewódzkie sądy administracyjne, A. Matan wymienia także postępowania prowadzone przed ETPC[578]. Trybunał ten, co wykazano w treści tej pracy, wielokrotnie orzekał w sprawach naruszenia przez organy administracji publicznej państw członkowskich UE praw cudzoziemców, będących obywatelami państw trzecich. W omawianych tu okolicznościach można zatem wyobrazić sobie sytuację, w której na skutek rażącego naruszenia prawa przez funkcjonariusza dokonującego kontroli granicznej (np. z ewidentnym pogwałceniem zasady *non-refoulement*), uniemożliwiono cudzoziemcowi złożenie wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej, wskutek czego poniósł on istotną i wymagającą naprawienia szkodę.

Z drugiej jednak strony obiektywnie trzeba też stwierdzić, że nierzadko istotną przeszkodą w prawidłowym prowadzeniu postępowań administracyjnych w sprawach cudzoziemców są czynniki natury obiektywnej, niezależne od organów prowadzących te postępowania. W wielu przypadkach istotnym problemem z jakim stykają się organy administracji w konfrontacji z konkretnym cudzoziemcem bywa np. właściwa jego identyfikacja. Wielu cudzoziemców aplikujących w Polsce o ochronę międzynarodową nie spełnia bowiem podstawowych kryteriów udzielenia tej ochrony, a przyczyny ich imigracji na teren państw obszaru Schengen mają charakter czysto ekonomiczny. Ze strony imigrantów ekonomicznych zamierzających zalegalizować swój pobyt w oparciu o procedurę azylową trudno zatem liczyć na jakąkolwiek współpracę w procesie ustalania lub potwierdzania tożsamości. Imigranci tacy nierzadko celowo ukrywają swoją tożsamość, pozbywając się nawet posiadanych przez siebie dokumentów. Nie zmienia to jednak faktu, iż wśród tej bardzo licznej kategorii imigrantów znajdują się także tacy, którym udzielenie ochrony międzynarodowej jest w pełni uzasadnione. Nawet w takich przypadkach organy prowadzące postępowanie mogą jednak napotykać wiele trudności, wynikających choćby ze szczególnej sytuacji, w której znajduje się aplikujący o ochronę cudzoziemiec. Jako przykład można w tym miejscu wskazać kategorię cudzoziemców będących ofiarami handlu ludźmi. Czynności wykonywane z ich udziałem mają często złożony charakter, głównie z przyczyn

---

[576] W uzasadnieniu wyroku z dnia 4 grudnia 2019 r. (II SAB/Gl 75/19), WSA w Gliwicach podniósł między innymi, że: „Rażącym naruszeniem prawa jest naruszenie ciężkie, które nosi cechy oczywistej i wyraźnej sprzeczności z obowiązującym prawem, niezasługujące na zaakceptowanie w demokratycznym państwie prawa i wywołujące dotkliwe skutki społeczne lub indywidualne (por. B. Adamiak i J. Borkowski, Komentarz do kodeksu postępowania administracyjnego, Warszawa 1998 r., s. 808-812). Kwalifikacja naruszenia jako rażącego musi posiadać pewne dodatkowe cechy w stosunku do stanu określanego jako zwykłe naruszenie".

[577] Tekst jedn. Dz. U. z 2016 r., poz. 1169.

[578] Zob. A. Matan, *Postępowanie „właściwe" dla stwierdzenia niezgodności z prawem ostatecznej decyzji (art. 417^1 § 2 k.c.)*, [w:] Biuletyn Okręgowej Izby Radców Prawnych w Katowicach, Nr 1(5)/2015, s. 26-28.

psychologicznych, etycznych, a czasem nawet społeczno-kulturowych. Przed wydaniem decyzji merytorycznej organy administracji stają więc często przed koniecznością oceny indywidualnego interesu cudzoziemca będącego stroną prowadzonego postępowania w relacji do interesu publicznego, którego wymiar określają wspomniane już w treści tej rozprawy klauzule generalne i zwroty niedookreślone. Bez ich właściwej interpretacji w odniesieniu do realiów konkretnej sprawy, wydanie prawidłowej decyzji administracyjnej nie wydaje się możliwe.

Odnosząc się do sformułowanego we wstępie rozprawy problemu dotyczącego obecnego kształtu i zakresu władzy dyskrecjonalnej sprawowanej przez organy właściwe w sprawach cudzoziemców należy przede wszystkim stwierdzić, że formalny zakres tej władzy jest dość ograniczony. Większość aktów administracyjnych wydawanych zarówno na podstawie przepisów uCudz., jak też w oparciu o regulacje zawarte w uCudzO to związane akty administracyjne o szczególnym charakterze i nazwie[579]. Mogą one przybierać formę różnego rodzaju pozwoleń, zezwoleń i zgód, w tym także szeroko omawianych w tym rozdziale wiz. W treści obu wspomnianych ustaw znaleźć można bardzo wiele pojęć jasno definiujących związany charakter tych aktów. Należą do nich w szczególności określenia takie jak: „nadaje się", „udziela się", „wydaje się", „odmawia się", „cofa się", „przedłuża się", „wykonuje się", „unieważnia się". W przypadku ziszczenia się przesłanek warunkujących wydanie takiego aktu, organ prowadzący postępowanie najczęściej nie dysponuje żadnym zakresem swobodnego uznania i zobowiązany jest do wydania decyzji lub postanowienia, wywołującego skutki określone w treści takiego przepisu.

W katalogu dyskrecjonalnych kompetencji organów administracji przewidzianych przepisami uCudz. mieszczą się przede wszystkim decyzje dotyczące wydania oraz odmowy wydania konkretnej wizy (np. art. 65 ust.1 pkt 5 i ust. 2 uCudz.), lub przedłużenia okresu jej ważności (np. art. 82 ust. 1 i 2 uCudz.). Podobny charakter mają także decyzje o udzieleniu zgody na pobyt ze względów humanitarnych (art. 348 uCudz.), zgody na pobyt tolerowany (art. 351 uCudz.), a także inne zezwolenia pobytowe (np. art. 148 ust. 1 i 2 uCudz., art. 160 uCudz., art. 181 uCudz., art. 187 uCudz., czy art. 198 ust. 1 uCudz.). Dyskrecjonalny charakter ma także orzeczenie organu wydającego decyzje o zobowiązaniu cudzoziemca do opuszczenia terytorium RP, w zakresie przedłużenia terminu tego powrotu (art. 316 ust. 1 i 2 uCudz.) oraz w zakresie cofnięcia zakazu wjazdu na terytorium RP (art. 320 ust. 1 uCudz.). Taki sam charakter ma również postanowienie o zastosowaniu wobec cudzoziemca środków alternatywnych wobec detencji w strzeżonym ośrodku lub w areszcie dla cudzoziemców (art. 398 ust.1 uCudz.), czy też decyzja komendanta placówki SG w zakresie nałożenia na cudzoziemca nakazów lub zakazów przewidzianych w art. 461 ust. 1 uCudz.

W treści przepisów zawartych w uCudzO zakres dyskrecjonalnej władzy organów jest jeszcze bardziej ograniczony. Decyzje o przyznaniu cudzoziemcowi statusu uchodźcy oraz o przyznaniu ochrony uzupełniającej nie mają charakteru

[579] Zob. J. Wilk [w:] M. Miemiec (red.), *Materialne prawo administracyjne*, Warszawa 2012, s. 37-38.

uznaniowego. Taki charakter ma natomiast decyzja o przyznaniu azylu (art. 90 ust. 1 uCudzO). Uznaniowy charakter ma także decyzja w przedmiocie udzielenia wnioskodawcy pomocy w dobrowolnym powrocie albo pomocy w przeniesieniu do innego państwa członkowskiego, odpowiedzialnego za rozpatrzenie wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej (art. 70 ust. 1 uCudzO), a także postanowienie o zastosowaniu wobec cudzoziemca środków alternatywnych w stosunku do detencji (art. 88 ust. 1 uCudzO).

Na marginesie należy dodać, że zdecydowana większość norm funkcjonujących w ramach polskiego prawa o cudzoziemcach jest zgodna z prawem międzynarodowym, w tym prawem Unii Europejskiej. Problem nie sprowadza się zatem do konieczności ewentualnego rozszerzenia zakresu administracyjnego uznania. Ewentualnie wprowadzone zmiany mogłyby jednak dotyczyć funkcjonujących obecnie procedur w takim zakresie, w jakim jest to możliwe na poziomie prawa krajowego. Najogólniej rzecz ujmując, konieczne jest przede wszystkim dalsze, systematyczne podejmowanie wszelkich działań sprzyjających efektywnemu gromadzeniu materiału dowodowego oraz jego właściwej, obiektywnej ocenie. W sprawach, w których materiał ten będzie niekompletny i pozbawiony waloru obiektywizmu, ryzyko wydania arbitralnie podjętej decyzji zawsze będzie wysokie. Uwzględniając obecnie istniejące w kraju uwarunkowania społeczno-polityczne stwierdzić należy, że korzystanie z instrumentów władzy dyskrecjonalnej przez organy prowadzące postępowania w sprawach cudzoziemców, zwłaszcza w sposób odpowiadający jej merytorycznym i aksjologicznym założeniom, staje się coraz bardziej poważnym wyzwaniem. Takiego sposobu korzystania z władzy dyskrecjonalnej nie ułatwiają z pewnością czynniki warunkujące dynamikę niektórych zjawisk społecznych, w tym przede wszystkim tych o charakterze migracyjnym[580].

[580] Oba trybunały unijne wielokrotnie orzekały w sprawach, w których państwa członkowskie nie radziły sobie z problemem masowej imigracji. Wyroki te dotyczyły między innymi zbiorowego wydalania cudzoziemców oraz bezprawnego ich zatrzymywania i detencji w warunkach rażąco naruszających ich godność. Do takich orzeczeń można zaliczyć wyrok ETPC z dnia 15 września 2015 r. (skarga nr 16483/12), w sprawie Khlaifia i inni przeciwko Włochom. Sprawa ta dotyczyła zatrzymania w ośrodku recepcyjnym na Lampedusie, a następnie na statkach zacumowanych w porcie w Palermo, a także zbiorowego wydalenia do Tunezji nielegalnych imigrantów pochodzących z tego kraju. Podobnie w wyroku z dnia 21 października 2014 r. (skarga nr 16643/09), ETPC orzekał w sprawie Sharifi i inni przeciwko Włochom i Grecji. Postępowanie dotyczyło 32 obywateli Afganistanu, dwóch obywateli Sudanu i jednego obywatela Erytrei. Złożona sytuacja faktyczna i prawna stron tego postępowania spowodowała, że Trybunał zmuszony był w różny sposób oceniać sytuację poszczególnych cudzoziemców. Ostatecznie ETPC uznał, że doszło do naruszenia art. 13 w związku z art. 3 EKPC (wobec braku skutecznego środka odwoławczego w sytuacji narażenia na poddanie torturom lub nieludzkiemu lub poniżającemu traktowaniu albo karaniu) i art. 4 Protokołu nr 4 do tej konwencji (w zakresie dotyczącym zakazu zbiorowego wydalania).

Rozdział 4
Dyskrecjonalna władza sędziego w postępowaniu sądowoadministracyjnym

4.1. Władza sędziego w ujęciu filozoficzno-prawnym

Zakończenie postępowania administracyjnego decyzją o charakterze ostatecznym oznacza koniec tego postępowania w administracyjnym toku instancji. W wielu przypadkach nie oznacza jednak definitywnego zakończenia takiego postępowania, albowiem skarga wniesiona przez niezadowoloną z rozstrzygnięcia organu administracji stronę może zostać rozpoznana przez właściwy wojewódzki sąd administracyjny, a następnie także przez NSA. W tym ostatnim rozdziale rozprawy istotne jest zatem dokonanie syntetycznej analizy zarówno zakresu, jak też i sposobu sprawowania władzy sądowniczej, ze szczególnym uwzględnieniem postępowań sądowoadministracyjnych prowadzonych w sprawach cudzoziemców.

Mówiąc o władzy sądowniczej, czy też ściślej o władzy sędziego w procesie stosowania prawa w ramach konkretnego postępowania należy mieć na względzie fakt, iż władza ta opiera się przede wszystkim o normy prawa konstytucyjnego. W treści art. 10 ust. 1 Konstytucji RP zawarta jest bowiem fundamentalna dla ustroju demokratycznego państwa prawnego zasada podziału i równowagi władz (ustawodawczej, wykonawczej i sądowniczej), zaś z treści art. 173 ustawy zasadniczej wynika, iż Sądy i Trybunały są władzą odrębną i niezależną od innych władz[581].

W kontekście prawa międzynarodowego, w tym także prawa Unii Europejskiej, istotne regulacje zawiera art. 91 ust. 3 Konstytucji, który stanowi, że: „Jeżeli wynika to z ratyfikowanej przez Rzeczpospolitą umowy konstytuującej organizację międzynarodową, prawo przez nią stanowione jest stosowane bezpośrednio, mając pierwszeństwo w przypadku kolizji z ustawami". W takim przypadku pierwszeństwo stosowania norm prawa unijnego oznacza dla sądów konieczność eliminacji z obrotu prawnego tych regulacji prawa krajowego, które w oczywisty sposób sprzeczne są z normami prawa traktatowego UE.

W systemie prawa pozytywnego sprawowanie władzy sędziowskiej ma wymiar normatywny, a zatem opiera się także o normy prawa, które w doktrynie określane jest mianem „prawa sędziowskiego". Prawo to, jak słusznie podkreśla D. Dąbek: „(…) pojawia się w każdym przypadku rozstrzygania przez sąd", a ponieważ „(…) każdy akt stosowania prawa zawiera elementy stanowienia prawa", zatem „(…) każde orzeczenie

[581] W uzasadnieniu wyroku z dnia 27 marca 2013 r. (Dz. U. z 2013 r., poz. 448), w sprawie K 27/12, Trybunał Konstytucyjny stwierdził, iż: „Podział władz, o którym mowa w art. 10 ust. 1 Konstytucji, oznacza, że każdej z trzech władz powinny przypadać kompetencje materialnie odpowiadające ich istocie, a co więcej – każda z trzech władz powinna zachowywać pewne minimum wyłączności kompetencyjnej stanowiącej o zachowaniu tej istoty". Podobnie w uzasadnieniu wyroku z dnia 7 listopada 2013 r. (Dz. U. z 2013 r., poz. 1433), w sprawie K 31/12, TK podkreślił, że: „Do istoty wymiaru sprawiedliwości należy bowiem, że jest on sprawowany wyłącznie przez sądy, a pozostałe władze nie mogą władczo ingerować w tę dziedzinę. Wynika to ze szczególnego powiązania władzy sądowniczej z ochroną praw i wolności jednostek".

sędziowskie jest aktem prawa sędziowskiego”[582]. Chcąc wyraźnie wyodrębnić cechy szczególne prawa sędziowskiego, cyt. wyżej D. Dąbek, w oparciu o przyjętą przez siebie koncepcję prawa sędziowskiego *sensu stricto* i *sensu largo*, wyodrębniła kilka podstawowych atrybutów tego prawa. Zaliczyła do nich:

1) autorytetowy charakter (źródłem pochodzenia jest nadanie go przez państwo),
2) wiążący (władczy) i normatywny charakter tego prawa,
3) abstrakcyjny i generalny charakter norm tego prawa (widoczny zwłaszcza w przypadku sądów administracyjnych),
4) powstawanie metodą indukcyjną (odmiennie, niż w przypadku tworzenia prawa przez ustawodawcę),
5) w niektórych przypadkach prawotwórczy i wówczas także wtórny w stosunku do prawa pozytywnego i uzupełniający to prawo charakter,
6) incydentalny, selektywny i progresywny (powtarzalny) charakter tego prawa,
7) pluralizm treściowy (poszukiwanie optymalnego, racjonalnego i możliwego do uzasadnienia rozstrzygnięcia),
8) prospektywny charakter (działanie na przyszłość w oparciu o ugruntowane linie orzecznicze)[583].

Analizując kluczowe kwestie związane ze stosowaniem prawa przez sędziów w procesie orzekania często pojawia się pytanie, czy w toku tego procesu sędzia powinien być wyłącznie Monteskiuszowskimi „ustami ustawy”[584], czy też może w pewnych sytuacjach (szczególnie w procesie wykładni), wykraczać poza obowiązujące normy prawne. Podobnie często pojawia się pytanie o to, czym w istocie jest omówiony w dalszej części tego rozdziału aktywizm i pasywizm sędziowski oraz jakie czynniki kształtują obie te, krańcowo różne względem siebie postawy. Do rozstrzygnięcia pozostaje wreszcie kwestia współczesnego modelu stosowania prawa przez sądy, a ściślej mówiąc ustalenia, czy model ten skłania się bardziej w kierunku „utrwalonej linii orzeczniczej”, czy też może bardziej w kierunku sądowego prawotwórstwa i czy to ostatnie zjawisko znajduje swoje uzasadnienie w odniesieniu do wspomnianego wyżej, konstytucyjnie określonego podziału władz. Odpowiedź na tak postawione pytania wymaga jednak w pierwszej kolejności wyjaśnienia kilku istotnych kwestii leżących zarówno w sferze filozofii, jak też teorii prawa. Należy mieć też na uwadze, iż przenikanie idei filozoficznych do teorii prawa możliwe jest w kilku różnych

[582] D. Dąbek, *Prawo sędziowskie w polskim prawie administracyjnym*, Warszawa 2010, s. 48.
[583] D. Dąbek, *Prawo sędziowskie…, op. cit*., s. 676-689.
[584] Monteskiusz pisał: „Z trzech władz, o których mówiliśmy, władza sądu jest poniekąd żadna (…). Sędziowie narodu to są, jak rzekliśmy, jedynie usta, które wygłaszają brzmienie praw, nieożywione istoty, które nie mogą złagodzić ich sił ani surowości”, K. Monteskiusz, *O duchu praw*, tłum. T. Boy-Żeleński, Warszawa 1927, s. 113. Więcej o Monteskiuszu, jako o autorze koncepcji trójpodziału władzy oraz jednym z twórców socjologii historycznej i przedstawicieli liberalizmu arystokratycznego w: J. Justyński, I. Justyńska*, Historia myśli socjologiczno-ekonomicznej*, Warszawa 2013, s. 67-69.

płaszczyznach[585], zaś obie te nauki mają względem siebie charakter wręcz komplementarny[586]. Z tego też powodu istotne znaczenie dla prowadzenia dalszych rozważań mają także wnioski płynące z ugruntowanego w doktrynie dorobku tych filozofów prawa, dla których problem sprawowania władzy sądowniczej był jednym z podstawowych problemów badawczych. Z całą pewnością można do nich zaliczyć Herberta Harta[587] i Ronalda Dworkina[588].

H. Hart uznawany jest zarówno za przedstawiciela, jak też i krytyka prawniczego pozytywizmu[589]. Nie uznawał on bowiem ścisłego i koniecznego związku prawa z przymusem państwowym. Zwracał uwagę, że w każdym systemie prawa funkcjonują takie normy, które nie są opatrzone jakąkolwiek sankcją albo np. tylko sankcją nieważności[590]. Fundamentem jego rozważań było prawo pozytywne, rozumiane co prawda jako wyraz woli suwerena, ale też pozbawione istotnego związku znaczeniowego z moralnością i wymagające posłuszeństwa niezależnie od jego treści[591]. H. Hart nie poszukiwał też nigdy precyzyjnej definicji prawa. Zastąpił ją natomiast opisem zawierającym w swej treści dwa podstawowe rodzaje różnych, choć wzajemnie powiązanych ze sobą reguł społecznych. Do pierwszych z nich, nazwanych regułami pierwotnymi *(primary rules)*, zaliczał reguły stanowiące niejako fundament pozytywizmu prawniczego. Można je zatem rozpatrywać w kategoriach przyznawanych praw i nakładanych obowiązków. U ich podstaw leżą bowiem podstawowe dobra podlegające ochronie, takie jak bezpieczeństwo osobiste, własność, czy wolność. W przeciwieństwie do reguł pierwotnych, reguły wtórne *(secondary rules)*, są w ocenie H. Harta właściwe tylko dla rozwiniętych społeczeństw. Według A. Dyrdy należą one do reguł „(…) określających działania podmiotów instytucjonalnych, zobowiązanych do podtrzymywania poprawnego funkcjonowania innych reguł (…)”

---

[585] W jego ocenie teoretycy prawa, oprócz wykorzystywania często wspólnego z filozofią prawa aparatu pojęciowego, uczestnictwa w różnych formach edukacji filozoficznej, czy też wykorzystywania możliwości stworzonych przez jedną z wielu szkół filozoficznych, dostrzegają również w swych rozważaniach „wyraźne problemy filozoficzne”. J. Woleński, *Szkoła lwowsko-warszawska a polska teoria prawa*, Studia Prawnicze 1985 – 1986, nr 3-4, s. 287, [w:] J. Zajadło, *Po co prawnikom filozofia prawa*, Warszawa 2008, s. 9.

[586] T. Stawecki, *Filozofia prawa a teoria prawa: spór nierozstrzygalny czy pozorny?,* Studia Iuridica 2006, t. 45.

[587] O życiu, poglądach i dorobku naukowym H. L. A. Harta, angielskiego filozofa prawa, zwolennika pozytywizmu prawniczego w: N. Lacey, *A Life of H. L. A. Hart: The Nightmare and the Noble Dream*, Oxford, 2006.

[588] Więcej o Ronaldzie Dworkinie, amerykańskim filozofie prawa i krytyku pozytywizmu prawniczego w: S. Guest, *Ronald Dworkin*. *Third Edition*, Stanford University Press, 2012, s. 11-26.

[589] Pozytywizm prawniczy – nurt w filozofii prawa, w którym „prawo stanowione jest jedynym realnym źródłem prawa (…), pozostając na gruncie realizmu poznawczego i pretendując do naukowości ogranicza swoje zainteresowania do tego, co jest, jednocześnie odrzucając jako nienaukowe rozważania o tym, co powinno być, które jest zaliczane do świata wartości:, cyt. za: R. Tokarczyk, *Komparatystyka prawnicza*, Warszawa 2008, s. 107.

[590] Zob. L. Morawski, *Podstawy filozofii prawa*, Toruń 2014, s. 39.

[591] Por. J. Oniszczuk, *Koncepcje prawa*, Warszawa 2004, s. 164 – 165. Szerzej na temat wzajemnych relacji pomiędzy prawem i moralnością według Harta zob. w: Herbert L.A. Hart, *Eseje z filozofii prawa*, tłum. i wstęp J. Woleński, *Esej 2., Pozytywizm i oddzielenie prawa od moralności*, Warszawa 2001, s. 49-87.

oraz pozwalają na „(…) wyjaśnienie instytucjonalnego charakteru prawa oraz jedności i trwałości instytucji, konstytuujących system prawa”[592]. Reguły te zdolne są zatem do modyfikowania reguł pierwotnych, zmiany zakresu ich funkcjonowania, a nawet ich usuwania i wprowadzania zupełnie nowych reguł. Reguły drugiego stopnia postrzegał zatem H. Hart jako te, którymi (oprócz różnych instytucji państwowych), powinny kierować się także sądy. Przyjęta przez H. Harta systematyka reguł wtórnych na pierwsze miejsce wysuwa zdecydowanie tzw. regułę uznania *(the rule of recognition)*[593], mającą formę swoistego szablonu, którego użycie przez stosujących prawo ma odpowiedzieć na pytanie, czy jakakolwiek inna reguła może mieć w danym przypadku konkretne zastosowanie. Według A. Grabowskiego, deskryptywną teorię prawa stworzoną przez Harta można scharakteryzować w oparciu o trzy zasadnicze tezy, do których należy zaliczyć tezę o społecznym charakterze źródeł prawa, wspomnianą już tezę o pojęciowej separacji prawa i moralności oraz tezę o dyskrecjonalności sędziowskiej[594]. Separację prawa i moralności *(The Separation Thesis)*, H. Hart postrzegał w sposób szczególny[595]. Nie kwestionował on bowiem różnego rodzaju związków, jakie pomiędzy nimi zachodzą, ani też wzajemnego ich na siebie oddziaływania. Konsekwentnie udowadniał jednak, że to nie treść norm prawnych (treść moralna), decyduje o istnieniu tych norm a społeczne ich pochodzenie, równoznaczne z ich powszechnym uznaniem i stosowaniem[596]. Jednocześnie Hart nie wykluczał całkowicie funkcjonowania pewnych specyficznych reguł społecznych, których źródłem może być zarówno moralność, jak i prawa natury[597].

Kreowana przez H. Harta koncepcja pozytywizmu przedstawiona w jednym z jego najważniejszych dzieł *„The Concept of Law”* zawiera między innymi istotną tezę o otwartej tekstowości języka prawnego *(The Open Texture of Law)*. H. Hart stał bowiem na stanowisku, że otwarta tekstowość tego języka, przy pomocy którego suweren porozumiewa się z adresatami norm prawnych utrudnia, a czasem wręcz uniemożliwia precyzyjne opisywanie tych norm, ograniczając tym samym regulacyjne możliwości prawa[598]. Fakt występowania w tekście prawnym pojęć nieostrych lub wieloznacznych powoduje zatem, że interpretator ma naturalną możliwość twórczej ich wykładni[599]. Nie oznacza to jednak, że otwarta tekstowość równoznaczna jest z nieostrością, albowiem jak zauważa M. Zirk-Sadowski: „nawet dla dobrze

---

[592] Zob. A. Dyrda, *Konwencja u podstaw prawa. Kontrowersje pozytywizmu prawniczego*, Warszawa 2013, s. 25.
[593] M. Zirk-Sadowski, *Wprowadzenie do filozofii…, op. cit*., s. 155-156.
[594] A. Grabowski, *W stronę pozytywizmu prawniczego. Szkic z metodologii prawoznawstwa*, Acta Universitatis Wratislaviensis No 3337, Prawo 312, Wrocław 2012, s. 148-149.
[595] Zob. L. Morawski, *Pozytywizm „twardy", pozytywizm „miękki" i pozytywizm martwy*, Ius et Lex nr (II), 1/2003, str. 321 i n.
[596] A. Dyrda, *Konwencja…, op. cit*., s. 28-29.
[597] Herbert Lionel Adolphus Hart, *Pojęcie prawa*, tłum. i wstęp J. Woleński, Warszawa 1998, s. 261-262
[598] M. J. Golecki, *Między pewnością a efektywnością. Marginalizm instytucjonalny wobec prawotwórczego stosowania prawa*, Warszawa 2011, s. 13-14.
[599] Por. B. Wojciechowski, *Dyskrecjonalność sędziowska. Studium teoretycznoprawne*, Toruń 2004, s. 24-33.

określonych terminów może potencjalnie pojawić się nowa sytuacja, w której trzeba rozstrzygnąć o ich stosowalności w tej nowej sytuacji"[600].

Według H. Harta, w procesie stosowania prawa, w tym także w toku jego wykładni, nie istnieje wyłącznie jedno poprawne rozwiązanie. Stosujący prawo powinien zatem dążyć do takiego rezultatu, który oparty będzie nie tyle na semantycznej analizie badanego tekstu, co na właściwych i adekwatnych do systemowego kontekstu prawa regułach, zasadach, standardach i wartościach[601]. Całokształt poglądów H. Harta na istotę prawa, jego źródła i zawartość określana była mianem „słabego" lub też „miękkiego" pozytywizmu *(soft positivism)*. Niektórzy filozofowie używali też pojęcia „wyrafinowanego", lub „inkluzywnego pozytywizmu prawniczego"[602].

Przechodząc do poglądów jednego z najważniejszych adwersarzy H. Harta, czyli R. Dworkina należałoby wspomnieć, że na jego filozoficzny dorobek istotny wpływ mieli tacy amerykańscy filozofowie, jak np. John Rawls, John Dickinson, czy Gareth Evans[603]. W naturalny sposób teoria R. Dworkina opierała się też na systemie prawa precedensowego *(common law)*[604]. Jak wiadomo, w systemie tym precedens *„de iure"*[605] jest jednym z samoistnych, choć podporządkowanych ustawie, źródeł prawa[606]. Sytuacja komplikuje się jednak, gdy obowiązujące normy prawne nie pozwalają sądowi na przyjęcie jednego, oczywistego w danej sprawie rozwiązania choćby z tego powodu, że argumenty obu stron mają charakter równoważny[607]. Poglądy R. Dworkina na zasady postępowania sądu w tych tzw. trudnych przypadkach *(hard cases)*, w istotny sposób różniły się od poglądów H. Harta. Należy jednak zaznaczyć, że analiza konkretnych *hard cases* była odzwierciedleniem ogólnej metodologii badań przyjętej przez R. Dworkina (*from the inside out*), zgodnie z którą wnioski płynące z takiej analizy powinny mieć nie tylko poznawczy, ale także konstruktywny charakter[608]. R. Dworkin postrzegał system prawa jako otwartą, złożoną konstrukcję, w skład której wchodzą zawarte w tekstach aktów prawnych (i precedensów), określone reguły *(rules)*,

---

[600] M. Zirk-Sadowski, *Wprowadzenie do filozofii…, op. cit*., s. 195, cyt. za: B. Wojciechowski, *Dyskrecjonalność sędziowska. Studium…, op. cit*., s. 30-31.

[601] Zob. M. Andruszkiewicz, *O związkach teorii prawa i teorii literatury (refleksje w kontekście tendencji ponowoczesnych)* [w:] A. Samonek (red.), *Teoria prawa między nowoczesnością a ponowoczesnością*, Kraków 2013, s. 155.

[602] Zob. T. Barankiewicz, *Inkluzywny pozytywizm prawniczy (geneza, rozwój, główne idee)*, Państwo i Prawo 1/2010, s. 11.

[603] Więcej na temat czynników kulturowych i filozoficzno-prawnych mających istotny wpływ na filozoficzną koncepcję prawa R. Dworkina [w:] T. Kozłowski, *Autorytet versus przemoc. Ronald Dworkin w obronie imperium prawa*, Studia Iuridica XXXI/1996, s. 48-49.

[604] O czterech podstawowych znaczeniach, w jakich używany jest obecnie termin *„common law"* zob. K. Łokucijewski, Common law [w:] J. Zajadło (red.), *Leksykon…, op. cit*., s. 34.

[605] Precedens *„de iure"* ma charakter prawnie wiążący, w przeciwieństwie do precedensu *„de facto"*, który uznawany jest za niesamoistne źródło prawa. Por. M. Koszowski, *Anglosaska doktryna precedensu. Porównanie z polską praktyka orzeczniczą*, Warszawa 2009, s. 13 i n.

[606] L. Morawski, *Podstawy filozofii…, op. cit*., s. 108.

[607] Więcej na temat „hard cases" w zob. w: B. Greczmer, *Precedens a spójność aksjologiczna prawa w ujęciu Ronalda Dworkina*, Przegląd Prawa i Administracji 82, Wrocław 2010, s. 22.

[608] T. Kozłowski, *Autorytet versus przemoc…, op. cit*., s. 53.

obok których w normatywnej strukturze społecznej funkcjonują także zasady *(principles)* i dyrektywy polityczne *(policies).* Konkretną regułę można w określonym przypadku zastosować w całości albo nie stosować jej wcale[609].

Zasady (*principles*), to szczególny rodzaj norm, u podstaw których leżą przede wszystkim racje o charakterze moralnym. Ich stosowanie ma więc głównie charakter argumentacyjny. Zasady te da się też hierarchizować, a posługiwanie się nimi nie musi w każdym przypadku istotnie determinować sposobu rozstrzygnięcia. Z kolei *policies* to dyrektywy wyznaczające określone cele społeczne, polityczne, czy ekonomiczne. Opisując relacje, jakie mogą zachodzić pomiędzy regułami i zasadami Dworkin posłużył się przykładem znanej sądownictwu amerykańskiemu sprawy *Riggs v. Palmer* z 1889 r.[610] Zwrócił przy tym uwagę, że reguła według której postąpił sąd w tej konkretnej sprawie nie istniała przed wydaniem wyroku, a po jego wydaniu stała się jedną z ważniejszych reguł amerykańskiego systemu prawa pomimo, że dla ogłoszonego wówczas wyroku miała charakter głównie argumentacyjny[611]. W tej argumentacyjnej teorii R. Dworkina prawo jest zatem swoistym „faktem interpretacyjnym", powstałym w wyniku złożonego procesu myślowego dokonywanego przez interpretatora[612].

Niezwykle istotne w kontekście ogólnego rozumienia prawa miały też dla R. Dworkina prawa (uprawnienia) podmiotowe, którym w przeciwieństwie do pozytywistów, przyznawał priorytet przed obowiązkami. Fundamentem tych uprawnień (*rights*), była teza o równoprawnym traktowaniu wszystkich ludzi względem siebie, co nie oznaczało bynajmniej równego podziału dóbr lub przyznawania racji obu stronom toczącego się procesu. Uprawnienia te wywodził R. Dworkin nie tyle z norm prawa stanowionego, co norm ukształtowanych w drodze kulturowej ewolucji. Nadając jednemu ze swych najważniejszych dzieł tytuł odnoszący się do tej kategorii praw (*Taking Right Seriously*), autor miał zatem na myśli traktowanie ich nie tylko w kontekście normatywnym, ale także społecznym.

Całym swoim filozoficznym dorobkiem R. Dworkin udowadniał, że najważniejszym przymiotem prawa jest jego autorytet. Bez tej cechy prawo nie jest w stanie sprostać podstawowym problemom społecznym, także tym, które rozwiązywane są na sali sądowej.

---

[609] R. Dworkin, *Biorąc prawa poważnie*, tłum.: T. Kowalski, wstęp: J. Woleński, Warszawa 1998, s. 60.
[610] Chodziło o sprawę dotyczącą zabójstwa dokonanego przez E. Palmera na swoim dziadku. Sprawca chciał w ten sposób przejąć spadek po zamordowanym, nie wiedząc, że ten i tak zapisał mu go w testamencie. Sąd stanął więc wobec dylematu, czy sprawcy należy się zapisany spadek (waga testamentu), czy też nie. Ostatecznie sąd pozbawił zabójcę prawa do dziedziczenia, powołując się na zasadę, że „nikt nie może czerpać korzyści z wyrządzonego przez siebie zła".
[611] R. Dworkin, *Biorąc prawa…, op. cit*., s. 68.
[612] Por. M. Zirk-Sadowski, *Wprowadzenie do filozofii…, op. cit*., s. 176.

4.2. Dyskrecjonalność sędziowska w procesie stosowania prawa

Proces stosowania prawa rozumiany jest ogólnie jako: „władcza działalność organów państwowych, która polega na wydawaniu decyzji indywidualnych na podstawie norm prawnych”[613]. W takim znaczeniu prawo stosują nie tylko sądy i organy administracji, ale także inne, ustawowo upoważnione organy. Proces stosowania prawa przez sądy w istotny sposób różni się jednak od działań podejmowanych w tym obszarze przez organy administracji państwowej. Z punktu widzenia prowadzonych tu rozważań, najistotniejsze różnice sprowadzają się przede wszystkim do zakresu i sposobu sprawowanej przez te organy władzy dyskrecjonalnej[614].

Przed podjęciem próby porównania tego właśnie obszaru kompetencji warto jednak raz jeszcze powrócić do koncepcji filozoficznych R. Dworkina i H. Harta. Wcześniej była już mowa o tym, że w sposób zasadniczy różnili się oni w poglądach dotyczących dyskrecjonalności sędziowskiej. Dla obu z nich było jasne, że rozpatrywanie przez sąd spraw kategorii *„hard cases”* wymaga ponadprzeciętnego zaangażowania sędziego. W takich przypadkach pozytywista H. Hart, poruszając się w sferze obowiązujących reguł prawa, przyznawał sędziemu prawo do stworzenia zupełnie nowej normy niezbędnej do wydania sprawiedliwego wyroku. H. Hart usprawiedliwiał tym sposobem niezgodne z pozytywistyczną doktryną wychodzenie sędziego poza obowiązujący system prawa. Nie nazywał tego jednak dyskrecjonalnością sędziowską, a raczej poprawną decyzją sądową, opartą o konieczną w takim przypadku interpretację pojęć wieloznacznych (*open texture*). Nie dopuszczał tym samym możliwości „wyjścia” przez sędziego poza reguły interpretacyjne tychże pojęć „otwartotekstowych”. W jego ocenie decyzja sędziego interpretująca takie pojęcia nie miała w istocie charakteru prawotwórczego, a stanowiła jedynie przejaw respektowania przez sąd zgodnych z prawem reguł orzekania[615]. Stanowisko R. Dworkina było w tej kwestii całkowicie odmienne. Jego zdaniem występowanie w konkretnej sprawie trudnych do rozstrzygnięcia zagadnień prawnych nie upoważniało sędziego do wychodzenia poza system obowiązujących norm prawnych. W takim przypadku powinien on bowiem poszukiwać właściwego rozwiązania w już obowiązującym systemie prawa i w oparciu nie tylko o obowiązujące normy prawne, ale także zasady (*principles*), istotne dla wydania konkretnego orzeczenia. W tym kontekście R. Dworkin porównuje możliwości dyskrecjonalne sędziego do otworu w pączku angielskim, podkreślając wiążące sędziego w procesie orzekania ograniczenia i względny charakter samego uznania[616]. W opozycji do pozytywistów, w tym także do H. Harta, R. Dworkin uznaje więc, że zadaniem

---

[613] L. Morawski, *Podstawy filozofii…, op. cit*., s. 205 – 206.

[614] Dyskrecjonalna władza sędziów określana bywa w doktrynie jako: „(…) jedna z najsilniejszych postaci władzy w całym systemie prawnym”, cyt. za: M. Gutowski, P. Kardas, *Wykładnia i stosowanie prawa w procesie opartym na Konstytucji*, Warszawa 2017, s. 4.

[615] Zob. J. Zajadło, *Po co prawnikom…, op. cit*., s. 20.

[616] R. Dworkin, *Biorąc prawa…, op. cit.,*s. 73.

sędziego rozpatrującego trudny przypadek jest nie tyle tworzenie, co „odkrywanie" w procesie interpretacji prawa istniejącego już, właściwego rozwiązania, uwzględniającego słuszne uprawnienia stron procesu. R. Dworkin rozpatruje dyskrecjonalność sędziowską zarówno w „słabym", jak też w „mocnym" tego pojęcia znaczeniu[617]. W pierwszym, „słabym" znaczeniu uznaje on, że zakres dyskrecjonalności sędziego (także urzędnika), może być ograniczona np. poprzez konieczność dokonania oceny norm mogących mieć zastosowanie, szczególnie jeśli kontekst występowania tych norm nie jest wystarczająco jasny. Jego zdaniem, „słabe" znaczenie tego pojęcia oznaczać może także dyskrecjonalnie podjęte przez właściwy organ decyzje, jeśli należy podkreślić niezaskarżalność tych decyzji na danym etapie postępowania. W znaczeniu „mocnym" natomiast, dyskrecjonalność oznacza dla R. Dworkina możliwość podejmowania przez uprawniony organ decyzji, które w pewnym zakresie nie są skrępowane żadną normą prawną wprowadzoną przez właściwe władze. Jednocześnie podkreśla on, że dyskrecjonalności nie można utożsamiać z arbitralnością. Nie wyklucza ona także braku możliwości oceny podejmowanych w takim trybie decyzji. Każda taka decyzja powinna bowiem opierać się o standardy racjonalności, efektywności i uczciwości, R. Dworkin jest w istocie przeciwnikiem dyskrecjonalności sędziowskiej w mocnym sensie, zdecydowanie podkreślając konieczność właściwego i racjonalnego wyboru zasad, które mogą być w danym przypadku stosowane, zwracając przy tym uwagę, że ocena ważności tych zasad nie może się opierać wyłącznie o własne preferencje sędziego[618].

Porównując poglądy R. Dworkina i H. Harta trafnie zauważa zatem J. Zajadło, że mamy do czynienia z paradoksem polegającym na tym, że: „(…) pozytywista Hart poszukuje rozwiązania trudnych przypadków na gruncie norm pozaprawnych, natomiast niepozytywista Dworkin – na gruncie zasad i wskazówek będących immamentną częścią systemu prawa"[619]. W uzupełnieniu tej tezy należałoby jeszcze dodać, że zdaniem R. Dworkina, sędzia odpowiadając na pytanie, której ze stron procesu przysługują określone prawa, „odkrywając" następnie obowiązujące w danym przypadku zasady powinien ostatecznie udzielić tylko jednej prawidłowej odpowiedzi (*right-answer thesis*)[620]. Odpowiedź ta zawsze będzie miała w pewnym sensie „polityczny" charakter, albowiem taki też charakter mają prawa jednostek, aksjologicznie związane z normatywną strukturą społeczną[621]. W tym kontekście R. Dworkin podkreśla jednak wyraźnie, iż podstawowym celem działań sędziego w konkretnej sprawie powinno być egzekwowanie praw politycznych przysługujących obywatelom, nie zaś ustalanie społecznych priorytetów[622].

Odnosząc się do współcześnie rozumianego pojęcia dyskrecjonalności sędziowskiej, w ślad za B. Wojciechowskim, warto przytoczyć w tym miejscu definicję

---

[617] *Ibidem*, s. 74-75.
[618] *Ibidem*, s. 83.
[619] J. Zajadło, *Po co prawnikom…, op. cit*., s. 21.
[620] Zob. M. Dybowski, *Ronalda Dworkina koncepcja zasad prawa*, Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny, z. 3, Poznań 2001, s. 111-112.
[621] *Ibidem*, s. 112-113.
[622] R. Dworkin, *Biorąc prawa…, op. cit*., s. 640.

tego pojęcia sformułowaną przez S. Włodykę. Dyskrecjonalność sędziowską w procesie orzekania rozumie on przede wszystkim jako: „podejmowanie decyzji co do sposobu załatwienia, za pomocą środków przewidzianych przez prawo sytuacji spornej, to jest takiej, w której w określonym stosunku prawnym dochodzi pomiędzy jego podmiotami do konfliktu dotyczącego ich wzajemnych praw i obowiązków”[623]. Z tak rozumianą dyskrecjonalnością związane jest ściśle pojęcie „normatywnego luzu decyzyjnego”, który oznacza: „zakres swobody przyznanej podmiotowi stosującemu prawo w określonym procesie decyzyjnym i wyraża się w zakreślonej prawem możliwości wyboru jednej z alternatyw działania spośród danego zbioru działań”[624].

Jakakolwiek dyskusja dotycząca sprawowania władzy sądowniczej, zwłaszcza tej o charakterze dyskrecjonalnym, nie może się obyć bez krótkiego choćby omówienia założeń dwóch przeciwstawnych sobie doktryn, bezpośrednio odnoszących się do zasad sprawowania urzędu sędziowskiego, tj. doktryny aktywizmu i pasywizmu sędziowskiego.

Wyrastająca z nurtu pozytywizmu prawniczego doktryna pasywizmu sędziowskiego, określana również mianem „wstrzemięźliwości sędziowskiej”, w pewnym uproszczeniu oznacza: „(…) zobowiązanie do maksymalnego związania sędziego przepisami prawnymi i to do tego stopnia, że nie wolno sędziemu prawa ani tworzyć, ani korygować, nawet gdyby uznał je za niesprawiedliwe lub nieracjonalne”[625]. Oparta na antypozytywistycznym, głównie argumentacyjnym modelu stosowania prawa doktryna sędziowskiego aktywizmu akceptuje natomiast takie zachowania sędziego: „(…) który może korygować w drodze wykładni istniejące przepisy prawne, także odstąpić od nich, a nawet ustanowić nowe reguły, gdy przepisy prawne w ewidentny sposób naruszają elementarne wymogi sprawiedliwości lub racjonalności”[626].

Pasywizm sędziowski w swej najczystszej postaci zezwala zatem na wyłącznie sylogistyczne stosowanie prawa[627], wykluczając tym samym działalność prawotwórczą sędziego i korzystanie przez niego z argumentów leżących poza systemem prawa. Przewiduje również całkowitą apolityczność, choć w praktyce taka postawa sędziego wydaje się jedynie fantazmatem. Jak bowiem twierdził np. L. Morawski, pasywizm nie wyklucza zupełnie zaangażowania politycznego sędziego, które bywa czasem wymuszane przez właściwości lingwistyczne tekstów. Według niego nawet ścisłe

---

[623] S. Włodyka, *Ustrój organów ochrony prawnej*, Warszawa 1968, s. 9, 1 2 i n., cyt. za: B. Wojciechowski, *Dyskrecjonalność sędziowska. Studium…, op. cit*., s. 60-61.

[624] B. Wojciechowski, *Dyskrecjonalność sędziowska. Studium…, op. cit*., s. 61-63 wraz z cyt. przez autora literaturą, w tym szczególnie z przyjmowaną przez J. Wróblewskiego typologią luzów decyzyjnych.

[625] Definicja proponowana przez T. Rakoczy, *Słowo wstępne* [w:] M. Dębiński (red.), R. Pelewicz (red.), T. Rakoczy (red.), *Dyskrecjonalna władza sędziego. Zagadnienia teorii i praktyki*, Tarnobrzeg 2012, s. 10.

[626] *Ibidem*, s. 11.

[627] Różnice pomiędzy sylogistycznym i argumentacyjnym modelem stosowania prawa zob. w: L. Morawski, *Główne problemy współczesnej filozofii prawa. Prawo w toku przemian*, Warszawa 2003, s. 199-208.

trzymanie się litery prawa może być też traktowane jako przejaw politycznego zaangażowania[628].

Aktywizm sędziowski zezwala sędziemu na korzystanie w procesie orzekania nie tylko z argumentacji o charakterze prawnym, ale również ze wszystkich tych argumentów pozaprawnych, które w konkretnej sytuacji mogą uzasadniać wydanie sprawiedliwego i racjonalnego wyroku. Doktryna aktywizmu dopuszcza zatem w pewnych granicach polityczne zaangażowanie sędziego, zwłaszcza w zakresie niezbędnym do obrony prezentowanych przez niego wartości[629].

Orędownikiem i kreatorem doktryny sędziowskiego aktywizmu był oczywiście sam Dworkin, choć jak wiadomo, od niektórych jej postulatów nie stronił także sam H. Hart[630]. W ocenie współczesnych przedstawicieli doktryny, aktywizm sędziowski od dawna stał się już faktem wpisanym w praktykę orzeczniczą sądów. W dalszym ciągu trwa jednak spór o granice tego aktywizmu i o zakres prawotwórczej roli sądów[631]. Obecnie w literaturze przedmiotu funkcjonuje systematyka podstawowych form aktywizmu sędziowskiego[632]. Do najważniejszych z nich zalicza się z pewnością podział na aktywizm twardy („mocny") i aktywizm miękki („słaby"). Różnice pomiędzy tymi formami dotyczą w istocie zakresu prawotwórczej działalności sędziego. O ile aktywizm twardy oznacza tworzenie przez sędziego całkowicie nowych norm prawnych (przy braku kompetencji ustawowych do podejmowania takich działań), o tyle aktywizm miękki ma przede wszystkim charakter interpretacyjny, oparty o twórczą wykładnię oraz o pozasystemowe reguły (zasady) odnoszące się do aksjologii konstytucyjnej, a także do sprawiedliwości, moralności i racjonalności. Zarówno miękki, jak i twardy aktywizm nazywany bywa też aktywizmem reguł i zasad, w przeciwieństwie do tzw. aktywizmu działań, przejawiającego się w konkretnych czynnościach podejmowanych przez sędziego na kreślonym etapie postępowania sądowego, np. w trakcie rozprawy pojednawczej. W zależności od tego, czy aktywizm sędziowski ma swoje źródło w obowiązujących normach prawnych, czy też nie, nazywany jest legalistycznym bądź nielegalistycznym. Jeden z najważniejszych podziałów aktywizmu dotyczy też jego formy argumentacyjnej i politycznej. O aktywizmie argumentacyjnym można mówić wówczas, gdy orzeczenie wydawane przez sąd oparte będzie nie tylko o obowiązujące normy prawne, ale także o wszystkie te normy pozasystemowe (moralne, ekonomiczne, polityczne, etc.), których zastosowanie sędzia uzna za niezbędne do wydania najbardziej sprawiedliwego wyroku. Taki rodzaj aktywizmu jest więc pewnym rodzajem miękkiego aktywizmu reguł i zasad, bardzo bliskim Dworkinowskiej filozofii prawa. Omawiając różne formy sędziowskiego aktywizmu trzeba też zauważyć, że zupełnie inaczej oceniane są w tym

---

[628] *Ibidem*, s. 300.

[629] L. Morawski, *Podstawy filozofii…, op. cit*., s. 215-220.

[630] Zob. np. J. Stelmach, *Dyskrecjonalność sędziowska w pozytywistycznych i niepozytywistycznych koncepcjach prawa* [w:] W. Staśkiewicz (red.), T. Stawecki (red.), *Dyskrecjonalność w prawie*, Warszawa 2010, s. 55.

[631] L. Morawski, *Główne problemy…*, *op. cit*., s. 287.

[632] W. Gromski, *Legitymizacja sądów konstytucyjnych wobec władzy ustawodawczej*, *Studia i Materiały,* Przegląd Sejmowy 4(93)/2009, s. 19.

kontekście orzeczenia sądów pierwszej i drugiej instancji. Trudno bowiem mówić o aktywizmie sądu odwoławczego, jeśli jego rola sprowadzała się w istocie do utrzymania w mocy orzeczenia sądu, którego wyrok zaskarżono. Nie oznacza to oczywiście, że sądy wyższych instancji w ogóle pozbawione są możliwości wykorzystywania swego „aktywistycznego potencjału". Wprost przeciwnie. To właśnie tym sądom, zwłaszcza zaś Trybunałom, doktryna przypisuje szczególne znaczenie w kształtowaniu i wdrażaniu postaw aktywizmu oraz dyskrecjonalności sędziowskiej[633].

Argumenty przedstawiane przez zwolenników aktywizmu sędziowskiego wskazują jednoznacznie, że tylko taki sposób podejścia do sprawowania urzędu sędziowskiego gwarantuje sprawiedliwe wyrokowanie, szczególnie wobec dynamicznie zmieniających się uwarunkowań społecznych, politycznych i ekonomicznych, za którymi nie zawsze nadążają normy prawa stanowionego[634]. Konsekwencją tak rozumianej dyskrecjonalności sędziowskiej jest przyzwolenie na korzystanie z niej przez sędziego na każdym etapie stosowania prawa, a więc począwszy od ustalenia w drodze wykładni znaczenia normy prawnej (w tym ustalenia znaczenia pojęć nieostrych i klauzul generalnych), poprzez ocenę dowodów, aż po subsumcję, czyli ustalenie prawnych określonej normy prawnej w konkretnym stanie faktycznym[635]. Stanowisko takie wydaje się pozostawać w sprzeczności z omawianą już w tej pracy koncepcją sądowego (decyzyjnego) modelu stosowania prawa wprowadzoną do doktryny przez J. Wróblewskiego. Transponując ten model na grunt działań podejmowanych przez organy administracji podkreślono już wcześniej konieczność wąskiego traktowania uznania administracyjnego, wraz z możliwością jego „pełnego" wykorzystania na ostatnim etapie stosowania prawa, w szczególności z pominięciem procesu interpretacji pojęć nieostrych i klauzul generalnych, co zresztą zawsze pozostawało w zgodzie z poglądami takich administratywistów, jak choćby J. Zimmermann i M. Zimmermann, czy M. Mincer. Węższe ujęcie tej konstrukcji jest też niewątpliwie bardziej przydatne w procesie analizy konkretnych stanów faktycznych, w odniesieniu do przywoływanych w pracy norm materialnego prawa administracyjnego. Wydawać by się więc mogło, że tak rozumiany model dyskrecjonalności pozostaje w sprzeczności z argumentacyjnym modelem stosowania prawa, w tym także z aktywizmem sędziowskim. Teza taka byłaby jednak chybiona. Spoglądając bowiem na instytucję dyskrecjonalności z szerokiej perspektywy łatwo zauważyć, że kryteria odnoszące się do zakresu jej stosowania są dość zróżnicowane.

Pierwszym z tych kryteriów jest kryterium organu korzystającego z władzy dyskrecjonalnej. Trudno bowiem porównywać w tym obszarze kompetencje organów administracji z kompetencjami sądów, zwłaszcza administracyjnych, w których

---

[633] *Ibidem*, s. 294.

[634] Takie stanowisko prezentuje np. Z. Czarnik, dla którego dyskrecjonalność sędziowska „ograniczona tylko do ostatniego etapu stosowania prawa, czyli do ustalenia konsekwencji prawnych zastosowanej normy prawnej do konkretnego stanu faktycznego oraz do kształtowania postępowania sądowego (…) jest archaizmem, wywodzącym się z monteskiuszowskiego założenia, że sędzia ma być tylko ustami ustawy" – Z. Czarnik, *Prawotwórcza rola sądu a dyskrecjonalność sędziowska* [w:] M. Dębiński (red.), R. Pelewicz (red.), T. Rakoczy (red.), *Dyskrecjonalna władza…, op. cit*., s. 13-14.

[635] *Ibidem*.

specyficzny charakter sędziowskiego uznania wymaga jeszcze dokładnego omówienia w dalszej części tego rozdziału. Drugim istotnym kryterium odnoszącym się do zakresu dyskrecjonalności jest z pewnością kryterium semantyczne. Przyjmując bowiem bardzo szerokie znaczenie tego terminu, dyskrecjonalność faktycznie może być rozumiana jako pewien rodzaj swobody decyzyjnej organu możliwej do wykorzystania na każdym etapie stosowania prawa[636]. Należy przy tym zaznaczyć, że nawet tak rozumiana dyskrecjonalność doznaje pewnych ograniczeń. Jeśli za przykład weźmiemy tutaj proces wykładni, którą A. Wróbel zalicza do „klasycznej domeny władzy dyskrecjonalnej sędziego" udowadniając tym samym, że: „(…) sądy mają szeroki zakres swobody w zakresie wyboru znaczenia przepisu i uzasadnienia tego wyboru poprzez odwołanie się do różnorodnych reguł interpretacyjnych"[637], to przyjmując takie stanowisko opowiadamy się właśnie za szerokim traktowaniem dyskrecjonalności, które jednak nie dopuszcza przecież całkowitej dowolności interpretacyjnej[638]. Trzecim kryterium mającym bezpośredni wpływ na kształt i model sprawowanej władzy dyskrecjonalnej jest subiektywne kryterium podmiotowe, odnoszące się bezpośrednio do osoby sprawującej tę władzę. Bez względu bowiem na to, czy mówimy o konkretnym organie administracji, czy też o sądzie orzekającym w danej sprawie, musimy w omawianym tu kontekście uwzględnić sferę kompetencji merytorycznych takiej osoby, jej aksjologiczne (w tym moralne) standardy, doświadczenie zawodowe i życiowe, czy wreszcie cechy jej charakteru i osobowości mające wpływ na proces podejmowanych przez nią decyzji. Nie kwestionując zatem argumentacyjnego modelu sądowego stosowania prawa, zwłaszcza w omówionej już wersji „soft", swobodę działania sędziego na każdym etapie stosowania prawa należy odróżnić jednak od dyskrecjonalności w znaczeniu wąskim, które oznacza „finalny efekt" zrealizowanego w danej sprawie procesu decyzyjnego. Podobnie zresztą powinno się traktować proces stosowania prawa przez organy administracji publicznej, których ogólnie rozumiany zakres dyskrecjonalności (zwłaszcza w znaczeniu prawotwórczym), jest bez wątpienia znacznie szerszy, niż zakres dyskrecjonalności sędziowskiej.

Nawiązując do wspomnianej już prawotwórczej roli sądów należałoby też dodać, że jest ona nieodłącznie związana z precedensem sądowym. Precedens ten, niesłusznie kojarzony wyłącznie z systemem *common law*, bywa bardzo różnie definiowany. Jedną z takich definicji sformułował np. J. Wróblewski, dla którego precedens oznacza taką decyzję sądu, która faktycznie lub prawnie wpływa na

---

[636] Szerzej na temat decyzyjnego ujęcia stosowania prawa w kontekście kryteriów prawa słusznego zob.: W. Dziedziak, *O prawie słusznym (perspektywa systemu prawa stanowionego)*, Lublin 2015, s. 231 i n.

[637] A. Wróbel, *As far, as possibile – granice aktywizmu sędziowskiego czy alibi dla pasywizmu sędziowskiego, czyli o niektórych problemach wykładni prawa krajowego zgodnie z dyrektywami* [w:] *Dyskrecjonalność w prawie, op. cit*., s. 108.

[638] Np. w wyroku z 23 kwietnia 1998 r. (I SA/Po 1782/97) NSA zaznaczył, że: „Wykładnia językowa jest nie tylko punktem wyjścia interpretacji przepisów prawa, lecz zakreśla również jej granice w ramach możliwego sensu słów w danym języku etnicznym", natomiast w uchwale z 29 maja 2000 r. (FPS 2/00, ONSA 2001/1/2) ten sam Sąd ostrzegał przed: „wypaczeniem rzeczywistych intencji prawodawcy dowolnością w stosowaniu prawa i związaną z nią utratą poczucia pewności prawnej".

podejmowanie decyzji późniejszych[639]. R. Dworkin posługiwał się pojęciem precedensu w dwóch podstawowych kontekstach. Pojęcie to mogło dla niego oznaczać albo orzeczenie wydane w sprawie bezprecedensowej (rozstrzyganej po raz pierwszy w okolicznościach uniemożliwiających odwołanie się do obowiązujących norm prawnych lub wcześniejszych orzeczeń)[640], albo orzeczenie, którego znaczenie prawotwórcze zostało następnie zweryfikowane przez późniejszą praktykę orzeczniczą[641]. W polskim systemie prawnym konstrukcja precedensu związana była wcześniej z wydawanymi w latach 1949 - 1980 wytycznymi Sądu Najwyższego, tzw. „wytycznymi wymiaru sprawiedliwości i praktyki sądowej[642], później zaś także z wyrokami interpretacyjnymi (zakresowymi) Trybunału Konstytucyjnego[643] oraz uchwałami Sądu Najwyższego i Naczelnego Sądu Administracyjnego.

4.3. Kompetencje dyskrecjonalne sędziego sądu administracyjnego

Ocena zakresu dyskrecjonalności sędziowskiej może być oparta o wiele różnych kryteriów, odnoszących się zarówno do zewnętrznej, jak i wewnętrznej sfery funkcjonowania sądów. Na tym tle szczególne miejsce zajmują sądy administracyjne, których krajowy fundament ustrojowy stanowią przede wszystkim normy konstytucyjne oraz normy zawarte w Ustawie z dnia 25 lipca 2002 r. Prawo o ustroju sądów administracyjnych (dalej: p.u.s.a.)[644]. Istotny wpływ na funkcjonowanie sądów administracyjnych mają także przepisy przytaczanej już wcześniej ustawy proceduralnej (p.p.s.a.) oraz niektóre przepisy k.p.a. Nie można też zapominać o standardach sądowej kontroli administracji wynikających z przepisów prawa unijnego. Przede wszystkim chodzi tu o regulacje dotyczące prawa do sądu, zawarte w EKPC (art. 6 ust. 1)[645] oraz w Międzynarodowym Pakcie Praw Obywatelskich i Politycznych z 19 grudnia 1996 r. (art. 14 ust. 1)[646]. Minimalne standardy dotyczące sądownictwa administracyjnego

---

[639] J. Wróblewski, *Precedens i jednolitość sądowego stosowania prawa*, Państwo i Prawo 1971, z. 10, s. 525.
[640] R. Dworkin, *Biorąc prawa…, op. cit*., s. 43.
[641] R. Dworkin, *Laws Empire*, Cambridge 1986, s. 24.
[642] Zob. art. 37 § 2 – § 5 Ustawy z dnia 27.04.1949 r. o zmianie prawa o ustroju sądów powszechnych (Dz. U. z 1949 r. Nr 32, poz. 237).
[643] P. Winczorek, *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku*, Warszawa 2008, s. 371. Więcej na temat czynników kształtujących orzecznictwo interpretacyjne Trybunału Konstytucyjnego w: M. Gutowski, P. Kardas, *Sądowa kontrola konstytucyjności prawa. Kilka uwag o kompetencjach sądów powszechnych do bezpośredniego stosowania Konstytucji* [w:] Palestra 4/2016, s. 7-9.
[644] Tekst jedn. Dz. U. z 2019 r., poz. 2167 ze zm.
[645] Treść cyt. przepisu nie wskazuje *expressis verbis* na wymóg sądowej kontroli aktów administracyjnych. Dotyczy bowiem postępowania karnego i cywilnego. Jak zauważa J. Chlebny, w orzecznictwie ETPC przepis ten ma jednak również zastosowanie do spraw uznawanych w krajowym porządku prawnym za administracyjne. Zob. J. Chlebny, *Sądowa kontrola administracji w świetle rekomendacji Rady Europy*, Państwo i Prawo 2005, z. 12, s. 21-22.
[646] Dz. U. z 1977 r. Nr 38, poz. 167.

zawiera Rekomendacja Komitetu Ministrów Rady Europy nr 20 z 2004 r.[647]. Zawarte w niej standardy postępowania sądowego odnoszą się w szczególności do bezstronności i niezawisłości sądów, kontradyktoryjności postępowania i równości stron, obowiązku szczegółowego uzasadniania orzeczeń, a także prawa strony do wnoszenia środków zaskarżenia. Zawiera także szeroko rozumianą definicję „aktu administracyjnego" i „drogi sądowej" [648].

Konstytucja RP gwarantuje wszystkim obywatelom prawo do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki przez niezależny, bezstronny i niezawisły sąd (art. 45 ust. 1) oraz zakaz ustawowego zamykania drogi sądowej dochodzenia naruszonych wolności i praw (art. 77 ust. 2). Zgodnie z art. 175 ust. 1 Konstytucji wymiar sprawiedliwości sprawują w Rzeczypospolitej Polskiej: Sąd Najwyższy, sądy powszechne i administracyjne oraz sądy wojskowe, a sędziowie w sprawowaniu swojego urzędu są niezawiśli[649] i podlegają tylko Konstytucji oraz ustawom (art. 178 ust. 1).

Ogólny zakres kompetencji Naczelnego Sądu Administracyjnego oraz wojewódzkich sądów administracyjnych wynika z treści art. 184 Konstytucji RP, na mocy którego sądy te, w obszarze zakreślonym przepisami właściwych ustaw, sprawują kontrolę administracji publicznej, obejmującą także orzekanie o zgodności z ustawami uchwał organów samorządu terytorialnego i aktów normatywnych terenowych organów administracji rządowej. Kontrola o której wyżej mowa sprawowana jest pod względem zgodności z prawem, jeżeli ustawy nie stanowią inaczej (art. 1 § 2 p.u.s.a.). Funkcjonujący w Polsce model orzecznictwa sądów administracyjnych ma zatem, co do zasady, charakter kasatoryjny.

W obecnym stanie prawnym, sądowoadministracyjna kontrola działalności administracji, oprócz oceny rozstrzygnięcia pod katem zgodności z przepisami prawa materialnego i przepisami proceduralnymi oraz z regułami kompetencji organu, polega także na ocenie prawidłowości wykładni prawa dokonanej przez organ, który wydał zaskarżony akt[650]. Sięgając do unormowań zawartych w przepisach p.p.s.a. należy zatem podkreślić szczególne znaczenie konstrukcji przewidzianej w art. 153 tej ustawy, a ściślej zawartego w tym przepisie pojęcia „oceny prawnej", obejmującej głównie

---

[647] *Recommendation Rec(2004)20 of the Committee of Ministers to member states on judicial review of administrative acts, online:* https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=802925& (dostęp: grudzień 2018 r.).

[648] Zgodnie z zawartą w rekomendacji definicją, aktem tym jest akt administracji publicznej „wydany w wykonaniu obowiązków publicznych, zarówno indywidualny, jak i normatywny, który może naruszać prawa lub interesy osób fizycznych i prawnych, a także stan bezczynności, gdy organ zaniecha działania, będąc do niego zobowiązany, albo odmawia podjęcia czynności na żądanie". Zob. R. Suwaj, *Sądowa kontrola działań administracji publicznej jako przejaw judycjalizacji postępowania administracyjnego*, Studia Prawnoustrojowe nr 9/2009, s. 201-203.

[649] Więcej na temat zasady niezawisłości sędziego zob. E. Plesnarowicz-Durska, *Prawo o ustroju sądów administracyjnych. Komentarz*, komentarz do art. 4 p.u.s.a. LexisNexis 2014.

[650] Zob. wyrok NSA z dnia 16 lutego 2012 r. (II GSK 217/11) i przywołane w tym wyroku orzecznictwo. W cytowanym orzeczeniu NSA stwierdził również, że przedmiotowy zakres kontroli administracji publicznej wynikający z treści § 2 i § 3 art. 3 p.p.s.a. sprowadza się w istocie do zastosowania środków przewidzianych w ustawie, w celu zniesienia działania lub bezczynności niezgodnej z prawem, a nie do merytorycznego rozstrzygania w tym zakresie. Stosowanie tych środków następuje więc w sytuacji uwzględnienia skargi, o ile jest to niezbędne dla końcowego załatwienia sprawy (art. 135 p.p.s.a.).

wykładnię prawa materialnego i prawa procesowego[651]. Wagę dokonywanej przez sąd oceny wykładni zastosowanej przez organ administracji podkreślał też wielokrotnie NSA, np. w wyroku z dnia 22 stycznia 2001 r. w którym stwierdził, że: „orzeczenie NSA wywiera skutki wykraczające poza zakres postępowania sądowo-administracyjnego, w którym zostało wydane, oraz poza zakres postępowania administracyjnego, w którym zostało wydane zaskarżone rozstrzygnięcie. Zasięgiem jego oddziaływania objęte zostaje przyszłe - ewentualne - postępowanie administracyjne w sprawie"[652]. W tym samym wyroku NSA zwrócił też uwagę na fakt, iż pomimo posłużenia się przez ustawodawcę określeniem „orzeczenie", w omawianym przepisie chodzi nie o sentencję, lecz uzasadnienie orzeczenia, albowiem „Ocena prawna rozstrzygnięcia wiąże się (…) w pierwszym rzędzie z wykładnią prawa, a ta może się mieścić jedynie w uzasadnieniu wyroku sądowego[653].

Z treści art. 2 p.p.s.a. wynika, że sądy administracyjne powołane są do rozpoznawania spraw sądowoadministracyjnych. Interpretując pojęcie „sprawy z zakresu administracji publicznej" E. Plesnarowicz-Durska przytacza obszerne orzecznictwo NSA i stanowisko doktryny, w myśl których pod pojęciem „sprawy administracyjnej" należy rozumieć „przewidzianą w przepisach materialnego prawa administracyjnego możliwość konkretyzacji wzajemnych uprawnień i obowiązków stron stosunku materialnoprawnego, którymi są organ administracji i indywidualny podmiot, niepodporządkowany organizacyjnie temu organowi".

Zgodnie zaś z przywołanym przez tę autorkę wyrokiem NSA z 18 lipca 2012 r.[654] „sprawa sądowoadministracyjna (art. 2 p.p.s.a.) to ta sama sprawa, która została rozstrzygnięta w postępowaniu administracyjnym (…). Stosunek administracyjnoprawny wyznacza przedmiot postępowania sądowoadministracyjnego i ramy tego postępowania, a badanie prawidłowości tego stosunku stanowi istotę postępowania sądowoadministracyjnego"[655].

Stanowisko takie podziela także J. Zimmermann, który odnosząc się krytycznie do poglądów traktujących postępowanie administracyjne i sądowoadministracyjne

---

[651] J.P. Tarno, *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, Warszawa 2004, s. 219

[652] Wyrok NSA z dnia 22 stycznia 2001 r. (I SA/Ka 1821/99).

[653] W cytowanym orzeczeniu NSA odwoływał się do art. 30 uchylonej obecnie Ustawy z dnia 11 maja 1995 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym (Dz. U. z 2002 r. Nr 153, poz. 1271 ze zm.) który, uzupełniony później o element dotyczący wyrażonych w orzeczeniu wiążących wskazań sądu co do dalszego postępowania, znalazł się ostatecznie w treści art. 153 p.p.s.a.

[654] II FSK 17/2011, LexisNexis nr 3967409.

[655] E. Plesnarowicz-Durska, *Prawo o ustroju…, op. cit.,* komentarz do art. 1 p.u.s.a., t. 2. Inną definicję „sprawy administracyjnej" formułuje T. Kiełkowski, dla którego jest to „kwestia istnienia stanu faktycznego, opisanego w hipotezie normy prawnej, wymagającej dla uwolnienia swej mocy wiążącej autorytatywnej konkretyzacji, dokonanej w formie aktu administracyjnego wydanego przez właściwy organ administracji" (T. Kiełkowski, *Sprawa administracyjna*, Kraków 2004, s. 35).

w kategoriach odrębnych dziedzin prawa, przytacza zarazem wspólne dla nich cechy prawa administracyjnego[656].

Dostrzegając specyficzny charakter sprawy sądowoadministracyjnej, w ramach której stosunki procesowe nie łączą już organu administracji z adresatem wydanej przez ten organ decyzji, a oba te podmioty z sądem administracyjnym, podkreśla on zarazem „tożsamość" takiej sprawy oraz fakt, iż jej charakter nie zmienia istoty materialno-prawnego stosunku trwającego nadal pomiędzy organem administracji a skarżącym, który to stosunek błędnie bywa czasem określanym mianem „sporno-administracyjnego"[657].

Pomimo, iż przytoczone wyżej przepisy wydają się być klarowne, to jednak w odniesieniu do omawianych tu dyskrecjonalnych kompetencji sędziego sądu administracyjnego wymagają nieco szerszego komentarza. Przede wszystkim należy zwrócić uwagę na fakt, iż ustrojodawca określając kompetencje władzy sądowniczej posłużył się pojęciem „sprawowania wymiaru sprawiedliwości". Pojęcie to odwołuje się w swej podstawie do „wyodrębnionej i specyficznej postaci działalności państwa, jaką jest rozpatrywanie i rozstrzyganie sporów o prawo, a więc inaczej sądzenie"[658]. Obowiązująca linia orzecznicza NSA wskazuje, że względy słuszności i celowości decyzji wydawanych przez organy administracji pozostają, co do zasady, poza obszarem zainteresowania sądów administracyjnych, albowiem nie mieszczą się one w dopuszczalnym dla tych sądów kryterium kontroli[659]. Z drugiej strony należałoby jednak ocenić, czy faktycznie kryteria takie jak „słuszność" i „celowość" w procesie orzekania da się wyraźnie oddzielić od kryterium legalności i czy w związku z tym kryteria te w żaden sposób nie mogą wpłynąć na treść wydawanego w danej sprawie orzeczenia. Gdyby faktycznie przyjąć takie założenie, oznaczałoby to w skrajnych przypadkach możliwość wydawania przez sądy wyroków pozostających, co prawda, w zgodzie z literą ustawy, ale jednocześnie rażąco sprzecznych z innymi, powszechnie akceptowanymi wartościami, także z tymi o charakterze konstytucyjnym.

Uzasadniając uniwersalną tezę, według której aktywizm sędziowski jest niezbędny do rozstrzygnięcia problemów wynikających z wzajemnych relacji prawdy i sprawiedliwości, A. Gomułowicz stwierdza, że pogląd ten wynika z posiadanej przez sędziego władzy wymierzania prawa, z czym wiąże się zarówno nadawanie prawu właściwego sensu, jak też odpowiedzialność sędziego za sposób, w jaki prawo zostanie użyte[660]. Argumentując konieczność sędziowskiego „poprawiania" prawa autor odwołuje się do sędziowskiej świadomości aksjologicznej i autorytetu prawa, który

---

[656] J. Zimmermann, *Jedność prawa administracyjnego* [w:] J. Supernat (red.), *Między tradycją a współczesnością prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Janowi Bociowi*, Wrocław 2009, s. 819-820.
[657] *Ibidem*, s. 820.
[658] L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 2009, s. 328.
[659] Wyroki NSA zawierające takie właśnie stanowisko przytacza D. Gregorczyk, *Kryterium sądowej kontroli decyzji administracyjnych* [w:] J.P. Tarno (red.), T. Bąkowski (red.), *Prawotwórstwo sądów administracyjnych*, Warszawa 2015, s. 110-111.
[660] A. Gomułowicz, *Sędzia a „poprawianie" prawa – zasadnicze dylematy*, Studia i artykuły, ZNSA 1(40)/2012, s. 11-12.

(w razie potrzeby), sędzia powinien budować tak, jak czyniłby to racjonalny prawodawca. W sytuacji zagrożenia bezprawiem, wysokie standardy etyczne i moralne sędziego powinny pozwolić mu na przełamanie zasady *dura lex sed lex* i uzupełnienia w niezbędnym zakresie działań prawodawczych. Stworzony w taki sposób precedens, pomimo związania tylko w danej sprawie (*rebus sic stantibus*), może mieć zastosowanie także w kolejnych orzeczeniach zapadających w identycznych przypadkach. Wówczas podstawa takiego rozstrzygnięcia (*ratio decidendi*) może stać się nową, ogólną regułą zawierającą element „nowości normatywnej"[661].

Podsumowując i porządkując dotychczasowe rozważania w przedmiocie zarówno administracyjnej, jak i sądowo-administracyjnej dyskrecjonalności należałoby stwierdzić, że obie te konstrukcje, pomimo wielu podobieństw, wykazują jednak kilka zasadniczych różnic, dostrzegalnych zarówno w płaszczyźnie normatywnej, jak też funkcjonalnej. Różnice te widoczne są praktycznie na każdym etapie stosowania prawa, szczególnie zaś na etapie ostatnim. Jak już bowiem wcześniej zaznaczono, uznanie administracyjne w wąskim znaczeniu możliwe jest jedynie na finalnym etapie procesu stosowania prawa, na którym organ administracji publicznej, korzystając z ustawowo przyznanych mu kompetencji, podejmuje decyzję dotyczącą wyboru alternatywnie określonych przez ustawodawcę konsekwencji prawnych ogólnej i abstrakcyjnej normy prawnej, w stosunku do indywidualnie określonego adresata tej normy. W podobnym znaczeniu można także mówić o uznaniu sądowoadministracyjnym, jeśli uznanie to będzie rozumiane przede wszystkim jako swoboda decyzyjna sędziego w obszarze zakreślonym przepisami p.p.s.a., odnoszącymi się do podstaw działania sądów administracyjnych, głównie o charakterze proceduralnym. Tak wąsko rozumiane uznanie pozwala sędziemu na dokonanie wyboru pomiędzy dwoma równoprawnymi rozwiązaniami, które mogą w istotny sposób kształtować przebieg prowadzonego postępowania, a nawet wpłynąć na wynik rozstrzygnięcia w danej sprawie[662].

Druga płaszczyzna dyskrecjonalnych kompetencji sądów administracyjnych obejmuje wszystkie te działania, które związane są z realizacją podstawowej funkcji tych sądów, jaką jest kontrola legalności aktów wydawanych przez organy administracji. W tym obszarze swoboda decyzyjna sędziego opiera się przede wszystkim o możliwość dokonania walidacji określonej normy prawnej oraz o możliwość wyboru reguł wykładni, przy pomocy których możliwe będzie skuteczne dokonanie kontroli procesu stosowania prawa przez organ, który wydał zaskarżony akt. Kontrola ta dotyczy zatem każdego etapu stosowania prawa przez organ administracji, zarówno w wymiarze materialnym, jak i formalnym. Z opisanych wyżej względów, posługiwanie się pojęciem sądowo-administracyjnego uznania wydaje się w pełni uzasadnione w odniesieniu do uwzględniających tę konstrukcję norm p.p.s.a.

[661] *Ibidem*, s. 13-15.

[662] Jako przykłady norm proceduralnych zawierających upoważnienie do sędziowskiego uznania i kształtujących zarazem przebieg postępowania sądowo-administracyjnego W. Jakimowicz przytacza przepisy art. 55 § 1 i § 2, art. 89, art. 112, lub art. 154 § 2 p.p.s.a. Do przykładowych regulacji, na mocy których decyzje podejmowane w ramach sądowoadministracyjnego uznania wiążąco i merytorycznie wpływają na wynik postępowania, tworząc przy tym określone stany prawne i faktyczne zalicza natomiast art. 61 § 3 p.p.s.a. (W. Jakimowicz, *Wykładnia w prawie…, op. cit*., s. 334-335).

W pozostałych przypadkach dotyczących działań sędziego podejmowanych w celu kontroli legalności aktów wydawanych przez organy administracji, bardziej właściwe wydaje się używanie pojęcia kompetencji dyskrecjonalnych lub po prostu swobody decyzyjnej sędziego. Za takim rozumieniem tych pojęć (przynajmniej na potrzeby tej pracy), przemawia przede wszystkim zauważalne w literaturze przedmiotu zamienne posługiwanie się pojęciami „uznania", „dyskrecjonalności", „wolności wyboru", „swobody decyzyjnej" etc.

Rozróżnienie „uznania" od pojęcia „dyskrecjonalności" ma istotne znaczenie dla podkreślenia różnic, jakie występują pomiędzy tymi pojęciami na etapie postępowania administracyjnego i sądowoadministracyjnego, a także bardziej precyzyjnego oznaczenia ich granic, pod warunkiem zaakceptowania założeń klasycznego modelu stosowania prawa.

Do podstawowych różnic pomiędzy dyskrecjonalnością sędziowską a uznaniem administracyjnym (pomijając różne typy władzy), B. Wojciechowski zalicza:

1. Zakres przesłanek prawnych determinujących proces decyzyjny sędziego, który będąc ściśle związany ustawą ma znacznie mniejszą, niż organ administracji możliwość wyboru tych przesłanek.
2. Aksjologiczne podstawy podejmowanych działań, które dla organu administracji równoznaczne są przede wszystkim z względami natury celowościowej, często również politycznej, podczas gdy dla sądu podstawowe znaczenie mają zasady słuszności i sprawiedliwości.
3. Węższy, w porównaniu do organu administracji, zakres swobody decyzyjnej sędziego, który w procesie decyzyjnym zmuszony jest uwzględniać zasady i dyrektywy wyrażone w obowiązującym prawie oraz dążyć do jedynie poprawnego, racjonalnego i jednocześnie niewadliwego rozstrzygnięcia.
4. Niczym nie ograniczoną rewizyjność orzeczeń sędziowskich (kompleksową ich sprawdzalność), podczas gdy sądowy proces kontroli aktów wydawanych przez organy administracji ograniczony jest wyłącznie do sfery ich legalności.
5. Różnice o charakterze procesowym zachodzące w postępowaniu judykacyjnym i administracyjnym, wynikające z odmienności powierzonych wymiarowi sprawiedliwości i administracji funkcji oraz zadań.
6. Zakres wydawania i sprawdzania (rewizji) dyskrecjonalnych rozstrzygnięć sędziowskich, które w przeciwieństwie do uznania administracyjnego dotyczy jednej władzy (sądowniczej)[663].

Syntetycznej analizy zakresu sądowej kontroli decyzji administracyjnych opartych na uznaniu dokonała M. Jaśkowska[664]. Przytaczając obszerne orzecznictwo sądów administracyjnych i Trybunału Konstytucyjnego zwróciła uwagę na fakt,

[663] B. Wojciechowski, *Dyskrecjonalność sędziowska. Studium…, op. cit*., s. 97-103.
[664] M. Jaśkowska, *Uznanie administracyjne w orzecznictwie…, op. cit*., ZNSA 2010, nr 5–6, s. 174-181.

iż kontrola ta, mająca w istocie bardzo specyficzny charakter, powinna odnosić się do wszystkich etapów stosowania prawa. W tym kontekście podkreśliła niezwykle istotną rolę szczegółowego uzasadniania wydawanych przez organy administracji decyzji uznaniowych, które powinny zawierać jasne i czytelne motywy konkretnego rozstrzygnięcia. W cytowanym przez nią wyroku WSA w Gdańsku z 24 marca 2009 r.[665] (I SA/Gd 599/085) sąd stwierdził między innymi, że: „(…) w przypadku decyzji podejmowanych w ramach uznania administracyjnego uzasadnienie spełnia szczególnie istotną rolę i pozwala na dokonanie oceny, czy decyzja nie została wydana z takim naruszeniem przepisów postępowania, które mogło mieć istotny wpływ na wynik sprawy, a w szczególności czy organ nie pozostawił poza swoimi rozważaniami argumentów podnoszonych przez stronę, czy nie pominął istotnych dla rozstrzygnięcia sprawy materiałów dowodowych lub czy nie dokonał oceny tych materiałów wbrew zasadom logiki lub doświadczenia życiowego". Sądowej ocenie legalności podlegają zatem wszystkie etapy poprzedzające wybór przez organ skutku prawnego, a więc podstawy prawne i faktyczne rozstrzygnięcia (w tym drugim przypadku głównie sposób i zakres przeprowadzonego postępowania wyjaśniającego), a także prawidłowość przeprowadzonej przez organ wykładni. Ważna jest także sądowa kontrola dyrektyw wyboru konsekwencji prawnych, prowadzona w odniesieniu do zasad ogólnych k.p.a., w tym do zasady uwzględniania interesu społecznego i słusznego interesu obywatela, zawartej w art. 7 k.p.a. W obszarze tym znajdują się również dyrektywy wynikające z norm prawa międzynarodowego, szczególnie istotne w postępowaniach prowadzonych w sprawach cudzoziemców[666].

Tak więc sądowa kontrola decyzji uznaniowych wydawanych przez organy administracji może dotyczyć zarówno granic zewnętrznych uznania, jak też jego granic wewnętrznych, po przekroczeniu których można już mówić o nadużyciu tej formy władzy dyskrecjonalnej. Za konkluzję rozważań prowadzonych przez M. Jaśkowską w omawianym tu obszarze może posłużyć uzasadnienie jednego z przytaczanych przez nią wyroków, w którym sąd stwierdził, że: „Wybór rozstrzygnięcia dokonany przez organ w ramach uznania administracyjnego może być zaakceptowany jako zgodny z prawem tylko wówczas, gdy będzie się opierał na w pełni wyjaśnionych okolicznościach faktycznych sprawy i nie będzie sprzeczny z zasadami logiki i wnioskami płynącymi z doświadczenia życiowego"[667].

Mówiąc o sądowej kontroli legalności aktów administracyjnych wydawanych przez właściwe organy administracji publicznej nie sposób pominąć roli, jaką w systemie prawa administracyjnego spełnia orzecznictwo sądów administracyjnych. Chodzi tu zarówno o utrwalone linie orzecznicze wojewódzkich sądów administracyjnych, jak też orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego, nie wyłączając podejmowanych przez NSA uchwał. Choć z formalnoprawnego punktu

[665] LEX nr 507611.

[666] M. Jaśkowska podaje przykłady orzeczeń, w których sąd powołuje się na właściwe przepisy EKPC, np. wyrok NSA z 30 czerwca 2005 r. (II OSK 554/0598 - ONSAiWSA 2006, nr 4, poz. 114), czy wyrok WSA w Warszawie z 23 lipca 2008 r. (V SA/Wa 785/0899, LEX nr 565995).

[667] Wyrok WSA w Lublinie z 14 maja 2009 r. (III SA/Lu 71/09, LEX nr 558761).

widzenia orzecznictwo sądów administracyjnych nie może spełniać funkcji prawotwórczej w znaczeniu, w jakim funkcję tę spełniają konstytucyjne organy władzy prawodawczej, to jednak nie ulega wątpliwości, że twórczy charakter tego orzecznictwa od dawna stał się już faktem.

Według Z. Ziembińskiego, o zjawisku prawotwórstwa sądów można mówić w kilku zasadniczych przypadkach[668]. Najczęściej ma to miejsce wówczas, gdy w przepisach powszechnie obowiązujących występują luki konstrukcyjne (tetyczne), przejawiające się z jednej strony określeniem (w sensie largo) czynności konwencjonalnych wywołujących określone skutki prawne, z drugiej zaś brakiem wskazania sposobu wykonywania takich czynności[669]. Według niego, występujące w przepisach luki mogą też mieć charakter aksjologiczny, zmuszając sąd do orzekania w oparciu o przesłanki pozasystemowe lub ogólne zasady prawa. Dostrzega on też możliwość występowania elementów prawotwórstwa w tych orzeczeniach, których podstawę stanowią wnioski będące konsekwencją przeprowadzenia przez sąd *analogii iuris* lub zastosowania wykładni definiującej przesłanki ocenne albo też klasyczne klauzule generalne[670]. Tak więc pomimo tego, że zakres kompetencji sądów administracyjnych nie obejmuje upoważnienia do dokonywania zmian obowiązujących w danej materii przepisów, to jednak drodze wykładni sądy te mogą stwierdzić ich nieprzydatność do realizacji celów zakreślonych przez prawodawcę, a tym samym doprowadzić do zmiany istniejącego stanu prawnego[671].

Nawiązując do wspomnianego już wyżej pojęcia „utrwalonej linii orzeczniczej" należy zauważyć, że odwoływanie się do niej w praktyce orzeczniczej sądów spełnia przede wszystkim funkcję argumentacyjną, służącą zarówno wyjaśnieniu, jak i wzmocnieniu motywów swego rozstrzygnięcia. Jak trafnie zauważa E. Bojanowski, sądy administracyjne odwołują się do funkcjonującej linii orzeczniczej w trojaki sposób[672]. Najczęściej spotyka się odwołania do wielu orzeczeń, wydanych w podobnym stanie faktycznym i prawnym. W takich przypadkach sąd powołując się na te orzeczenia poszukuje zarazem wspólnych dla tych orzeczeń argumentów, zbieżnych z własną argumentacją. Zdarzają się także odwołania do jednego lub najwyżej dwóch orzeczeń, które przywoływane są jako przykłady istniejącej linii orzeczniczej. W trzecim przypadku sąd może powoływać się na ogólną linię orzeczniczą, jednak bez odwoływania się do konkretnych wyroków wydawanych w sprawach podobnych.

---

[668] Z. Ziembiński, *Tworzenie a stanowienie i stosowanie prawa*, Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny, z. 4, 1993, s. 45-47.

[669] Stosunek prawny o charakterze tetycznym charakteryzuje się ustanowioną przez obowiązującą normę prawną powinnością działania dotyczącą konkretnie oznaczonych stron tego stosunku. Por. Z. Ziembiński, *Normy tetyczne a normy aksjologiczne w koncepcji Czesława Znamierowskiego*, Studia Filozoficzne 7, z. 2, 1963, s. 88-112.

[670] Z. Ziembiński odróżnia tutaj klasyczne, ocenne klauzule generalne (odnoszące się np. do względów słuszności moralnej), od klauzul generalnych w znaczeniu funkcjonalnym, zawierających zwroty takie, jak np. „ważne powody", „znaczny uszczerbek" itp.

[671] J.P. Tarno, *Naczelny Sąd Administracyjny a wykładnia prawa administracyjnego*, Warszawa 1999, s. 191.

[672] E. Bojanowski, *Utrwalona linia orzecznictwa (kilka uwag na marginesie orzecznictwa sądów administracyjnych)* [w:] J. Supernat (red.), *Między tradycją…*, *op. cit*., s. 51.

Oceniając znaczenie utrwalonej linii orzeczniczej dla procesu stosowania prawa wypada podzielić stanowisko cyt. wyżej E. Bojanowskiego, który linię taką traktuje w kategoriach źródła wykładni prawa (skumulowanej sumy takich aktów wykładni), czyli jako „niesformalizowane zjawisko z pogranicza stanowienia i stosowania prawa (a w wypadku sądów administracyjnych – z obszaru kontroli stosowania prawa)", przypisując jej także walor funkcjonowania „w sposób zbliżony do reguł postępowania o charakterze normatywnym"[673].

Omawiając kompetencje dyskrecjonalne sędziego sądu administracyjnego należy podkreślić szczególne miejsce, jakie zarówno w procesie kontroli, jak też samego stosowania prawa, zajmuje Naczelny Sąd Administracyjny. Jak wiadomo, zasada dwuinstancyjności sądów administracyjnych wynika z treści art. 176 ust. 1 i wspomnianego już wcześniej art. 184 Konstytucji RP.

Ogólny zakres nadzoru sprawowanego przez NSA nad działalnością wojewódzkich sądów administracyjnych określa art. 3 § 2 p.u.s.a. Nadzór ten sprawowany jest w szczególności przez rozpoznawanie środków odwoławczych (skarg kasacyjnych i zażaleń) od orzeczeń wojewódzkich sądów administracyjnych oraz przez podejmowanie uchwał wyjaśniających zagadnienia prawne. W obszarze tego nadzoru mieści się również rozpoznawanie spraw należących do właściwości NSA na mocy innych ustaw[674].

Właściwość (funkcjonalna i rzeczowa) NSA określona została w art. 15 § 1 p.p.s.a. W ramach właściwości funkcjonalnej mieści się rozpatrywanie środków odwoławczych oraz działalność uchwałodawcza NSA (art. 15 § 1 pkt 1 – 3 p.p.s.a.). Właściwość rzeczowa NSA obejmuje natomiast sprawy rozpatrywane przez NSA jako sąd pierwszej instancji, tj. spory o właściwość między organami jednostek samorządów terytorialnych i między samorządowymi kolegiami odwoławczymi oraz spory kompetencyjne między organami tych jednostek a organami administracji rządowej (art. 15 § 1 pkt 4), a także wspomniane już sprawy przekazane do właściwości NSA na mocy innych ustaw (art. 15 § 1 pkt 5).

Wynik postępowania przed NSA ma, co do zasady, charakter kasatoryjny. W przypadku uwzględnienia skargi kasacyjnej sąd uchyla bowiem zaskarżone orzeczenie w całości lub w części i przekazuje sprawę do ponownego rozpatrzenia sądowi, który wydał orzeczenie (art. 185 § 1 p.p.s.a.). Wnoszoną do tego sądu skargę kasacyjną cechuje dewolutywność (jej wniesienie skutkuje przeniesieniem skargi do sądu wyższej instancji) i suspensywność (wstrzymuje ona uprawomocnienie orzeczenia)[675]. Od prawomocnych orzeczeń NSA przysługuje tylko skarga

---

[673] *Ibidem*, s. 52-53.

[674] Do ustaw tych należy np. Ustawa z dnia 17 czerwca 2004 r. o skardze na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu przygotowawczym prowadzonym lub nadzorowanym przez prokuratora i postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki (t.j. Dz. U. 2018, poz. 75 ze zm.). W postanowieniu NSA z 21 lipca 2010 r. (II GPP 3/2010, LexisNexis nr 2388241), sąd potraktował skargę na przewlekłość postępowania jako formę interwencji przeciwdziałającej niezasadnie przedłużającemu się postępowaniu sądowemu i jako środek prawny zmierzający do rozpoznania sprawy przez sąd.

[675] T. Wiśniewski, *Apelacja i kasacja,* Warszawa 1996, s. 8-9.

o wznowienie postępowania[676]. Zakres kontroli podejmowanej przez NSA w wyniku wniesienia skargi kasacyjnej uzależniony jest od zawartych w niej podstaw kasacyjnych. Z treści art. 183 § 1 p.p.s.a. wynika bowiem, że rozpatrując skargę kasacyjną sąd związany jest jej granicami, z urzędu biorąc pod rozwagę nieważność postępowania[677].

W uzasadnieniu wyroku z dnia 9 sierpnia 2016 r.[678] NSA przypomniał, że: „W odróżnieniu od wojewódzkiego sądu administracyjnego Naczelny Sąd Administracyjny nie bada zatem całokształtu sprawy, lecz tylko weryfikuje zasadność zarzutów podniesionych w skardze kasacyjnej. Sąd ten nie jest uprawniony do samodzielnego konkretyzowania (uzupełniania lub uściślania) zarzutów za autora skargi kasacyjnej, czy też stawiania hipotez w tym obszarze, sanując zaistniałe braki. Nie może domniemywać intencji strony albo wyręczać autora skargi kasacyjnej w prawidłowym stawianiu zarzutów, czy też poszukiwać za nią (albo wręcz wskazywać) naruszeń prawa, których mógł dopuścić się (dopuścił się) sąd pierwszej instancji, a które nie zostały zarzucone w skardze kasacyjnej od wyroku, z którym strona się nie zgadza".

Wyjątek od orzeczeń kasacyjnych NSA stanowią orzeczenia reformatoryjne, których podstawę prawną stanowi art. 188 p.p.s.a. Na mocy tego przepisu NSA może, uwzględniając skargę i uchylając zaskarżone orzeczenie, rozpoznać skargę, jeśli uzna, że istota sprawy jest dostatecznie wyjaśniona. Decyzja w przedmiocie rozpoznania takiej skargi ma zatem charakter uznaniowy, ponieważ nawet wobec zaistnienia przesłanek wymienionych w tym przepisie sąd może, uchylając zaskarżone orzeczenie, przekazać sprawę do ponownego rozpoznania sądowi, który je wydał.

Niezwykle istotne znaczenie dla orzecznictwa sądów administracyjnych mają uchwały NSA podejmowane na podstawie art. 15 § 1 pkt 2 i 3 p.p.s.a. Uchwały te można podzielić na dwa zasadnicze rodzaje, tj. na uchwały abstrakcyjne i konkretne. Przedmiotem uchwał abstrakcyjnych są wątpliwości prawne, które wymagają wyjaśnienia wskutek istniejących w orzecznictwie sądów administracyjnych rozbieżności (odmiennej wykładni prawa), co do tego samego stanu prawnego, które jednak nie mają bezpośredniego związku z konkretnym postępowaniem sądowoadministracyjnym[679]. O podjęcie takiej uchwały może wnioskować Prezes NSA, Prokurator Generalny, Rzecznik Praw Obywatelskich i Rzecznik Praw Dziecka. Uchwały konkretne podejmowane są w sprawach wymagających rozstrzygnięcia zagadnień prawnych budzących poważne wątpliwości w konkretnej sprawie sądowoadministracyjnej, a więc w trakcie rozpatrywania określonej skargi kasacyjnej.

Jeśli chodzi o moc wiążącą podejmowanych przez NSA uchwał należy stwierdzić, że uchwała konkretna jest w danej sprawie wiążąca (art. 187 § 2 p.p.s.a.),

---

[676] Przepisy regulujące instytucję wznowienia postępowania zawiera Dział VII p.p.s.a.

[677] Uprawnienia orzecznicze sądów administracyjnych, w tym także te odnoszące się do skargi kasacyjnej zostały obszernie omówione przez NSA w uchwale przyjętej w pełnym składzie z 26 października 2009 r. (I OPS 10/09, ONSAiWSA 2010, nr 1, poz. 1).

[678] II OSK 2908/14.

[679] Zob. A. Kabat w: B. Dauter, B. Gruszczyński, A. Kabat, M. Niezgódka-Medek, *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, Kraków 2006, s. 48.

natomiast oba rodzaje uchwał mają tzw. ogólną moc wiążącą, co wynika z treści art. 269 § 1 p.p.s.a. Przepis ten określa bowiem tryb postępowania umożliwiający sądom administracyjnym odstąpienie od stanowiska NSA zawartego w uchwale (abstrakcyjnej lub konkretnej). Tak więc do czasu zmiany stanowiska NSA, podjęta wcześniej uchwała zachowuje moc wiążącą[680].

Nawiązując raz jeszcze do kasacyjnego charakteru orzeczeń sądów administracyjnych należałoby dodać, że wyjątki od tej zasady, pozwalające tym sądom na wydanie merytorycznego rozstrzygnięcia i określające zarazem przesłanki jego wydania, przewidują niektóre przepisy p.p.s.a.[681]. W tego typu przypadkach sąd administracyjny rozstrzyga najczęściej o istnieniu lub nieistnieniu uprawnienia lub obowiązku. Niektóre z tych przepisów budzą jednak uzasadnione wątpliwości co do ich zgodności z ustawą zasadniczą. Nowelizacja ustawy p.p.s.a. z 9 kwietnia 2015 r.[682] wprowadziła między innymi dwa zupełnie nowe przepisy, tj. art. 145a § 1-3 i art. 149 § 1a i § 1 b. Pierwszy z nich, w § 1, oprócz przyznania sądowi prawa zobowiązania organu do wydania w określonym terminie decyzji lub postanowienia, przyznał mu także prawo do wskazania organowi sposobu załatwienia sprawy lub jej rozstrzygnięcia, chyba że rozstrzygnięcie pozostawiono uznaniu organu. Pomimo, że prawodawcy towarzyszył w tym przypadku między innymi zamiar „sprostania wyższym standardom związanym z gwarancjami, wolnościami i prawami obywatelskimi (…) oraz oczekiwania coraz większej sprawności ich osiągania"[683], projekt tej noweli w przytaczanym tu zakresie nie zyskał jednoznacznie przychylnych opinii wydanych na zlecenie Biura Analiz Sejmowych[684] pomimo, że w wielu innych państwach

---

[680] Zob. A. Kabat, *Rola Naczelnego Sądu Administracyjnego w kształtowaniu jednolitego orzecznictwa sądów administracyjnych*, ZNSA 2010, nr 5–6, s. 200-203. Szerzej na temat uchwał NSA zob. P. Glejt, *Uchwały abstrakcyjne Naczelnego Sądu Administracyjnego – jeszcze wykładnia, czy już prawotwórstwo ?* oraz K. Grabicki, *Uchwały Naczelnego Sądu Administracyjnego*, [w:] J.P. Tarno (red.), T. Bąkowski (red.), *Prawotwórstwo sądów…, op. cit*., s. 82-94 i 95-108.

[681] Przepisy o których mowa zawarte są w art. 145a § 1 i 3, art. 146 § 2, art. 149 § 1b oraz w art. 154 § 2 p.p.s.a. Przesłanki pozwalające sądowi na ich zastosowanie są określone w sposób ocenny („jeżeli jest to uzasadnione okolicznościami sprawy", „jeżeli pozwala na to charakter sprawy oraz niebudzące uzasadnionych wątpliwości okoliczności jej stanu faktycznego i prawnego").

[682] Dz. U. z 2015 r., poz. 658.

[683] Z uzasadnienia projektu cytowanej ustawy (druk nr 1633). Uzasadnienie dostępne na stronie internetowej Sejmu RP: http://www.sejm.gov.pl/Sejm7.nsf/druk.xsp?nr=1633, (dostęp: grudzień 2019 r.).

[684] Zdecydowanie negatywną opinię w przedmiocie zgodności art. 145 projektu ustawy z konstytucją i systemem prawnym wydał M. Chmaj. W treści wniosków końcowych stwierdził, że przepis ten jest niezgodny z art. 184 i art. 10 ust. 1 Konstytucji, a także sprzeczny z obowiązującymi przepisami p.p.s.a. i p.u.s.a. W jego ocenie: „Nowelizacja p.p.s.a. w analizowanym zakresie wprowadzi niespójność systemową w sferze sądownictwa administracyjnego". Przeciwnego zdania był M. Szydło, który w swojej opinii stwierdził między innymi, że: „Wprowadzenie przez ustawodawcę szerszych niż istniejące *de lege lata* możliwości orzekania przez sądy administracyjne w sposób merytoryczny (reformatoryjny) nie narusza art. 184 zd. 1 Konstytucji i jest przejawem pełniejszej realizacji konstytucyjnego prawa jednostek do sądu (art. 45 ust. 1 Konstytucji) oraz że: „Przydanie sądom administracyjnym kompetencji do orzekania merytorycznego nie musi koniecznie oznaczać naruszenia konstytucyjnej zasady trójpodziału władzy, mimo istniejących niekiedy w tym względzie w doktrynie wątpliwości". Opinie do projektu ustawy (druk 1633), dostępne na stronach Sejmu RP pod linkiem: http://orka.sejm.gov.pl/rexdomk7.nsf/Opdodr?OpenPage&nr=1633 (dostęp: grudzień 2019 r.).

europejskich sądy administracyjne wyposażone są w ustawowe kompetencje jurysdykcji merytorycznej[685]. Podstawowym pytaniem towarzyszącym temu rozwiązaniu jest bowiem pytanie o to, czy kompetencje merytoryczne sądów administracyjnych w polskim systemie prawnym nie naruszają określonej w art. 10 Konstytucji RP zasady trójpodziału i wzajemnej równowagi władz. W tym miejscu warto przytoczyć poglądy A. Pułło, który dostrzega dwa podstawowe nurty tego podziału, tj. nurt separacji bezwzględnej (absolutnej, czystej) i pragmatycznej, dopuszczającej naruszenie tej pierwszej tylko w konkretnym celu i w wyraźnie określonych granicach[686]. W jego opinii „Tradycyjna wersja tej zasady, oparta na bezwzględnej, organizacyjnej i funkcjonalnej separacji władz jest bowiem w warunkach współczesnych – czego dowiodła dwustuletnia praktyka ustrojowa państw pod rządem zasady podziału władzy – nie do utrzymania. Bezwzględna separacja władz wykluczałaby bowiem instytucje bądź konstrukcje ustrojowe, bez których trudno wyobrazić sobie ustrojową współczesność[687].

Wnioski płynące z tego trwającego już od lat dyskursu wskazują zatem na coraz wyraźniej widoczną potrzebę zmodyfikowania kasatoryjnego modelu sądownictwa administracyjnego, poprzez zwiększenie reformatoryjnych kompetencji sądów. Argumenty przemawiające za przeprowadzeniem zmian w tym zakresie sprowadzają się do konieczności podniesienia skuteczności orzeczeń tych sądów, które eliminując z obiegu prawnego wadliwy akt administracyjny, mają w istocie niewielki wpływ na kształt kolejnego aktu wydawanego w tej samej sprawie. Z. Kmieciak, dostrzegając potrzebę zmian w sferze prawa administracyjnego w kierunku zbieżnym z ewolucją systemów prawnych państw europejskich i wyzwaniami współczesnego świata, już wiele lat temu podkreślał konieczność istotnego przemodelowania systemu kasacyjnego, uznając go za przestarzały i nieodpowiadający funkcjom, jakie spełnia obecnie prawo administracyjne[688]. Potrzeba wzmocnienia efektywności kompetencji merytorycznych sądów administracyjnych dostrzegana była także od dawna w większości państw europejskich, co wyraźnie zaakcentowano między innymi w trakcie dwóch seminariów zorganizowanych przez Stowarzyszenie Rad Stanu oraz Najwyższych Sądów Administracyjnych Unii Europejskiej[689].

---

[685] A. Skoczylas, Modele uprawnień orzeczniczych sądów administracyjnych w Europie, PiP 2012, z. 10, s. 22.

[686] A. Pułło, *„Podział władzy". Aktualne problemy w doktrynie, prawie i współczesnej dyskusji konstytucyjnej w Polsce*, Przegląd Sejmowy 1993, nr 3, s. 22, cyt. za: M. Bogusz, *Charakter kompetencji sądu administracyjnego a zasada podziału władzy*, Gdańskie Studia Prawnicze 2014, t. XXXI, s. 31.

[687] *Ibidem*. Podobnie Z. Kmieciak, *Merytoryczne orzekanie przez sądy administracyjne w świetle konstytucyjnej zasady podziału władz*, Przegląd Legislacyjny 2015, nr 2, s. 16-22.

[688] Z. Kmieciak, *O merytorycznym orzekaniu przez sądy administracyjne raz jeszcze*, Gdańskie Studia Prawnicze – Przegląd Orzecznictwa 2015, nr 4, s. 18; Idem, *Efektywność sądowej kontroli administracji publicznej*, PiP 2010, z. 11, s. 24.

[689] Chodzi o seminarium zorganizowane w Brukseli, w dniach 1-2 marca 2012 r. pn. „Wzmocnienie efektywności kompetencji najwyższych sądów administracyjnych" oraz seminarium zorganizowane w Paryżu, w dniach 26-28 maja 2013 r. pn. „Skuteczne, wysokiej jakości sądownictwo administracyjne". Informacje o przebiegu obu tych seminariów zob. w: Z. Kmieciak, *Wzmocnienie kompetencji najwyższych sądów administracyjnych i jego wpływ na efektywność orzecznictwa – podsumowanie wyników*

Potrzeba ta przybiera w Unii Europejskiej coraz częściej kształt postulatów o charakterze ściśle normatywnym. Będzie o tym jeszcze mowa w następnej części pracy, przy okazji omawiania jednego z orzeczeń TSUE[690]. Jak się bowiem okazuje, sądowa ochrona praw jednostki poprzez właściwe stosowanie przepisów dyrektywy (2013/32/UE) i ściśle związanej z nią dyrektywy 2011/95 jest nieskuteczna w sytuacji, w której pomimo kilku orzeczeń sądu administracyjnego uchylających wydane przez organ administracji w tej samej sprawie decyzje ostateczne, organ ten po raz kolejny rozstrzyga merytorycznie w taki sam sposób.

4.4. Sądowoadministracyjne postępowanie w sprawach cudzoziemców jako obszar dyskrecjonalnej władzy sędziego

Uwzględniając specyfikę postępowań administracyjnych prowadzonych w sprawach cudzoziemców w pełni uzasadnione wydaje się twierdzenie, że w tego typu postępowaniach rzadko występują problemy, które jak w przypadku Dworkinowskich *hard cases* zmuszałyby sędziego do poszukiwania w sferze norm i zasad jedynie słusznego rozwiązania wyjątkowo złożonej sytuacji faktycznej i prawnej. Wydaje się raczej, że kontrola legalności aktów wydawanych przez organy administracji w tego typu sprawach stawia przed sędziami sądów administracyjnych nieco inne wyzwania. Przy całej bowiem złożoności postępowań prowadzonych w sprawach cudzoziemców, porównywanie ich z innymi kategoriami spraw nie ma większego sensu, jeśli uznaniowe decyzje sędziego w tych sprawach mają dotyczyć wyłącznie takich choćby kwestii, jak nałożenie grzywny na organ, który nie przekazał sądowi w terminie skargi wraz z aktami postępowania (art. 55 § 1 p.p.s.a.), czy też na organ nie stosujący się do postanowienia sądu lub zarządzenia przewodniczącego podjętych w toku postępowania i w związku z rozpoznaniem sprawy (art. 112 p.p.s.a.). Tego typu decyzje, aczkolwiek posiadające walor sądowoadministracyjnego uznania, nie są w stanie zobrazować specyfiki spraw prowadzonych wobec cudzoziemców. W większym już stopniu służą temu celowi decyzje uznaniowe, które z uwagi na swój charakter mogą wpływać na wynik rozstrzygnięcia w danej sprawie[691]. Decyzje te zasługują na uwagę nie tyle z tego powodu, że są w jakiś sposób charakterystyczne dla ogółu postępowań prowadzonych w sprawach cudzoziemców, ale raczej dlatego, że każda z nich uwzględnia specyficzne dla tych postępowań przesłanki oraz w istotny sposób kształtuje sytuację faktyczną i prawną cudzoziemca będącego stroną takiego postępowania. W przeciwieństwie do decyzji uznaniowych kształtujących przebieg postępowania sądowoadministracyjnego,

---

seminarium zorganizowanego przez Stowarzyszenie Rad Stanu i Najwyższych Sądów Administracyjnych Unii Europejskiej we współpracy z Radą Stanu Belgii i przy wsparciu Komisji Europejskiej, Bruksela, 1–2 marca 2012 r., ZNSA 2012, nr 4; idem, *Sprawozdanie: Skuteczność i wysoka jakość sądownictwa administracyjnego (Seminarium, Paryż, 26–28 V 2013)*, PiP 2013, z. 4.

[690] Chodzi o wyrok TSUE z dnia 29 lipca 2019 r. w sprawie A. Torubarov/Węgry (C-556/17).

[691] Za przykład mogą tu służyć wydawane na podstawie art. 61 § 3 p.p.s.a. orzeczenia dotyczące wniosków o wstrzymanie wykonania ostatecznej decyzji , na mocy której cudzoziemiec zobowiązany jest do opuszczenia terytorium RP, wobec zaistnienia przesłanek wymienionych w art. 299 ust. 6 pkt 2 (tj. np. wobec odmowy nadania mu statusu uchodźcy).

swoboda decyzyjna sędziego związana z kontrolą legalności decyzji wydawanych w wymienionych wyżej sprawach może obejmować każdy z etapów stosowania prawa. Może ona zatem dotyczyć zarówno oceny zastosowanych przez właściwy organ reguł walidacji i egzegezy konkretnych norm prawnych, jak też przeprowadzonego przez ten organ postępowania dowodowego oraz przestrzegania obowiązujących norm proceduralnych.

Decyzje administracyjne wydawane w sprawach prowadzonych wobec cudzoziemców stosunkowo rzadko obarczone są poważnymi wadami skutkującymi sankcją ich nieważności[692]. Deklaratoryjny charakter decyzji stwierdzającej nieważność rozstrzygnięcia podjętego przez właściwy organ administracji należy rozumieć w ten sposób, że jak słusznie podnosi A. Matan: „Decyzja obarczona wadą nieważności obowiązuje materialnie i formalnie do chwili formalnego usunięcia jej z obrotu prawnego. Przepis art. 156 k.p.a. zawiera normę materialną, która jest podstawą tymczasowego obowiązywania wadliwej decyzji"[693]. Zgodnie z treścią przywołanego wyżej art. 156 § 1 i art. 157 § 1 k.p.a., organem administracji właściwym do stwierdzenia nieważności decyzji jest, co do zasady, organ wyższego stopnia nad organem, który taką decyzję wydał[694]. W administracyjnym toku instancji, w sprawach cudzoziemców, rzadko prowadzone są postępowania mające na celu eliminację z obrotu prawnego decyzji, wobec której może mieć zastosowanie jedna z przesłanek nieważności wymienionych w art. 156 § 1 k.p.a.

W kontekście obowiązującego w Polsce kasacyjnego modelu orzecznictwa sadów administracyjnych, analizę orzeczeń wydawanych w sprawach cudzoziemców warto jeszcze poprzedzić omówieniem przywołanego już wyroku TSUE z 29 lipca 2019 r. w sprawie obywatela Federacji Rosyjskiej – A. Torubarov. Orzeczenie to, pomimo że dotyczy działań podejmowanych wobec tego cudzoziemca przez węgierski urząd imigracyjny, może mieć w pewnej perspektywie istotne znaczenie także dla orzeczeń zapadających przed polskimi sądami administracyjnymi, i to nie tylko w sprawach dotyczących cudzoziemców. Sprawa A. Torubarova trafiła przed TSUE w wyniku pytania prejudycjalnego zadanego przez sąd węgierski, który już po raz trzeci rozpatrywał odwołanie cudzoziemca od negatywnej decyzji węgierskiego urzędu imigracyjnego w przedmiocie udzielenia mu na terytorium Węgier ochrony międzynarodowej lub uzupełniającej, pomimo przesłanek wskazujących na zasadność udzielenia takiej ochrony[695]. W ocenie sądu, pierwsza wydana w tej sprawie decyzja

---

[692] Szerzej na temat doktrynalnych koncepcji dot. sankcji nieważności decyzji administracyjnej w znaczeniu materialnoprawnym oraz formalnoprocesowym zob. w: A. Matan, *Sankcja nieważności decyzji administracyjnej* [w]: G. Łaszczyca (red.), A. Matan (red.), *System prawa administracyjnego procesowego. Weryfikacja rozstrzygnięć w postępowaniu administracyjnym ogólnym, Tom 2, cz. 5*, Warszawa 2019, s. 578-584.

[693] *Ibidem*, s. 584.

[694] W przypadku, gdy wadliwą decyzję wydał minister lub samorządowe kolegium odwoławcze, decyzję unieważniającą wydaje ten sam organ. W postępowaniu prowadzonym w sprawie cudzoziemca, ustawowe upoważnienie do wydawania decyzji unieważniających własne rozstrzygnięcia posiada także Rada do Spraw Uchodźców (art. 89p ust. 3 uCudzO).

[695] A. Torubarov był rosyjskim przedsiębiorcą i aktywnym członkiem rosyjskiej partii opozycyjnej, a także organizacji pozarządowej reprezentującej interesy przedsiębiorców. Na terytorium FR wszczęto

urzędu z 15 sierpnia 2014 r. była wewnętrznie sprzeczna. Urząd nie zbadał bowiem wielu istotnych okoliczności faktycznych, natomiast te, które uwzględnił, zostały przez niego ocenione w sposób stronniczy. W związku z powyższym wydana w tej sprawie decyzja została przez sąd uznana za bezpodstawną i co do istoty niemożliwą do skontrolowania. W cytowanym orzeczeniu sąd zawarł też szczegółowe wytyczne dotyczące koniecznych do zbadania przez urząd okoliczności. W dniu 22 czerwca 2016 r. urząd ponownie odmówił cudzoziemcowi udzielenia ochrony międzynarodowej, choć rozpatrzył wszystkie dokumenty przekazane przez A. Torubarova. Uznał jednak, że jego prawo do rzetelnego procesu w Rosji nie jest zagrożone. Wyrokiem z dnia 25 lutego 2017 r. decyzja ta została uznana przez sąd za nieważną, głównie z powodu błędnej oceny zgromadzonego w sprawie materiału dowodowego. W dniu 15 maja 2017 r. urząd kolejny raz odmówił cudzoziemcowi udzielenia ochrony. W toku rozpatrywania skargi na tę decyzję sąd zwrócił uwagę na fakt, iż wskutek wejścia w życie w dniu 15 września 2015 r. ustawy o zarządzaniu masową imigracją, węgierskie sądy administracyjne utraciły kompetencję do zmiany decyzji administracyjnych dotyczących udzielania ochrony międzynarodowej. W ocenie sądu odsyłającego prawo węgierskie nie gwarantuje prawa do skutecznego środka prawnego ustanowionego w art. 46 ust. 3 dyrektywy 2013/32 i w art. 47 Karty Praw Podstawowych. Istota zadanego pytania prejudycjalnego sprowadzała się zatem do tego, czy sąd odsyłający, kierując się przepisami prawa Unii Europejskiej, może odstąpić od przepisów prawa krajowego i zmienić sporną decyzję.

Najważniejsze wnioski, jakie nasuwają się po analizie omawianego orzeczenia TSUE można streścić w sposób następujący:

1. Decyzja w przedmiocie udzielenia przez państwo danej osobie żądanej przez nią ochrony międzynarodowej w sytuacji, gdy spełnia ona ustanowione przez prawo UE minimalne normy do udzielenia takiej ochrony (przy braku podstaw wykluczenia takiej możliwości) – nie jest uprawnieniem dyskrecjonalnym, a obowiązkiem tego państwa (pkt.50).
2. Państwo członkowskie zobowiązane jest do takiego ukształtowania swojego prawa krajowego, które pozwala właściwemu sądowi na pełne zbadanie i rozpatrzenie „ex nunc" wszystkich okoliczności faktycznych i prawnych sprawy, tak aby w razie potrzeby wniosek o udzielenie ochrony międzynarodowej mógł być rozpatrzony w sposób wyczerpujący, bez potrzeby zwracania sprawy organowi, który wydał zaskarżoną decyzję (pkt 51).
3. Przyznanie sądowi krajowemu możliwości skutecznego rozpatrzenia wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej nie pozbawia właściwych organów administracji krajowej kompetencji do przyznawania takiej

przeciwko niemu kilka postępowań karnych. W roku 2013 wyjechał do Austrii, a następnie do Republiki Czeskiej, przez którą w maju 2013 r. został wydany władzom rosyjskim. W grudniu tego samego roku nielegalnie przekroczył granicę węgierską, a po zatrzymaniu przez służby węgierskie niezwłocznie złożył wniosek o udzielenie mu ochrony międzynarodowej.

ochrony, ani nie wyklucza możliwości ponownego przekazania akt sprawy temu organowi, który wydał uchyloną przez sąd decyzję (pkt 54).

4. Państwo członkowskie powinno ukształtować swoje prawo krajowe w taki sposób, by w następstwie stwierdzenia nieważności pierwotnej decyzji i w wypadku zwrotu sprawy organowi, który wydał tę decyzję, nowa decyzja została wydana szybko i była zgodna z oceną zawartą w wyroku sądu (pkt.59).
5. Jeśli nawet z przepisów prawa unijnego (w tym z art. 46 ust. 3 dyrektywy 2013/32), nie wynika bezpośrednio obowiązek przyznania właściwym sądom prawa do zastępowania uchylonej decyzji organu swoim własnym orzeczeniem, to państwa członkowskie zobowiązane są do zapewnienia poszanowania prawa do skutecznego środka prawnego, zgodnie z art. 47 KPP (pkt. 69).
6. W celu zapewnienia osobie ubiegającej się o udzielenie ochrony międzynarodowej skutecznej ochrony sądowej, w przypadku wydania przez właściwy organ kolejnej decyzji niezgodnej z poprzednim wyrokiem sądu, sąd ten zobowiązany jest do zmiany tej decyzji oraz zastąpienia jej własnym rozstrzygnięciem w przedmiocie wniosku zainteresowanego o udzielenie ochrony międzynarodowej, w razie potrzeby poprzez odstąpienie od stosowania przepisu prawa krajowego, który zakazuje mu takiego działania (pkt 74).

Przywołane wyżej orzeczenie TSUE jednoznacznie wskazuje zatem na konieczność posiadania przez administracyjne sądy państw członkowskich UE kompetencji w zakresie merytorycznego orzekania w sprawach cudzoziemców, w szczególności w sytuacji, w której właściwy organ administracji, dysponując wyrokiem sądu uchylającym pierwotnie wydaną przez ten organ decyzję, po raz kolejny rozstrzyga niezgodnie z tym wyrokiem, a tym samym najczęściej także niezgodnie z obowiązującymi normami prawa unijnego.

Należy wszakże podkreślić, że kompetencje sądu do merytorycznego orzekania w sprawach cudzoziemców mają charakter wyjątkowy. Sąd administracyjny, stwierdzając nieważność aktu administracyjnego wydanego z naruszeniem krajowych lub unijnych norm prawa o cudzoziemcach, co do zasady nie zastępuje organu w procesie administrowania. Jeżeli jednak organ ten z jakiegokolwiek powodu nie wydaje nowej decyzji zgodnej z treścią zapadłego w danej sprawie wyroku, sąd administracyjny zmuszony jest w takim przypadku wydać orzeczenie merytoryczne, głównie w celu zapewnienia przestrzegania obowiązującego prawa, w tym także prawa skarżącego do skutecznego środka odwoławczego.

W pełni uprawnione jest zatem twierdzenie, iż kasacyjny charakter orzeczeń wydawanych przez polskie sądy administracyjne w sprawach cudzoziemców stanowi istotny deficyt polskiej procedury sądowoadministracyjnej. Problem jest tym poważniejszy, iż zmiana tego stanu prawnego wymagałaby nie tylko zmian o charakterze ustawowym, głównie w obszarze norm zawartych w p.p.s.a. i p.u.s.a., ale

także w ustawie zasadniczej. Musiałaby ona bowiem dopuszczać w wyjątkowych przypadkach rozszerzenie kompetencji sądów administracyjnych poza obszar kontroli sprawowanej nad aktami administracyjnymi, przyznając równocześnie tym sądom prawo do orzekania w sposób reformatoryjny.

4.4.1. Skargi na odmowę udzielenia azylu

W postępowaniach o prowadzonych w sprawach udzielenia cudzoziemcowi ochrony na terytorium RP wnioski o udzielenie azylu, jako szczególnej formy ochrony, stanowią rzadkość. Wynika to bowiem ze specyficznych przesłanek leżących u podstaw tej instytucji, w tym szczególnie z konieczności występowania w danej sprawie przesłanki określanej jako ważny interes państwa[696]. Ponieważ o instytucji azylu była już wcześniej mowa, w tym miejscu wypada jedynie przypomnieć, że możliwość udzielenia cudzoziemcowi takiej ochrony przewiduje art. 56 ust. 1 Konstytucji RP, zaś na gruncie prawa unijnego prawo do azylu gwarantowane jest w art. 18 Karty Praw Podstawowych UE.

W orzecznictwie podkreśla się, że decyzja w sprawie udzielenia azylu ma charakter uznaniowy i należy do wyłącznej kompetencji państwa. Z treści uzasadnienia do wyroku WSA w Warszawie z 29 stycznia 2008 r.[697] jasno wynika, że Sąd dokonując oceny materiałów zgromadzonych w toku prowadzonego postępowania bada zarówno dowody mogące wskazywać na konieczność udzielenia cudzoziemcowi ochrony, jak też i to, czy za udzieleniem azylu faktycznie przemawia ważny interes państwa. Pomijając fakt, iż Sąd nie dopatrzył się w tej sprawie przesłanek wskazujących na zagrożenie jakąkolwiek formą prześladowania cudzoziemca w kraju jego pochodzenia, to w odniesieniu do przesłanki „ważnego interesu państwa" wyraźnie stwierdził też, że przesłanka ta podlega wyłącznej ocenie organów państwa. Tego rodzaju okoliczności przemawiające za udzieleniem azylu mogą być w toku procedury podnoszone zarówno przez samego wnioskodawcę, jak też mogą być ujawnione z inicjatywy właściwych organów państwa, w porozumieniu z cudzoziemcem ubiegającym się o udzielenie tej formy ochrony. W omawianej sprawie organy państwa nie wykazały żadnej inicjatywy, zaś argumenty przedstawione przez cudzoziemca nie uzasadniały występowania tego szczególnego interesu. Decydujące znaczenie miała jednak ocena materiału dowodowego, wskazująca na brak realnego zagrożenia cudzoziemca prześladowaniami w kraju jego pochodzenia oraz na pozostałe okoliczności uzasadniające odmowę udzielenia azylu, w tym głównie na posługiwanie się sfałszowanymi dokumentami w trakcie przekraczania granicy i niespójnie składane wyjaśnienia.

Podobne stanowisko w sprawach udzielania azylu zajmował także NSA. W wyroku z 21 grudnia 1999 r.[698] sąd dysponował negatywną decyzją MSW w sprawie udzielenia azylu obywatelowi Białorusi, popartą również negatywnym stanowiskiem

[696] Zob. art. 90 ust. 1 uCudz.
[697] V SA/Wa 2289/07, LEX nr 483202.
[698] V SA 2004/98, LEX nr 49302.

MSZ wyrażonym w treści wydanego na tę okoliczność postanowienia[699]. Pomimo to, wnikliwie przeanalizował zgromadzony w tej sprawie materiał, zwłaszcza pod kątem grożących cudzoziemcowi prześladowań na tle politycznym w związku z rzekomo prowadzoną przez niego działalnością opozycyjną. Sąd nie kwestionował trudnej sytuacji politycznej opozycji na Białorusi. Ponieważ jednak skarżący nie dysponował nawet podstawową wiedzą o organizacji opozycyjnej, której rzekomo miał być aktywnym działaczem, Sąd przychylił się do stanowiska zajętego przez organy administracji rządowej stwierdzając, że: „Jeżeli skarżący stara się o azyl, to musi wykazać, że jego działalność polityczna naraziła go na ściganie przez prawo i władze kraju pochodzenia" i skargę oddalił.

W niektórych sprawach, sądy stwierdzając brak przesłanek do udzielenia azylu, nie wykluczały równocześnie możliwości ubiegania się przez wnioskodawcę o inną formę ochrony. I tak w wyroku NSA z 7 lutego 2000 r.[700] Sąd podtrzymał negatywne stanowisko MSW w sprawie udzielenia obywatelowi Uzbekistanu azylu. Podstawę złożonego przez niego wniosku stanowiły argumenty przemawiające za rzekomym prześladowaniem go w kraju pochodzenia z uwagi na jego odmienną narodowość. W tej sprawie Sąd oparł się przede wszystkim na szczegółowej analizie sytuacji społeczno-politycznej w Uzbekistanie przedłożonej przez MSZ, z której wynikało, że na terenie tego kraju nie są prześladowane osoby posiadające inną, niż uzbecka narodowość. Ponadto Sąd wyraźnie podkreślił, że: „Decyzja wydana w ramach uznania administracyjnego nie jest wprawdzie wyłączona spod kontroli sądu administracyjnego, jednakże kontrola ta jest ograniczona i sprowadza się w istocie do badania, czy przy wydaniu decyzji nie naruszono przepisów postępowania w sposób, który mógłby mieć wpływ na wynik sprawy (art. 22 ust. 2 pkt 3 ustawy z dnia 11 maja 1995 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym[701]) oraz czy decyzja mieści się w wyznaczonych przez prawo granicach uznania, a także czy zastosowanie przepisu przewidującego uznanie administracyjne nie jest przejawem arbitralności działania organu". W uzasadnieniu przywołanego wyroku Sąd podniósł także, iż „prześladowania z powodu przynależności narodowej w istocie nie stanowią podstawy do udzielenia azylu, gdyż tego rodzaju prześladowanie wyczerpuje pojęcie "uchodźcy" w rozumieniu art. 1 lit. A ust. 2 Konwencji Genewskiej i w przypadku, gdy ma rzeczywiście miejsce, może uprawniać cudzoziemca do ubiegania się o status uchodźcy.

Na podstawie przytaczanych wyżej orzeczeń bezsprzecznie można stwierdzić, że specyfika sądowoadministracyjnych postępowań prowadzonych w sprawie udzielenia cudzoziemcowi azylu nie pozwala sędziemu na znaczny zakres swobody decyzyjnej w ocenie legalności wydawanych w tych sprawach decyzji administracyjnych. Sąd oceniając przesłanki leżące u podstaw odmowy udzielenia azylu opiera się bowiem na wnioskach płynących z analizy zgromadzonych w sprawie

[699] Na mocy obowiązującego wówczas art. 10 ust. 1 uCudz. (Dz. U. z 1992 r. Nr 7, poz. 30), decyzję w sprawie udzielenia azylu podejmował Minister Spraw Wewnętrznych w porozumieniu z Ministrem Spraw Zagranicznych. Opinia MSZ w sprawie udzielenia azylu wydawana była w formie postanowienia.
[700] V SA 1486/99, LEX nr 49286.
[701] Dz. U. z 1995 r. Nr 74, poz. 368 ze zm.

dowodów. Są to często dowody specyficzne, albowiem dotyczą na ogół trudnych do zweryfikowania okoliczności zaistniałych poza granicami kraju. Z tych też powodów sąd analizując wnikliwie wyjaśnienia i wnioski dowodowe składane przez skarżącego, ocenia zarazem ich przydatność dowodową oraz sposób ich wykorzystania przez organy prowadzące sprawę. O ile jednak może on inaczej niż te organy ocenić przesłanki związane z obawą prześladowania cudzoziemca w kraju jego pochodzenia, (np. wobec nie wykonania lub niewłaściwego wykonania przez te organy odpowiednich czynności dowodowych zmierzających do ustalenia tego stanu), o tyle oceniając istnienie „ważnego interesu państwa" związany jest stanowiskiem właściwych organów administracji rządowej. W tym zakresie sąd może zatem jedynie skontrolować prawidłowość dokonanej przez organ wykładni oraz (w odniesieniu do zgromadzonych w sprawie dowodów) sposób wykorzystania jej wyników w procesie wydawania merytorycznego rozstrzygnięcia i jego właściwego uzasadnienia[702].

Wnioski

W postępowaniach prowadzonych w sprawach o udzielenie azylu sąd bada przede wszystkim przesłanki uzasadniające obawę cudzoziemca przed prześladowaniami w kraju pochodzenia. Przesłanka „ważnego interesu państwa" nie podlega ocenie sądu z uwagi na fakt, iż sprowadza się ona do okoliczności, które już w toku postępowania powinny zostać zbadane i ocenione przez właściwe organy państwa oraz udokumentowane w aktach tego postępowania w postaci odpowiedniej informacji sporządzanej najczęściej przez ministra właściwego do spraw zagranicznych. W zapadających w tego sprawach orzeczeniach sądy zwracały również uwagę na fakt, iż niespełnienie przez cudzoziemca przesłanki „ważnego interesu państwa" nie oznacza, że w danej sprawie nie może się on ubiegać o inną formę ochrony międzynarodowej, zwłaszcza gdy spełnia przesłanki do udzielenia mu takiej ochrony. Wydaje się również, że w niektórych przypadkach złożenie przez cudzoziemca wniosku o azyl zamiast wniosku o udzielenie statusu uchodźcy, może być skutkiem nierozróżniania przez wnioskodawcę obu tych pojęć, które (uwzględniając nomenklaturę międzynarodową), bywają ze sobą często mylone. Z tego też powodu można przypuszczać, że bezzasadnie

[702] Klauzula generalna określana jako „ważny interes państwa", jak wszystkie klauzule odsyłające, wymaga odkodowania jej znaczenia w oparciu o konkretne okoliczności danej sprawy. W przypadku postępowania azylowego może chodzić o takie potrzeby państwa, które mają istotne znaczenie głównie w płaszczyźnie politycznej, ale też ekonomicznej, czy społecznej. Regulacje zawarte w k.p.a. odwołują się do tego pojęcia w treści art. 74 § 1 (wyjątek od prawa strony w zakresie udostępnienia jej akt sprawy)oraz w treści art. 161 § 1 (prawo ministra do uchylenia lub zmiany każdej decyzji ostatecznej wobec zaistnienia przesłanek określonych w tym przepisie). Przepisy ustawy o cudzoziemcach wielokrotnie odwołują się do ważnego interesu państwa. Z wykładni art. 50 ust. 1 pkt 3 uCudz. wynika np., że interes państwa nie musi być w każdej sprawie utożsamiany przez ustawodawcę z obronnością, bezpieczeństwem państwa, czy bezpieczeństwem i porządkiem publicznym, choć niewątpliwie w każdym z tych pojęć po części się materializuje. Nie musi też być zawsze tożsamy z międzynarodowymi zobowiązaniami państwa, na co wskazuje treść art. 60 ust. 1 pkt 23 uCudz. Z pewnością musi być jednak na tyle ważny (i skonkretyzowany), aby w przypadku udzielenia azylu państwo odniosło z tego tytułu odpowiednią korzyść, lub odwrotnie – nie doznało dotkliwego uszczerbku.

składane skargi na odmowę udzielenia azylu mogą być po części skutkiem niewłaściwej realizacji zasady informowania strony. Specyfika funkcjonowania tej szczególnej formy ochrony powoduje, że w przypadkach zasługujących na uwzględnienie jest ona przyznawana w trybie, w którym *de facto* wnioskodawca może mieć wiedzę o wysokim prawdopodobieństwie jej otrzymania, zanim jeszcze Szef UdSC wyda formalną decyzję w takiej sprawie. Trudno bowiem wyobrazić sobie sytuację, w której władze państwa nie mają wiedzy, że konkretny cudzoziemiec zasługuje na objęcie go tą formą ochrony, skoro to właśnie państwo partycypuje w jej przyznawaniu i skoro to właśnie polityczny interes państwa decyduje o jej uzyskaniu. W tej kategorii postępowań mogą się zatem mieścić zarówno sprawy dotyczące cudzoziemców, których sytuacja jest znana opinii publicznej (zazwyczaj także nagłaśniania przez media), jak też i takie, w których materiał dowodowy stanowiący podstawę do przyznania cudzoziemcowi azylu ma charakter niejawny.

4.4.2. Skargi na odmowę objęcia cudzoziemca ochroną międzynarodową

W przeciwieństwie do skarg na decyzje o odmowie udzielenia azylu, skargi na odmowę objęcia cudzoziemca ochroną międzynarodową, czyli na odmowę przyznania statusu uchodźcy lub objęcia ochroną uzupełniającą, zdarzają się dość często[703]. Podobnie, jak w przypadku postępowań azylowych, także i w sprawach o objęcie ochroną międzynarodową istotne znaczenie ma zgromadzony w danej sprawie materiał dowodowy. Czynności dowodowe wykonywane przez właściwy organ administracji mają jednak z reguły charakter wtórny wobec czynności podejmowanych przez wnioskodawcę. To bowiem cudzoziemiec, jako strona zainteresowana przyznaniem mu właściwego statusu ochrony powinien udowodnić, że spełnia przesłanki wynikające z norm krajowego i międzynarodowego prawa azylowego. Ponieważ jednak w wielu przypadkach nie dysponuje on konkretnymi dowodami na poparcie swojego wniosku (np. wiarygodnymi dokumentami), postępowanie dowodowe, przynajmniej w jego początkowym stadium, musi z konieczności opierać się o treść składanych przez niego wyjaśnień. Jak już wcześniej podnoszono, w administracyjnym toku instancji przeprowadzenie dowodu z przesłuchania cudzoziemca w sprawie o nadanie statusu uchodźcy w istotny sposób różni się od przesłuchania strony przewidzianego w treści art. 86 k.p.a. W relacji do dowodów wymienionych w treści art. 75 § 1 k.p.a. przesłuchanie wnioskodawcy nie ma bowiem charakteru subsydiarnego, a zasady jego przeprowadzania regulują głównie przepisy uCudzO[704] Możliwości oceny tego dowodu na etapie postępowania sądowoadministracyjnego są znacznie ograniczone. Sąd nie jest

[703] Według danych UdSC, w roku 2016 do Rady do Spraw Uchodźców złożono łącznie 2630 odwołań w sprawie o udzielenie ochrony międzynarodowej, z czego najwięcej tych odwołań złożyli obywatele Rosji (1163) oraz Ukrainy (1070). W pierwszej połowie roku 2017 cudzoziemcy złożyli w sumie 1516 odwołań, z czego podobnie jak w roku poprzednim najwięcej odwołań złożyli obywatele Rosji (925) i Ukrainy (288). Dane ze strony internetowej UdSC: https://udsc.gov.pl/statystyki/raporty-okresowe/zestawienia-roczne/ (dostęp: styczeń 2018 r.).

[704] Zob. J. Chlebny, *Dowód z przesłuchania strony w postępowaniu o nadanie statusu uchodźcy*, ZNSA 2010, nr 5-6, *passim.*

bowiem uprawniony do ponownego ustalania stanu faktycznego, przyjmując w toku kontroli wydanej decyzji stan faktyczny ustalony przez organ administracji[705]. Wagę dowodu z przesłuchania cudzoziemca podkreślają także niektóre przepisy prawa unijnego. Wskazują one zarówno na obowiązek zgromadzenia i wspólnej z wnioskodawcą oceny elementów niezbędnych do uzasadnienia składanego przez niego wniosku, jak też na kryteria oceny tego wniosku. Jeżeli niektóre oświadczenia składane przez wnioskodawcę nie są poparte właściwymi dowodami, organ prowadzący postępowanie nie musi ich potwierdzać pod warunkiem, że we właściwy sposób zweryfikuje ich treść[706]. Podnoszona w orzecznictwie sądów administracyjnych problematyka oceny zeznań i oświadczeń składanych przez cudzoziemców w toku procedury uchodźczej opiera się także o regulacje wynikające z niektórych aktów prawa międzynarodowego, a nawet dokumentów o charakterze instrukcyjnym. W wyroku WSA w Warszawie z dnia 15 marca 2004 r.[707] sąd, odwołując się do przywoływanego już w tej pracy podręcznika opracowanego przez Biuro Wysokiego Komisarza do Spraw Uchodźców pt. „Zasady i tryb ustalania statusu uchodźcy" stwierdził, że: „Ustalenie statusu uchodźcy wymaga przede wszystkim oceny oświadczeń ubiegającego się, a nie oceny sytuacji panującej w kraju jego pochodzenia"[708]. W ocenie Sądu „Tego rodzaju podejście pozostaje w zgodzie z wymogami Konwencji Genewskiej związanymi z koniecznością indywidualizacji prześladowań, potrzebą oceny racjonalności obawy w połączeniu z oceną wiarygodności wnioskodawcy, wreszcie oceną faktycznych i przewidywanych kroków, jakie zostały lub mogą zostać podjęte przeciwko tej osobie, biorąc pod uwagę jej poglądy i odczucia". Podobne stanowisko zajął WSA w Warszawie w wyroku z 7 lipca 2011 r.[709], w którym stwierdził, że: „(…) ustalenie statusu uchodźcy wymaga przede wszystkim oceny oświadczeń ubiegającego się. Oświadczenia te muszą być rozważane w odniesieniu do indywidualnego przypadku i na tle ogólnej sytuacji społeczno-prawnej i polityczno-ekonomicznej kraju pochodzenia cudzoziemca ubiegającego się o status uchodźcy".

Znaczenie dowodu z zeznań cudzoziemca ubiegającego się o status uchodźcy wielokrotnie podkreślał także NSA, jak choćby w wyroku z 6 marca 2006 r.[710], uchylającym wyrok Sądu I instancji, który wcześniej utrzymał w mocy decyzję Rady do Spraw Uchodźców w przedmiocie odmowy nadania statusu uchodźcy obywatelowi Libii. W cytowanym wyroku NSA zarzucił organom zignorowanie istotnych dla sprawy zeznań cudzoziemca dotyczących jego sytuacji rodzinnej (w tym zawarcia związku małżeńskiego z chrześcijanką i ochrzczenia dziecka) oraz nie dokonanie w tym zakresie

[705] *Ibidem*, s. 43.
[706] Wspominana już przy okazji omawiania kompetencji Rady do Spraw Uchodźców unijna dyrektywa kwalifikacyjna z dnia 13 grudnia 2011 r. (2011/95/UE) w treści art. 4 ust. 5 zawiera min. kryteria, jakimi powinien kierować się organ w trakcie weryfikowania oświadczeń składanych przez wnioskodawcę, które zostały ostatecznie recypowane na grunt polskiego prawa azylowego (zob. art. 42 uCudzO).
[707] V SA 738/03, LEX nr 736511.
[708] Rozdz. II B, pkt 37 cyt. podręcznika.
[709] V SA Wa 172/11, LEX nr 1276499.
[710] II OSK 1224/05, LEX nr 198295.

jakichkolwiek ustaleń faktycznych, pomimo nie kwestionowania wiarygodności jego twierdzeń.

Jak się okazuje, w niektórych przypadkach nawet fakt złożenia przez wnioskodawcę nieprawdopodobnych i niewiarygodnych zeznań nie zwalnia organu od przeprowadzenia w niezbędnym zakresie postępowania wyjaśniającego. Wyrokiem z 19 lipca 2006 r.[711] WSA w Warszawie uchylił decyzję odmawiającą nadania statusu uchodźcy obywatelowi Ukrainy, której podstawą było przyjęcie przez organ okoliczności wskazujących na oczywistą bezzasadność złożonego przez niego wniosku. Pomimo, że wnioskodawca nie podawał wprost okoliczności wskazanych w Konwencji Genewskiej, a przywoływane przez niego w treści zeznań argumenty zostały ocenione przez organ jako „przyczyny osobiste", Sąd po ich przeanalizowaniu doszedł do wniosku, że naruszone zostały zasady rzetelnej procedury i to w sposób, który mógł mieć istotny wpływ na wynik sprawy. Wnioskodawca faktycznie podawał w treści zeznań okoliczności niewiarygodne i mało prawdopodobne. Oskarżał organy ścigania Ukrainy o prześladowania, trucie gazem, zatruwanie pożywienia, podsłuchiwanie rozmów a nawet odczytywanie myśli za pomocą specjalnych urządzeń. Pomimo to (i właśnie dlatego), w ocenie Sądu, zeznania takie nie zwalniają organu od obowiązku przeprowadzenia pełnego wywiadu statusowego. Sąd zwrócił bowiem uwagę na fakt, iż stan psychofizyczny wnioskodawcy mógł wskazywać, że zachodzą przesłanki do zastosowania wobec niego szczególnego trybu postępowania, uwzględniającego udogodnienia w czynnościach procesowych, dyktowane względami humanitarnymi[712].

Oprócz przesłanek uzasadniających objęcie cudzoziemca jedną z form ochrony międzynarodowej, w toku kontroli legalności wydawanych w tych sprawach decyzji, ocenie sądu podlegają także inne istotne okoliczności, jak np. te leżące u podstaw decyzji uznających konkretny wniosek za niedopuszczalny. W wyroku z 30 października 2013 r.[713], NSA orzekając o oddaleniu skargi kasacyjnej złożonej przez cudzoziemca od wyroku WSA, utrzymującego w mocy decyzję Rady do Spraw Uchodźców o umorzeniu postępowania w sprawie nadania statusu uchodźcy wobec stwierdzenia, że wniosek jest niedopuszczalny, zwrócił jednocześnie uwagę na błędną wykładnię dokonaną przez Sąd I instancji. W uzasadnieniu wyroku NSA stwierdził, że model jednolitej procedury azylowej umożliwia organowi w jednym postępowaniu i na podstawie tego samego wniosku rozstrzygnąć o udzieleniu cudzoziemcowi ochrony i o jej szczegółowej formie. Odmawiając statusu uchodźcy organ musi jednocześnie z urzędu wziąć pod uwagę możliwość udzielenia cudzoziemcowi ochrony uzupełniającej. Sąd uznał zatem, że: „Przy ponownym wniosku o nadanie statusu uchodźcy organ powinien obligatoryjnie wziąć pod uwagę i ocenić te wszystkie

[711] V SA/Wa 153/06, Legalis nr 81514.

[712] Chodzi o regulacje dotyczące wnioskodawców wymagających szczególnego traktowania (zob. art. 69 ust. 1 uCudzO). W omawianym przypadku Sąd zwrócił uwagę na fakt, iż: „analiza treści motywów wskazanych przez skarżącego we wniosku, jak również zeznań złożonych do protokołu (…) nie pozwala wykluczyć, iż jest on osobą zaburzoną/niepełnosprawną/ psychicznie, co uzasadnia wykonanie czynności procesowych (…) z udziałem psychologa".

[713] II OSK 1275/12, ONSAiWSA 2015/1/15.

okoliczności, które nie tylko pozwalają nadać cudzoziemcowi status uchodźcy, ale również objąć go ochroną uzupełniającą w związku ze stwierdzeniem, iż powrót do kraju pochodzenia, w świetle nowych faktów i dowodów, łączy się z rzeczywistym ryzykiem doznania poważnej krzywdy".

W orzeczeniach wydawanych w omawianej kategorii spraw, sądy często nie ograniczają się wyłącznie do syntetycznego uzasadnienia stwierdzonych w danym postępowaniu uchybień. W wielu przypadkach, oceniając całokształt zgromadzonego w danej sprawie materiału dowodowego i nie przesądzając o ostatecznym wyniku przeprowadzonych czynności, wskazują prawidłowy ich algorytm, uwzględniający przede wszystkim ich zakres, a czasem nawet kolejność ich wykonania. W ten sposób uzasadnienie konkretnego orzeczenia staje się dla organów administracji szczególnym rodzajem skonkretyzowanych „wytycznych", których przestrzeganie powinno w konsekwencji prowadzić do wydawania prawidłowych merytorycznie i wolnych od wad prawnych decyzji. Przykładem takiego właśnie orzeczenia może być wyrok NSA z 29 sierpnia 2007 r.[714]. Wyrokiem tym, Sąd rozpatrując skargę kasacyjną obywatela rosyjskiego narodowości czeczeńskiej uchylił wyrok Sądu I instancji i poprzedzającą go decyzję Rady do Spraw Uchodźców w przedmiocie odmowy udzielenia cudzoziemcowi statusu uchodźcy i udzielenia zgody na pobyt tolerowany. Uwzględniając skargę kasacyjną Sąd stwierdził, że decyzja w tej sprawie wydana została przed wyjaśnieniem wszystkich okoliczności faktycznych istotnych dla rozstrzygnięcia sprawy i przy braku należytej staranności w jej prowadzeniu, co doprowadziło do podjęcia rozstrzygnięcia przy nieuzasadnionym pominięciu części materiału dowodowego, a w konsekwencji bez pełnego ustalenia stanu faktycznego. Wpłynęło to następnie na niewłaściwe zastosowanie przepisów prawa materialnego, które stanowią podstawę przyznania statusu uchodźcy. W powyższej sprawie Sąd, odwołując się do przywoływanej już wcześniej dyrektywy 2004/83/WE Rady UE z dnia 29 kwietnia 2004 r. dokonał na wstępie wykładni pojęcia „grupy społecznej", a następnie wskazał na konieczne do przeprowadzenia w tej sprawie czynności, które w szczególności powinny prowadzić do ustalenia, czy:

1) w odniesieniu do aktualnej sytuacji w kraju pochodzenia skarżącego, można zaliczyć go do szczególnej grupy społecznej w rozumieniu art. 1A pkt 2 Konwencji Genewskiej, traktując go przy tym, jako weterana I wojny czeczeńsko-rosyjskiej;
2) można przyjąć, że przynależność do takiej grupy jest przypisywana wnioskodawcy przez podmiot dopuszczający się prześladowań (art. 10 ust. 2 cyt. dyrektywy Rady);
3) w przypadku skarżącego zachodzi uzasadniona obawa przez prześladowaniami, pamiętając, że choć każdy wniosek o przyznanie ochrony na podstawie konwencji wymaga dogłębnego zbadania indywidualnej sytuacji wnioskodawcy,

[714] II OSK 1551/06, LEX nr 364659.

obawa ta niekoniecznie musi wynikać z osobistych doświadczeń osoby poszukującej schronienia;

4) w okolicznościach rozpoznawanej sprawy uzasadnione są również obawy skarżącego przed prześladowaniem z powodu przekonań politycznych, także ewentualnie przypisywanych wnioskodawcy przez podmiot dopuszczający się prześladowań;
5) zagrożenia, na które powołuje się wnioskodawca są realne, także w odniesieniu do aktualnej sytuacji w kraju jego pochodzenia.

W opisywanej sprawie Sąd zwrócił także uwagę na fakt, iż prywatny charakter załączonych do akt postępowania dokumentów nie dyskwalifikuje *a priori* ich znaczenia dowodowego. Chociaż z dokumentami o takim charakterze nie wiąże się domniemanie prawne, iż ich treść przedstawia rzeczywisty stan rzeczy, to jednak nieuzasadnione jest założenie, że nie mogą one stanowić wiarygodnych dowodów na poparcie twierdzeń skarżącego wyłącznie z uwagi na wątpliwości dotyczące tożsamości jego wystawcy.

Poddając kontroli legalność decyzji odmawiających cudzoziemcowi nadania statusu uchodźcy, sądy administracyjne oceniają każdy etap prowadzonego w takiej sprawie postępowania. Nierzadko przedmiotem tej oceny stają się więc także rozstrzygnięcia wydawane przez Radę do Spraw Uchodźców. W wyroku z 14 grudnia 2005 r.[715], NSA zarzucił Radzie dowolność w ocenie dowodu z zeznań wnioskowanego przez skarżącego świadka. Rada przychyliła się w tym przypadku do stanowiska organu I instancji, który odstąpił od przesłuchania tego świadka, uznając *a priori* jego zeznania za niewiarygodne. Sąd stwierdził zatem naruszenie przez Radę art. 75 § 1 k.p.a. poprzez nieuwzględnienie wnioskowanego przez stronę dowodu, którego przedmiotem była okoliczność mająca znaczenie dla sprawy, podkreślając zarazem, że ocena wiarygodności dowodu nie może nastąpić przed jego przeprowadzeniem. Sąd zarzucił także Radzie naruszenie zasady swobodnej oceny dowodów (art. 80 k.p.a.) stwierdzając, że: „jako dowolne należy traktować ustalenia faktyczne znajdujące potwierdzenie w niekompletnym materiale dowodowym". W omawianej sprawie istotne znaczenie mogły mieć wskazywane przez skarżącego okoliczności związane z prowadzeniem przez niego działalności politycznej na terenie Polski, czyli dopiero po wyjeździe z kraju pochodzenia. Wiedzę w tym właśnie zakresie mógł posiadać wskazany w treści wniosku dowodowego świadek. W uzasadnieniu orzeczenia Sąd przypomniał więc, że Konwencja Genewska dotycząca statusu uchodźców udziela ochrony także tym osobom, w stosunku do których przesłanki nadania statusu uchodźcy powstały po opuszczeniu kraju pochodzenia (uchodźcy *sur place*).

Sąd odniósł się także do roli, jaką w postępowaniu administracyjnym odgrywa Rada do Spraw Uchodźców. W odróżnieniu od roli sądu, działalność Rady nie ogranicza się bowiem do kontroli zgodności zaskarżonej decyzji z prawem. Rada, jako organ II instancji, zgodnie z art. 138 k.p.a., obowiązana jest ponownie rozpoznać

[715] II OSK 1081/05, OSP 2006/6/66.

i rozstrzygnąć sprawę. Odnosząc się do całokształtu przeprowadzonego w omawianej sprawie postępowania dowodowego NSA przypomniał, że: „Sąd orzeka na podstawie akt sprawy i nie przeprowadza postępowania dowodowego z wyłączeniem, w ściśle określonych warunkach, dowodu z dokumentu (art. 106 § 3 p.p.s.a.). Braki w materiale dowodowym uniemożliwiają sądową weryfikację ustaleń i ocen zawartych w zaskarżonej decyzji i nie mogą zostać uzupełnione na etapie sądowej kontroli zgodności z prawem wydanej decyzji".

Podobnie w postępowaniu zakończonym wyrokiem NSA z dnia 22 czerwca 2017 r.[716] NSA uznał zasadność skargi kasacyjnej wniesionej w tym przypadku przez Rzecznika Praw Dziecka. W postępowaniu tym organ prowadzący postępowanie pominął wnioskowany przez stronę dowód z zeznań małoletnich dzieci wnioskodawcy. W ocenie NSA, Rada do Spraw Uchodźców, odmawiając przeprowadzenia tego dowodu naruszyła art. 75 § 1 k.p.a. Poza tym, podobnie jak w poprzednim orzeczeniu, NSA zarzucił Radzie uchybienie obowiązkowi ponownego rozpoznania i rozstrzygnięcia sprawy. W omawianym tu postępowaniu istotne stało się bowiem rozstrzygniecie, czy wobec odmowy nadania cudzoziemcom statusu uchodźcy możliwe było wydanie im zgody na pobyt tolerowany szczególnie, gdy (jak w tym przypadku), wydalenie cudzoziemca naruszałoby prawo do życia rodzinnego podlegające ochronie w myśl regulacji zawartych w EKPC, lub naruszałoby prawa dziecka określone w KPD, w stopniu istotnie zagrażającym jego rozwojowi psychofizycznemu. Z tego też powodu NSA uwzględnił skargę kasacyjną złożoną przez Rzecznika Praw Dziecka.

Wnioski

Badając skargi składane przez cudzoziemców na odmowę objęcia ich ochroną międzynarodową w formie statusu uchodźcy, sądy administracyjne nie przeprowadzają w toku rozprawy ponownych ustaleń w zakresie stanu faktycznego. Badają natomiast wnikliwie wszystkie etapy postępowania przeprowadzonego przez organ. Zwracają zatem uwagę na prawidłową wykładnię przepisów prawa materialnego oraz na przestrzeganie przez organ przepisów proceduralnych. Szczególną uwagę sądy przywiązują także do oceny materiału dowodowego zgromadzonego w danej sprawie. Badają zatem kompletność tego materiału pod kątem możliwych do przeprowadzenia przez organ czynności, a nade wszystko właściwą ocenę tego materiału. W tym kontekście sąd ocenia przede wszystkim treść zeznań złożonych przez wnioskodawcę oraz ewentualnie ustalonych w sprawie świadków. Mając na uwadze fakt, iż zeznania wnioskodawcy nie mają w tego typu sprawach charakteru subsydiarnego, stanowiąc najczęściej podstawowy środek dowodowy, ich ocena przez sąd ma niezwykle istotne znaczenie. W wielu przypadkach zeznania wnioskodawcy mogą bowiem prowadzić do innych, nie zawsze ustalonych i właściwie wykorzystanych przez organ źródeł dowodowych. W treści niektórych orzeczeń sądy wskazywały także organom nie tylko właściwą wykładnię przepisów stosowanych w ramach danej sprawy, ale także

[716] II OSK 2366/16.

odpowiedni w danej sprawie algorytm postępowania, prowadzący do wydania prawidłowego merytorycznie rozstrzygnięcia. Wyroki sądów administracyjnych w omawianych tu sprawach niejednokrotnie odnosiły się także do orzeczeń wydawanych przez Radę do Spraw Uchodźców. Sądy zwracały często uwagę na fakt, iż w toku rozpatrywania spraw trafiających przed Radę w wyniku procedury odwoławczej, zobowiązana ona była w razie potrzeby do ponownej, wnikliwej oceny zgromadzonego w sprawie materiału dowodowego i wydania właściwego rozstrzygnięcia. Tymczasem w niektórych sprawach działania Rady sprowadzały się wyłącznie do kontroli zgodności zaskarżonej decyzji prawem, pomijając istotne w danej sprawie aspekty postępowania dowodowego.

4.4.3. Skargi na decyzje o charakterze ekspulsyjnym

Decyzje o charakterze ekspulsyjnym[717] są szczególnie wnikliwie badane przez sądy obu instancji. Skutkują one bowiem na ogół poważnymi konsekwencjami zarówno dla samych cudzoziemców, jak też często dla całych ich rodzin. Z tych też powodów sądy dokładnie analizują przesłanki leżące u podstaw ich wydawania, uwzględniając między innymi zasadę proporcjonalności oraz inne zasady postępowania administracyjnego, mogące mieć zastosowanie w toku prowadzenia tego typu spraw.

Wyrokiem z 7 lipca 1999 r.[718] NSA uchylił decyzję wojewody o wydaleniu z terytorium RP obywatelki Wietnamu wraz z jej małoletnim synem, podtrzymaną wcześniej przez Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji. Powodem wydania tej decyzji było krótkotrwałe podjęcie przez cudzoziemkę zatrudnienia w czasie, kiedy będąc już małżonką obywatela polskiego i pozostając na jego utrzymaniu, oczekiwała na zezwolenie na zatrudnienie i kartę stałego pobytu. W powyższej sprawie Sąd uznał, że przekroczono granicę swobodnego uznania organów administracji orzekających w sprawie. W ocenie Sądu drobne stosunkowo wykroczenie (zagrożone w praktyce karą grzywny), nie powinno skutkować zastosowaniem najbardziej rygorystycznej formy kary wobec cudzoziemca, jaką jest wydalenie, bez prawa ponownego wjazdu na terytorium Polski w okresie nie krótszym niż 2 lata. W tym przypadku Sąd wziął również pod uwagę skutki wydalenia cudzoziemki, które w jego ocenie mogłyby doprowadzić do rozpadu związku małżeńskiego skarżących. Sąd powołał się przy tym na regulacje chroniące rodzinę i małżeństwo w prawie polskim i w ratyfikowanych przez stronę polską umowach międzynarodowych[719]. Zwrócił również uwagę, że choć „(…) przepisy obowiązującej ustawy o cudzoziemcach umożliwiają organom administracyjnym, na podstawie swobodnego uznania, wybór najbardziej celowego

[717] Pod pojęciem decyzji o charakterze ekspulsyjnym rozumiem tutaj zarówno decyzje zobowiązujące cudzoziemca do powrotu (zarówno z wyznaczeniem terminu tego powrotu, jak też wykonywane przymusowo) oraz decyzje o wydaleniu cudzoziemca będącego obywatelem państwa członkowskiego UE i członków jego rodziny.
[718] V SA 1367/98, LEX nr 49405.
[719] Chodzi o art. 78 ust. 1 Konstytucji RP oraz art. 23 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych.

rozstrzygnięcia w danej sprawie[720], to należy jednakże zauważyć, że swobodne uznanie nie może oznaczać dowolnego uznania". Uchylając decyzję ekspulsyjną Sąd uznał zatem, iż organy orzekające przekroczyły zakres swobodnego uznania, które w omawianym przypadku przybrało postać uznania dowolnego, przesądzającego o wydaleniu cudzoziemki i jej dziecka.

Podobne argumenty przytoczył NSA w uzasadnieniu przywołanego już wcześniej wyroku z 30 czerwca 2005 r., którym uchylił wyrok Sądu I instancji i wcześniej wydaną przez Prezesa Urzędu do Spraw Repatriacji i Cudzoziemców decyzję o wydaleniu obywatela Włoch. Bezpośrednią przyczyną wydalenia był fakt nielegalnego przywozu do Polski przez cudzoziemca 40 sztuk amunicji myśliwskiej, za który to czyn został on skazany na karę 8 miesięcy pozbawienia wolności w zawieszeniu na dwa lata oraz na karę grzywny. Organ prowadzący postępowanie uznał, że cudzoziemiec dopuszczając się nielegalnego wwozu amunicji wyczerpał przesłanki umożliwiające jego wydalenie, a jego pobyt w Polsce jest niepożądany ze względu na konieczność ochrony ładu i porządku publicznego. Rozpatrując skargę kasacyjną NSA stwierdził naruszenie przepisu zawartego w art. 53 uCudz., zakazującego wydalenia cudzoziemca wbrew postanowieniom Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, dotyczącym w szczególności poszanowania życia rodzinnego (art. 8 Konwencji). Sąd wziął pod uwagę, że skarżący jest żonaty z obywatelką polską, ma z nią dziecko i małżonkowie od wielu lat mieszkają wspólnie w Polsce, a decyzja o wydaleniu stanowi ingerencję w życie rodzinne, albowiem jej skutkiem może być rozłączenie skarżącego z rodziną. Co prawda prawo do poszanowania życia rodzinnego nie ma charakteru absolutnego, jednak ingerencja ze strony władzy publicznej w korzystanie z tego prawa jest usprawiedliwiona tylko w przypadkach przewidzianych przez ustawę, zaś ewentualne jego ograniczanie musi mieć charakter konieczny (proporcjonalny). Podobnie, jak w poprzednio omawianym wyroku, NSA wskazał też na fakultatywny (uznaniowy) charakter decyzji o wydaleniu. Odnosząc się natomiast do stwierdzonego w sprawie zaniechania przeprowadzenia przez organ dowodu z przesłuchania świadków NSA stwierdził, że: „O przeprowadzeniu dowodu powinna decydować jego przydatność dla rozstrzygnięcia, natomiast wady formalne wniosku dowodowego, które mogą zostać usunięte samodzielnie przez organ lub po wezwaniu strony do uzupełnienia danych świadka, nie zwalniają od przeprowadzenia dowodu, jeśli może przyczynić się on do wyjaśnienia sprawy".

Przekroczenie granic swobodnego uznania organów administracji, NSA stwierdził także w wyroku z 22 lipca 2003 r.[721], którym uchylił decyzję Prezesa Urzędu do Spraw Repatriacji i Cudzoziemców wraz z poprzedzającą ją decyzją wojewody w przedmiocie wydalenia z terytorium Rzeczypospolitej Polskiej obywatelki Armenii. W ocenie organów prowadzących postępowanie, podstawą wydania decyzji o wydaleniu był fakt przyjazdu cudzoziemki do Polski w celu turystycznym, a następnie

[720] Zob. art. 52 ust. 1 Ustawy z dnia 25 czerwca 1997 r. o cudzoziemcach.
[721] V SA 1903/02, LEX nr 158841.

pozostanie na jej terytorium z zamiarem stałego pobytu. Organ wziął wprawdzie pod uwagę fakt, iż cudzoziemka zawarła w Polsce związek małżeński z obywatelem polskim. Stwierdził jednak, iż interes publiczny w tym przypadku wymaga, aby opuściła ona kraj. W toku rozpatrywania skargi NSA nie kwestionował faktu, iż nielegalny pobyt skutkuje utratą gwarancji statuowanych przez prawo międzynarodowe i niektórych uprawnień przewidzianych przez ustawodawstwo wewnętrzne. Podkreślił jednak, iż orzekające w danej sprawie organy państwowe powinny mieć na uwadze proporcje między przewinieniem cudzoziemca, a mającą preskrypcyjny charakter decyzją o wydaleniu. Sąd stwierdził także, że w sprawie doszło do naruszenia prawa do życia w rodzinie przez dowolne, a nie swobodne uznanie administracyjne, podkreślając równocześnie powierzchowność w zakresie badania całokształtu okoliczności sprawy i błędną wykładnię przesłanek wydalenia.

Orzeczenia, w których sąd uwzględnił występujące w danej sprawie przesłanki uzasadniające ochronę cudzoziemca przed wydaleniem mają na ogół charakter wyjątkowy. Najczęściej bowiem zaistnienie ustawowo określonych przesłanek ekspulsyjnych wyłącza uznaniowość organu i przesądza o związanym charakterze takiej decyzji[722]. Większy, choć niepozbawiony ograniczeń, obszar władzy dyskrecjonalnej dotyczy natomiast określenia przez organ sposobu i terminu wykonania konkretnej decyzji ekspulsyjnej, a także ustalonego w tej decyzji okresu zakazu ponownego wjazdu cudzoziemca na terytorium RP[723].

Spośród wielu różnych postępowań zakończonych decyzją ekspulsyjną na szczególną uwagę zasługują sprawy, których złożony charakter powoduje, że sąd rozstrzygając zasadność wniesionej przez cudzoziemca skargi, zmuszony jest do dokonania obszernej wykładni przepisów, które w ocenie skarżącego mogły zostać naruszone. Za przykład może tu posłużyć sprawa zakończona wyrokiem NSA z 24 listopada 2008 r.[724], którym Sąd oddalił skargę kasacyjną cudzoziemca od wyroku WSA w Warszawie w sprawie skargi na decyzję Prezesa Urzędu do Spraw Repatriacji i Cudzoziemców w przedmiocie cofnięcia zezwolenia na osiedlenie się na terytorium RP i zobowiązania do opuszczenia terytorium RP. W uzasadnieniu powyższego orzeczenia NSA dokonał wykładni niektórych przepisów zawartych w omawianej już wcześniej ustawie z dnia z dnia 14 lipca 2006 r. (u.w.UE). Przedmiotem wykładni stały się w szczególności przepisy art. 67 i 70 tej ustawy, określające przesłanki wydania przez uprawniony organ (wojewodę) decyzji administracyjnej o wydaleniu z terytorium RP obywatela UE lub członka jego rodziny niebędącego obywatelem UE, którzy

[722] Zob. np. wyrok WSA w Warszawie z 13 lutego 2012 r. (V SA/Wa 1720/11) - LEX nr 1276501 lub wyrok WSA w Olsztynie z 10 września 2013 r. (II SA Ol 462/13) – LEX nr 1370846.

[723] Dyskrecjonalny zakres decyzji zobowiązujących cudzoziemca do powrotu dotyczy określenia terminu tego powrotu (w przedziale od 15 do 30 dni), oraz w pewnym zakresie także oceny funkcjonowania przesłanek zawartych w art. 315 ust. 2 uCudz., determinujących dobrowolny bądź przymusowy sposób wykonania takiej decyzji. Uznaniowy charakter mają także decyzje dotyczące ewentualnego przedłużenia terminu dobrowolnego powrotu, w przypadku zaistnienia przesłanek o których mowa w art. 316 ust. 1 uCudz. Przesłanki orzekania zakazu ponownego wjazdu zawarte są w art. 318 ust. 2 uCudz., natomiast okresy obowiązywania tego zakazu reguluje art. 319 uCudz.

[724] II OSK 1344/07, ONSAiWSA 2010/3/46.

posiadają prawo stałego pobytu. Koniecznym stało się przy tym wyjaśnienie przez Sąd właściwego rozumienia niektórych terminów użytych przez ustawodawcę, takich jak choćby „obywatel UE", czy „członek rodziny" oraz wyjaśnienie zarówno podmiotowego, jak i przedmiotowego zakresu obowiązywania tej ustawy. Odnosząc się do regulacji obowiązujących w zakresie prawa wspólnotowego NSA wskazał też na istotne w kontekście wydanego orzeczenia różnice pomiędzy terminem oznaczającym „państwo członkowskie" i „przyjmujące państwo członkowskie"[725]. Posiadanie bowiem obywatelstwa państwa przyjmującego wyłącza możliwość powoływania się na wspólnotowe prawo pobytu w nim członków rodziny niebędących obywatelami UE, gdyż zasady wjazdu i pobytu tych osób określone są prawem wewnętrznym, a nie regulacjami prawa wspólnotowego. W rozpoznawanej sprawie istotna stała się również ocena sytuacji prawnej skarżącego pod kątem możliwości traktowania go w kategoriach tzw. „odwrotnej dyskryminacji"[726]. Sąd odniósł się również do zachowania skarżącego, który w trakcie pobytu na terytorium RP wielokrotnie naruszał normy prawa karnego, w szczególności przepisy karne ustawy o przeciwdziałaniu narkomanii. Za jedno z takich przestępstw polegające na posiadaniu znacznej ilości substancji narkotycznej został on skazany prawomocnym wyrokiem sądu na karę bezwzględnego pozbawienia wolności. W uzasadnieniu wyroku NSA stwierdził więc, że: „Cudzoziemiec nieprzestrzegający ładu i porządku publicznego stanowi zagrożenie dla praw i wolności innych obywateli" oraz, że: „(…) obronność lub bezpieczeństwo państwa, a więc wewnętrzne i zewnętrzne interesy państwa związane z mocą obronną kraju, jego bezpieczeństwem zewnętrznym i wewnętrznym, jednością terytorialną czy też demokratycznym ustrojem, pełnią tak ważną rolę i podlegają z tego względu o tyle wzmożonej ochronie w porządku konstytucyjnym państwa, że nie może budzić wątpliwości, iż pobyt cudzoziemca naruszający czy też nawet zagrażający wymienionym wartościom nie może i nie powinien być przez państwo tolerowany". Z tego też powodu w omawianej sprawie Sąd nie dopatrzył się również podnoszonego w skardze naruszenia art. 8 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, tj. prawa do poszanowania życia rodzinnego i osobistego. W ocenie Sądu, ochrona ta nie ma charakteru bezwzględnego, albowiem nie jest ona gwarantowana między innymi wtedy, gdy ingerencja władzy publicznej jest dokonywana ze względu na ochronę porządku i zapobieganie przestępstwom. Odnosząc się w powyższym kontekście do zasady proporcjonalności stosowanej sankcji NSA zwrócił uwagę na fakt, iż rozważając sytuację osobistą i rodzinną cudzoziemca wziął w szczególności pod uwagę, że podejmując decyzję o wstąpieniu w związek małżeński oraz prowadzeniu

[725] NSA wyjaśnił pojęcie „przyjmującego państwa członkowskiego" jako państwa, do którego przybywa obywatel UE w celu skorzystania z prawa do swobodnego przemieszczania się i pobytu.

[726] W oparciu o przywołaną w uzasadnieniu orzeczenia literaturę NSA wyjaśnił znaczenie pojęcia „odwrotnej dyskryminacji", przez którą rozumie się: „Sytuację, w której obywatel państwa członkowskiego znajduje się w niekorzystnym położeniu, nie mogąc powołać się na uregulowanie prawa wspólnotowego, podczas gdy obywatel innego państwa członkowskiego znajdujący się w identycznej sytuacji może skorzystać z regulacji wspólnotowej. Dyskryminacja odwrotna zatem polega na tym, że państwo członkowskie inaczej reguluje stany faktyczne czysto wewnętrzne oraz stany faktyczne należące do sfery prawa wspólnotowego".

wspólnego życia rodzinnego, małżonka skarżącego musiała mieć świadomość co do sposobu postępowania męża i wynikających z tego faktu ewentualnych prawnych konsekwencji. W czasie zawierania związku małżeńskiego skarżący był już bowiem skazany za popełnienie jednego z opisanych wcześniej przestępstw.

Do okoliczności, z powodu których NSA oddalał skargi kasacyjne cudzoziemców wnoszone na wydane wobec nich decyzje ekspulsyjne można także zaliczyć ustalenia, że małżeństwo z obywatelem polskim zostało zawarte przez skarżącego dla pozoru[727] albo (co było już wyżej podnoszone), że cudzoziemiec stwarza zagrożenie dla bezpieczeństwa i porządku publicznego[728], lub podjął bez wymaganego zezwolenia pracę zarobkową[729]. Niejednokrotnie sąd musiał także zbadać, czy decyzja o wydaleniu nie narusza postanowień EKPC w zakresie ochrony życia rodzinnego. Na przykład w uzasadnieniu wyroku z dnia 31 maja 2016 r.[730] NSA uznał, że cudzoziemka wnosząca skargę kasacyjną na wydaną wobec niej decyzję o wydaleniu słusznie powołała się na art. 8 EKPC z uwagi na fakt, iż dwoje jej dzieci urodziło się już na terytorium Polski i posiada polskie obywatelstwo. Bez znaczenia był w tym przypadku fakt, iż jak ustalono w toku prowadzonego postępowania, dzieci nie nawiązały z ojcem żadnej więzi rodzinnej, były wychowywane w kulturze kraju pochodzenia matki, a matka praktycznie nie włada językiem polskim. Sądy obu instancji uznały, że cudzoziemka ma prawo przebywania w Polsce z racji bycia jedynym rodzicem zajmującym się jej dziećmi – obywatelami polskimi, mającymi prawo do legalnego pobytu w Polsce. Ponadto jak stwierdził NSA: „Związany charakter decyzji wydanej w oparciu o przepisy art. 88 ust. 1 ustawy o cudzoziemcach, nie oznacza, że w postępowaniu dotyczącym wydalenia cudzoziemca, który prowadzi w Polsce życie rodzinne, wyłączone zostaje zastosowanie przepisów EKPC oraz KPD które, ratyfikowane i opublikowane w Dzienniku Ustaw, stanowią część krajowego porządku prawnego, jak również orzecznictwa ETPC".

Niejednokrotnie przyczyną wydania cudzoziemcowi decyzji o zobowiązaniu do powrotu było ustalenie (najczęściej w trakcie czynności kontrolnych realizowanych przez Straż Graniczną), że cudzoziemiec podjął nielegalne zatrudnienie na terytorium RP[731]. W tego typu sprawach kluczowe znaczenie miał materiał dowodowy zgromadzony w trakcie kontroli legalności zatrudnienia w tym ustalenie, że cudzoziemiec w trakcie świadczenia pracy nie posiadał stosownego na nią zezwolenia lub zarejestrowanego w powiatowym urzędzie pracy oświadczenia

[727] Zob. wyrok NSA z dnia 10 listopada 2016 r. (II OSK 321/15).

[728] Zob. wyrok NSA z dnia 9 września 2016 r. (II OSK 61/15). W orzeczeniu tym sądy obu instancji szczegółowo odniosły się do sytuacji prawnej skarżącego, który został pozbawiony prawa przeglądania dostarczonego przez ABW materiału dowodowego zawierającego materiały niejawne i oznaczonego klauzulą „tajne".

[729] Zob. wyrok NSA z dnia 14 września 2016 r. (II OSK 3147/14) oraz wyrok NSA z dnia 13 kwietnia 2016 r. (II OSK 1935/14). W drugim z przytaczanych tu orzeczeń nie został uznany za zasadny argument podnoszony przez skarżącego, jakoby podjęcie przez jego żonę w Polsce leczenia bezpłodności metodą „in vitro" przemawiało za udzieleniem mu zgody na pobyt tolerowany.

[730] II OSK 2259/14.

[731] Zob. wyrok NSA z dnia 25 maja 2017 r. (II OSK 2437/15), z dnia 26 maja 2017 r. (II OSK 2250/16) oraz z dnia 4 lipca 2017 r. (II OSK 546/16).

pracodawcy o zamiarze powierzenia mu wykonywania pracy (zgodnie z art. 87 ust. 1 pkt 12 lit. b ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy), bądź wykonywał ją w innym miejscu lub na innym, niż wskazane w zezwoleniu stanowisku (art. 2 pkt 14 cyt. ustawy). Decyzje o zobowiązaniu cudzoziemca do powrotu wydawane były w tych sprawach na podstawie art. 302 ust. 1 pkt uCudz. W tej kategorii spraw zdarzały się oczywiście także przypadki, w których NSA zmuszony był uchylić wyrok sądu I instancji i przekazać temu sądowi sprawę do ponownego rozpatrzenia. Rzadko jednak uzasadnieniem takiego orzeczenia bywał stwierdzony w wyroku NSA z dnia 25 kwietnia 2016 r.[732] zarzut naruszenia art. 141 § 4 p.p.s.a., tzn. w sytuacji, gdy uzasadnienie wyroku zostało sporządzone „w sposób uniemożliwiający kontrolę instancyjną, nie pozwalając w sposób pewny na ustalenie przesłanek, jakimi kierował się wojewódzki sąd administracyjny". W przywołanej tu sprawie zarówno uzasadnienie zaskarżonego wyroku, jak też zawarta w tym uzasadnieniu podstawa prawna i jej wyjaśnienie pozostawały w oczywistej sprzeczności z jego sentencją. Przykładem instancyjnej kontroli sprawowanej przez NSA w omawianym tu obszarze może być też postanowienie z dnia 12 lipca 2017 r.[733], którym NSA uchylił postanowienie wojewódzkiego sądu administracyjnego przywracającego cudzoziemce termin do wniesienia skargi na decyzję Szefa UdSC w sprawie zobowiązania do opuszczenia terytorium RP. W ocenie NSA zostało ono bowiem wydane przedwcześnie, tj. bez podjęcia ustaleń co do zakresu podmiotowego skargi wniesionej przez męża cudzoziemki na decyzję zobowiązującą go do powrotu. Brak złożenia skargi w ustawowo określonym terminie cudzoziemka uzasadniała w tym przypadku przekonaniem, że jej mąż złożył skargę także i w jej imieniu.

W toku rozpatrywania niektórych skarg kasacyjnych, oprócz przesłanek stanowiących podstawę wydania decyzji o zobowiązaniu cudzoziemców do powrotu, NSA badał często podnoszone przez skarżących zarzuty związane z naruszeniem praw ich dzieci, a także czy przesłanki uzasadniające odmowę przyznania skarżącym statusu uchodźcy były równoznaczne z odmową przyznania im pozostałych form ochrony i związanych z nimi zezwoleń pobytowych[734]. W sytuacjach, w których czas pobytu skarżących na terytorium Polski był krótki, sąd nie znajdował na ogół przesłanek do uchylenia prawidłowo wydanych decyzji, którymi objęte były także dzieci cudzoziemców.

W skargach na decyzje o wydaleniu zamieszczane są często wnioski o wstrzymanie ich wykonania. Działając na podstawie wspomnianego już art. 61 § 3 p.p.s.a. sąd faktycznie może orzec o wstrzymaniu wykonania takiej decyzji. Jak jednak stwierdził NSA: „Z konstrukcji powyższego przepisu wynika, że na skarżącym spoczywa ciężar wykazania przesłanek zawartych w cytowanym przepisie, zaś sąd może wstrzymać wykonanie zaskarżonego aktu, jeżeli jest spełniona ustawowa przesłanka określona jako potencjalna możliwość wyrządzenia znacznej szkody lub spowodowania trudnych do odwrócenia skutków, gdy akt lub czynność zostanie

[732] II OSK 604/16.
[733] II OZ 724/17.
[734] Zob. wyroki NSA z dnia 25 stycznia 2017 r. (II OSK 1136/16 i II OSK 990/16).

wykonana”[735]. W tym kontekście, w sprawach zakończonych decyzją odmawiającą nadania cudzoziemcowi statusu uchodźcy, NSA zwrócił także uwagę na fakt, iż wniosek o wstrzymanie wykonania zaskarżonego aktu lub czynności tylko częściowo oparty jest na zasadzie skargowości. Zasada ta dotyczy bowiem jedynie etapu wszczęcia postępowania. Na dalszym jego etapie obowiązuje zasada oficjalności, która nakłada na sąd określone obowiązki. Do obowiązków tych należy także wzięcie pod rozwagę tych okoliczności, które nie zostały powołane przez skarżącego[736]. W przywołanym tu postanowieniu NSA podkreślił, że skutkiem wydania decyzji o odmowie nadania cudzoziemcowi statusu uchodźcy i odmowie udzielenia mu ochrony uzupełniającej oraz nieudzieleniu zgody na pobyt tolerowany jest obowiązek opuszczenia przez tego cudzoziemca terytorium RP (art. 299 ust. 6 pkt 2 uCudz.). Decyzja o zobowiązaniu do opuszczenia terytorium RP może być więc wydana takiemu cudzoziemcowi dopiero wówczas, gdy nie zrealizuje on obowiązku wynikającego z cytowanego wyżej przepisu, co wprost wynika z treści art. 302 ust. 1 pkt 16 uCudz. Wstrzymanie decyzji o odmowie nadania statusu uchodźcy i odmowie udzielenia ochrony uzupełniającej oraz o nieudzieleniu zgody na pobyt tolerowany powoduje jednak, że termin określony w art. 299 ust. 6 pkt 2 uCudz. nie biegnie, a zatem nie można także zobowiązać cudzoziemca do powrotu. Odnosząc się natomiast do przesłanek wynikających z treści art. 61 § 3 p.p.s.a. NSA przypomniał, że orzecznictwo sądów administracyjnych traktuje udzielenie ochrony tymczasowej w postaci wstrzymania wykonania decyzji nakazującej cudzoziemcowi opuszczenie terytorium RP do czasu zakończenia postępowania sądowoadministracyjnego w sposób szczególny. Stanowi ono bowiem o zachowaniu standardów rzetelnej procedury i urzeczywistnieniu prawa strony do sądu, które polega nie tylko na samym prawie do rozpoznania sprawy[737].

Wnioski

Skargi składane przez cudzoziemców na wydawane w ich sprawach decyzje o wydaleniu lub zobowiązaniu do opuszczenia terytorium kraju mają szczególny charakter, albowiem w istotny sposób determinują czasem radykalną zmianę nie tylko statusu prawnego cudzoziemca, ale także jego sytuacji osobistej. W tego typu sprawach sądy administracyjne oceniają głównie sposób korzystania przez organy z instytucji

[735] Zob. postanowienie NSA z 18 września 2015 r. (II OZ 857/15) – LEX nr 1796415.
[736] Zob. postanowienie NSA z 1 kwietnia 2015 r. (II OZ 218/15) , CBOSA
[737] Podobne stanowisko zajął WSA w Warszawie w postanowieniu z 11 września 2015 r. (IV SA/Wa 2422/15) – LEX nr 1804682. Odmawiając wstrzymania wykonania decyzji dotyczącej odmowy nadania statusu uchodźcy sąd stwierdził, że zaskarżona decyzja (w przeciwieństwie do decyzji o zobowiązaniu cudzoziemca do powrotu), nie może powodować niebezpieczeństwa wyrządzenia znacznej szkody lub spowodowania trudnych do odwrócenia skutków przede wszystkim z uwagi na fakt, iż nie podlega przymusowemu wykonaniu. W myśl art. 331 ust. 1 uCudz., w przypadku złożenia skargi do WSA na decyzję o zobowiązaniu do powrotu wraz z wnioskiem o wstrzymanie jej wykonania, termin dobrowolnego powrotu lub termin przymusowego wykonania tej decyzji z mocy prawa przedłuża się do dnia wydania przez WSA postanowienia w sprawie tego wniosku.

administracyjnego uznania, biorąc pod uwagę możliwe przekroczenie granic tej konstrukcji prawnej. W związku z powyższym istotne znaczenie może mieć zarówno ocena proporcjonalności środków zastosowanych przez organ administracji w odniesieniu do konkretnych okoliczności uzasadniających wydanie takiej decyzji, jak też np. możliwość objęcia wnioskodawcy inną formą ochrony. Z tego też powodu sądy administracyjne badają często zgromadzony w danej sprawie materiał dowodowy pod kątem możliwego naruszenia decyzją ekspulsyjną innych przysługujących cudzoziemcowi praw, w tym szczególnie tych gwarantowanych regulacjami zawartymi w EKPC. Linie orzecznicze sądów administracyjnych, jak też orzecznictwo ETPC wskazują jednoznacznie, że prawo organów krajowych do wydawania decyzji ekspulsyjnych musi ustąpić nieraz przed przysługującym cudzoziemcowi prawem do ochrony życia rodzinnego, w tym ochrony małżeństwa, a zwłaszcza prawem do ochrony małoletnich dzieci, zgodnie z regulacjami zawartymi w KPD. Taki stan rzeczy nie powinien dziwić, albowiem ochrona podstawowych praw człowieka już od dawna stanowi priorytet dla wszystkich państw uznających zasady demokratycznego państwa prawnego. W pełni uzasadniony jest zatem pogląd, w myśl którego każde z uniwersalnych praw człowieka przybiera formę roszczenia do konkretnego świadczenia wynikającego z określonej normy prawnej, powstającego z chwilą wejścia w życie tej normy[738]. Należy także pamiętać, że praktycznie każdy przypadek nieuzasadnionego naruszenia konkretnych praw i wolności cudzoziemca równoznaczny jest z naruszeniem jego powszechnego, przyrodzonego i niezbywalnego, a przede wszystkim chronionego normatywnie prawa do godności. Jak bowiem podkreśla M. Chmaj: „Nabywając godność, człowiek nabywa jednocześnie wolności i prawa, przy czym godność ta, a z nią również wolności i prawa, jest przyrodzona i niezbywalna. Inaczej mówiąc, godność osoby ludzkiej nie wynika z wolności i praw człowieka, ale to wolność i prawa wynikają z godności człowieka”[739].

Oczywiście nie we wszystkich sprawach sąd uznawał nadrzędność interesów osobistych cudzoziemca nad prawem organu do wydania decyzji o jego wydaleniu. Zazwyczaj miało to miejsce w sytuacji, w której cudzoziemiec przewidując możliwość negatywnych konsekwencji prawnych swoich działań, świadomie naruszał obowiązujący porządek prawny. W tej kategorii zachowań mieściły się również działania związane z zawieraniem tzw. małżeństw pozorowanych. Rozpatrując skargi cudzoziemców na decyzje o charakterze ekspulsyjnym sąd niejednokrotnie rozpatrywał równocześnie złożony w treści takiej skargi wniosek o wstrzymanie wykonania tej decyzji. Jak jednak stwierdził NSA, w tego typu przypadkach, ciężar dowodu uzasadniającego wstrzymanie wykonania decyzji spoczywa przede wszystkim na stronie postępowania. Z drugiej jednak strony sąd podkreślał także, że decyzja o zobowiązaniu cudzoziemca do opuszczenia terytorium RP będąca konsekwencją nieprzyznania mu określonej formy ochrony międzynarodowej może zostać wydana

[738] Zob. M. Chmaj, *Pojęcie i geneza wolności i praw człowieka*, [w:] M. Chmaj, L. Leszczyński, W. Skrzydło, J. Z. Sobczak, A. Wróbel (red.), *Konstytucyjne wolności i prawa w Polsce, t. 1: Zasady ogólne*, Kraków 2002, s. 12.

[739] M. Chmaj, *Wolności i prawa …*, op. cit. s. 38.

dopiero wówczas, gdy cudzoziemiec nie zrealizuje ustawowego obowiązku opuszczenia terytorium kraju. Poza tym nawet w przypadku wydania takiej decyzji, zachowanie standardów rzetelnej procedury sprowadza się do wstrzymania biegu terminów jej wykonania do czasu wydania przez sąd stosownego orzeczenia w takiej sprawie.

4.4.4. Skargi związane z instytucją obywatelstwa polskiego

Istotną część skarg rozpatrywanych przez sądy administracyjne stanowią skargi składane przez cudzoziemców w postępowaniach dotyczących instytucji obywatelstwa polskiego. W znacznej części dotyczą one decyzji odmawiających potwierdzenia posiadania obywatelstwa, a także decyzji odmawiających uznania cudzoziemca za obywatela polskiego. Orzekając w sprawach skarg na odmowę potwierdzenia obywatelstwa polskiego sądy oceniają stan faktyczny i prawny odnoszący się nierzadko do zdarzeń i okoliczności mających miejsce kilkadziesiąt lat wstecz. Przesłanki istotne dla wydania decyzji potwierdzającej posiadanie obywatelstwa polskiego wynikają bowiem często z wcześniej obowiązujących regulacji.

Jako przykład mogą tu posłużyć postępowania, w których ubiegający się o potwierdzenie posiadania obywatelstwa polskiego cudzoziemiec powoływał się na niebudzący wątpliwości fakt posiadania obywatelstwa polskiego przez swojego ojca, nie mogąc jednak równocześnie udowodnić, że w myśl przepisów obowiązujących w dacie jego urodzenia posiadał status dziecka ślubnego. Jeśli bowiem w owym czasie obowiązywały zarówno przepisy ustawy z dnia 20 stycznia 1920 r. o obywatelstwie Państwa Polskiego, jak też przepisy dekretu z dnia 25 września 1945 r. Prawo małżeńskie[740], to ten ostatni akt prawny w art. 11 przewidywał jedynie świecką formę zawarcia małżeństwa, zaś wspomniana ustawa w art. 5 stanowiła, że przez urodzenie dzieci ślubne nabywają obywatelstwo ojca, zaś nieślubne – obywatelstwo matki. W takich właśnie sprawach orzekał NSA wyrokami z dnia 15 grudnia 2016 r.[741] i wyrokiem z dnia 5 kwietnia 2017 r.[742], w których to sprawach skargi kasacyjne zostały oddalone wobec braku dostatecznych dowodów na fakt posiadania przez skarżącego w dacie urodzenia statusu dziecka ślubnego albo inaczej mówiąc - dowodu na fakt zawarcia przez rodziców małżeństwa w wymaganej przepisami polskimi formie świeckiej.

W niektórych przypadkach organ prowadzący postępowanie w sprawie potwierdzenia posiadania obywatelstwa polskiego zmuszony był objąć ustaleniami także dalszych wstępnych wnioskodawcy, zwłaszcza jeśli zaistniały wątpliwości co do tego, czy jego ojciec nabył obywatelstwo polskie przez urodzenie po swoim ojcu (dziadku wnioskodawcy). Orzekając w takiej sprawie, w uzasadnieniu wyroku z dnia 23 maja 2017 r.[743] NSA wskazał również na konieczność przeprowadzenia także innych istotnych w tej sprawie ustaleń, które miały dotyczyć zarówno nabycia, jak też

[740] Dz. U. z 1945 r. Nr 48, poz. 270.
[741] II OSK 605/15 i II OSK 887/15.
[742] II OSK 2094/15.
[743] II OSK 2242/15.

późniejszej utraty obywatelstwa polskiego przez wstępnych skarżącego. Uchylając wyrok WSA i przekazując temu sądowi sprawę do ponownego rozpatrzenia NSA zwrócił także uwagę na fakt, iż zaniechanie przez organy administracji publicznej przeprowadzenia istotnych w tej sprawie czynności winno skutkować uchyleniem wydanej przez te organy decyzji, nie zaś dokonywaniem przez sąd administracyjny ustaleń we własnym zakresie.

W toku rozpoznawania niektórych skarg kasacyjnych NSA zmuszony był uchylić decyzję organu w przedmiocie odmowy potwierdzenia posiadania obywatelstwa polskiego. Na przykład w uzasadnieniu wyroku z dnia 1 grudnia 2016 r.[744] NSA stwierdził, że decyzja organu została wydana z naruszeniem przepisów postępowania administracyjnego, albowiem organ prowadzący postępowanie nie ustalił istotnych okoliczności dotyczących brata oraz rodziców skarżącego. W rozpatrywanej sprawie istotną okolicznością było bowiem miejsce zamieszkania i miejsce zawarcia przez rodziców skarżącego związku małżeńskiego w formie wyznaniowej. Ponieważ związek ten został zawarty w 1939 roku, a w obowiązującym wówczas stanie prawnym na niektórych obszarach Polski zawarcie małżeństwa w takiej formie było prawnie dopuszczalne, ustalenia w tym zakresie mogły przesądzić o skuteczności prawnej zawarcia tego małżeństwa, a co za tym idzie o możliwości nabycia przez skarżącego obywatelstwa polskiego po ojcu.

Brak w konkretnej sprawie bezpośrednich dowodów istotnych dla rozstrzygnięcia zmuszał czasem organy prowadzące postępowanie administracyjne do zastosowania domniemania faktycznego polegającego na uznaniu określonego faktu za ustalony, jeżeli wniosek taki można wyprowadzić z zasad logiki i doświadczenia innych, ustalonych już faktów. Takie właśnie wnioskowanie zaakceptował NSA w uzasadnieniu wyroku z dnia 9 czerwca 2016 r.[745] W sprawie tej domniemanie utraty obywatelstwa polskiego w związku z nabyciem obywatelstwa innego państwa przez ojca skarżącej wynikało z ustaleń, że w dacie jej urodzenia ojciec traktowany był przez władze polskie jako cudzoziemiec. Był on bowiem w szczególności zwolniony z obowiązku odbywania zasadniczej służby wojskowej, a ponadto dopełnił procedur prawnych regulujących wjazd i pobyt na terenie Polski dotyczących obywateli państw obcych.

Ustawa o obywatelstwie polskim z dnia 15 lutego 1962 r. nie uzależniała już nabycia przez urodzenie obywatelstwa polskiego po ojcu od pozostawania tego ojca w związku małżeńskim z matką dziecka. Zgodnie z tą ustawą nabycie przez dziecko obywatelstwa polskiego przez urodzenie jest następstwem obywatelstwa rodziców w chwili urodzenia (art. 4 i 6). W wyroku z dnia 2 czerwca 2016 r.[746], NSA oddalając skargę kasacyjną Ministra Spraw Wewnętrznych od wyroku WSA w Warszawie stwierdził, że art. 7 cyt. wyżej ustawy określa jedynie wyjątki od wspomnianej wcześniej zasady i to na organie prowadzącym postępowanie ciąży obowiązek udowodnienia, że te wyjątkowe okoliczności zaistniały, nałożenie zaś na stronę

[744] II OSK 430/15.
[745] II OSK 2737/15.
[746] II OSK 2307/14.

dodatkowego, nieuzasadnionego obowiązku udowadniania okoliczności negatywnej stoi w sprzeczności z unormowaną w art. 7 k.p.a. zasadą prawdy obiektywnej.

W trakcie rozpatrywania niektórych skarg kasacyjnych NSA kilkakrotnie dokonywał wykładni przepisów określających zakres danych, które powinny być zawarte we wniosku o potwierdzenie obywatelstwa polskiego. W ocenie organów prowadzących postępowanie, niepodanie przez wnioskodawcę wszystkich wymaganych przepisami danych określonych w treści art. 56 ust. 1 w zw. z art. 13 ust. 1 Ustawy z dnia 2 kwietnia 2009 r. o obywatelstwie polskim (np. danych jego wstępnych), stanowiło brak formalny wniosku uniemożliwiający nadanie mu dalszego biegu. tymczasem w ocenie NSA (wyroki z dnia 9 lutego 2016[747] oraz wyrok z dnia 12 kwietnia 2016 r.[748]), „Sprawy o potwierdzenie posiadania obywatelstwa polskiego są sprawami, w których stosunek publicznoprawny obywatelstwa jest pochodną stanu cywilnego i stanu rodzinnego danej osoby, zatem podstawowe dane personalne wnioskodawcy (osoby, której dotyczy wniosek) muszą zostać w tym wniosku podane, aby organ mógł nadać mu dalszy bieg". Pozostałe elementy wniosku nie stanowią formalnych jego warunków w rozumieniu art. 64 § 2 k.p.a., lecz stanowią informacje konieczne do ustalenia stanu faktycznego i prawnego sprawy[749].

W sprawach dotyczących potwierdzenia posiadania obywatelstwa polskiego, zarówno organy administracji publicznej, jak też sądy administracyjne badały także zazwyczaj wszystkie te przesłanki, które mogły wskazywać na utratę obywatelstwa polskiego przez wnioskodawcę. W ustawie o obywatelstwie Państwa Polskiego z 1920 r. stosowne regulacje w tym zakresie zawierał art. 11, przy czym, na co zwrócił uwagę NSA w wyroku z dnia 1 grudnia 2016 r.[750], utrata obywatelstwa następowała w przypadku zaistnienia którejkolwiek z dwóch wymienionych w tym przepisie przesłanek[751]. Istotne znaczenie w tych sprawach miała często wnikliwa analiza materiału dowodowego. W sprawie, w której NSA orzekał wyrokiem z dnia 9 czerwca 2016 r.[752] podstawą uchylenia zaskarżonego wyroku było domniemanie posiadania obywatelstwa polskiego przez ojca skarżącej wywiedzione z faktu, iż dysponował on polskim paszportem, który w roku 1922 mógł być wydany wyłącznie obywatelowi polskiemu. Nie dyskredytował tego faktu wpis zamieszczony w tym dokumencie z którego wynikało, że jego posiadacz jest obywatelem nieistniejącego już w owym czasie Imperium Rosyjskiego. Z kolei w wyroku z dnia 7 kwietnia 2016 r.[753] NSA przyznał rację skarżącej stwierdzając, że: „suma okoliczności wynikających z poszczególnych dokumentów i ich łączna ocena powinna być podstawą ustalenia,

[747] OSK II 1203/14 i OSK II 1242/14
[748] OSK II 2001/14
[749] Podobne orzeczenia zapadały w sprawach zakończonych wyrokami NSA z dnia 9 lutego 2016 r. o sygn. II OSK 1289/14 i II OSK 1318/14.
[750] II OSK 455/15.
[751] Zgodnie z tym przepisem można było utracić obywatelstwo polskie nabywając obce obywatelstwo albo przyjmując urząd publiczny lub wstępując do służby wojskowej w państwie obcym bez zgody rządu polskiego.
[752] II OSK 2385/14.
[753] II OSK 1927/14.

czy jej rodzice zawarli małżeństwo i czy skarżąca jako dziecko ślubne nabyła obywatelstwo ojca na podstawie art. 5 ustawy z dnia 20 stycznia 1920 r., jeżeli jej ojciec posiadał obywatelstwo polskie w dniu jej narodzin". Natomiast w sprawie zakończonej wyrokiem z dnia 17 marca 2016 r.[754], NSA oddalając skargę na decyzję organu odmawiającą wznowienia postępowania prowadzonego uprzednio w kierunku stwierdzenia posiadania obywatelstwa polskiego dokonał wykładni art. 145 § 1 pkt 5 k.p.a. W postępowaniu tym istotne znaczenie miał fakt, iż informacje posiadane przez skarżącego o nowych źródłach dowodowych możliwych do wykorzystania w tej sprawie nie mogły być przez organ traktowane w kategoriach dowodu nowego w rozumieniu cyt. wyżej przepisu k.p.a. Przepis ten wymaga bowiem w szczególności, aby nowe dowody lub okoliczności istniały już w dacie orzekania w postępowaniu zwykłym. W uzasadnieniu omawianego wyroku NSA podniósł więc, że: „Sama okoliczność, iż w dacie wydawania decyzji co do istoty sprawy istnieli świadkowie, którzy posiadali wiedzę istotną dla rozstrzygnięcia sprawy, nie stanowi o zasadności wznowienia postępowania na podstawie komentowanego przepisu".

W sprawach o przywrócenie obywatelstwa polskiego organy administracji publicznej zobowiązane były w szczególności ustalić, na jakiej podstawie prawnej wnioskodawca utracił wcześniej posiadane obywatelstwo polskie. Zamknięty katalog tych przepisów zawarty jest bowiem w art. 38 ust. 1 Ustawy z dnia 2 kwietnia 2009 r. o obywatelstwie polskim. Jeśli podstawą utraty przez cudzoziemca obywatelstwa polskiego były przepisy zawarte w innych aktach prawnych, skarga na negatywną decyzję organu wniesiona przez skarżącego do sądu administracyjnego podlegała oddaleniu[755].

W niektórych przypadkach rozpatrzenie wniosku o przywrócenie obywatelstwa polskiego musiało zostać poprzedzone rozstrzygnięciem zagadnienia wstępnego. W sprawie, w której wyrokiem z dnia 9 lutego 2016 r. orzekał NSA[756], za zagadnienie wstępne uznane zostało rozstrzygnięcie wojewody w sprawie ustalenia, czy wnioskodawca faktycznie nie posiada obywatelstwa polskiego. Na tej bowiem podstawie Minister Spraw Wewnętrznych wydał postanowienie o zawieszeniu postępowania prowadzonego w sprawie przywrócenia obywatelstwa, co też zostało przez wnioskodawcę zaskarżone. Skarżący argumentował, że utrata obywatelstwa przez ojca rozciągnęła się także na niego, jako na dziecko pochodzące z małżeństwa. Zarówno Minister Spraw Wewnętrznych, jak też sądy obu instancji nie podzieliły stanowiska skarżącego, powołując się na przepisy art. 19 k.p.a. i art. 20 k.p.a., zawierające zasady odnoszące się do właściwości rzeczowej i miejscowej organów administracji publicznej, a także na przepis zawarty w art. 44 ust. 1 ustawy o obywatelstwie polskim, nakazujący ministrowi właściwemu do spraw wewnętrznych przekazanie wojewodzie wniosku w celu przeprowadzenia postępowania w sprawie potwierdzenia posiadania obywatelstwa polskiego, o ile minister (lub konsul), poweźmie wątpliwość, czy cudzoziemiec obywatelstwa tego nie posiada. Z tego też powodu NSA uznał za

[754] II OSK 1196/15.
[755] Zob. wyrok NSA z dnia 24 stycznia 2017 r. (II OSK 961/15).
[756] II OSK 1241/14.

prawidłową decyzję Ministra Spraw Wewnętrznych zarówno w sprawie przekazania wojewodzie wspomnianego wyżej wniosku, jak też decyzję o zawieszeniu postępowania prowadzonego w sprawie przywrócenia wnioskodawcy obywatelstwa polskiego i skargę cudzoziemca oddalił.

W obszarze związanym z instytucją obywatelstwa polskiego NSA orzekał również w sprawach, w których konieczna była ocena zaistnienia przesłanek wynikających z treści art. 31 pkt 2 ustawy z dnia 2 kwietnia 2009 r. o obywatelstwie polskim, przewidującym odmowę uznania za obywatela polskiego cudzoziemca w przypadku, gdy nabycie przez niego obywatelstwa polskiego stanowi zagrożenie dla obronności lub bezpieczeństwa państwa albo ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego. W wyroku z dnia 15 grudnia 2016 r.[757] sąd podkreślił, że: „państwo ma całkowitą kompetencję do określania, kto jest jego obywatelem, a także zasad nabycia i utraty obywatelstwa, co jest zgodne z powszechnie uznawaną w tej materii zasadą prawa międzynarodowego" oraz że: „sam fakt toczącego się przeciwko skarżącej postępowania karnego świadczy o zaistnieniu zagrożenia dla dóbr określonych w powołanym przepisie[758].

W niektórych sprawach zbyt późne złożenie wniosku w przedmiocie uznania za obywatela polskiego skutkowało brakiem możliwości wydania pozytywnej decyzji w tym zakresie, tak jak to miało miejsce w sprawie, w której orzekał NSA wyrokiem z dnia 13 stycznia 2017 r.[759] W sprawie tej brak było przesłanek do uznania cudzoziemki za obywatelkę polską, ponieważ na skutek zbyt późnego złożenia wniosku przez jej opiekunów prawnych, w trakcie prowadzonego postępowania uzyskała ona pełnoletniość.

Z omawianą wyżej kategorią skarg rozpatrywanych przez sądy administracyjne ściśle związane są skargi dotyczące polskiego pochodzenia skarżących. W sprawach tych zastosowanie mają przepisy przywoływanej już wcześniej Ustawy z dnia 9 listopada 2009 r. o repatriacji. Ustalenie polskiego pochodzenia ma kluczowe znaczenie dla wyrażenia zgody na osiedlenie się w Polsce na stałe (art. 52 ust. 5 Konstytucji RP). Przesłanki pozwalające na ustalenie polskiego pochodzenia osoby deklarującej to pochodzenie zawarte są w art. 5 ust. 1 i 2 ustawy o repatriacji. Do przesłanek tych zalicza się w szczególności fakt posiadania narodowości polskiej lub obywatelstwa polskiego przez co najmniej jednego z rodziców lub dziadków albo przez dwoje pradziadków wnioskodawcy. Konieczną przesłanką jest także wykazanie przez wnioskodawcę swoich związków z polskością, w szczególności przez pielęgnowanie polskiej mowy, polskich tradycji i zwyczajów. Rozpatrywanie skarg w tego typu sprawach merytorycznie zbliżone jest do skarg rozpatrywanych w sprawach obywatelstwa polskiego, nakładając zarówno na organy administracji publicznej, jak też na sądy administracyjne obowiązek szczególnie wnikliwej i wszechstronnej oceny dowodów zgromadzonych w danej sprawie.

---

[757] II OSK 1251/16.
[758] Przeciwko skarżącej prowadzone było postępowanie przygotowawcze o czyn z art. 204 § 2 k.k.
[759] II OSK 1217/15.

Wyrokiem z dnia 15 grudnia 2016 r.[760] NSA rozpatrując skargę kasacyjną Szefa UdSC od wyroku wojewódzkiego sądu administracyjnego w sprawie ze skargi cudzoziemca na decyzję Szefa Urzędu do Spraw Cudzoziemców w przedmiocie odmowy udzielenia zezwolenia na osiedlenie się oddalił skargę kasacyjną. Powodem wydania takiego orzeczenia było stwierdzenie, że decyzje organów obu instancji zostały wydane z naruszeniem przepisów postępowania administracyjnego, ponieważ nie wyjaśniono wszystkich istotnych okoliczności sprawy i nie dokonano oceny całokształtu materiału dowodowego, w szczególności poprzez pominięcie okoliczności związanych z wcześniejszym ustaleniem polskiego pochodzenia ojca skarżącego.

W wyroku z dnia 6 października 2016 r.[761], NSA rozpatrując skargę cudzoziemca ubiegającego się o zezwolenie na osiedlenie się na terytorium RP uznał, że przedłożone przez skarżącego dokumenty mogące potwierdzać jego polskie pochodzenie, wbrew stanowisku organów administracji i sądu I instancji, posiadają wartość dowodową. Mimo, iż były to dokumenty wydane przez władze Ukrainy współcześnie (w 2012 r. i 2013 r.), to z uwagi na fakt, iż katalog dokumentów mogących stanowić dowód w postępowaniu zawarty w art. 6 ust. 1 ustawy o repatriacji ma charakter otwarty, nie mogą być one być pominięte w postępowaniu dowodowym. Sąd zwrócił również uwagę na fakt, że dokumenty te, będąc odpisami i wyciągami z aktów stanu cywilnego, dokumentują jednak zdarzenia z zakresu stanu cywilnego osób i powinny zostać ocenione pod kątem możliwości ustalenia polskiego pochodzenia skarżącego. Podobne merytorycznie orzeczenia NSA wydawał wielokrotnie[762].

Wnioski

W postępowaniach administracyjnych związanych z nadaniem cudzoziemcowi obywatelstwa polskiego decydujące znaczenie mają te okoliczności, które zgodnie z obowiązującymi w tej materii przepisami odnoszą się do relacji rodzinnych, pozwalających uznać danego cudzoziemca za obywatela państwa polskiego. Z tego też powodu skargi wnoszone przez cudzoziemców w podnoszonym tu zakresie wymagają czasem wnikliwej analizy dokonywanej przez sąd, a uwzględniającej przewidziane w ustawie sposoby nabywania obywatelstwa polskiego. W praktyce oznacza to, że sąd administracyjny kontrolując legalność decyzji wydawanych przez właściwy organ administracji w tego typu sprawach bada równocześnie, czy istniejące w danej sprawie okoliczności dają podstawę do uznania, że istniejące prawnie więzy rodzinne lub inne przesłanki wynikające z ustawy o obywatelstwie polskim mogą mieć wpływ na wynik ostatecznego rozstrzygnięcia w danej sprawie. Tego typu okoliczności mają szczególne

[760] II OSK 878/15.
[761] II OSK 2628/14.
[762] Zob. wyrok NSA z dnia 12 stycznia 2016 r. (II OSK 1030/14), z dnia 30 listopada 2016 r. (II OSK 546/15) z dnia 3 stycznia 2017 r. (II OSK 783/15) oraz z dnia 22 lutego 2017 r. (II OSK 1533/15). W pierwszych trzech przywołanych tu orzeczeniach, wbrew stanowisku organów i sądu I instancji NSA przyjął, że skoro w przeszłości rodzice skarżących uzyskali zezwolenie na osiedlenie się, to w pełni zasadnym jest przyjęcie, iż posiadali oni polską narodowość, co wprost wynika z treści art. 52 ust. 2 Konstytucji RP.

znaczenie w sprawach prowadzonych w kierunku uznania cudzoziemca za obywatela polskiego. W sprawach tych szczególnie wnikliwej analizy wymagają bowiem powiązania rodzinne cudzoziemca, uwzględniające stopień jego pokrewieństwa z osobami posiadającymi obywatelstwo polskie. W tym kontekście sąd administracyjny zmuszony jest czasem badać stopień pokrewieństwa określonej kategorii osób na wzór postępowań prowadzonych przed sądem cywilnym. Źródła dowodowe w tego rodzaju postępowaniach mają bowiem zbliżony do postępowania cywilnego charakter. Opierają się one głównie o dowód z dokumentów, często także tych o wręcz archiwalnym znaczeniu. Nie bez znaczenia w tych sprawach pozostają także zeznania składane przez strony prowadzonych w tej kategorii postępowań. Podobnie, jak w przypadku postępowań uchodźczych, także w tego rodzaju postępowaniach istotne znaczenie ma bowiem treść składanych przez wnioskodawcę zeznań, zwłaszcza gdy wnioskodawca nie dysponuje odpowiednimi dokumentami mogącymi jednoznacznie dowieść swego polskiego pochodzenia. Równocześnie jednak należy zauważyć, że w orzecznictwie sądów administracyjnych brak niektórych dokumentów bezpośrednio potwierdzających fakt posiadania obywatelstwa polskiego nie musi być oceniany w kategoriach uzasadniających odrzucenie takiego wniosku, zwłaszcza jeśli wnioskodawca w racjonalny sposób potrafił uzasadnić istniejące w tym wniosku braki, zastępując je równocześnie innymi, uznawanymi przez prawo administracyjne dowodami.

4.4.5. Skargi dotyczące zezwoleń pobytowych

Wśród skarg składanych na decyzje administracyjne wydawane w postępowaniach prowadzonych w sprawach cudzoziemców istotną rolę odgrywają także skargi na decyzje dotyczące odmowy udzielenia cudzoziemcom określonych zezwoleń pobytowych lub wiz[763]. Podobnie, jak w przypadku poprzednio omówionych rodzajów skarg, w toku kontroli legalności decyzji wydawanych w tych sprawach, sąd ocenia przede wszystkim prawidłowość przeprowadzonej wykładni przepisów, właściwe ich stosowanie oraz przestrzeganie norm proceduralnych. Znaczną liczbę skarg w tym obszarze stanowią skargi na decyzje odmawiające cudzoziemcom zezwolenia na zamieszkanie na czas oznaczony[764]. Zarówno organy administracji prowadzące postępowanie, jak też sądy administracyjne w procedurze skargowej w pierwszej kolejności badały, czy w danej sprawie występują przesłanki umożliwiające udzielenie takiego zezwolenia (art. 53 – 53b), jak też czy nie występują negatywne przesłanki określone w art. 57 ust. 1 i ust. 1a obowiązującej wówczas ustawy o cudzoziemcach. Stosunkowo często występującą w tych sprawach bezwzględną przesłanką ujemną było złożenie przez cudzoziemca w prowadzonym postępowaniu wniosku zawierającego nieprawdziwe dane osobowe lub fałszywe

[763] Za wyjątkiem wiz, o których mowa w art. 5 pkt 4 p.p.s.a.

[764] Zezwolenia na zamieszkanie na czas oznaczony wydawane były na mocy przepisów rozdziału 4. Ustawy z dnia 13 czerwca 2003 r. o cudzoziemcach (t.j. Dz. U. z 2011 r. Nr 264, poz. 1573). Ustawa o cudzoziemcach z dnia 12 grudnia 2013 r. zastąpiła te zezwolenia zezwoleniami na pobyt czasowy (art. 507 pkt 1).

informacje (także dołączenie do tego wniosku dokumentów zawierających takie dane lub informacje), jak również złożenie w postępowaniu nieprawdziwych zeznań (lub zatajenie prawdy), a czasem także podrobienie lub przerobienie dokumentu w celu użycia za autentyczny bądź też używanie takiego dokumentu (art. 57 ust. 1 pkt 6 uCudz.). W takiej też sprawie orzekał NSA wyrokiem z dnia 6 października 2016 r.[765] Skarżąca przedłożyła w postępowaniu nieprawdziwe zeznania podatkowe oraz złożyła nieprawdziwe zeznania co do celu swoich wyjazdów za granice. Podobnie w sprawie zakończonej wyrokiem NSA z dnia 15 lutego 2017 r.[766], w której skarżąca świadomie podała organowi nieprawdziwe dane dotyczące miejsca zamieszkania i pobytu swojego oraz męża, które były co prawda zgodne z tytułem prawnym, którym wówczas dysponowała, ale nie odpowiadały stanowi faktycznemu.

Nieprawdziwe dane, choć w tym przypadku co do swojej karalności poza granicami kraju, podał także we wniosku o inicjującym postępowanie cudzoziemiec, którego skargę kasacyjną oddalił NSA wyrokiem z dnia 29 września 2016 r.[767] W sprawie tej sąd nie uwzględnił także zarzutu naruszenia przez organ art. 8 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności w zw. z art. 18 i 47 Konstytucji RP (w kontekście małżeństwa zawartego z obywatelką polską), albowiem uznał, iż przywołane wyżej akty prawne przewidują ustawowe ograniczenie w zakresie korzystania (odpowiednio) z konstytucyjnych, jak i konwencyjnych praw dotyczących życia rodzinnego i prywatnego. Ewidentnie nieprawdziwe dane podał także we wniosku o udzielenie zezwolenia na zamieszkanie na czas oznaczony cudzoziemiec, którego skargę kasacyjną rozpatrywał NSA wyrokiem z dnia 13 stycznia 2016 r.[768] Fałszywe dane dotyczyły w tym przypadku terminów jego pobytu poza granicami Polski oraz zatajenia faktu ubiegania się o ochronę międzynarodową na terytorium Belgii. Okoliczności te były istotne z punktu widzenia możliwości zastosowania wobec wnioskodawcy przepisów tzw. „ustawy abolicyjnej”[769], o co też cudzoziemiec zabiegał. Wobec bezsprzecznych, niekorzystnych dla cudzoziemca ustaleń w tym zakresie, NSA jego skargę kasacyjną oddalił. Przepisy wspomnianej wyżej „ustawy abolicyjnej” wielokrotnie były przedmiotem spraw, w których orzekały sądy administracyjne[770]. Zazwyczaj powodem oddalenia skarg składanych w tych sprawach przez cudzoziemców było obalenie przez organ prowadzący postępowanie domniemania nieprzerwanego pobytu skarżącego na terytorium RP w okresie wymaganym ustawą, braki formalne w przedkładanej przez wnioskodawcę dokumentacji, albo – jak to miało miejsce w przypadku postępowania zakończonego wyrokiem NSA z dnia 1 lipca

[765] II OSK 3268/14.
[766] II OSK 1666/15.
[767] II OSK 3193/14.
[768] II OSK 1100/14.
[769] Chodzi o przepisy Ustawy z dnia 28 lipca 2011 r. o zalegalizowaniu pobytu niektórych cudzoziemców na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej oraz o zmianie ustawy o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej i ustawy o cudzoziemcach (Dz. U. z 2018 r., poz. 1156).
[770] Zob. wyroki NSA: z dnia 1 marca 2016 r. (II OSK 1640/14), z dnia 31 maja 2016 r. (II OSK 2258/14), z dnia 7 czerwca 2016 r. (II OSK 2153/15) oraz z dnia 30 czerwca 2016 r. (II OSK 2595/14).

2016 r. – wobec stwierdzenia, że skarżący stanowi poważne zagrożenie dla bezpieczeństwa i porządku publicznego[771].

W omawianej tu kategorii postępowań złożenie przez stronę dokumentu zawierającego nieprawdziwe dane nie zawsze musi skutkować wydaniem przez organ decyzji odmownej. Istotne znaczenie ma bowiem fakt, czy przedkładany dokument ma znaczenie w tym właśnie postępowaniu. Takie stanowisko zajął NSA oddalając wyrokiem z dnia 5 stycznia 2015 r.[772] skargę kasacyjną Szefa UdSC od wyroku WSA w Warszawie. W sprawie tej cudzoziemiec ubiegający się o zezwolenie na zamieszkanie na czas oznaczony przedłożył w postępowaniu umowę najmu lokalu mieszkalnego, która za jego zgodą i wiedzą została podpisana jego imieniem i nazwiskiem przez inną osobę. Zarówno wnioskodawca, jak też podpisująca dokument nie taili tego faktu przed organem prowadzącym postępowanie. Wyjaśnili, że z uwagi na biegnące w sprawie terminy i czasową nieobecność wnioskodawcy w miejscowości, w której wynajmowany był przez niego lokal, zdecydowali się na takie właśnie rozwiązanie. Fakt wynajęcia lokalu nie budził wątpliwości, zaś ostatecznie w sprawie tej wnioskodawca przedłożył właściwie sporządzoną i podpisaną przez siebie umowę. Mając zatem na względzie fakt, iż złożona w postępowaniu umowa najmu nie zawierała informacji sprzecznych ze stanem faktycznym sprawy, zaś okoliczność nieprawidłowego podpisu w imieniu wynajmującego nie mogła mieć znaczenia w niniejszej sprawie, skarga kasacyjna została przez NSA oddalona[773].

W niektórych sprawach cudzoziemcy przebywający na terytorium Polski nielegalnie, w trakcie postępowania w sprawie uzyskania zgody na zamieszkanie na czas oznaczony powoływali się na swoją wyjątkową sytuację osobistą, która uzasadniała ich dalszy pobyt na terytorium RP (art. 53a ust. 2 pkt 2 uCudz.). W uzasadnieniu wyroku z dnia 29 września 2016 r.[774] NSA podkreślił, że zgodnie z obowiązującym w tej materii orzecznictwem, kryterium zaistnienia wyjątkowej sytuacji osobistej wnioskodawcy powinno być oceniane w oparciu o przesłanki natury obiektywnej, ściśle związane z sytuacją w jakiej pozostaje cudzoziemiec (np. ze względów humanitarnych lub losowych), nie zaś wynikać z jego subiektywnych ocen i przekonań. Na szczególnie ważny interes powoływał się także cudzoziemiec, którego skargę kasacyjną rozpatrywał NSA, orzekając o jej oddaleniu wyrokiem z dnia 2 lutego 2016 r.[775] W tym przypadku skarżący przebywający na terenie Polski nielegalnie powoływał się na silne więzi z rodzicami, którzy już od wielu lat przebywali na terytorium Polski oraz na zamiar podjęcia pracy. Istnienie silnych więzi z rodzicami nie zostało jednak potwierdzone w toku prowadzonego postępowania,

[771] II OSK 2652/14.
[772] II OSK 1029/14.
[773] Zachowanie polegające na złożeniu w dokumencie mającym znaczenie prawne sfałszowanego podpisu innej osoby, a następnie użycie takiego dokumentu w prowadzonym na podstawie przepisów prawa postępowaniu może wyczerpywać znamiona przestępstwa stypizowanego w art. 270 § 1 k.k., jednak dla postępowania administracyjnego w tym konkretnym przypadku okoliczność ta nie miała istotnego znaczenia.
[774] II OSK 3188/14.
[775] II OSK 1328/14.

a sam zamiar podjęcia pracy nie mógł stanowić podstawy do udzielenia zezwolenia na zamieszkanie. Sąd podkreślił także, iż przy interpretacji nieostrego pojęcia „szczególnie ważnego interesu cudzoziemca", czyli klauzuli generalnej odsyłającej do systemu ocen pozaprawnych organ nie działa w granicach uznania administracyjnego, lecz w oparciu o ustalone fakty, które wypełnia treścią wskazującą na sposób rozumienia określonego pojęcia. Odnosząc się natomiast do przewidzianej w EKPC ochrony prawa do życia rodzinnego na którą m.in. powoływał się skarżący sąd przypomniał, że nie jest to prawo bezwzględnie chronione, gdy z sama Konwencja przewiduje wyjątki od zakazu władczego wkraczania przez organy państwa w tak rozumianą sferę prywatności. Podobnie w wyroku z dnia 27 stycznia 2017 r.[776] NSA uznał, że nie może być mowy o naruszeniu prawa do ochrony życia rodzinnego gwarantowanego w art. 8 EKPC w sytuacji, w której cudzoziemiec będący ojcem małoletniego praktycznie od momentu jego narodzin przebywa poza granicami swojego kraju i w znacznej odległości od niego, utrzymując z synem kontakty telefoniczne i jedynie sporadycznie go odwiedzając. Ponadto w sytuacji, w której dziecko to nie pozostaje na jego utrzymaniu trudno też mówić o faktycznym wykonywaniu władzy rodzicielskiej nad synem. Odmiennie w wyroku z dnia 5 stycznia 2016 r.[777] orzekł NSA uznając, że prawo do ochrony życia rodzinnego małoletniej cudzoziemki mogło zostać naruszone w sytuacji, w której organ odmówiłby jej (kolejnego zresztą) zezwolenia na zamieszkanie, podczas gdy jej rodzice przebywaliby w Polsce na podstawie takiego właśnie zezwolenia. Jak stwierdził NSA, sytuacja małoletniej musi być brana pod uwagę w połączeniu z sytuacją członków jej rodziny i nie sposób uznać za prawidłowe takiego stanowiska, z którego wynika, że małoletnie, niesamodzielnie dziecko, całkowicie zależne od rodziców, jest traktowane odmiennie od członków rodziny. W sprawie, w której NSA orzekał wyrokiem z dnia 4 marca 2016 r.[778] trudno było jednak sądowi uznać, iż prawo do ochrony życia rodzinnego, wynikające z treści przywoływanego w skardze art. 53 ust. 1 pkt 6 obowiązującej wówczas ustawy o cudzoziemcach zostało naruszone w sytuacji, w której małżeństwo skarżącego znajdowało się już w stanie rozkładu. Przywołany tu przepis przyznający cudzoziemcowi prawo do uzyskania zezwolenia na zamieszkanie w Polsce na czas oznaczony i przez okres dłuższy niż trzy miesiące ma bowiem za zadanie chronić życie rodzinne, a nie służyć załatwianiu przez cudzoziemca spraw osobistych, w tym formalności związanych z rozwodem.

W sprawach skarg na odmowę udzielenia zezwolenia na zamieszkanie na czas oznaczony, w których istotne były także wzajemne relacje pomiędzy małżonkami, z których jedno posiadało obywatelstwo polskie NSA orzekał wielokrotnie. Badał przy tym w szczególności okoliczności wskazujące, czy małżeństwo nie zostało zawarte dla pozoru i w celu obejścia przepisów ustawy[779] oraz czy okoliczność, że małżonek będący

[776] II OSK 1154/15.
[777] II OSK 1066/14.
[778] II OSK 1700/14.
[779] Zob. wyrok NSA z dnia 19 października 2016 r. (II OSK 2628/15) i wyrok NSA z dnia 1 lipca 2016 r. (II OSK 2660/14).

cudzoziemcem może stanowić zagrożenie dla bezpieczeństwa i porządku publicznego, szczególnie w kontekście wielokrotnie popełnianych przez niego przestępstw[780].

W toku rozpatrywania niektórych skarg kasacyjnych na odmowę udzielenia zezwolenia na zamieszkanie na czas oznaczony NSA stwierdzał zarówno błędną interpretację przepisów prawa, jak też w konsekwencji wadliwe ich zastosowanie. Wyrokiem z dnia 14 lutego 2017 r.[781] NSA uchylił zaskarżony wyrok Sądu Wojewódzkiego oraz zaskarżoną decyzję Szefa UdSC i poprzedzającą ją decyzję wojewody odmawiającą cudzoziemce wnioskowanego przez nią zezwolenia. W sprawie tej NSA uznał, że działanie organów administracji było sprzeczne zarówno z zasadą prawdy materialnej nakazującej prowadzić postępowanie obiektywnie, mając na celu uwzględnienie interesu społecznego i słusznego interesu strony, jak również godziło w konstytucyjną zasadę domniemania niewinności skarżącej. Błędne ustalenia organu dotyczyły przede wszystkim stanu cywilnego skarżącej, której zarzucono podanie nieprawdziwych danych i zatajenie faktu zawarcia związku małżeńskiego z obywatelem Mongolii, w którym miała pozostawać w trakcie zawierania małżeństwa z obywatelem polskim. Poza tym sąd zwrócił uwagę na fakt, że nawet gdyby przyjąć, iż zawarte przez cudzoziemkę małżeństwo miało charakter bigamiczny, to i tak rodzi ono wszelkie skutki „ważnego" związku małżeńskiego, aż do chwili uprawomocnienia wyroku orzekającego jego unieważnienie. Bezpodstawne przypisanie skarżącej popełnienia przestępstwa bigamii, szczególnie wobec umorzenia postępowania przygotowawczego prowadzonego w tej sprawie oraz wyciąganie z tego faktu negatywnych dla niej skutków zostało przez NSA uznane jako naruszenie przez organ art. 42 ust. 3 Konstytucji RP, statuującego zasadę domniemania niewinności.

Dość duża liczba skarg kasacyjnych związana jest z decyzjami odmawiającymi zezwolenia na zamieszkanie na czas oznaczony w związku z wykonywaną przez cudzoziemca pracą lub prowadzoną przez niego działalnością gospodarczą. Chodzi zazwyczaj o wykładnię art. 53 ust. 1 pkt uCudz. z 2003 r., który to przepis wymagał, aby prowadzona przez cudzoziemca działalność była korzystną dla gospodarki narodowej, przyczyniając się w szczególności do wzrostu inwestycji, transferu technologii, wprowadzania korzystnych innowacji lub tworzenia nowych miejsc pracy. W takich też sprawach NSA orzekał wielokrotnie. między innymi wyrokami: z dnia 5 stycznia 2016[782]. Podobnie wyrokami z dnia 18 października 2016 r. i z dnia 14 grudnia 2016 r.[783] NSA orzekł, że skarżące cudzoziemki nie spełniają wymagań ustawowych do udzielenia zgody na zamieszkanie, gdyż nie są w stanie wykazać posiadania stabilnego i regularnego źródła dochodu w wysokości wymaganej przez ustawodawcę. Wyrokiem z dnia 6 lipca 2016 r.[784] NSA ocenił natomiast legalność decyzji odmawiającej

[780] Zob. wyrok NSA z dnia 12 kwietnia 2016 r. (II OSK 2000/14) i wyrok NSA z dnia 14 września 2016 r. (II OSK 3120/14).
[781] II OSK 1378/15.
[782] Zob. uzasadnienia wyroków NSA z dnia 5 stycznia 2016 r. (II OSK 1027/14), z dnia 21 lipca 2016 r. (II OSK 2997/14), z dnia 9 września 2016 r. (II OSK 3017/14), z dnia 9 listopada 2016 r. (II OSK 262/15), a także z dnia 10 listopada 2016 r. (II OSK 2025/16) i z dnia 3 stycznia 2017 r. (II OSK 809/15).
[783] II OSK 3382/14 i II OSK 746/15.
[784] II OSK 2788/14.

cudzoziemcowi zezwolenia na zamieszkanie wobec (uzasadnionych, jak się okazało), wątpliwości co do deklarowanego przez cudzoziemca celu przyjazdu, jakim miało być podjęcie pracy. W przywołanych tu sprawach wnioskodawcy nie spełniali wspomnianych wyżej wymogów albo z uwagi na fakt prowadzenia działalności gospodarczej na bardzo małą skalę albo też nie byli w stanie udowodnić, że prowadzona przez nich działalność jest faktycznie dla państwa polskiego korzystna.

Wśród skarg kasacyjnych składanych do NSA zdarzały się także skargi na decyzje odmawiające zezwolenia na zamieszkanie na czas oznaczony cudzoziemcom, których pobyt na terytorium RP związany był z podjęciem nauki, głównie w ramach kształcenia na różnego rodzaju studiach. Wśród powodów uzasadniających oddalenie tego typu skarg znajdowały między innymi przyczyny natury formalnej, w tym np. uchybienie w zakresie terminu złożenia wniosku o wydanie kolejnego zezwolenia[785], niezaliczenie roku studiów i nie uzyskanie warunkowego wpisu na kolejny rok lub semestr studiów[786], brak wystarczających środków na pokrycie kosztów utrzymania i powrotu, a także kosztów studiów[787]. W niektórych przypadkach NSA stwierdzał jednak błędną interpretację przepisów regulujących udzielanie zezwoleń na zamieszkanie studiującym w Polsce cudzoziemcom. Wyrokiem z dnia 25 stycznia 2017 r.[788] NSA uchylił wyrok wojewódzkiego sądu administracyjnego oraz decyzję Szefa UdSC wraz z poprzedzającą ją decyzją wojewody odmawiającą cudzoziemcowi udzielenia kolejnego zezwolenia na zamieszkanie na czas oznaczony. Skarżący ukończył w Polsce studia licencjackie i zamierzał podjąć naukę w szkole językowej, co miało (zgodnie z jego argumentacją), ułatwić mu kontynuację studiów magisterskich. Zaświadczenie o złożeniu dokumentów na studia II stopnia skarżący złożył ostatecznie już w procedurze odwoławczej, co w ocenie zarówno organów administracji, jak też Sądu I instancji nie mogło zostać wzięte pod uwagę, jako że dokument ten był dokumentem nowym, czyli złożonym już po wydaniu decyzji przez organ I instancji. Odmiennej oceny tego stanu prawnego dokonał jednak NSA, który w przywołanym wyżej orzeczeniu stwierdził, że: „(…) zgłoszenie nowej przesłanki dopiero na etapie postępowania odwoławczego winno uzasadniać wszczęcie nowego postępowania, w którym okoliczność ta będzie oceniana.

Rozpatrując skargę na decyzję Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji w przedmiocie odmowy udzielenia obywatelowi Armenii zezwolenia na zamieszkanie na czas oznaczony, NSA w wyroku z 16 maja 2001 r.[789] zwrócił uwagę na fakt, iż ocena istotnej w tej sprawie przesłanki podjęcia przez cudzoziemca nauki, winna być zbadana i oceniona przez organ orzekający pod kątem jej realności, nie zaś działalności fikcyjnej czy czysto formalnej. Sąd podkreślił przy tym, że: „Ocena taka zawiera w sobie oczywiście elementy uznaniowości, ale wymaga wykazania przez organ administracyjny faktycznych przesłanek rozumowania i jest poddana kontroli sądowej,

[785] Zob. wyrok NSA z dnia 7 kwietnia 2016 r. (II OSK 1923/14).
[786] Zob. wyrok NSA z dnia 9 sierpnia 2016 r. (II OSK 2574/14).
[787] Zob. wyrok NSA z dnia 18 lipca 2016 r. (II OSK 2682/14).
[788] II OSK 1077/15.
[789] V SA 1964/00, LEX nr 80637.

również z punktu widzenia poprawności wnioskowania". W tym samym wyroku sąd odniósł się również do subiektywnie dokonanej przez organ oceny istnienia przesłanek wskazujących na potencjalne zagrożenie, jakie cudzoziemiec „w przekonaniu organu" mógł stwarzać dla istniejącego w Polsce ładu i porządku publicznego. W tym kontekście Sąd stwierdził, że jeśli ocena taka nie jest poparta kompletnym i w pełni rozpatrzonym materiałem dowodowym, nie odpowiada zarówno zasadom rozkładu ciężaru dowodu, jak i zasadom uzasadniania okoliczności wyrażonych przy pomocy pojęć nieostrych. To bowiem do organu orzekającego należy wykazanie, na jakich okolicznościach faktycznych opiera swoje przekonanie, iż pobyt skarżącego stanowi potencjalne zagrożenie dla istniejącego w Polsce ładu i porządku publicznego.

Zauważyć należy, iż wskazana wyżej przesłanka zagrożenia ładu i porządku publicznego, wynikająca z pobytu cudzoziemca na terytorium RP, wielokrotnie poddawana była ocenie sądów administracyjnych. W uzasadnieniu wyroku NSA z 7 kwietnia 2003 r. [790], uchylającym postanowienie Komendanta Głównego SG w sprawie negatywnej opinii o braku podstaw do udzielenia obywatelowi Szwecji zezwolenia na zamieszkanie na czas oznaczony na terytorium RP, sąd dokonał obszernej wykładni przepisu zawierającego tę przesłankę[791]. Sam fakt oskarżenia cudzoziemca o popełnienie czynu z art. 284 k.k. Sąd uznał za niewystarczający do stwierdzenia, że cudzoziemiec stwarza zagrożenie dla ładu i porządku publicznego. W ocenie sądu, nie można bowiem wszelkich naruszeń prawa identyfikować z naruszeniem ładu i porządku publicznego[792]. W omawianym orzeczeniu NSA zwrócił też uwagę na fakt, iż zaskarżona opinia Komendanta Głównego SG dotyczyła *de facto* przestępstwa nie leżącego w zakresie właściwości Straży Granicznej. W treści tej opinii organ nie wykazał również, jakie elementy ładu i porządku publicznego byłyby zagrożone w sytuacji, gdy cudzoziemiec będzie przebywał na terytorium RP.

Jeżeli jednak ze zgromadzonego w sprawie materiału dowodowego wynika, że cudzoziemiec ubiegający się o zezwolenie na zamieszkanie faktycznie stwarza zagrożenie dla porządku publicznego i bezpieczeństwa – organ zobowiązany jest odmówić takiego zezwolenia. Zgodnie z art. 8 ust. 1 uCudz. z 2003 r., organ wydający decyzję lub postanowienie w postępowaniu prowadzonym na podstawie przepisów ustawy może odstąpić od uzasadnienia, w całości lub w części, jeżeli wymagają tego względy obronności lub bezpieczeństwa państwa albo ochrony bezpieczeństwa

[790] V SA 2267/02, LEX nr 158829.

[791] Oprócz wyjaśnienia znaczenia pojęcia „ładu i porządku publicznego" Sąd podkreślił także, iż pojęcie to, zawarte w treści art. 13 ust. 1 pkt 9 obowiązującej ustawy o cudzoziemcach, dotyczy nie jakiegokolwiek, ale „publicznego" ładu i porządku oraz takiego jego naruszenia lub zagrożenia, które powoduje konieczność jego ochrony ze strony władz, czyniąc wjazd lub pobyt cudzoziemca na terytorium RP niepożądanym.

[792] Odmienne stanowisko zajął NSA w wyroku z 11 października 2001 r. V SA 538/01 – LEX nr 50120, w uzasadnieniu którego stwierdził miedzy innymi, że: „Istotnym argumentem uzasadniającym negatywne stanowisko w sprawie przedłużenia (…) zezwolenia, jest fakt nielegalnego zatrudnienia przez skarżącego dwóch cudzoziemców, którzy nie posiadali zalegalizowanego pobytu w naszym kraju oraz zezwolenia i zgody na wykonywanie zatrudnienia. Wyczerpuje to przesłanki określone w art. 13 ust. 1 pkt 9 powołanej ustawy o cudzoziemcach z uwagi na konieczność ochrony ładu i porządku publicznego, w skład którego wchodzi również porządek prawny naszego państwa".

i porządku publicznego. Gwarantem praw strony staje się wówczas niezawisły sąd, zwłaszcza jeśli w sprawie występują materiały opatrzone klauzulą tajności, z którymi cudzoziemiec nie mógł być zapoznany[793]. Podobnie w wyroku z 26 czerwca 2002 r.[794] NSA orzekł, że przebywanie cudzoziemca na terytorium RP po upływie terminu ważności wizy lub niedopełnienie przez niego obowiązku meldunkowego nie przesądzają, że może on stanowić w przyszłości zagrożenie dla ładu i porządku publicznego, tak jak i niekaralność cudzoziemca nie wyłącza możliwości zastosowania wobec niego przepisu zawierającego tę przesłankę. Przywołanie tego wyroku jest jednak istotne także z innego powodu. W orzeczeniu tym Sąd podniósł bowiem, że: „Przesłanka działalności gospodarczej, jako przyczyna decydująca o udzieleniu zezwolenia na zamieszkanie w Polsce, winna być przedmiotem badania i oceny przez organ orzekający pod kątem jej efektywności oraz realności, nie zaś działalności fikcyjnej, czy czysto formalnej. Ocena taka oczywiście zawiera w sobie elementy uznaniowości, ale wymaga wykazania przez organ administracyjny faktycznych przesłanek rozumowania i jest poddana kontroli sądowej, również z punktu widzenia poprawności wnioskowania". W cytowanym wyroku Sąd odniósł się także do błędnego rozumienia pojęcia kompetencji organu państwa w kontekście swobody wyboru przy podejmowaniu przez organ decyzji o zezwoleniu na zamieszkanie na czas oznaczony. W omawianej sprawie Sąd podkreślił, że: „Zawarte w przepisie sformułowanie "może" oznacza, że jeżeli spełnią się warunki do wydania decyzji, tzn. spełnią się okoliczności zawarte w hipotezie normy określającej wydanie decyzji, to wtedy organ musi wydać określoną decyzję (…). Nie można natomiast interpretować normy upoważniającej organ państwa do wydania decyzji, a wyrazu "może" w ten sposób, że nawet po spełnieniu się okoliczności uzasadniających wydanie decyzji organ ten mógłby wydać decyzję odmowną".

Poddając kontroli decyzje wydawane przez organy właściwe w sprawach cudzoziemców, sądy administracyjne oceniają często także prawidłowość realizacji tych czynności postępowania, które organ zobowiązany był wykonać z własnej inicjatywy, zapewniając tym samym stronie postępowania niezbędną ochronę prawną, np. poprzez legalizację jej pobytu na terytorium RP. Wyrokiem z 20 grudnia 2001 r.[795], NSA uchylił decyzję Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji w przedmiocie odmowy przedłużenia cudzoziemcowi zezwolenia na zamieszkanie na czas oznaczony wraz z poprzedzającą ją decyzją wojewody, wskazując jednocześnie na szereg uchybień, których dopuściły się organy prowadzące postępowanie. Powierzchowność i nierzetelność tego postępowania przejawiała się między innymi w bezpodstawnych zarzutach kierowanych wobec skarżącego. Najpoważniejszy zarzut dotyczył stwierdzenia, że skarżący nie posiadał nowego paszportu, choć w dacie wydawania decyzji posiadał ważny paszport, który jednak w najbliższym czasie wymagał przedłużenia. W tej sytuacji Sąd podkreślił, że skarżący złożył wniosek legalizacyjny jeszcze w trakcie legalnego pobytu w Polsce. Pomimo zatem, iż z formalnego punktu

[793] Zob. wyrok NSA z dnia 9 września 2016 r., II OSK 538/15.
[794] V SA 2618/01, LEX nr 149477.
[795] V SA 459/01, LEX nr 84480.

widzenia jego pobyt w Polsce w momencie wydawania zaskarżonej decyzji nie był legalny, skład orzekający uznał, że nie można na skarżącego przerzucać odpowiedzialności z tego tytułu, skoro termin ważności dokumentów uprzednio legalizujących pobyt upływał w trakcie prowadzonego w jego sprawie postępowania.

Pod rządami ustawy o cudzoziemcach z 2013 r. NSA rozpatrywał także skargi cudzoziemców składane na decyzje odmawiające im udzielenia zgody na pobyt czasowy. Różnorodność przesłanek mogących stanowić podstawę do udzielenia takiego zezwolenia spowodowała, iż jak wiadomo, zostały one usystematyzowane w kilku odrębnych rozdziałach Działu V ustawy. Z tego też powodu merytoryczny katalog orzeczeń wydawanych przez NSA w tego typu sprawach jest równie obszerny. Przykładowo w wyroku z dnia 29 grudnia 2016 r.[796] NSA dokonał wykładni art. 181 ust. 1 pkt 2 ustawy i ocenił, że wobec skarżącego nie zachodzą okoliczności wymagające krótkotrwałego pobytu, gdyż w tej konkretnej sprawie jego sytuacji osobistej nie można było uznać za wyjątkową. Z kolei w wyroku z dnia 1 lipca 2016 r.[797] NSA, odmiennie niż sąd wojewódzki, ocenił fakt niezałączenia do wniosku o zezwolenie na pobyt czasowy ważnego dokumentu podróży cudzoziemca. W omawianej tu sprawie nie zaistniały bowiem trudne do przewidzenia, szczególne okoliczności o których mowa w art. 106 ust. 3 uCudz., zaś powodem braku możliwości przedłożenia paszportu była utrata jego ważności podczas pobytu cudzoziemca na terytorium RP. W innym natomiast wyroku z dnia 25 maja 2017 r.[798] NSA uchylił wyrok sądu wojewódzkiego uchylający decyzję Szefa UdSC w sprawie odmowy udzielenia cudzoziemcowi zezwolenia na pobyt czasowy. Pomimo, że powodem odmowy był fakt, iż cudzoziemiec figurował w SIS dla celów odmowy wjazdu będąc wcześniej skazanym w jednym z państw UE za poważne przestępstwo związane z obrotem narkotykami sąd I instancji uznał, że nową okolicznością jaką należy wyjaśnić w postępowaniu jest fakt zajścia w ciążę żony wnioskodawcy będącej obywatelką polską. Rozpatrując skargę kasacyjną Szefa UdSC NSA uznał, że zasługuje ona na uwzględnienie, albowiem przesłanki wymienione w art. 100 ust. 1 pkt 3, 4 i 5 lit. b uCudz., a które zaistniały w tej sprawie, w pełni uzasadniają odmowę udzielenia cudzoziemcowi zezwolenia na pobyt czasowy. Okoliczność zajścia w ciążę żony wnioskodawcy nie mogła być też oceniana w kontekście art. 110 ust. 1 uCudz., który wyjątkowo pozwala na udzielenie takiego zezwolenia pomimo wpisu danych cudzoziemca do SIS. W konkluzji orzeczenia NSA stwierdził, że w zestawieniu z negatywnym stanowiskiem państwa, które dokonało wpisu oraz z charakterem dokonanego niedawno przestępstwa, sama potrzeba ochrony małżeństwa nie daje podstaw uzasadniających udzielenie cudzoziemcowi wnioskowanego zezwolenia. Podobnie jak w przypadku postępowań prowadzonych w sprawach innego rodzaju zezwoleń pobytowych, także w tej kategorii spraw zdarzały się przypadki podania we wniosku nieprawdziwych danych. W sprawie, w której NSA orzekał wyrokiem z dnia

[796] II OSK 750/15.
[797] II OSK 2049/15.
[798] II OSK 1714/16.

25 maja 2017 r.[799] nieprawdziwe dane dotyczyły karalności skarżącego, który usiłował przekonać sąd, iż jednoznaczne zaprzeczenie faktu karalności podane we wniosku było skutkiem oczywistej pomyłki pisarskiej.

Skargi kasacyjne składane też były nierzadko w postępowaniach prowadzonych wobec cudzoziemców posiadających status rezydenta długoterminowego UE. Spośród okoliczności uzasadniających cofnięcie zezwolenia przyznającego ten status dość często pojawiała się przesłanka określona w art. 215 ust. 1 pkt 2 uCudz. dotycząca rzeczywistego i poważnego zagrożenia, jakie cudzoziemiec stwarzał dla obronności lub bezpieczeństwa państwa lub ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego. W takiej sprawie orzekał NSA wyrokiem z dnia 22 czerwca 2017 r.[800]. W postępowaniu skarżący podnosił w szczególności brak możliwości zapoznania się z materiałami nadesłanymi przez ABW, a objętymi klauzulą tajności. Sąd przyznał jednak rację organom, które zasadnie uznały, że: „osoba, wobec której istnieje ryzyko określone w art. 215 ust. 1 pkt 2 ustawy o cudzoziemcach, nie daje rękojmi zachowania tajemnicy informacji objętych kwalifikowaną formą ochrony jako informacje tajne[801]. Prawo skarżącego do czynnego udziału w postępowaniu poprzez dostęp do akt sprawy nie zostało wyłączone w całości, bowiem nadal zachowuje on uprawnienie wglądu do tej części akt, które nie zostały opatrzone klauzulą "tajne"”. Wydaje się oczywiste, że ochrona wspomnianych wyżej informacji jest najczęściej równoznaczna z ochroną źródeł informacji, jakimi dysponują organy ścigania i służby specjalne. Ich ujawnienie osobie, wobec której są prowadzone działania operacyjno-rozpoznawcze byłoby zatem w wielu przypadkach równoznaczne z bezpowrotną utratą tych źródeł.

W przypadku cudzoziemców posiadających lub ubiegających się o uzyskanie statusu rezydenta długoterminowego UE istotne znaczenie mają źródła dochodu osiąganego przez wnioskodawcę, które zgodnie z treścią art. 65 ust. 1 pkt 1 uCudz. z 2003 r. powinny mieć charakter stabilny i regularny oraz być wystarczające do pokrycia kosztów utrzymania zarówno samego cudzoziemca, jak i członków rodziny pozostających na jego utrzymaniu. Istotnym warunkiem jest też posiadanie ubezpieczenia zdrowotnego lub potwierdzenie pokrycia przez ubezpieczyciela kosztów leczenia na terytorium RP. Z tego też powodu w postępowaniach tego rodzaju istotne są wszelkiego rodzaju dokumenty dotyczące osiąganych przez cudzoziemca dochodów i ponoszonych przez niego wydatków (np. umowa o pracę, zeznania podatkowe, umowa najmu lokalu mieszkalnego itp.). Orzekając w tego rodzaju sprawach sądy prezentowały zazwyczaj pogląd, że: „oceniając stabilność i regularność posiadanego przez cudzoziemca źródła dochodu w kontekście zezwolenia na pobyt rezydenta długoterminowego UE należy uwzględnić jego legalność, niezmienność przez dłuższy okres czasu, poziom na jakim dochody kształtowały się w dłuższej perspektywie

[799] II OSK 1826/16.
[800] II OSK 3021/15.
[801] Pogląd taki NSA prezentował także w innych, merytorycznie podobnych orzeczeniach, np. w wyroku z dnia 31 marca 2017 r. (II OSK 1926/15) oraz w wyrokach z dnia 22 czerwca 2017 r. (II OSK 2271/16 i II OSK 2358/15).

czasowej oraz powtarzalność w określonych odstępach czasu”[802]. Z kolei w uzasadnieniu wyroku z dnia 6 kwietnia 2016 r.[803] NSA przypomniał, iż: „W orzecznictwie sądów administracyjnych wskazuje się, że źródło dochodu posiadające cechy stabilności i regularności musi być niezmieniające się przez dłuższy okres, powracające do równowagi po ewentualnym okresie zakłócenia i regularne, czyli powtarzające się w ściśle określonych lub jednakowych odstępach czasu”. W uzasadnieniu wyroku z dnia 6 lipca 2016 r.[804] NSA przywołał art. 11 Dyrektywy Rady 2003/109/WE z dnia 25 listopada 2003 r. dotyczącej statusu obywateli państw trzecich będących rezydentami długoterminowymi i zwrócił uwagę na fakt, iż zgodnie z tym przepisem: „Rezydent długoterminowy korzysta z równego traktowania z obywatelami danego państwa m.in. w zakresie dostępu do zatrudnienia i prowadzenia działalności gospodarczej, edukacji i kształcenia zawodowego, zabezpieczenia społecznego, ulg podatkowych, wolności zrzeszania się i zgromadzeń. Motyw 7 dyrektywy wskazuje, że osoby ubiegające się o status rezydenta długoterminowego powinny udowodnić, że posiadają odpowiednie środki i ubezpieczenie zdrowotne, aby nie stanowić obciążenia dla państwa członkowskiego”.

Wnioski

W przypadku skarg składanych na decyzje organów odmawiające zezwoleń o charakterze pobytowym wszystko zależy od charakteru przesłanek uzasadniających wnioskowanie o udzielenie konkretnego tytułu pobytowego. W wielu przypadkach sądy administracyjne oceniając legalność wydawanych w tego rodzaju sprawach decyzji zmuszone były do badania prawidłowej oceny przewidzianych dla danego tytułu pobytowego przesłanek. Ma to bowiem szczególnie istotne znaczenie w kontekście właściwej interpretacji pojęć nieostrych i klauzul generalnych, dokonywanych w procesie wykładni konkretnego przepisu. W wielu rozpatrywanych przez sąd przypadkach wnioskodawcy posługiwali się sfałszowanymi dokumentami mającymi zalegalizować ich pobyt lub uzasadnić przesłanki ubiegania się o jego przedłużenie. W tego typu sprawach sądy zazwyczaj oddalały składane przez nich skargi, szczególnie jeśli wnioski będące podstawą ubiegania się o określony tytuł pobytowy zawierały nieprawdziwe dane osobowe lub nieprawdziwe okoliczności istotne dla wydawanego w danej sprawie rozstrzygnięcia. W niektórych przypadkach wnioskodawcy nielegalnie przebywający na terytorium Polski uzasadniali konieczność zalegalizowania swojego pobytu istotnymi względami natury osobistej, w tym także rodzinnej. W tego typu przypadkach sądy badały zazwyczaj materiał dowodowy uzasadniający odmowę traktowania cudzoziemca w kategoriach określanych jako zasługujące na szczególne uwzględnienie. W zależności od okoliczności ujawnionych w konkretnej sprawie badane były zatem podnoszone przez cudzoziemca przesłanki uzasadniające przyznanie mu określonego tytułu pobytowego z uwagi na jego szczególnie ważny interes, w tym

[802] Zob. wyrok NSA z dnia 19 lutego 2016 r. (II OSK 1392/14).
[803] II OSK 1916/14.
[804] II OSK 2634/14.

utrzymywanie silnych więzi rodzinnych, szczególną sytuację osobistą, czy też z uwagi na inne okoliczności związane z wykonywaną przez niego pracą, prowadzoną działalnością gospodarczą lub podejmowaną nauką.

4.4.6. Inne rodzaje skarg

Niejawne okoliczności uzasadniające wydanie konkretnej decyzji dotyczą też często cudzoziemców, których wjazd lub pobyt na terytorium RP jest z różnych przyczyn niepożądany. Z tego też powodu zdarzają się skargi kwestionujące materialnoprawną podstawę dokonania wpisu danych takiego cudzoziemca do właściwych systemów informatycznych, takich jak choćby wspomniany już w tej pracy System Informacji Schengen (SIS), czy też wykaz cudzoziemców, których pobyt na terytorium RP jest niepożądany.

W takiej właśnie sprawie orzekał NSA wyrokiem z 14 grudnia 2011 r.[805], którym uznał zasadność skargi kasacyjnej cudzoziemca od wyroku WSA w Warszawie w sprawie ze skargi na postanowienie Szefa Urzędu do Spraw Cudzoziemców w przedmiocie odmowy wydania zaświadczenia o treści żądanej i na podstawie art. 185 § 1 p.p.s.a. uchylił zaskarżony wyrok i przekazał sprawę do ponownego rozpoznania wojewódzkiemu sądowi administracyjnemu. W sprawie tej skarżący wystąpił z wnioskiem do Szefa UdSC o wykreślenie jego danych z wykazu cudzoziemców, których pobyt na terytorium RP jest niepożądany oraz z systemu SIS. W uzasadnieniu wniosku wskazał on, że nieznane mu są powody dokonania wpisu i wyjaśnił, że chciałby kontynuować studia w Polsce, a także mieć możliwość wyjazdu z Polski w celu skorzystania z przysługującego mu w danym roku akademickim stypendium. Wpis figurujący w prowadzonym przez Szefa Urzędu wykazie uniemożliwił mu realizację tych planów. Szef Urzędu potwierdził dane cudzoziemca figurujące w systemie i jako podstawę wpisu wskazał art. 128 ust. 1 pkt 6 oraz art. 134a pkt 2 uCudz. z 2003 r.[806] Równocześnie odmówił mu wydania zaświadczenia o żądanej przez niego treści oraz wykreślenia danych z wykazu stwierdzając przy tym, że dane te nie zostały wpisane do systemu w wyniku błędu. We wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy skarżący podnosił w szczególności, że wpis mógł zostać dokonany z uwagi na fakt, iż wcześniej odmówił on współpracy z funkcjonariuszem ABW, zaś on sam nie stwarza zagrożenia dla Państwa Polskiego, albowiem przybył do Polski jedynie w celach naukowych. Sąd I instancji oddalając skargę skarżącego nie stwierdził uchybień organu prowadzącego postępowanie, ponieważ w jego ocenie organ ten, działając na podstawie art. 131 ust. 1 pkt 3 uCudz. bada jedynie, czy wpis nie został dokonany w wyniku błędu, czyli oczywistej niezgodności co do osoby, której dane zostały tam umieszczone, co do podmiotu wnioskującego o wpis i co do wskazanych podstaw wpisu. Ustawodawca zastrzega brak możliwości podania informacji

[805] II OSK 1938/10, ONSAiWSA 2013/2/29.

[806] Cytowane przepisy Ustawy z dnia 13 czerwca 2003 r. o cudzoziemcach dotyczyły przechowywania w wykazie danych cudzoziemca, którego wjazd lub pobyt były niepożądane ze względu na zagrożenie dla bezpieczeństwa i porządku publicznego albo mogłyby naruszyć interes Rzeczypospolitej Polskiej.

o podstawie faktycznej wpisu, skarżący zatem nie może wymagać od organu, by ten w ramach rozpoznania wniosku o wykreślenie danych osobowych wpisanych na takiej podstawie prowadził szczegółowe postępowanie dowodowe. Uwzględniając skargę kasacyjną NSA uznał za błędną wykładnię art. 131 ust. 1 pkt 3 i ust. 3 uCudz. dokonaną przez sąd I instancji, stwierdzając tym samym brak prawidłowej sądowej kontroli postępowania, w którego wyniku wydano zaskarżone postanowienie. W ocenie NSA złożony wniosek podlegał rozpatrzeniu na podstawie art. 131 ust. 1 pkt 3 uCudz.[807], natomiast w związku z treścią art. 131 ust. 4 uCudz., wniosek ten należało rozpoznać w trybie przepisów Działu VII k.p.a. o zaświadczeniach. Ponadto niezasadne jest ograniczanie rozumienia użytego w art. 131 ust. 1 pkt 3 uCudz. pojęcia „błędu" do jego formalnoprawnej postaci. Skoro bowiem pojęcie to nie jest ustawowo zdefiniowane, to brak jest podstaw do jego zawężającego rozumienia. Błąd w rozumieniu tego przepisu powinien być zatem rozumiany jako błąd w znaczeniu materialno-prawnym, a zatem błąd co do stanu faktycznego. Nie dokonując własnej oceny odnośnie do podstaw wpisu danych skarżącego do wykazu NSA stwierdził zarazem naruszenie przez sąd I instancji art. 145 § 1 pkt 1lit. a p.p.s.a. w związku z art. 131 ust. 1 pkt 3 oraz art. 128 ust. 1 pkt 6 uCudz., albowiem sądowa kontrola aktów administracyjnych musi być dokonywana we wszystkich trzech płaszczyznach wskazanych w art. 145 § 1 pkt 1 lit. a - c ustawy procesowej. Tym samym NSA wyraźnie podkreślił, że w omawianej sprawie ocenie podlegają przede wszystkim materialnoprawne przesłanki dokonania wpisu, zaś poprawność danych umieszczonych w wykazie oraz SIS podlega ocenie w postępowaniu prowadzonym w trybie art. 131 ust. 1 pkt 2 uCudz., w przedmiocie sprostowania danych osobowych zawartych w tych systemach. Skoro zatem w trybie art. 131 ust. 1 pkt 3 uCudz. można bezpośrednio doprowadzić do zmiany treści wpisu, a do postępowania w tej sprawie na mocy art. 131 ust. 4 uCudz. stosuje się wprost przepisy k.p.a. o zaświadczeniach, to postępowanie prowadzone na podstawie art. 131 ust. 1 pkt 3 uCudz. powinno zakończyć się wydaniem zaświadczenia o treści żądanej przez wnioskodawcę, tj. zaświadczenia, iż dane wnioskodawcy nie figurują w wykazie ani w SIS, jako skutku wykreślenia tych danych na podstawie art. 131 ust. 1 pkt 3 ustawy o cudzoziemcach, albo odmową wydania zaświadczenia lub zaświadczenia o żądanej treści w drodze postanowienia. Odnosząc się do wielości przesłanek zawartych w art. 128 ust. 1 pkt 6 uCudz. i do faktu, iż wymienione w tym przepisie okoliczności zostały określone w formie klauzul generalnych NSA stwierdził, iż sytuacja taka nakłada na organ obowiązek dokładnego wskazania przesłanek dotyczących skarżącego. Poza tym fakt, że art. 128 ust. 1 pkt 6 uCudz. zezwala na nie informowanie cudzoziemca w zaświadczeniu lub postanowieniu o odmowie wydania zaświadczenia o żądanej treści, na czyj wniosek dokonano wpisu oraz o okolicznościach objętych ochroną informacji niejawnych, to jednak obowiązek informacyjny Szefa Urzędu należy odróżnić od kwestii dostępu zainteresowanego cudzoziemca do dokumentów dotyczących wpisu do tego wykazu. W omawianym orzeczeniu NSA odniósł się

[807] Zgodnie z tym przepisem, cudzoziemiec mógł złożyć wniosek o wykreślenie jego danych osobowych zawartych w wykazie lub w SIS, jeżeli zostały tam umieszczone w wyniku błędu.

również do zasady proporcjonalności, która powinna mieć zastosowanie także w relacji pomiędzy interesem publicznym związanym z bezpieczeństwem państwa a słusznym interesem strony. Konieczność ochrony tajemnicy państwowej może także w pewnych sytuacjach pozostawać w konflikcie z koniecznością prawidłowego realizowania wymiaru sprawiedliwości. W opinii NSA nie może zatem budzić wątpliwości fakt, iż do oceny takich sprzecznych wartości powołany jest wyłącznie niezawisły sąd, który zapoznając się z aktami sprawy powinien w szczególności ocenić, czy nieujawnienie pełnych akt sprawy było konieczne dla ochrony wartości wskazanych w art. 31 ust. 3 Konstytucji i nie naruszało istoty prawa. Skoro bowiem strona nie może zapoznać się z określonymi dokumentami, których jawność wyłączono, obowiązek szczególnie starannego i wnikliwego rozpatrzenia takich dokumentów spoczywa na sądzie rozpatrującym sprawę.

Przedmiotowy zakres skarg na decyzje organów prowadzących postępowania w sprawach cudzoziemców jest oczywiście dużo szerszy i znacznie wykracza poza ramy tej rozprawy. W tym miejscu można byłoby jednak wspomnieć jeszcze o postępowaniach prowadzonych w sprawach wydawania wiz, czy też w sprawach korzystania udzielania pomocy społecznej cudzoziemcom. Skargi na decyzje kończące postępowania o charakterze wizowym dotyczą na ogół przesłanek leżących u podstaw odmowy wydania konkretnej wizy. Za przykład może posłużyć sprawa, w której wyrokiem z 29 czerwca 2006 r.[808], NSA odrzucił skargę kasacyjną obywatelki Ukrainy od wyroku WSA w Warszawie w sprawie ze skargi tej cudzoziemki na postanowienie Prezesa Urzędu do Spraw Repatriacji i Cudzoziemców w przedmiocie odmowy wyrażenia zgody na wydanie wizy. Sąd stwierdził bowiem, że artykułu 33 uCudz.[809] nie można traktować jako sposobu na legalizację pobytu na terytorium Polski, który miałby umożliwić cudzoziemce swobodny wyjazd do kraju pochodzenia, a następnie powrót do Polski, zgodnie z treścią złożonego przez nią wniosku wizowego. Sąd nie podzielił również stanowiska skarżącej w przedmiocie podnoszonych przez nią okoliczności wskazujących na jej wyjątkową sytuację osobistą, związaną przede wszystkim ze stanem jej zdrowia oraz koniecznością kontynuowania leczenia na terytorium Polski. Skarżąca nie przedstawiła bowiem dowodów, na podstawie których można stwierdzić, że jedyny dostępny jej ośrodek leczenia zdiagnozowanej u niej choroby znajduje się na terytorium RP i że została do niego skierowana. W opinii Sądu, uznanie zaistnienia okoliczności wskazujących na „wyjątkową sytuację osobistą" powinno być oparte na obiektywnej ocenie sytuacji strony, nie zaś na jej subiektywnych ocenach i przekonaniach.

Szczególne okoliczności uzasadniające przyznanie cudzoziemcowi określonej kategorii wizy były też wcześniej rozważane przez NSA pod kątem zakresu

[808] II OSK 89/06, LEX nr 265703.

[809] Na podstawie art. 33 ust. 1 pkt 3 obowiązującej wówczas Ustawy z dnia 13 czerwca 2003 r. o cudzoziemcach, wiza pobytowa może być wydana cudzoziemcowi, mimo że zachodzą okoliczności, na podstawie których należałoby mu odmówić jej wydania, jeżeli zachodzi wyjątkowa sytuacja osobista wymagająca jego obecności na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej.

znaczeniowego tego pojęcia. W wyroku z 7 lutego 2003 r.[810] Sąd stwierdził, że bezzasadne jest zawężenie pojęcia szczególnie uzasadnionego wypadku wyłącznie do szczególnych sytuacji życiowych zainteresowanego z pominięciem np. interesu społecznego, czy dobra publicznego, które mogłyby znajdować się u podstaw szczególnie uzasadnionego wypadku. W cytowanym wyroku NSA uchylił postanowienie Prezesa Urzędu do Spraw Repatriacji i Cudzoziemców w przedmiocie odmowy wyrażenia obywatelowi Nigerii zgody na udzielenie wizy pobytowej na oznaczony czas pobytu. Sąd uznał, że przesłanki leżące u podstaw wydania takiej decyzji nie zostały przez organ należycie ocenione. Nie wziął on bowiem pod uwagę, że zatrudnienie skarżącego na uniwersytecie w charakterze lektora jednego z afrykańskich języków było (zgodnie z pismem tego uniwersytetu), jedyną możliwością pozyskania przez uczelnię lektora tego języka. Sąd stwierdził ponadto dowolną, nieumotywowaną ocenę dokonaną przez organ w kwestii zawarcia przez cudzoziemca związku małżeńskiego, która sprowadzała się do stwierdzenia, że fakt ten nie może być uznany za szczególnie uzasadniony wypadek pozwalający na udzielenie wizy. Niezrozumiała dla Sądu była też argumentacja organu, przeciwstawiająca w motywach postanowienia konstytucyjną zasadę ochrony małżeństwa i rodziny bliżej nieokreślonemu „dobru wspólnemu", które od ochrony praw rodziny miałoby być ważniejsze.

Za przykład orzeczenia wydanego wskutek skargi wniesionej na decyzję odmawiającą cudzoziemcowi udzielenia w określonej formie pomocy społecznej może posłużyć wyrok NSA z 5 października 2011 r.[811]. Wyrokiem tym Sąd oddalił skargę kasacyjną cudzoziemki wniesioną od wyroku WSA w Szczecinie w sprawie z jej skargi na decyzję Samorządowego Kolegium Odwoławczego, odmawiającą przyznania skarżącej zasiłku stałego. Dokonując wykładni przepisów obowiązującej wówczas ustawy o pomocy społecznej[812] Sąd przyznał, że cudzoziemcy są drugą (oprócz obywateli polskich), grupą podmiotów uprawnionych do świadczeń z pomocy społecznej, w tym także cudzoziemcy, którzy otrzymali zgodę na pobyt tolerowany. Prawo do tej pomocy uzależnione jest od miejsca zamieszkania i przebywania na terytorium Polski oraz legitymowania się określonym zezwoleniem lub korzystaniem ze szczególnej ochrony prawnej[813]. Przepis art. 5 pkt 2 lit. b ustawy o pomocy społecznej zawiera katalog świadczeń, które mogą zostać przyznane cudzoziemcom posiadającym (jak skarżąca), prawo pobytu tolerowanego. Katalog ten nie zawiera jednak takiego świadczenia, jak wnioskowany przez cudzoziemkę zasiłek stały. W odniesieniu do przywoływanego przez skarżącą art. 101 ust. 3 cytowanej ustawy Sąd stwierdził, że przepis ten dotyczy szczególnych i wyjątkowych sytuacji, które w niniejszej sprawie nie wystąpiły. Dotyczy on ponadto cudzoziemców mających zgodę na pobyt tolerowany, którzy jednak nie mają miejsca zamieszkania, a pomocy udziela się ze względu na miejsce pobytu. W tej sytuacji NSA uznał, że skarżąca nie spełniła przesłanek do przyznania zasiłku stałego i skargę oddalił.

---

[810] V SA 1093/02, LEX nr 158839.
[811] I OSK 803/11, LEX nr 1149437.
[812] Dz. U. z 2009 r. Nr 175, poz. 1362 ze zm. (obecnie t.j. Dz. U. z 2019 r., poz. 1507 ze zm.).
[813] Zob. art. 5 i 5a oraz przepisy rozdz. 5 cyt. ustawy.

Nieco inny charakter miało natomiast postanowienie NSA z 9 października 2015 r. [814], w którym Sąd określił właściwość organu zobowiązanego do rozpatrzenia wniosku o udzielenie pomocy społecznej osobie uznanej przez organ za cudzoziemkę, w formie dofinansowania jej pobytu w Domu Opieki Rodzinnej. W rozpatrywanej sprawie zaistniał negatywny spór o właściwość pomiędzy wójtem gminy a prezydentem miasta, bowiem oba wymienione organy uznały się za niewłaściwe miejscowo do rozpoznania wspomnianego wyżej wniosku. Dokonując wykładni art. 101 ustawy o pomocy społecznej, regulującego właściwość miejscową gmin w sprawach z zakresu pomocy społecznej NSA stwierdził, że w przedmiotowej sprawie nie zaszła żadna z sytuacji wymienionych w art. 101 ust. 3 ustawy o pomocy społecznej, albowiem wymieniona w treści wniosku osoba nie mogła być przede wszystkim traktowana jako cudzoziemiec. Mimo, że posiadała ona obywatelstwo Wielkiej Brytanii, to jednak nadal zachowała status obywatela polskiego, co wynikało jednoznacznie z dołączonej do akt sprawy decyzji właściwego wojewody. W ocenie Sądu rozpatrywana sprawa nie miała też charakteru niecierpiącej zwłoki w rozumieniu przywołanego wcześniej przepisu. W związku z powyższym, Sąd dokonując oceny sytuacji faktycznej i prawnej tej osoby uznał, że zgodnie z obowiązującymi w tej materii przepisami osobę tę należało uznać za bezdomną, a zatem na mocy art. 101 ust. 2 cytowanej ustawy, organem właściwym do rozpatrzenia wniosku o udzielenie pomocy był prezydent miasta, w którym wskazana w treści wniosku osoba ostatnio zameldowana była na pobyt stały.

Istotną część skarg wnoszonych do sądów administracyjnych stanowią także skargi składane w postępowaniach dotyczących wydawania zezwoleń na nabycie przez cudzoziemca nieruchomości. Zasady wydawania tych zezwoleń określa omawiana już wcześniej Ustawa z dnia 24 marca 1920 r. o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców. W sprawie zakończonej wyrokiem NSA z dnia 22 czerwca 2017 r.[815] sąd oddalił skargę wniesioną przez spółkę zagraniczną, która będąc dzierżawcą nieruchomości rolnej nie uzyskała zgody ministra właściwego do spraw rolnictwa i rozwoju wsi, wymaganego do wydania zezwolenia na zakup tej nieruchomości. Minister uznał, że wnioskująca spółka nie spełnia warunków ustawy z dnia 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego[816], oraz że nabycie przez nią tej nieruchomości rolnej byłoby sprzeczne z interesem rolnictwa. W swoim sprzeciwie minister podniósł również, że zgodnie z przepisami przywołanej wyżej ustawy preferowanym nabywcą nieruchomości rolnych jest rolnik prowadzący gospodarstwo rodzinne, posiadający kwalifikacje rolnicze i zamieszkały w gminie, na terenie której położona jest chociaż część nabywanej nieruchomości rolnej. W uzasadnieniu swojego wyroku NSA przywołał również art. 23 Konstytucji RP wskazując na ochronny charakter zawartej w tym przepisie normy, która (jak przyjęto w doktrynie), oznacza niedopuszczalność stanowienia aktów prawnych, których skutkiem, choćby pośrednim "mogłyby być ograniczenie i osłabienie gospodarstw rodzinnych". Przede wszystkim jednak nakłada on na władze publiczne obowiązek kształtowania ustroju rolnictwa w taki sposób,

[814] I OW 110/15, LEX nr 1815204.
[815] II OSK 2695/15.
[816] Tekst jedn. Dz. U. z 2019 r., poz. 1362 ze zm.

aby zapewnić gospodarstwom rodzinnym należyte wsparcie. Tak więc pomimo, że spółka poniosła określone koszty związane z inwestycjami realizowanymi w obiektach gospodarczych znajdujących się na dzierżawionej nieruchomości sąd uznał, że zawarta przez tę spółkę umowa dzierżawy w pełni zaspokaja jej interesy i oddalił skargę.

Odnosząc się do regulacji zawartych w ustawie o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców, NSA w uzasadnieniu wyroku z dnia 21 marca 2017 r.[817] zwrócił też między innymi uwagę na charakter wydawanych na mocy przepisów tej ustawy zezwoleń, które nie ingerują w stosunki cywilnoprawne pomiędzy jakimikolwiek podmiotami, w tym także pomiędzy potencjalnym nabywcą tej nieruchomości a jej właścicielem. Zezwolenie to wpływa na treść cywilnoprawnej jedynie w taki sposób, że bez tego zezwolenia zawarcie umowy przeniesienia własności nieruchomości nie jest możliwe. W uzasadnieniu wyroku z dnia 9 listopada 2016 r.[818] NSA potwierdził natomiast dyskrecjonalny charakter postanowień wydawanych w tego rodzaju postępowaniach przez ministra właściwego do spraw rolnictwa i rozwoju wsi. Sąd stwierdził, że w każdej tego typu sprawie jest on jedynym organem upoważnionym do dokonania oceny możliwości zakupu nieruchomości rolnej przez cudzoziemca pod kątem powierzonej mu ochrony gruntów przeznaczonych na cele rolne (…), zatem w każdym konkretnym stanie faktycznym organ ten powinien rozważyć, czy przeniesienie własności wskazanej nieruchomości rolnej nie jest sprzeczne z powierzoną mu ochroną gruntów przeznaczonych na cele rolne albo z kształtowaniem ustroju rolnego państwa[819]. Uznaniowy charakter postanowień ministra powoduje zatem, że sąd kontrolując legalność tych rozstrzygnięć sprawdza prawidłowość przeprowadzonego w danej sprawie postępowania oraz czy organ nie przekroczył granic uznania administracyjnego.

Jak już wcześniej podnoszono, w uzasadnieniach niektórych orzeczeń wydawanych przez NSA zawarta jest wykładnia istotnych dla rozstrzygnięcia, użytych przez ustawodawcę pojęć, czy sformułowań. W uzasadnieniu wyroku z dnia 9 czerwca 2016 r.[820] NSA dokonał wykładni sformułowania „potrzeby życiowe", w kontekście przepisu zawartego w art. 1 ust. 5 ustawy o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców[821]. Zgodnie z tą wykładnią „będą to nie tylko potrzeby związane z zamieszkaniem i wypoczynkiem, ale również innego rodzaju cele niezwiązane z działalnością gospodarczą, czy rolniczą". W tych właśnie przypadkach przepis przewiduje ograniczenie możliwego areału do 0,5 ha każdej nabywanej przez cudzoziemca nieruchomości. W pozostałych przypadkach, tj. gdy nabycie

[817] II OSK 1775/15.
[818] II OSK 290/15.
[819] Podobnie uzasadniał NSA swój wyrok z dnia 18 lutego 2016 r. (II OSK 1415/14), z dnia 23 marca 2016 r. (II OSK 478/15) oraz z dnia 28 lutego 2017 r. (II OSK 1617/15).
[820] II OSK 2298/14.
[821] Cytowany przepis stanowi, że „Powierzchnia nieruchomości nabytych przez cudzoziemca w celu zaspokojenia jego potrzeb życiowych nie może przekroczyć 0,5 ha, zaś w przypadku określonym w ust. 2 pkt 5 powinna być uzasadniona rzeczywistymi potrzebami wynikającymi z charakteru wykonywanej działalności gospodarczej".

nieruchomości związane jest z prowadzoną działalnością gospodarczą lub rolniczą. ograniczenie to nie obowiązuje. Te ostatnie z wymienionych okoliczności stanowią jednak wyjątek od ogólnej zasady zawartej w pierwszej części cytowanego tu przepisu. Tym samym NSA uznał za błędne stanowisko Sądu I instancji z którego wynikało, że „posłużenie się w art. 1a ust. 5 ustawy o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców celami nabycia nieruchomości przez cudzoziemców, skutkuje przyjęciem, iż inne niewymienione w nim tytuły stanowią odrębną kategorię pozostając poza zakresem tej regulacji, a zatem nie znajduje do nich zastosowania żadne ograniczenie areału nieruchomości".

Specyficznym rodzajem skarg rozpatrywanych przez NSA są skargi dotyczące kar administracyjnych nakładanych na przewoźników na podstawie przepisów zawartych w rozdziale 12 uCudz. z 2003 r. (obecnie na podstawie przepisów art. 459 – 463 uCudz.). Wyrokiem z dnia 3 marca 2016 r.[822] NSA oddalił skargę przewoźnika, na którego organ nałożył karę administracyjną w wysokości 3000 euro za przywiezienie do granicy cudzoziemki nieposiadającej zezwolenia na wjazd i pobyt (brak ważnej wizy). Wojewoda wydający decyzje o nałożeniu kary stwierdził, że przewoźnik nie działał z należytą starannością w trakcie realizacji swoich obowiązków kontrolnych. Sądy obu instancji uznały, że organy prawidłowo zastosowały przepisy ustawy (art. 135 i art. 138 uCudz.), oraz że minimalna wysokość nałożonej kary była proporcjonalna do stopnia zawinienia przewoźnika. W uzasadnieniu wyroku NSA przywoływał też przepisy prawa unijnego regulujące kwestię odpowiedzialności przewoźników, zaimplementowane do polskiego porządku prawnego[823]. Skargi kasacyjne składane przez przewoźników w związku z nałożoną na nich karą administracyjną zazwyczaj są oddalane, albowiem materiał zgromadzony w tego typu sprawach na ogół nie budzi wątpliwości. Z tego też powodu orzeczenia NSA w sprawach skarg kasacyjnych na decyzje o nałożeniu kary administracyjnej na przewoźników mają w istocie bardzo zbliżone merytorycznie uzasadnienia[824].

Spośród innych kategorii spraw rozpatrywanych przez sądy administracyjne można jeszcze przykładowo wymienić te dotyczące wspomnianych już wcześniej wpisów do SIS, czy też dotyczące różnego rodzaju dokumentów wydawanych cudzoziemcom. Jako przykład drugiej z kategorii wspomnianych wyżej spraw można wymienić sprawę zakończoną wyrokiem NSA z dnia 26 stycznia 2016 r.[825], w której sąd ten uchylił wyrok sądu I instancji i oba wcześniej wydane postanowienia Szefa UdSC na mocy których odmówiono skarżącemu wydania polskiego dokumentu tożsamości cudzoziemca. Skarżący argumentował, że nie posiada żadnego

[822] II OSK 1675/14.

[823] Chodzi przede wszystkim o regulacje zawarte w Konwencji wykonawczej do Układu z Schengen, w tym głównie w art. 26 ust. 1 lit. b oraz ust. 2 i 3, a także w dyrektywie Rady 2001/51/WE z dnia 28 czerwca 2001 r. uzupełniającej postanowienia art. 26 Konwencji wykonawczej do Układu z Schengen z dnia 14 czerwca 1985 r. (Dz. Urz. UE. L 187 z dnia 10 lipca 2001 r., s. 45).

[824] Zob. uzasadnienie wyroków NSA z dnia 30 marca 2016 r. (II OSK 1818/14) i z dnia 13 maja 2016 r. (II OSK 2155/14), a także trzech wyroków wydanych w dniu 17 lutego 2017 r. (II OSK 1444/15, II OSK 80/16 i II OSK 638/16).

[825] II OSK 1251/14.

obywatelstwa i pozostaje w związku wyznaniowym z obywatelką Federacji Rosyjskiej, który to związek zamierza zalegalizować w polskim Urzędzie Stanu Cywilnego. Do tego celu niezbędny jest mu jednak dokument potwierdzający jego tożsamość. Z materiału dowodowego zgromadzonego w tej sprawie wynikało, że tożsamość cudzoziemca potwierdziła Gruzja, jednak państwo to nie potwierdziło obywatelstwa skarżącego. W czasie składania wniosku skarżący pozostawał w zakładzie karnym odbywając karę pozbawienia wolności z tytułu popełnionych w Polsce przestępstw. W ocenie NSA, zarówno Szef UdSC, jak też Sąd I instancji błędnie ocenili stan faktyczny, co w efekcie doprowadziło do błędu subsumcji i wydania wadliwych w tej sprawie rozstrzygnięć. Przede wszystkim NSA zwrócił uwagę na fakt, iż polski dokument tożsamości cudzoziemca ma charakter ewidencyjny i identyfikujący. Potwierdza jedynie tożsamość cudzoziemca podczas pobytu na terytorium RP, natomiast nie potwierdza jego obywatelstwa i nie uprawnia do przekroczenia granicy. Rozpatrując skargę kasacyjną NSA nie podzielił poglądu Sądu I instancji, jakoby w tym konkretnym przypadku za wydaniem skarżącemu wnioskowanego dokumentu nie przemawiał interes Rzeczypospolitej Polskiej. Odbywanie przez skarżącego kary pozbawienia wolności nie oznacza bowiem, że został on pozbawiony podstawowych praw i wolności. Zarówno małżeństwo, jak i prawo do ochrony życia prywatnego i rodzinnego pozostają pod ochroną norm konstytucyjnych zawartych w art. 18 i art. 47 Konstytucji RP. Chronią je także regulacje z zakresu prawa międzynarodowego (art. 8 i art. 12 EKPC). Zatem w odniesieniu do przesłanki związanej z interesem Rzeczypospolitej Polskiej NSA uznał, iż w tym konkretnym przypadku: „(…) możliwość regularnych kontaktów z żoną jest ważna dla jego sfery intymnej stanowiącej część ochrony życia osobistego, a także nie jest obojętna dla pomyślnego przebiegu odbywania kary i resocjalizacji. I to ostatnie właśnie leży w interesie organów administracji publicznej. W istocie zatem jest pożądane i konieczne, w procesie stosowania normy art. 74 ust. 2 ustawy o cudzoziemcach, właściwe wyważenie interesów – publicznego i prywatnego jednostki". Odnosząc się natomiast do uznaniowego charakteru decyzji w sprawie wydania dokumentu, NSA przywołał wyrok WSA w Warszawie z 21 grudnia 2005 r.[826], w uzasadnieniu którego sąd stwierdził, że: „Postanowienie oparte na art. 74 ust. 2 jest rozstrzygnięciem uznaniowym. Oznacza to, że organ zobowiązany jest w czytelny sposób, umożliwiający sądowi kontrolę poszczególnych etapów rozumowania, przedstawić wszystkie przesłanki faktyczne i interpretacyjne wnioskowania. Uznanie zatem nie oznacza w żadnym razie prawa organu do jakiegokolwiek dowolnego działania"[827].

[826] V SA/Wa 2383/05

[827] Artykuł 74 ust 2 obowiązującej wówczas uCudz. z dnia 13 czerwca 2003 r. (Dz. U. z 2011 r.. Nr 264, poz. 1573 ze zm.) brzmiał następująco: „W szczególnie uzasadnionych przypadkach polski dokument tożsamości cudzoziemca może być wydany cudzoziemcowi, który nie posiada żadnego obywatelstwa i przebywa na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej bez dokumentu podróży, jeżeli przemawia za tym interes Rzeczypospolitej Polskiej oraz gdy uzyskanie przez cudzoziemca innego dokumentu potwierdzającego tożsamość nie jest możliwe".

Wnioski

Charakter orzeczeń sądów administracyjnych dotyczących innych rodzajów skarg zależy od rodzaju konkretnej skargi. W wielu tego typu orzeczeniach sądy dokonywały wykładni przepisów istotnych z punktu widzenia danej skargi lub kwestionowanych w jej treści. W niektórych sprawach dotyczących wpisów dokonywanych w SIS, sąd badał przede wszystkim materialnoprawne przesłanki dokonania takiego wpisu. Natomiast w tych sprawach, w których faktyczna podstawa dokonania wpisu miała charakter niejawny, NSA zwracał uwagę na fakt właściwego informowania strony postępowania o formalnoprawnych przesłankach dokonania takiego wpisu, zaś w przypadku odmowy udostępnienia akt cudzoziemcowi z uwagi na konieczność ustawowo chronionej tajemnicy sąd podnosił, że w tego typu sprawach obowiązek szczególnie starannego i wnikliwego rozpatrzenia takich dokumentów spoczywa na sądzie rozpatrującym sprawę. W postępowaniach o charakterze wizowym sąd, podobnie jak w wielu innych sprawach, badał prawidłowy tok postępowania organu oraz dokonywaną przez organ wykładnię przepisów, w tym także sposób dekodowania zawartych w przepisach wizowych pojęć nieostrych i klauzul generalnych. W sprawach dotyczących zakupu przez cudzoziemców nieruchomości znajdujących się na terytorium Polski sąd nie wkraczał w dyskrecjonalne kompetencje ministra właściwego do spraw rolnictwa i rozwoju wsi w zakresie zakupu przez cudzoziemca nieruchomości rolnej. Badał jednak legalność zapadających w tych sprawach rozstrzygnięć pod kątem prawidłowego stosowania przez organ norm prawa materialnego oraz norm proceduralnych, a także czy w danej sprawie organ nie przekroczył granic przysługujących mu kompetencji dyskrecjonalnych.

Podsumowanie

Jak wynika z przedstawionych w tym rozdziale rozważań, na problematykę władzy dyskrecjonalnej sędziego można spoglądać z wielu różnych perspektyw. Wydawać by się mogło, że trwający od dawna spór o istotę i zakres tej władzy jest tak naprawdę sporem czysto filozoficznym, prowadzonym głównie pomiędzy zwolennikami pozytywistycznych koncepcji sędziowskiej wstrzemięźliwości i adherentami sędziowskiego aktywizmu. Okazuje się jednak, że takie klarowne, dychotomiczne rozróżnienie tych z pozoru całkowicie sprzecznych ze sobą idei, w praktyce nie zawsze bywa możliwe. Dopóki bowiem spór taki toczony jest na abstrakcyjnym gruncie pojęć filozoficzno-prawnych, dopóty trudno jest oceniać, jaki wpływ na treść orzeczenia wydanego w danej sprawie będą miały czynniki kształtujące przestrzeń aksjologiczną konkretnego sędziego. Nie bez przyczyny zatem mówi się o władzy dyskrecjonalnej sędziego, a nie sądu, albowiem o tym, z jakim modelem stosowania prawa będziemy mieli do czynienia, decyduje przede wszystkim prezentowany przez sędziego system wartości i wszystkie te czynniki, które system ten ostatecznie ukształtowały. Nie znaczy to jednak, że oceniając sposób orzekania przez konkretnego sędziego da się bez przeszkód zidentyfikować preferowany przez niego model stosowania prawa. Konsekwentnie można zatem bronić tezy, że wielość i złożoność determinantów kształtujących proces orzekania, wyklucza zarówno uniwersalizm, jak i jednoznaczność tego typu ocen.

Pomijając podstawowe czynniki kształtujące zakres sędziowskiej dyskrecji, a wynikające choćby ze specyfiki określonych gałęzi prawa, nietrudno zauważyć, że poziom sędziowskiego aktywizmu w znacznej mierze zależy od stopnia skomplikowania danej sprawy. Nie zawsze muszą przy tym wchodzić w grę przypadki tak trudne, jak te określane w doktrynie mianem *hard cases*. Chodzi raczej o te sprawy, które bądź to z uwagi na kumulację różnych kwestii wymagających rozstrzygnięcia, bądź też z uwagi na ich szczególne znaczenie, wymagają od sędziego znacznie większego zaangażowania, niż sprawy określane jako „typowe". Z natury rzeczy treść orzeczeń zapadających w tego typu sprawach zawiera w sobie często elementy prawotwórcze lub przynajmniej istotnie kształtujące praktykę orzeczniczą. Nie powinien też budzić wątpliwości fakt, iż w czasach, w których błędy legislacyjne i powodowane przez nie luki prawne zdarzają się nader często, prawotwórcza działalność sądów może być jedynym środkiem służącym zapewnieniu ciągłości prawa i pewności jego obowiązywania. Co chyba jednak najważniejsze, prawotwórstwo sądów zgodne z „duchem ustawy" staje się często w obecnych czasach gwarantem przestrzegania konstytucyjnych praw i wolności.

Krytyczne opinie przypisujące sądom przekraczanie granic trójpodziału władz nie uwzględniają na ogół faktu, iż wykładnia prawa (także ta funkcjonalna), jest jednym z podstawowych narzędzi wykorzystywanych przez sądy w procesie orzekania. Można zatem zaryzykować twierdzenie, że relatywizm takich ocen jest często skutkiem błędnego postrzegania sędziowskiego aktywizmu i najczęściej ma miejsce tam, gdzie opinia sądu znajdująca wyraz w konkretnym orzeczeniu nie jest do końca zgodna

z kierunkiem działania władzy politycznej, choćby nawet była w pełni zgodna z aktualnym wzorcem normatywnym. Jeśli bowiem sędzia, oprócz obowiązujących norm prawnych, stosuje w pewnych sytuacjach także zasady zbliżone do Dworkinowskich *„principles”*, musi być w stanie uzasadnić konieczność ich stosowania i to bez względu na to, w jaki sposób wpłynęły one na treść wydawanego przez niego orzeczenia. Jak bowiem twierdził sam Dworkin, korzystanie przez sędziego z określonych zasad pozasystemowych nie może mieć charakteru dowolnego, opartego wyłącznie o własne preferencje sędziego. Trzeba też wyraźnie podkreślić, że w polskim systemie prawa niewiele jest miejsca na dyskrecjonalność sędziowską w znaczeniu „mocnym”, albowiem prawie każda decyzja sędziego, nawet ta podejmowana w ramach przyznanego mu ustawowo uznania, ograniczona jest albo przez określoną normę prawną, albo przynajmniej przez możliwe do zastosowania w danym przypadku reguły wykładni.

Odnosząc się do bardzo różnie interpretowanego w doktrynie zakresu władzy dyskrecjonalnej sędziego można przede wszystkim zauważyć, że jednym z bardziej klarownych kryteriów służących ustalaniu granic tej władzy, jest kryterium funkcjonalne. W tym znaczeniu można bowiem mówić o dyskrecji sędziego występującej (w pewnym zakresie), na każdym z etapów stosowania prawa, a także o uznaniu sędziowskim, w ramach którego podejmowane przez sędziego decyzje bezpośrednio kształtują przebieg postępowania, tworząc przy tym określone stany faktyczne i prawne. Jeśli zatem brać pod uwagę swobodę decyzyjną sędziego dotyczącą procesu rekonstrukcji normy prawnej, czy też swobodę w zakresie wyboru reguł wykładni albo odkodowania znaczenia pojęć nieostrych, można mówić o szerszym zakresie sędziowskiej dyskrecjonalności.

W przypadku sędziowskiego uznania zazwyczaj będziemy mieli do czynienia z realizacją normy prawnej, która upoważnia sędziego do wyboru konsekwencji prawnych stosowania tej normy, najczęściej spośród dwóch równoprawnych rozwiązań. Tak więc swobody decyzyjnej sędziego permanentnie związanej z procesem stosowania prawa (i tym samym z możliwością podejmowania w tej płaszczyźnie wielu różnych decyzji), nie powinno się utożsamiać z sędziowskim uznaniem, dotyczącym na ogół jednej decyzji, wywołującej konkretne skutki prawne. Dla porządku należałoby jeszcze dodać, że aktywizm sędziowski, zwłaszcza w jego „miękkiej” formie, może dotyczyć dyskrecjonalności sędziowskiej zarówno w jednym, jak i drugim znaczeniu.

Szczególne miejsce, jakie w polskim systemie prawa zajmują sądy administracyjne powoduje, że faktyczny zakres władzy dyskrecjonalnej sędziego takiego sądu ma także wymiar specyficzny, adekwatny do kasacyjnego charakteru wydawanych przez te sądy orzeczeń. Poddając kontroli legalność wydanego przez organ administracji rozstrzygnięcia, sąd musi zbadać prawidłowość działań podejmowanych przez organ na każdym etapie stosowania prawa. W ramach tej kontroli sąd bada więc proces dokonanej przez organ rekonstrukcji normy prawnej, prawidłowe stosowanie reguł wykładni, poprawność procesu wnioskowania i dekodyfikacji pojęć nieostrych, czy wreszcie przeprowadzoną przez organ subsumcję. Kontroli podlega także legalność stosowania norm proceduralnych mających

zastosowanie w konkretnym postępowaniu. Pomimo, że sąd administracyjny nie orzeka o celowości i słuszności wydawanych przez organ decyzji, to w postępowaniach prowadzonych z wykorzystaniem konstrukcji uznania administracyjnego sąd ocenia jednak, czy granice tego uznania nie zostały w danej sprawie przekroczone.

Prawotwórczą rolę sądów administracyjnych należy postrzegać przede wszystkim w kontekście obszernego orzecznictwa tych sądów, a zwłaszcza w kontekście kształtujących linie orzecznicze wyroków i uchwał Naczelnego Sądu Administracyjnego. Toczący się w doktrynie spór o dopuszczalność i zakres prawotwórstwa NSA jest w gruncie rzeczy sporem o precedensowe znaczenie jego orzeczeń. Fakt, iż orzeczenia te nie mają charakteru precedensów *de iure* i są traktowane jako szczególny rodzaj wykładni, w niczym nie zmienia ich prawotwórczego charakteru. Wskazują one bowiem właściwy sposób postępowania zarówno dla wojewódzkich sądów administracyjnych, jak też dla stosujących prawo organów administracji.

Spośród wielu różnych rozstrzygnięć zapadających przed sądami administracyjnymi szczególny charakter mają te dotyczące skarg na decyzje wydawane w postępowaniach prowadzonych w sprawach cudzoziemców. Specyfika tych postępowań nie wynika jednak wyłącznie ze szczególnych cech podmiotów będących ich stroną. Sprowadza się ona raczej do złożonych i trudnych do oceny na etapie postępowania sądowoadministracyjnego aspektów dowodowych. Należy bowiem zauważyć, że w przeciwieństwie do wielu innych postępowań administracyjnych, w tego typu sprawach zarówno kierunek, jak też zakres i sposób przeprowadzania czynności dowodowych w znacznym stopniu zdeterminowany jest przez konkretne zachowanie cudzoziemca będącego stroną tego postępowania. Środki dowodowe wykorzystywane w tych sprawach nie pochodzą jednak najczęściej od samego zainteresowanego, chociaż składane przez niego wyjaśnienia i zeznania mają w wielu przypadkach znaczenie kluczowe, a w postępowaniach uchodźczych traktowane są wręcz priorytetowo. Podstawowym problemem, z jakim musi się zmierzyć sąd administracyjny jest więc z jednej strony konieczność oceny zgromadzonego przez organ materiału dowodowego pod kątem jego kompletności, wiarygodności, a często także i aktualności, z drugiej zaś – kontrola sposobu wykorzystania tego materiału w procesie zarówno wydawania, jak i uzasadniania decyzji kończącej sprawę w danej instancji. Istotne znaczenie dla orzekania w tego typu sprawach ma także właściwe stosowanie norm prawa unijnego oraz wszystkich tych zasad postępowania, które nakazują szczególnie wnikliwie oceniać interes indywidualny strony w relacji do różnie rozumianego interesu publicznego, na który często powołują się organy prowadzący sprawę. Z tych też powodów, w uzasadnieniach orzeczeń sądowych pojawiają się często argumenty wskazujące na naruszenie zasady proporcjonalności, co może być skutkiem zarówno błędów popełnionych w procesie wykładni konkretnego przepisu, jak też błędów w ocenie stanu faktycznego, prowadzących ostatecznie do arbitralnego podejmowania decyzji.

Przytoczone przykłady orzeczeń sądowych, usystematyzowanych według kryterium opartego o rodzaj wnoszonej skargi, miały przede wszystkim podkreślić

merytoryczną wartość tych orzeczeń, z których wiele może być traktowanych jako niezwykle ważne źródło wiedzy, niezbędnej do efektywnego i rzetelnego zarazem prowadzenia tej szczególnej kategorii spraw. Porównując treść orzeczeń zapadających jeszcze kilkanaście lat temu do wyroków wydawanych w czasach współczesnych, trudno oprzeć się wrażeniu, że skala merytorycznej złożoności tych orzeczeń systematycznie wzrasta. Wśród wielu różnych przyczyn takiego stanu rzeczy znajdują się bez wątpienia także te czynniki, których źródłem jest coraz bardziej skomplikowana sytuacja społeczno-polityczna państw europejskich, zwłaszcza tych będących celem zmasowanej, głównie ekonomicznej migracji.

W tym kontekście należy po raz kolejny wyraźnie podkreślić, że podstawową funkcją sądów administracyjnych jest przede wszystkim kontrola legalności aktów wydawanych przez organy administracji, bez wpływu na kształt polityki migracyjnej państwa. Nie oznacza to jednak, że wobec szczególnych okoliczności kształtujących obiektywnie trudną sytuację konkretnego cudzoziemca sąd administracyjny ograniczy się wyłącznie do interpretacji obowiązujących norm prawnych. Dotychczasowy dorobek orzeczniczy tych sądów zawiera bowiem mnóstwo przykładów wskazujących na to, że interpretacja norm zawartych w „lex" nie wyklucza wcale stosowania zasad, które funkcjonują w całej przestrzeni „ius", choćby nawet miały one wymiar wyłącznie pozasystemowy.

Przywołane w tym rozdziale orzeczenie TSUE w sprawie A. Torubarov wskazuje także na konieczność posiadania przez sądy administracyjne krajów unijnych ustawowych kompetencji do wydawania orzeczeń o charakterze reformatoryjnym. Faktem jest, iż kontrola sprawowana przez sąd administracyjny nad legalnością aktu wydawanego przez właściwy organ administracji nie obejmuje, co do zasady, prawa tego sądu do zastąpienia takiego aktu własnym orzeczeniem. Jeśli jednak organ administracji bezsprzecznie narusza obowiązujące normy prawne, ignorując jednocześnie wcześniejsze orzeczenie sądu uchylające pierwotnie wydany przez ten organ akt, sąd rozpatrując kolejną skargę w tej samej sprawie jest wręcz zobowiązany do wydania właściwego orzeczenia merytorycznego. W takiej sytuacji sąd działa bowiem przede wszystkim w zgodzie z tymi wszystkim normami prawnymi, które zapewniają każdej jednostce prawo do skutecznego środka zaskarżenia, chroniąc jednocześnie uzasadniony interes prawny tej jednostki. Nie ulega zatem wątpliwości, że z jednej strony prawo sądu administracyjnego do orzekania w sposób reformatoryjny musi mieć ściśle określone granice, z drugiej zaś, że powinno dotyczyć wszystkich aktów administracyjnych podlegających sądowej kontroli.

Zakończenie

Podsumowując wnioski płynące z analizy czynników wpływających na ewolucję norm obowiązującego obecnie prawa o cudzoziemcach należy stwierdzić, że czynniki te, oceniane z perspektywy historyczno-prawnej, można usystematyzować w dwóch podstawowych kategoriach. Pierwszą z nich tworzą elementy ściśle związane z ustrojem społecznym, gospodarczym i politycznym danego państwa. W pewnym uproszczeniu można byłoby je określić mianem wewnętrznych, albowiem od początków kształtowania się państwowości ich źródłem zawsze były wewnątrzpaństwowe uwarunkowania społeczno-polityczne i gospodarcze, w różny sposób implikujące relacje pomiędzy cudzoziemcami a obywatelami danego państwa i organami jego władzy. W drugiej kategorii mieszczą się prawotwórcze elementy występujące w wymiarze ponadpaństwowym, ściśle związane ze złożoną ewolucją norm prawa międzynarodowego.

Jak wykazano w pierwszym rozdziale tej rozprawy, pomimo pewnych różnic wynikających z odmiennej struktury poszczególnych państw i różnego stopnia ich rozwoju, na kształt obecnego statusu prawnego cudzoziemców wpłynęła przede wszystkim ewolucja norm prawa międzynarodowego, w tym głównie norm chroniących uniwersalne prawa człowieka. W sferze tych norm należy zatem poszukiwać źródeł obecnego, podmiotowego charakteru relacji występujących pomiędzy cudzoziemcem a aparatem administracyjnym każdego demokratycznego państwa. Inaczej rzecz ujmując, konieczność określenia prawnego statusu cudzoziemca stała się z czasem wymogiem wynikającym zarówno z norm prawa wewnętrznego, jak też prawa międzynarodowego. Historyczno-prawna analiza omawianych norm pozwala zarazem wnioskować, że ten obszar prawa, jak chyba żaden inny, zawsze był i nadal jest ściśle podporządkowany interesom politycznym państwa, nierzadko będąc także ważnym instrumentem kreowania polityki zagranicznej oraz istotnym narzędziem w walce o władzę. Elementem spajającym obie wymienione wyżej kategorie materialnych czynników prawotwórczych, mającym zarazem istotne znaczenie dla prawidłowego funkcjonowania każdego państwa była także konieczność zapewnienia państwu szeroko rozumianego bezpieczeństwa. W tym też kontekście obywatele państw obcych postrzegani byli często jako reprezentanci militarnych i ekonomicznych interesów państw obcych, a czasem także jako krzewiciele nowych, niepożądanych przez państwo norm kulturowych lub religijnych. Sukcesywnie następujące na przestrzeni wieków transformacje ustrojowe i społeczno-ekonomiczne poszczególnych państw nie przyniosły w tym zakresie istotnych zmian. Bezpieczeństwo państwa nadal jest bowiem kategorią w istotny sposób determinującą zarówno wprowadzanie nowych regulacji w obszarze prawa o cudzoziemcach, jak też idących w ślad za nimi konkretnych działań administracyjnych.

Ocena procesu ewolucji statusu społecznego i prawnego cudzoziemców w Polsce pozwala też stwierdzić, że status ten nie odbiegał w istotny sposób od statusu cudzoziemców przebywających w innych państwach europejskich. Fakt, że po

zakończeniu II Wojny Światowej Polska realizowała wobec niektórych cudzoziemców represyjną politykę właściwą dla wszystkich państw ówczesnego „bloku wschodniego", potwierdza tylko postawioną wyżej tezę o ustrojowym charakterze czynników determinujących ogólny kształt norm prawa o cudzoziemcach oraz o funkcji, jakie normy te spełniają w obszarze związanym z bezpieczeństwem państwa. Ogólna ocena traktowania cudzoziemców w Polsce wypada jednak pozytywnie. Na przestrzeni wieków Polska była bowiem postrzegana jako kraj dla cudzoziemców generalnie przyjazny. Wizerunku tego nie są w stanie zmienić opisane w rozdziale pierwszym rozprawy niekorzystne w pewnych okresach państwowości polskiej regulacje prawne ograniczające prawa cudzoziemców względem praw przysługujących obywatelom polskim, ani też lokalnie i okresowo występujące konflikty na tle etnicznym lub wyznaniowym.

Z chwilą przystąpienia Polski do Unii Europejskiej normy polskiego prawa o cudzoziemcach były stopniowo dostosowywane do standardów prawa unijnego. Szczególnie ważny był proces recypowania na grunt krajowy norm unijnego prawa azylowego oraz wszelkich mechanizmów prawnych gwarantujących ochronę podmiotowych praw cudzoziemców przebywających na terytorium Polski. Jeszcze kilkanaście lat temu mogło się wydawać, że procedury identyfikacji cudzoziemców poszukujących w Polsce ochrony międzynarodowej oraz procedury związane z udzielaniem tej ochrony są trwałym i coraz sprawniej funkcjonującym ogniwem europejskiego prawa azylowego. Największy po drugiej wojnie światowej europejski kryzys migracyjny obnażył jednak słabości tego systemu, który okazał się niewydolny wobec masowego napływu do Europy imigrantów różnych narodowości, głównie z państw Afryki Północnej i państw Bliskiego Wschodu. Wydaje się zatem, że przyczyn utrudniających skuteczne rozwiązywanie problemów społecznych o podłożu migracyjnym należałoby raczej poszukiwać w procesie stosowania prawa, a nie jego stanowienia. Za tak postawioną tezą przemawiają wnioski płynące z analizy instrumentów wykorzystywanych przez władzę administracyjną w prowadzonych wobec cudzoziemców postępowaniach, w tym głównie z analizy reguł towarzyszących sprawowaniu administracyjnej władzy dyskrecjonalnej.

Proces ewolucji, któremu na przestrzeni wieków podlegała instytucja władzy dyskrecjonalnej związany był ściśle z transformacją ustrojowo-polityczną poszczególnych państw. Jak wykazano w rozdziale drugim rozprawy, zakres swobodnego uznania władz, u zarania państwowości praktycznie nieograniczony, stopniowo zawężany był przez normy prawa administracyjnego, aby ostatecznie w demokratycznym państwie prawnym przybrać charakter ściśle normatywny. Skoro zatem upoważnienie do wyboru przez organ administracji następstwa prawnego musi mieć oparcie w istniejącej normie prawnej, zaś wybór ten jest finalnym etapem procesu stosowania prawa, jakiekolwiek próby usprawnienia przebiegu postępowań prowadzonych w sprawach cudzoziemców poprzez modyfikację zakresu władzy dyskrecjonalnej organów prowadzących te postępowania wydają się zupełnie bezcelowe. Nieuchronnie musiałyby one bowiem prowadzić między innymi do naruszenia gwarancji proceduralnych przysługujących cudzoziemcom będącym

stronami tych postępowań. Ingerencja prawodawcy w pozostałe etapy procesu stosowania prawa także jest znacznie ograniczona. Na etapie odkodowania znaczenia konkretnej normy prawnej, głównie w procesie wykładni, ingerencję taką uniemożliwiają ogólne reguły interpretacyjne. Dotyczą one także procesu definiowania pojęć nieostrych i nadawania im właściwego znaczenia w konkretnym stanie faktycznym. Jeżeli chodzi o postępowanie dowodowe, również i w tym zakresie organy prowadzące postępowanie nie mają zbyt szerokich możliwości interpretacyjnych. Swobodna ocena ujawnionych w toku postępowania dowodów nie oznacza oceny dowolnej, zaś dowód przeprowadzony wbrew obowiązującym zakazom dowodowym pozbawiony może być przez sąd waloru legalności. Problemy z pozyskiwaniem środków dowodowych, których źródła ulokowane są często poza granicami kraju nie mogą stanowić usprawiedliwienia dla ograniczania zakresu niezbędnych do wykonania czynności dowodowych przez organ prowadzący postępowanie. Dotyczy to przede wszystkim postępowań o charakterze azylowym i wszystkich tych postępowań, w których cudzoziemiec winien być traktowany w sposób szczególny, np. z uwagi na swój wiek lub względy natury humanitarnej. Posługując się decyzyjnym modelem stosowania prawa i oceniając normatywny charakter reguł sprawowania dyskrecjonalnej władzy administracyjnej można zatem stwierdzić, że instytucje wykorzystywane w postępowaniach prowadzonych w sprawach cudzoziemców mają charakter uniwersalny. Nie mogą być więc postrzegane jako wymagające radykalnych zmian w obliczu problemów migracyjnych, ani żadnych innych problemów związanych z oceną występujących w konkretnych postępowaniach stanów faktycznych i prawnych.

Dopełnieniem wniosków płynących z analizy norm materialnego i procesowego prawa o cudzoziemcach oraz doktrynalnych i praktycznych aspektów sprawowania administracyjnej władzy dyskrecjonalnej są także wnioski wynikające z oceny zakresu i sposobu funkcjonowania norm kompetencyjnych organów administracji właściwych w sprawach cudzoziemców. Przede wszystkim chodzi o ustalenie, czy normy te sprzyjają realizacji ustawowo określonych zadań tych organów, w tym także w sferze prowadzonej przez państwo polityki migracyjnej. Problematyce tej poświęcono rozdział trzeci rozprawy, w którym szczegółowo przeanalizowano zakres obowiązywania wspomnianych wyżej norm oraz możliwości ich praktycznego stosowania przez poszczególne organy do tego upoważnione. Jak już podniesiono w podsumowaniu tego właśnie rozdziału, spośród wielu organów wykonujących ustawowe zadania w sferze związanej z polskim prawem o cudzoziemcach, tylko nieliczne z nich ustawowo powołane są wyłącznie do wykonywania tego rodzaju zadań. Do organów tych można zaliczyć Szefa UdSC wraz z podległym mu urzędem oraz Radę do Spraw Uchodźców. Pozostałe organy, w tym głównie konsulowie, wojewodowie i organy Straży Granicznej, zadania w obszarze prawa o cudzoziemcach wykonują obok innych, ustawowo powierzonych im zadań. Mając na względzie znaczną liczbę tych organów oraz wagę i złożoność omawianych tu regulacji zawartych w wielu różnych aktach prawnych, polski system prawa o cudzoziemcach trudno uznać za transparentny, zwłaszcza dla cudzoziemców będących stronami prowadzonych w ich sprawach postępowań. Taka swoista decentralizacja zadań i uprawnień z pewnością nie ułatwia

też organom administracji właściwego poziomu ich merytorycznej realizacji, zwłaszcza wobec stosunkowo częstych nowelizacji obowiązujących w tej materii przepisów. Sytuacja taka wymaga także niezwykle sprawnego systemu wymiany informacji pomiędzy właściwymi organami administracji krajowej, jak też odpowiednimi organami państw Unii Europejskiej.

Mimo wszystko jednak, zakres powierzonej tym organom władzy dyskrecjonalnej należy uznać za adekwatny do zakresu stawianych im zadań. Nie można jednak zapominać, że sposób korzystania z instrumentów tej władzy w znacznej mierze zależy od wielu różnych czynników determinujących zarówno legalne, jak też efektywne działania każdego z tych organów. Do takich istotnych czynników o charakterze wewnętrznym, wpływających zresztą na sprawność funkcjonowania każdej organizacji, zaliczyć należy przede wszystkim elementy wchodzące w skład realizowanej przez dany organ funkcji personalnej. Mowa tu zarówno o właściwym, merytorycznym przygotowaniu personelu, jak też o wszelkich działaniach podejmowanych w procesie zarządzania zasobami ludzkim. Wśród czynników o charakterze zewnętrznym znajdują się natomiast zarówno te obiektywnie istniejące, mające istotny wpływ na kształt i poziom realizacji poszczególnych zadań (np. masowy napływ imigrantów, czy choćby zmiany obowiązującego stanu prawnego), jak też subiektywne, wynikające często z hierarchicznej struktury organów administracji publicznej, a co za tym idzie, z możliwości przynajmniej pośredniego oddziaływania na te organy przez podmioty sprawujące władzę polityczną w państwie.

Odnosząc się do omówionej w ostatnim rozdziale tej dysertacji problematyki dyskrecjonalności sędziowskiej należy stwierdzić, że w polskim systemie prawnym funkcjonuje ona jedynie w znaczeniu „miękkim", albowiem jej zakres w istotny sposób ograniczają określone normy prawne lub obowiązujące reguły wykładni. Nie oznacza to jednak, że sędziowie polskich sądów muszą rozstrzygać wyłącznie w oparciu o postawę sędziowskiego pasywizmu. Sędziowski aktywizm, rozumiany bardziej jako swoboda decyzyjna sędziego, może się bowiem ujawniać na każdym etapie sądowego stosowania prawa, począwszy od rekonstrukcji konkretnej normy prawnej, poprzez wybór reguł wykładni, odkodowanie znaczenia pojęć nieostrych, aż po subsumcję i wydanie właściwego orzeczenia w danej sprawie. Tak rozumiany aktywizm sędziowski stanowi nieodłączny element procesu orzekania. Należy go jednak wyraźnie odróżnić od sędziowskiego uznania, które w ściśle określonych przez normę prawną przypadkach, upoważnia sędziego do podjęcia konkretnej decyzji, opartej o uprzednio dokonany wybór jednego z dwóch możliwych, równoprawnych rozwiązań. Sytuacje takie dotyczą jednak rozstrzygnięć o charakterze proceduralnym i są ściśle określone w przepisach regulujących przebieg postępowania sądowoadministracyjnego.

W przypadku sędziów sądów administracyjnych, kontrola legalności rozstrzygnięć wydawanych przez organy administracji dotyczy wszystkich etapów stosowania prawa. Rozstrzygnięcia wydane przez organ na podstawie administracyjnego uznania kontrolowane są także pod kątem ewentualnego przekroczenia jego granic zewnętrznych i wewnętrznych. Specyfika orzeczeń wydawanych przez NSA sprowadza się, co do zasady, do ich kasacyjnego charakteru,

za wyjątkiem orzeczeń reformatoryjnych. Podobnie, jak w przypadku sądów powszechnych, istotną funkcję prawotwórczą spełnia także orzecznictwo sądów administracyjnych, szczególnie zaś ukształtowane i utrwalone przez NSA linie orzecznicze oraz podejmowane przez ten Sąd uchwały.

Przeprowadzona w ostatnim rozdziale rozprawy analiza wielu różnych orzeczeń wydawanych w sprawach cudzoziemców zarówno przez wojewódzkie sądy administracyjne, jak też przez NSA, wskazuje przede wszystkim na wyjątkową, merytoryczną złożoność tego typu spraw. Niejednokrotnie wskazuje również na problemy wynikające z konieczności prawidłowej oceny zgromadzonego w tych sprawach materiału dowodowego. W zakresie merytorycznej oceny tego typu rozstrzygnięć, jednym z głównych problemów podnoszonych przez sądy administracyjne jest błędna wykładnia norm prawa unijnego, a czasem także zupełne pomijanie tych norm. Zdarza się również, że organy prowadzące postępowanie nie dysponują wystarczającą znajomością dorobku orzeczniczego zarówno sądów polskich, jak też trybunałów europejskich, w tym głównie ETPC. W praktyce skutkuje to błędną oceną konkretnego stanu prawnego i ostatecznie wadliwością wydanego w danej sprawie rozstrzygnięcia. Podobne problemy dotyczą także przebiegu postępowania dowodowego, którego ocena na etapie sądowoadministracyjnym jest czasem niezwykle trudna. Wynika to między innymi ze szczególnego charakteru źródeł dowodowych wykorzystywanych w tych postępowaniach, w tym także ze specyficznej wartości zeznań składanych przez cudzoziemca będącego stroną takiego postępowania. Z tego też powodu należy uznać, że orzecznictwo sądów administracyjnych spełnia istotną, prawotwórczą rolę w systemie polskiego prawa administracyjnego. W odniesieniu do rozstrzygnięć wydawanych przez organy administracji prowadzące postępowania w sprawach cudzoziemców, oprócz wynikającej z przepisów p.p.s.a. funkcji kontroli legalności tych rozstrzygnięć, orzecznictwo to, poprzez swoją funkcję edukacyjno-informacyjną, sprzyja zachowaniu gwarancji proceduralnych cudzoziemców będących stronami tych postępowań, wpływając także na merytoryczny poziom prowadzenia tego rodzaju spraw.

Wynik przeprowadzonych w tej rozprawie badań jednoznacznie określa sposób rozwiązania postawionego we wstępie pracy problemu badawczego, który można sprowadzić do następujących wniosków:

1. Obecny kształt i zakres władzy dyskrecjonalnej sprawowanej przez organy administracji właściwe w sprawach cudzoziemców jest w zupełności wystarczający do rozwiązywania problemów związanych z procesem stosowania norm polskiego i europejskiego prawa o cudzoziemcach;
2. Sposób sprawowania administracyjnej władzy dyskrecjonalnej nie może być utożsamiany ani z całkowitą swobodą decyzyjną organu, ani tym bardziej z arbitralnym charakterem decyzji administracyjnych wydawanych w sprawach cudzoziemców;
3. Z uwagi na fakt, iż uznanie administracyjne stanowi ostatni etap procesu stosowania prawa, o legalnym charakterze aktów administracyjnych

wydawanych z wykorzystaniem tej konstrukcji, decyduje ogół czynności wykonywanych w toku postępowania, włącznie z prawidłowo przeprowadzoną wykładnią oraz właściwym zdekodowaniem znaczenia występujących w tekście prawnym pojęć nieoznaczonych i klauzul generalnych;

4. Proces dekodowania znaczenia pojęć nieoznaczonych i klauzul generalnych, pomimo swego pozanormatywnego charakteru, zawsze powinien uwzględniać stan faktyczny sprawy, zgromadzony w danej sprawie materiał dowodowy oraz słuszny interes cudzoziemca będącego stroną tego postępowania;
5. Konflikt interesu prywatnego cudzoziemca, zasadnie ubiegającego się o objęcie ochroną międzynarodową, z interesem państwa przyjmującego, jest od strony normatywnej konfliktem pozornym, albowiem normy prawa międzynarodowego zobowiązują demokratyczne państwa prawa do udzielania takiej ochrony;
6. Względy natury politycznej, w szczególności zasady prowadzonej przez państwo polityki imigracyjnej, nie mogą wpływać na proces stosowania uznanych przez państwo, powszechnie obowiązujących norm prawa azylowego, zaś ingerencja władzy politycznej państwa w proces stosowania prawa azylowego, np. w celu powstrzymania zjawiska masowej imigracji, nieuchronnie prowadzi do naruszania norm tego prawa oraz gwarancji proceduralnych stron postępowania;
7. Organami najbardziej podatnymi na działanie czynników pozanormatywnych, mogących w istotny sposób decydować o kształcie i zakresie wykonywanych w danej sprawie czynności, a nawet o ostatecznym wyniku prowadzonego postępowania, są organy ustawowo upoważnione do dopuszczania cudzoziemców na terytorium RP, w tym głównie organy Straży Granicznej;
8. Problemy związane z właściwą identyfikacją cudzoziemców, w szczególności w zakresie rozróżnienia imigrantów ekonomicznych od azylantów, nie są domeną materialnego prawa o cudzoziemcach i powinny być rozwiązywane w wyniku efektywnie prowadzonych czynności dowodowych, z dala od działań mogących nosić znamiona bezprawnej, a zwłaszcza zbiorowej ekspulsji;
9. Droga do rozwiązywania problemów związanych z masową imigracją prowadzi przede wszystkim poprzez doskonalenie efektywności wykorzystania dostępnych w toku postępowania źródeł dowodowych oraz systemu wymiany informacji o cudzoziemcach, zarówno na szczeblu krajowym i europejskim, jak również z państwami pochodzenia imigrantów;
10. Dla organów prowadzących postępowania w sprawach cudzoziemców, dorobek orzeczniczy sądów administracyjnych, szczególnie zaś utrwalony przez NSA w obowiązujących liniach orzeczniczych, powinien stanowić ważne źródło wiedzy o zasadach związanych z wykorzystaniem

administracyjnego uznania oraz o nieprzekraczalnych granicach stosowania tej instytucji.

Jeśli chodzi o uznanie administracyjne w obszarze związanym ze stosowaniem norm prawa o cudzoziemcach, zaskakujący może wydawać się fakt, iż w wielu przypadkach, (vide: wnioski zawarte w podsumowaniu rozdziału trzeciego), uznanie to ma w istocie bardzo wąski charakter, ograniczony wynikającymi z treści konkretnego przepisu przesłankami. Mylące mogą być także te regulacje, które zawierają w swej treści określenia charakterystyczne dla instytucji administracyjnego uznania. Dość często używane w treści aktów prawnych określenie: „organ może", nie zawsze oznacza przecież możliwość wydania dyskrecjonalnego rozstrzygnięcia. Częściej bowiem definiuje ono jedynie określony rodzaj kompetencji organu, możliwy do wykorzystania w konkretnej sytuacji faktycznej i prawnej.

W treści rozdziału drugiego rozprawy wykazano także, iż pozanormatywny charakter wspomnianych wcześniej zwrotów niedookreślonych i klauzul generalnych nie upoważnia organu do całkowicie swobodnej ich interpretacji. W procesie dekodowania tych pojęć pomocny może być natomiast zarówno obszerny dorobek doktryny, jak też wyjątkowo bogate orzecznictwo sądów administracyjnych.

Kryzys imigracyjny ujawnił nie tylko niedostatki europejskich (w tym polskich) procedur azylowych, ale przede wszystkim wskazał na możliwość ich relatywizacji, szczególnie w sferze związanej z pierwszym etapem procedury dopuszczania cudzoziemców na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, czyli najczęściej w trakcie przekraczania granicy państwa.

Na zakończenie, w ramach generalnej konkluzji należy stwierdzić, że normy prawa o cudzoziemcach zawsze podlegały i z pewnością nadal będą podlegać systematycznej ewolucji, której motorem są przede wszystkim czynniki społeczno-polityczne i ekonomiczne, decydujące o stabilnym i bezpiecznym funkcjonowaniu współczesnych państw. Wypada jednak mieć nadzieje, że zmiany legislacyjne dokonywane w obszarze tego prawa nie będą naruszały wszystkich tych norm i wartości, które od dawna stanowiły stabilny fundament prawa międzynarodowego, w tym także prawa Unii Europejskiej. Na tym tle, instytucja uznania administracyjnego powinna być postrzegana przede wszystkim jako instrument ułatwiający zarówno stanowienie, jak też stosowanie dobrego i sprawiedliwego prawa.

Bibliografia

I. Literatura

A. Publikacje książkowe

1. Adamiak B., Borkowski J., „Postępowanie administracyjne i sądowo administracyjne", Warszawa 2018
2. Ahlt M., Szpunar M., „Prawo europejskie", Warszawa 2011
3. Albiniak M., Czajkowska A., „Przepisy o obywatelstwie polskim 1919 – 1995", Toruń 1996
4. Almond G., Powell G. B., „Comparative Politics, System, Process and Policy", Boston 1978
5. Artymiak G. (red.), Rogalski M. (red.), „Proces karny. Część ogólna", 2 wydanie, Warszawa 2012
6. Balicki J., „Imigranci i uchodźcy w Unii Europejskiej. Humanizacja polityki migracyjnej i azylowej", Warszawa 2012
7. Banaszak B. (red.), Preisner A. (red.), „Prawa i wolności obywatelskie w Konstytucji RP", Warszawa 2002
8. Barcik J., Srogosz T., Prawo międzynarodowe publiczne, Warszawa 2014
9. Bąkowski T., „Sytuacja administracyjnoprawna jednostki w świetle zasady pomocniczości", Warszawa 2007
10. Białocerkiewicz J., „Status prawny cudzoziemca w świetle standardów międzynarodowych", Toruń 1999
11. Biernat T., „Władze publiczne w demokratycznym państwie prawa. Prawo-Instytucje-Zasoby", Kraków 2014 r.
12. Bojanowski E., Żukowski K., „Leksykon prawa administracyjnego", Warszawa 2009
13. Bokszański Z. (red.), Gorlach K. (red.), Krauze T. (red.), „Encyklopedia socjologii", t. 2, Warszawa 1999
14. Bożek M., Czuryk M., Karpiuk M., Kostrubiec J., „Służby specjalne w strukturze władz publicznych. Zagadnienia prawnoustrojowe", Warszawa 2014
15. Brückner A., „Słownik etymologiczny języka polskiego", Kraków 1927
16. Chlebny J. (red.), „Prawo o cudzoziemcach. Komentarz", Warszawa 2006
17. Chlebny J. (red.), „Cudzoziemcy", Warszawa 2007
18. Chlebny J. (red.), „Prawo o cudzoziemcach. Komentarz", Warszawa 2020
19. Chmaj M., Leszczyński L., Skrzydło W., Sobczak J. Z., Wróbel A., „Konstytucyjne wolności i prawa w Polsce, t. 1: Zasady ogólne", Kraków 2002
20. Chmaj M. (red.), „Status prawny wojewody", wyd. WSHiP 2005
21. Chmaj M. (red.), „Wolności i prawa człowieka w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej", Warszawa 2008

22. Chmaj M. (red.), „Administracja rzędowa w Polsce”, Warszawa 2012
23. Chróścielewski W., „Akt administracyjny generalny”, Łódź 1994
24. Chróścielewski W., Tarno J.P., Dańczak P., „Postępowanie administracyjne i postępowanie przed sądami administracyjnymi”, Warszawa 2018
25. Cieleń A., Szymański A., „Obywatelstwo Unii Europejskiej”, Warszawa 2004
26. Choduń A., Gomułowicz A., Skoczylas A. P., „Klauzule generalne i zwroty niedookreślone w prawie podatkowym i administracyjnym. Wybrane zagadnienia teoretyczne i orzecznicze”, Warszawa 2013
27. Chorąży K., Taras W., Wróbel A., „Postępowanie administracyjne i sądowoadministracyjne”, Warszawa 2009
28. Dauter B., Gruszczyński B., Kabat A., Niezgódka-Medek M., „Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz”, Kraków 2006
29. Dawidowicz W., „Ogólne postępowanie administracyjne. Zarys systemu”, Warszawa 1962
30. Dawidowicz W., „Prawo administracyjne”, Warszawa 1987
31. Dąbek D., „Prawo sędziowskie w polskim prawie administracyjnym”, Warszawa 2010
32. Dąbrowski P., „Cudzoziemiec niepożądany w polskim prawie o cudzoziemcach”, Warszawa 2011
33. Dębiński M. (red.), Pelewicz R. (red.), Rakoczy T. (red.), „Dyskrecjonalna władza sędziego. Zagadnienia teorii i praktyki”, Tarnobrzeg 2012
34. Duda A. S., „Interes prawny w polskim prawie administracyjnym”, Warszawa 2008
35. Duniewska Z. (red.), Jaworska-Dębska B. (red.), Stahl M. (red.), „Prawo administracyjne materialne. Pojęcia, instytucje, zasad”, Warszawa 2014
36. Dworkin R. „Laws Empire”, Cambridge 1986
37. Dworkin R., „Biorąc prawa poważnie”, tłum.: Kowalski T., wstęp: Woleński J., Warszawa 1998
38. Dyrda A., „Konwencja u podstaw prawa. Kontrowersje pozytywizmu prawniczego”, Warszawa 2013
39. Dziedziak W., „O prawie słusznym (perspektywa systemu prawa stanowionego)”, Lublin 2015
40. Filipek J., „Prawo administracyjne – instytucje ogólne”, Kraków 2001
41. Garlicki L., „Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu”, Warszawa 2009
42. Garlicki L., „Polskie prawo konstytucyjne”, Warszawa 2007
43. Gloger Z., „Encyklopedia staropolska ilustrowana”, t. 2, Warszawa 1901
44. Golecki M. J., „Między pewnością a efektywnością. Marginalizm instytucjonalny wobec prawotwórczego stosowania prawa”, Warszawa 2011
45. Góralczyk W., „Prawo międzynarodowe publiczne w zarysie”, Warszawa 1999
46. Grochowski P., „Dziady. Rzecz o wędrownych żebrakach i ich pieśniach”, Toruń 2009
47. Gronowska B., Jasudowicz T., Balcerzak M., Lubiszewski M., Mizerski R., „Prawa człowieka i ich ochrona”, Toruń 2005

48. Gryniuk A., „Przymus prawny. Studium socjologiczno-prawne”, Toruń 1994
49. Guest S., „Ronald Dworkin. Third Edition”, Stanford Univeristy Press 2012
50. Gutowski M., Kardas P., „Wykładnia i stosowanie prawa w procesie opartym na Konstytucji”, Warszawa 2017
51. Hadała A., „Zakres podmiotowy ustawy o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców”, Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Rzeszowskiego, Seria Prawnicza, z. 95/2017
52. Hart H. L. A., „Pojęcie prawa”, tłum. i wstęp J. Woleński, Warszawa 1998
53. Hart H. L. A., „Eseje z filozofii prawa”, tłum. i wstęp J. Woleński, Warszawa 2001
54. Hausner R. (red.), „Administracja publiczna”, Wyd. II, Warszawa 2003, 2005
55. Hauser R. (red.), Niewiadomski Z. (red.), Wróbel A. (red.), „System prawa administracyjnego”, t. 1., „Instytucje prawa administracyjnego”, Warszawa 2015
56. Hauser R. (red.), Niewiadomski Z. (red.), Wróbel A. (red.), „System prawa administracyjnego. Prawo procesowe administracyjne, Tom 9”, Warszawa 2020
57. Iserzon E., „Prawo administracyjne. Podstawowe instytucje”, Warszawa 1968
58. Jagielski J., „Obywatelstwo polskie. Komentarz do ustawy”, Warszawa 2016
59. Jakimowicz W., „Wykładnia w prawie administracyjnym”, Warszawa 2006
60. Janicka D., „Ustrój administracji w nowożytnej Europie”, Toruń 2002
61. Jaroszyński M., Zimmermann M., Brzeziński W., „Polskie prawo administracyjne. Część ogólna”, Warszawa 1956
62. Justyński J., Justyńska I., „Historia myśli socjologiczno-ekonomicznej”, Warszawa 2013
63. Kaczmarczyk Z., „Volumina Legum”, t. II, Biblioteka Źródeł Historycznych I, Poznań 1946
64. Kalina-Prasznic U. (red.), Encyklopedia prawa, Warszawa 1999
65. Karpiuk M., Kowalski J. „Administracja publiczna i prawo administracyjne w zarysie”, Warszawa-Poznań 2013
66. Kasznica S., „Polskie prawo administracyjne – pojęcia i instytucje zasadnicze”, Poznań 1947
67. Kiełkowski T., „Sprawa administracyjna”, Kraków 2004
68. Kijowski D. R. (red.), Radwanowicz-Wanczewska J. (red.), Suwaj P.J. (red.), Wincenciak M. (red.), „Kryzys prawa administracyjnego? Wykładnia i stosowanie prawa administracyjnego”, Warszawa 2012
69. Kmieciak Z., „Ogólne zasady prawa i postępowania administracyjnego”, Warszawa 2000
70. Kmieciak Z. (red.), „Postępowanie administracyjne w Europie”, Warszawa 2010
71. Kmieciak Z., „Odwołania w postępowaniu administracyjnym”, Warszawa 2011
72. Kołodziejczyk T., Pomianowska M., „Konstytucje w Polsce: 1791-1990”, Warszawa 1990
73. Korczak J. (red.), „Administracja publiczna pod rządami prawa. Księga pamiątkowa z okazji 70-lecia urodzin prof. zw. dra hab. Adama Błasia”, E-Wydawnictwo, Wrocław 2016

74. Korczak J., Sobieralski K. (red.), „Jednostka wobec władczej ingerencji organów administracji publicznej. Księga Jubileuszowa dedykowana Profesor Barbarze Adamiak", Wrocław 2019
75. Korybski A. (red.), „Pojęcie interesu w naukach prawnych, prawie stanowionym i orzecznictwie sądowym Polski i Ukrainy", Lublin 2006
76. Koszowski M., „Anglosaska doktryna precedensu. Porównanie z polską praktyka orzeczniczą", Warszawa 2009
77. Kulesza M., „Administracja publiczna. Zagadnienia ogólne", Warszawa 2004.
78. Kuryłowicz M., Wiliński A., „Rzymskie prawo prywatne. Zarys wykładu", Warszawa 2013
79. Kwiecień R., „Suwerenność państwa. Rekonstrukcja i znaczenie idei w prawie międzynarodowym", Kraków 2004
80. Lacey N., „A Life of H. L. A. Hart: The Nightmare and the Noble Dream", Oxford 2006
81. Laskowska K. (red.), „Oblicza współczesnej przestępczości zorganizowanej", Białystok 2014
82. Lengnich G. B., „Prawo pospolite Królestwa Polskiego", Kraków 1836
83. Leoński Z., „Materialne prawo administracyjne", Warszawa 2005
84. Longchamps de Bérier R., „Wstęp do nauki prawa cywilnego", Lublin 1922
85. Łaszczyca G., Martysz C., Matan A., „Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz, t. 1, Komentarz do art. 1 – 103", Warszawa 2010
86. Łaszczyca G. (red.), Matan A. (red.), „System prawa administracyjnego procesowego. Weryfikacja rozstrzygnięć w postępowaniu administracyjnym ogólnym", Tom 2, cz. 5, Warszawa 2019
87. Maciejewski T., „Historia powszechna ustroju i prawa", Warszawa 2007
88. Makiłła D., „Historia prawa w Polsce", Warszawa 2008
89. Manteuffel T., „Historia Powszechna. Średniowiecze", Wyd. XVI. Warszawa 2012
90. Marczuk K. P., „Trzecia opcja. Gwardie narodowe w wybranych państwach Basenu Morza Śródziemnego", Warszawa 2007
91. Markiewicz B., (red.), „Obywatel. Odrodzenie pojęcia", Warszawa 1993
92. Matuszewski J., „Najstarszy Zwód Prawa Polskiego", Łódź 1995
93. Maziarz J., „Biegły sądowy z zakresu historii prawa", Kraków 2014
94. Mielnik B., „Obywatelstwo Unii Europejskiej", Wrocław 2000
95. Miemiec M. (red.), „Materialne prawo administracyjne", Warszawa 2012
96. Mincer M., „Uznanie administracyjne", Toruń 1983
97. Monteskiusz K., „O duchu praw", tłum. T. Boy-Żeleński, Warszawa 1927
98. Morawski L., „Główne problemy współczesnej filozofii prawa. Prawo w toku przemian", Warszawa 2003
99. Morawski L., „Podstawy filozofii prawa", Toruń 2014
100. Mossakowski W., „Azyl w późnym Cesarstwie Rzymskim (confugium ad statuas, confugium ad ecclesias)", Toruń 2000
101. Nawrot O., „Wprowadzenie do logiki dla prawników", Warszawa 2012

102. Oniszczuk J., „Koncepcje prawa”, Warszawa 2004
103. Osiński J. (red.), Administracja publiczna na progu XXI wieku, Warszawa 2001.
104. Pilich M., „Zasada obywatelstwa w prawie prywatnym międzynarodowym. Zagadnienia podstawowe”, Warszawa 2015.
105. Piotrowski P. (red.), „Aparat bezpieczeństwa w Polsce. Kadra kierownicza”, Tom II, 1956 – 1975, Warszawa 2006
106. Plesnarowicz-Durska E., „Prawo o ustroju sądów administracyjnych. Komentarz”, Warszawa 2014
107. Pływaczewski W., Kędzierska G., „Leksykon Policyjny”, Szczytno 2011
108. Połatyńska J., „Sukcesja państw a obywatelstwo osób fizycznych”, Łódź 2013
109. Pudzianowska D., „Obywatelstwo w procesie zmian”, Warszawa 2013
110. Samonek A. (red.) „Teoria prawa między nowoczesnością a ponowoczesnością”, Kraków 2013
111. Schaff L., „Zakres i formy postępowania przygotowawczego”, Warszawa 1961
112. Sierpowski S., „Liga Narodów w latach 1919 – 1926”, Wrocław 2005
113. Skoczylas J., Szlęzak E., „Cywilnoprawny obrót nieruchomościami przez cudzoziemców”, Warszawa 2010
114. Smoktunowicz E., „Kodeks postępowania administracyjnego w orzecznictwie Sądu Najwyższego, Naczelnego Sądu Administracyjnego i Trybunału Konstytucyjnego. Wykładnia prawa administracyjnego. Podstawowe zagadnienia”, Warszawa 1995
115. Smyk G., „Administracja publiczna Królestwa Polskiego w latach 1864-1915”, Lublin 2011
116. Sobol E., „Nowy słownik języka polskiego”, Warszawa 2002
117. Soniewicka M., „Granice sprawiedliwości, sprawiedliwość ponad granicami”, Warszawa 2010
118. Sozański J., „Prawo Unii Europejskiej po Traktacie Lizbońskim”, Warszawa – Poznań 2010
119. Sójka-Zielińska K., „Historia prawa”, Warszawa 2000
120. Stahl M. (red.) „Prawo administracyjne. Pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie”, Warszawa 2013
121. Starościak J., „Prawo administracyjne”, Warszawa 1969
122. Starościak J., „Prawo administracyjne”, Warszawa 1977
123. Starościak J., „Swobodne uznanie władz administracyjnych”, Warszawa 1948
124. Staśkiewicz W. (red.), Stawecki T. (red.), „Dyskrecjonalność w prawie”, Warszawa 2010
125. Stefanowska Z. (red.), „Swojskość i cudzoziemszczyzna w dziejach kultury polskiej”, Warszawa 1973
126. Stępkowski A., „Zasada proporcjonalności w europejskiej kulturze prawnej. Sądowa kontrola władzy dyskrecjonalnej w nowoczesnej Europie”, Warszawa 2012
127. Suchoń W., „Teoretyczne problemy logiki praktycznej”, Kraków 2008

128. Supernat J. (red.), „Między tradycją a współczesnością prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Janowi Bociowi", Wrocław 2009
129. Supernat J., „Instrumenty działania administracji publicznej: studium z nauki administracji", Wrocław 2003
130. Suwaj P. J., „Konflikt interesów w administracji publicznej", Warszawa 2009
131. Szczaniecki M., „Powszechna historia państwa i prawa", Warszawa 2003
132. Szmulik B. (red.), Żmigrodzki M. (red.), „Wprowadzenie do nauki o państwie i polityce", Lublin 2002
133. Szwarc A. J. (red.), „Przestępczość przygraniczna. Postępowanie karne przeciwko cudzoziemcom w Polsce", Poznań 2000
134. Szymczak M. (red.), „Słownik języka polskiego", Warszawa 1993
135. Świątkiewicz J., „Kodeks dobrej administracji (wprowadzenie, tekst i komentarz o zastosowaniu kodeksu w warunkach polskich procedur administracyjnych)", Warszawa 2007
136. Tarno J. P. (red.), Bąkowski T. (red.), „Prawotwórstwo sądów administracyjnych", Warszawa 2015
137. Tarno J. P., „Naczelny Sąd Administracyjny a wykładnia prawa administracyjnego", Warszawa 1999
138. Tarno J. P., „Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz", Warszawa 2004
139. Tarnowska A. (red.), „Constitutions of the World from the late 18th Century to the Middle of the 19th Century", München 2008
140. Tęcza-Paciorek A., „Zasada domniemania niewinności w polskim procesie karnym", Warszawa 2012
141. Tokarczyk R., „Komparatystyka prawnicza", Warszawa 2008
142. Tokarski J., (red.), „Słownik wyrazów obcych", Warszawa 1980
143. Trzciński K., „Obywatelstwo w Europie. Idea i jej wyraz formalny w perspektywie historycznej", Studia Europejskie 2/2002
144. Ura E., (red.), „Jednostka wobec działań administracji publicznej, Międzynarodowa Konferencja Naukowa, Olszanica 21–23 maja 2001 r.", Rzeszów 2001
145. Wajnes I., „Ochrona praw interesów jednostki w postępowaniu administracyjnym", Wilno 1939
146. Walaszek A., „Migracje Europejczyków 1650 – 1914", Kraków 2007
147. Walewski J., „Kodeks Cywilny Królestwa Polskiego, Prawo z r. 1925, objaśniony motywami do prawa i jurysprudencją", Warszawa 1872, s. 9.
148. Walker T. A., „A History of the Law of Nations", Cambridge 1899
149. Waltoś S., „Proces karny. Zarys systemu", Warszawa 2008,
150. Wielka Ilustrowana Encyklopedia Powszechna Wydawnictwa Gutenberga, Kraków 1929 – 1938, t. XI
151. Wierzbicki B., „O azylach i ekstradycji przestępców", Warszawa 1982
152. Wierzbowski M. (red.), „Prawo administracyjne", Warszawa 2003

153. Wierzbowski M. (red.) „Postępowanie administracyjne i sądowoadministracyjne”, Warszawa 2019
154. Wincenciak M., „Sankcje w prawie administracyjnym i procedura ich wymierzania”, Warszawa 2008
155. Winczorek P., „Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej 2 kwietnia 1997 roku”, Warszawa 2008
156. Wiśniewski T., „Apelacja i kasacja”, Warszawa 1996
157. Witkowski W., „Historia administracji w Polsce”, Warszawa 2007
158. Włodyka S., „Ustrój organów ochrony prawnej”, Warszawa 1968
159. Wojciechowski B., „Dyskrecjonalność sędziowska. Studium teoretycznoprawne”, Toruń 2004
160. Wołodkiewicz W., „Europa i prawo rzymskie. Szkice z historii europejskiej kultury prawnej”, Warszawa 2009
161. Wróbel I., „Wspólnotowe prawo imigracyjne”, Warszawa 2008
162. Wróblewski J,. „Sądowe stosowanie prawa”, Warszawa 1972
163. Wróblewski, J., „Zagadnienia teorii wykładni prawa ludowego”, Warszawa 1959
164. Wyrzykowski M., „Pojęcie interesu społecznego w prawie administracyjnym”, Warszawa 1986
165. Zajadło J., „Po co prawnikom filozofia prawa”, Warszawa 2008
166. Zdanowicz M., „Wielokrotne obywatelstwo w prawie międzynarodowym i krajowym”, Warszawa 2001
167. Zdanowicz M. (red.), „Polska w Schengen”, Białystok 2009
168. Zdanowicz M. (red.), Doliwa-Klepacka A. (red.), „Wybrane aspekty wpływu członkostwa państw Europy Środkowo-Wschodniej na stosunki ze wschodnimi państwami ościennymi”, Białystok 2009
169. Zdyb M., „Prawny interes jednostki w sferze materialnego prawa administracyjnego. Studium teoretyczno-prawne”, Lublin 1991
170. Zieliński M., „Interpretacja jako proces dekodowania tekstu prawnego”, Poznań 1972
171. Zimmermann J., „Polska jurysdykcja administracyjna”, Warszawa 1996
172. Zieliński M., „Wykładnia prawa. Zasady, reguły, wskazówki”, Warszawa 2002
173. Zimmermann J., „Prawo administracyjne”, Kraków 2006
174. Zimmermann J., „Aksjomaty prawa administracyjnego”, Warszawa 2013
175. Zimmermann J., „Prawo administracyjne”, 6. wyd., Warszawa 2014
176. Zimmermann M., „Pojęcie administracji publicznej a swobodne uznanie”, Warszawa 2009
177. Zientara P., „Międzynarodowe migracje o charakterze ekonomicznym: przyczyny, mechanizmy, konsekwencje”, Gdańsk 2012
178. Zirk-Sadowski M., „Wprowadzenie do filozofii prawa”, Warszawa 2011
179. Ziółkowska A, Gronkiewicz A, „Administracyjne procedury kontrolne. Wybrane zagadnienia”, Katowice 2016
180. Znamierowski Cz., „Podstawowe pojęcia teorii prawa”, t. I, Poznań 1934,

181. Zoll A. (red.), „Kodeks karny. Część szczególna. Komentarz", t. 2, Kraków 1999

B. Inne publikacje

1. Barankiewicz T., „Inkluzywny pozytywizm prawniczy (geneza, rozwój, główne idee)", Państwo i Prawo 1/2010
2. Biernat S. (red.), „Studia prawa Unii Europejskiej w piątą rocznicę utworzenia Katedry Prawa Europejskiego Uniwersytetu Jagiellońskiego", Kraków 2000
3. Błaś A. (red.), „Pewność sytuacji prawnej jednostki w prawie administracyjnym", materiały pokonferencyjne z II Krakowsko-Wrocławskiego Spotkania Naukowego Administratywistów, Wrocław 26-27 listopada 2011 r., Warszawa 2012
4. Błuszkowski J., „Naród w sensie etnicznym i politycznym", Społeczeństwo i polityka, Nr 3-4 (4-5), Pułtusk 2005
5. Bodnar A., „Obywatelstwo Unii Europejskiej a ochrona praw podstawowych obywateli państw członkowskich", Zeszyty OIDE 9, „Obywatelstwo Unii Europejskiej", Warszawa 2008
6. Bogucka I., „Państwo prawne a problem uznania administracyjnego", Państwo i Prawo 1992, nr 10
7. Chlebny J., „Dowód z przesłuchania strony w postępowaniu o nadanie statusu uchodźcy", ZNSA 2010, nr 5–6
8. Chlebny J., „Sądowa kontrola administracji w świetle rekomendacji Rady Europy", Państwo i Prawo 2005, z. 12
9. Chmaj M., „Opinia w przedmiocie zgodności z konstytucją i systemem prawnym art. 145a przedstawionego przez Prezydenta RP projektu ustawy o zmianie ustawy – prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (druk nr 1633)", http://orka.sejm.gov.pl/rexdomk7.nsf/Opdodr?OpenPage&nr=1633 (dostęp: grudzień 2019 r.).
10. Chrzanowska A., Mickiewicz P., Słubik K., Subko J., Trylińska A., „Na granicy. Raport z monitoringu dostępu do postępowania o udzielenie ochrony międzynarodowej na przejściach granicznych w Terespolu, Medyce i na lotnisku Warszawa Okęcie, Warszawa 2016
11. Dybowski M., „Ronalda Dworkina koncepcja zasad prawa", Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny, z. 3, Poznań 2001
12. Fijałkowski Ł., „Teoria sekurytyzacji i konstruowanie bezpieczeństwa", Przegląd strategiczny 2012/1
13. Frazik W., Konopka B., Majchrzak G., „Dzieje aparatu represji w PRL (1944-1989). Stan badań", Warszawa – Kraków 2004
14. Klaus W., „Zawieranie małżeństw polsko-cudzoziemskich w celu obejścia przepisów legalizacyjnych", Archiwum Kryminologii, Tom XXXVIII/2016
15. Sadowski P., „Przeciwdziałanie i zwalczanie małżeństw pozornych w prawie polskim i brytyjskim", Kwartalnik Prawa Publicznego, Nr 4/2012

16. Schubert G. A., „The Public Interest in Administrative Decision-Making: Theorem, Theosophy Or Theory?", The American Political Science Review, vol. LI 1957
17. Gomułowicz A., „Sędzia a „poprawianie" prawa – zasadnicze dylematy", Studia i artykuły, ZNSA 1(40)/2012
18. Goryński G., „Organizacja i funkcjonowanie Straży Granicznej w Polsce", Acta Pomerania 2012 nr 4
19. Grabowski A., „W stronę pozytywizmu prawniczego. Szkic z metodologii prawoznawstwa", Acta Universitatis Wratislaviensis No 3337, Prawo 312, Wrocław 2012
20. Greczmer B., „Precedens a spójność aksjologiczna prawa w ujęciu Ronalda Dworkina", Przegląd Prawa i Administracji 82, Wrocław 2010
21. Gromski W., „Legitymizacja sądów konstytucyjnych wobec władzy ustawodawczej, Studia i Materiały", Przegląd Sejmowy 4(93)/2009
22. Gutowski M., Kardas P., „Sądowa kontrola konstytucyjności prawa. Kilka uwag o kompetencjach sądów powszechnych do bezpośredniego stosowania Konstytucji", Palestra 4/2016
23. Hadała A., „Zakres podmiotowy ustawy o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców", Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Rzeszowskiego, Seria Prawnicza, nr 95/2017
24. Huk M., „O separacji między prawem i moralnością. Glosa do Czystej teorii prawa Hansa Kelsena", Ethics in Progress, Vol. 4 (2013). No. 2
25. Izdebski H., „Zasada proporcjonalności a władza dyskrecjonalna administracji publicznej w świetle polskiego orzecznictwa sądowego", ZNSA 2010, z. 1 (28)
26. Jagielski J., Zdanowicz M., „Rada do Spraw Uchodźców jako organ ochrony cudzoziemców", Państwo i Prawo 2007/10
27. Jaśkowska M., „Uznanie administracyjne w orzecznictwie sadów administracyjnych", ZNSA 2010, nr 5-6
28. Jaworski, I., „Konstytucja Jakobińska z 1793 r.", Czasopismo Prawnicze i Ekonomiczne, Kraków 1923, nr 1-6
29. Jońca M., „Przyjazny cudzoziemiec. Ucieczka i długa droga Adolfa Bergera do Stanów Zjednoczonych (1938 – 1942)" [w:] Zabłocki J. (red.) Zeszyty Prawnicze UKSW nr 11.1, Warszawa 2011
30. Jurczak D., „Migracja legalna i nielegalna we współczesnej Polsce", Warmińsko-Mazurski Kwartalnik Naukowy WSIiE nr 1, Olsztyn 2012
31. Kabat A., „Rola Naczelnego Sądu Administracyjnego w kształtowaniu jednolitego orzecznictwa sądów administracyjnych", ZNSA 2010, nr 5-6
32. Kamiński M., „Postępowania administracyjne szczególne (odrębne) w sprawach uregulowanych w ustawach o cudzoziemcach oraz o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej", Studia Gdańskie. Wizje i rzeczywistość, 2010, t. VIII
33. Kmieciak Z., „Efektywność kontroli administracji publicznej, Państwo i Prawo 2010, z. 11

34. Kmieciak Z., „Wzmocnienie kompetencji najwyższych sądów administracyjnych i jego wpływ na efektywność orzecznictwa – podsumowanie wyników seminarium zorganizowanego przez Stowarzyszenie Rad Stanu i Najwyższych Sądów Administracyjnych Unii Europejskiej we współpracy z Radą Stanu Belgii i przy wsparciu Komisji Europejskiej, Bruksela, 1–2 marca 2012 r.", ZNSA 2012, nr 4
35. Kmieciak Z., „Sprawozdanie: Skuteczność i wysoka jakość sądownictwa administracyjnego (Seminarium, Paryż, 26–28 V 2013)", Państwo i Prawo 2013, z. 4
36. Kmieciak Z., „O merytorycznym orzekaniu przez sądy administracyjne raz jeszcze", Gdańskie Studia Prawnicze – Przegląd Orzecznictwa 2015, nr 4.
37. Kmiecik Z. R., „Inicjatywa dowodowa w postępowaniu administracyjnym", Prokuratura i Prawo 6/2008
38. Kosman M., „Rzeczpospolita mniejszości narodowych i etnicznych od Piastów do XX wieku", Przegląd Zachodni nr 3, 2013
39. Kozłowski T., „Autorytet versus przemoc. Ronald Dworkin w obronie imperium prawa", Studia Iuridica XXXI/1996
40. Leszczyński L., „Wykładnia operatywna (podstawowe właściwości", Państwo i Prawo 2009, nr 6
41. Leszczyński L., Maroń G., „Pojęcie i treść zasad prawa oraz generalnych klauzul odsyłających. Uwagi porównawcze", Annales Universitatis Mariae-Curie Skłodowska, Lublin-Polonia, Vol. LX, 1, 2013
42. Leszczyński L., Maroń G., „Zasady prawa i generalne klauzule odsyłające w operatywnej wykładni prawa, Annales Universitatis Mariae-Curie Skłodowska, Lublin-Polonia, Vol. LX, 2, 2013
43. Matan A, „Postępowanie „właściwe" dla stwierdzenia niezgodności z prawem ostatecznej decyzji (art. 417^1 § 2 k.c.)", Biuletyn Okręgowej Izby Radców Prawnych w Katowicach, Nr 1(5)/2015
44. Mikułowski W. (red.), Jezierska A. (red.), „Administracja publiczna wobec wyzwań kryzysu ekonomicznego i jego konsekwencji społecznych", Warszawa 2014
45. Mincer M., „Pojęcie uznania administracyjnego", Państwo i Prawo 1976, z. 3
46. Morawski L., „Pozytywizm „twardy", pozytywizm „miękki" i pozytywizm martwy", Ius et Lex nr (II), 1/2003
47. „Podręcznik europejskiego prawa dotyczącego azylu, granic i imigracji. Edycja IV", http://fra.europa.eu/sites/default/files/handbook-law-asylum-migration-borders-2nded_pl.pdf (dostęp: grudzień 2017)
48. Pułło A., „Podział władzy". Aktualne problemy w doktrynie, prawie i współczesnej dyskusji konstytucyjnej w Polsce, Przegląd Sejmowy 1993, nr 3
49. Sadurski W., „Obywatelstwo europejskie", Studia Europejskie 4/2005
50. Sakson A., „Migracje w XX wieku", 17 Powszechny Zjazd Historyków Polskich, artykuł dostępny internet: http://jazon.hist.uj.edu.pl/zjazd/materialy/sakson

51. Skoczylas A., „Modele uprawnień orzeczniczych sądów administracyjnych w Europie”, Państwo i Prawo 2012, z. 10
52. Stawecki T., „Filozofia prawa a teoria prawa: spór nierozstrzygalny czy pozorny?”, Studia Iuridica t. 45, 2006,
53. Suwaj R., „Sądowa kontrola działań administracji publicznej jako przejaw judycjalizacji postępowania administracyjnego”, Studia Prawnoustrojowe nr 9/2009
54. Szydło M., „Opinia prawna na temat projektu ustawy o zmianie ustawy - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (druk sejmowy nr 1633)”, http://orka.sejm.gov.pl/rexdomk7.nsf/Opdodr?OpenPage&nr=1633 (dostęp: grudzień 2019 r.).
55. Tobiasz M., raport HFPC „*Przesłuchiwanie cudzoziemców w trakcie postępowania administracyjnego”*, Warszawa 2011, internet: http://biuletynmigracyjny.uw.edu.pl/31-pazdziernik-2011/nowe-publikacje
56. Trzciński K., „Obywatelstwo w Europie. Idea i jej wyraz formalny w perspektywie historycznej”, Studia Europejskie 2/2002
57. Ura P., „Obywatelstwo w świetle prawa administracyjnego”, Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Rzeszowskiego, Seria Prawnicza, nr 84/2014
58. Uruszczak W., „Species privilegium sunt due, unum generale, aliud speciale. Przywileje w dawnej Polsce”, Studia z dziejów Państwa i Prawa polskiego nr 11, Kraków 2008
59. Woleński J., „Szkoła lwowsko-warszawska a polska teoria prawa”, Studia Prawnicze 1985–1986, nr 3-4, Zajadło J., „Po co prawnikom filozofia prawa”, Warszawa 2008
60. Wróblewska-Zgórzak A., „Prawne aspekty zawierania małżeństw polsko-cudzoziemskich, Analizy, raporty, ekspertyzy 1/2010”, http://interwencjaprawna.pl/docs/ARE-110-malzenstwa-cudzoziemcy.pdf (dostęp: grudzień 2017)
61. Wróblewski J., „Precedens i jednolitość sądowego stosowania prawa”, Państwo i Prawo 1971
62. Wróblewski J., „Rozumienie prawa i jego wykładnia”, Wrocław – Warszawa – Kraków – Gdańsk– Łódź, 1990
63. „Yearbook of the International Law Commission 1949, http://legal.un.org/ilc/publications/yearbooks/english/ilc_1949_v1.pdf (dostęp: luty 2017)
64. Zieliński M., Bogucki O., Choduń A., Czepita S., Kanarek B., Municzewski A., „Zintegrowanie polskich koncepcji wykładni prawa”, Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny, z. 4, 2009
65. Ziembiński Z., „Normy tetyczne a normy aksjologiczne w koncepcji Czesława Znamierowskiego”, Studia Filozoficzne 7, z. 2, 1963
66. Ziembiński Z., „Tworzenie a stanowienie i stosowanie prawa”, Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny, z. 4
67. Zięba M. St., „Zintegrowane podejście do kwestii migracji” [w:] „Migracja – wyzwanie XXI wieku”, Studia nad migracją, t. 1, Lublin 2008

68. Zimmermann J., „Przepisy ogólne prawa administracyjnego i definiowanie pojęć”, Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny, zeszyt 2. z 2009 r.

II. Krajowe akty prawne

A. Ustawy

1. Ustawa z dnia 31 lipca 1919 r. o ratyfikacji traktatu pokoju, Dz. U. z 1920 r. Nr 35, poz. 199
2. Ustawa tymczasowa z dnia 2 sierpnia 1919 r. o organizacji władz administracyjnych II instancji, Dz. Pr. P.P. Nr 65, poz. 395
3. Ustawa z dnia 20 stycznia 1920 r. o obywatelstwie Państwa Polskiego, Dz. U. z 1920 r. Nr 7, poz. 44, ze zm.
4. Ustawa z dnia 24 marca 1920 r. o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców, t.j. Dz. U. z 2017 r., poz. 2278
5. Ustawa z dnia 17 marca 1921 r. - Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, Dz. U. z 1921 r. Nr 44, poz. 267
6. Ustawa z dnia 1 sierpnia 1923 r. w sprawie środków prawnych od orzeczeń władz administracyjnych, Dz. U. z 1923 r. Nr 91, poz. 712
7. Ustawa z dnia 23 stycznia 1937 r. o zmianie rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 4 czerwca 1927 r. o ochronie rynku pracy, Dz. U. z 1937 r. Nr 6, poz. 47
8. Konstytucja Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej z dnia 22 lipca 1952 r., Dz. U. z 1952 r. Nr 33, poz. 232 ze zm.
9. Ustawa z dnia 13 listopada 1956 r. o zmianie organizacji naczelnych organów administracji publicznej w zakresie bezpieczeństwa publicznego, Dz. U. z 1956 r. Nr 54, poz. 241
10. Ustawa z dnia 17 czerwca 1959 r. o paszportach, Dz. U. z 1959 r. Nr 36, poz. 224 ze zm.
11. Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego, t.j. Dz. U. z 2020 r., poz. 256 ze zm.
12. Ustawa z dnia 15 lutego 1962 r. o obywatelstwie polskim, Dz. U. z 1962 r. Nr 10, poz. 49 ze zm.
13. Ustawa z dnia 29 marca 1963 r. o cudzoziemcach, Dz. U. z 1963 r. Nr 15, poz. 77 ze zm.
14. Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny, t.j. Dz. U. z 2019 r., poz. 1145 ze zm.
15. Ustawa z dnia 17 listopada 1964 r. Kodeks postępowania cywilnego, t.j. Dz. U. z 2020 r., poz. 1575
16. Ustawa z dnia 20 maja 1971 r. Kodeks wykroczeń, t.j. Dz. U. z 2019 r. poz. 821 ze zm.
17. Ustawa z dnia 14 lipca 1983 r. o urzędzie Ministra Spraw Wewnętrznych i zakresie działania podległych mu organów, Dz. U. z 1983 r. Nr 38, poz. 172

18. Ustawa z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Urzędzie Ochrony Państwa, Dz. U. z 1999 r. Nr 51, poz. 526 ze zm.
19. Ustawa z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji, t.j. Dz. U. z 2020, poz. 360 ze zm.
20. Ustawa z dnia 12 października 1990 r. o ochronie granicy państwowej, t.j. Dz. U. z 2019 r., poz. 1776
21. Ustawa z dnia 12 października 1990 r. o Straży Granicznej, t.j. Dz. U. z 2020 r., poz. 305
22. Ustawa z dnia 29 listopada 1990 r. o paszportach, Dz. U. z 1991 r. Nr 2, poz. 5 ze zm.
23. Ustawa z dnia 19 września 1991 r. o zmianie ustawy o cudzoziemcach, Dz. U. z 1991 r. Nr 119, poz. 513
24. Ustawa z dnia 5 stycznia 1995 r. o zmianie ustawy o cudzoziemcach, Dz. U. z 1995 r. Nr 23, poz. 120
25. Ustawa z dnia 11 maja 1995 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym, Dz. U. z 1995 r., Nr 74, poz. 368 ze zm.
26. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 ze zm.
27. Ustawa z dnia 25 czerwca 1997 r. o cudzoziemcach, Dz. U. z 1997 r. Nr 114, poz. 739
28. Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks postępowania karnego, t.j. Dz. U. z 2020 r., poz. 30 ze zm.
29. Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny, t.j. Dz. U. z 2020 r., poz. 1444 ze zm.
30. Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa, t.j. Dz. U. z 2020 r., poz. 1325 ze zm.
31. Ustawa z dnia 10 września 1999 r. Kodeks karny skarbowy, t.j. Dz. U. z 2020 r., poz. 19 ze zm.
32. Ustawa z dnia 11 kwietnia 2001 r. o zmianie ustawy o cudzoziemcach oraz o zmianie niektórych ustaw, Dz. U. z 2001 r. Nr 42, poz. 475 ze zm.
33. Ustawa z dnia 27 lipca 2002 r. o zasadach i warunkach wjazdu i pobytu obywateli państw członkowskich Unii Europejskiej oraz członków ich rodzin na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, t.j. Dz. U. z 2019 r., poz. 293
34. Ustawa z dnia 24 sierpnia 2001 r. Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia, t.j. Dz. U. z 2020 r., poz. 729 ze zm.
35. Ustawa z dnia 18 lipca 2002 r. o świadczeniu usług drogą elektroniczną, t.j. Dz. U. z 2020 r., poz. 344
36. Ustawa z dnia 25 lipca 2002 r. Prawo o ustroju sądów administracyjnych, t.j. Dz. U. z 2019 r., poz. 2167 ze zm.
37. Ustawa z dnia 27 lipca 2002 r. o zasadach i warunkach wjazdu i pobytu obywateli państw członkowskich Unii Europejskiej oraz członków ich rodzin na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, Dz. U. z 2002 r. Nr 141, poz. 1180 ze zm.
38. Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, t.j. Dz. U. z 2019 r., poz. 2325

39. Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, t.j. Dz. U. z 2020 r., poz. 293 ze zm.
40. Ustawa z dnia 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego, t.j. Dz. U. z 2019 r., poz. 1362 ze zm.
41. Ustawa z dnia 13 czerwca 2003 r. o cudzoziemcach, Dz. U. z 2003 r. Nr 128, poz. 1175
42. Ustawa z dnia 13 czerwca 2003 r. o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, t.j. Dz. U. z 2019 r., poz. 1666 ze zm.
43. Ustawa z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej, t.j. Dz. U. z 2019, poz. 1507 ze zm.
44. Ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy, t.j. Dz. U. z 2020 r., poz. 1409
45. Ustawa z dnia 17 czerwca 2004 r. o skardze na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu przygotowawczym prowadzonym lub nadzorowanym przez prokuratora i postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki, t.j. Dz. U. z 2018 r., poz. 75 ze zm.
46. Ustawa z dnia 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych, t.j. Dz. U. z 2020 r., poz. 1398 ze zm.
47. Ustawa z dnia 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne, t.j. Dz. U. z 2020 r., poz. 346 ze zm.
48. Ustawa z dnia 22 kwietnia 2005 r. o zmianie ustawy o Straży Granicznej oraz niektórych innych ustaw, Dz. U. z 2005 r. Nr 90, poz. 757
49. Ustawa z 13 lipca 2006 r. o dokumentach paszportowych, t.j. Dz. U. z 2020 r., poz. 617
50. Ustawa z dnia 14 lipca 2006 r. o wjeździe na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, pobycie oraz wyjeździe z tego terytorium obywateli państw członkowskich Unii Europejskiej i członków ich rodzin, t.j. Dz. U. z 2019 r., poz. 293
51. Ustawa z dnia 13 kwietnia 2007 r. o Państwowej Inspekcji Pracy, t.j. Dz. U. z 2019 r., poz. 1251
52. Ustawa z dnia 24 sierpnia 2007 r. o udziale RP w Systemie Informacyjnym Schengen oraz Wizowym Systemie Informacyjnym, t.j. Dz. U. z 2019 r., poz. 1844
53. Ustawa 7 września 2007 r. o Karcie Polaka, t.j. Dz. U. z 2019 r., poz. 1598
54. Ustawa z dnia 18 marca 2008 r. o zmianie ustawy o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej oraz niektórych innych ustaw, Dz. U. z 2008 r. Nr 70, poz. 416
55. Ustawa z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie, t.j. Dz. U. z 2019 r., poz. 1464
56. Ustawa z dnia 2 kwietnia 2009 r. o obywatelstwie polskim, t.j. Dz. U. z 2020 r., poz. 347
57. Ustawa z dnia 9 listopada 2009 r. o repatriacji, t.j. Dz. U. z 2019 r., poz. 1472

58. Ustawa z dnia 4 marca 2010 r. o narodowym spisie powszechnym ludności i mieszkań, Dz. U. z 2010 r. Nr 47, poz. 277
59. Ustawa z dnia 3 grudnia 2010 r. o zmianie ustawy - Kodeks postępowania administracyjnego oraz ustawy Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, Dz. U. z 2011 r. Nr 6, poz. 18
60. Ustawa z dnia 20 stycznia 2011 r. o odpowiedzialności majątkowej funkcjonariuszy publicznych za rażące naruszenie prawa, t.j. Dz. U. z 2016 r., poz. 1169
61. Ustawa z dnia 15 lipca 2011 r. o Ośrodku Studiów Wschodnich im. Marka Karpia, Dz. U. z 2011 r. Nr 173, poz. 1029
62. Ustawa z dnia 28 lipca 2011 r. o zalegalizowaniu pobytu niektórych cudzoziemców na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej oraz o zmianie ustawy o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej i ustawy o cudzoziemcach, Dz. U. z 2018 r., poz. 1156
63. Ustawa z dnia 15 czerwca 2012 r. o skutkach powierzania wykonywania pracy cudzoziemcom przebywającym wbrew przepisom na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, Dz. U. z 2012 r., poz. 769
64. Ustawa z dnia 12 grudnia 2013 r. o cudzoziemcach, t.j. Dz. U. z 2020 r., poz. 35
65. Ustawa z dnia 9 kwietnia 2015 r. o zmianie ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, Dz. U. z 2015 r., poz. 658
66. Ustawa z dnia 31 sierpnia 2015 r. Prawo konsularne, t.j. Dz. U. z 2020 r., poz. 195 ze zm.
67. Ustawa z dnia 10 września 2015 r. o zmianie ustawy o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej oraz niektórych innych ustaw, Dz. U. 2015 r., poz. 1607
68. Ustawa z dnia 16 listopada 2016 r. o Krajowej Administracji Skarbowej, t.j. Dz. U. z 2020 r., poz. 505 ze zm.
69. Ustawa z dnia 6 marca 2018 r. - Przepisy wprowadzające ustawę - Prawo przedsiębiorców oraz inne ustawy dotyczące działalności gospodarczej, Dz. U. z 2018 r., poz. 650

B. Rozporządzenia

1. Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych w przedmiocie wykonania ustawy z 20 dnia stycznia 1920 r. o obywatelstwie Państwa Polskiego, Dz. U. z 1920 r. Nr 52, poz.320
2. Rozporządzenie Ministra b. Dzielnicy Pruskiej w porozumieniu z Ministrem Spraw Wewnętrznych z dnia 5 lutego 1921 r. w przedmiocie wykonania ustawy o obywatelstwie Państwa Polskiego z dnia 20 stycznia 1920 r. na obszarze b. dzielnicy pruskiej, Dz. U. z 1920 r. Nr 52, poz.320
3. Rozporządzenie Rady Obrony Państwa z dnia 19 lipca 1920 r. w sprawie zaciągu cudzoziemców do Armji Ochotniczej, Dz. U. z 1920 r. Nr 63, poz. 414

4. Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 11 czerwca 1921 r. wydane w porozumieniu z Ministrem Spraw Zagranicznych i Ministrem Skarbu w przedmiocie nabycia i utraty obywatelstwa polskiego na zasadzie art. VI traktatu pokoju między Polską a Rosją i Ukrainą, podpisanego w Rydze dnia 18 marca 1921 r., Dz. U. z 1921 r. Nr 59, poz. 375
5. Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 6 lutego 1925 r. wydane w porozumieniu z Ministrem Spraw Zagranicznych w sprawie nabycia i utraty obywatelstwa polskiego na skutek opcji w myśl Traktatu Pokoju między Mocarstwami Sprzymierzonemi i Stowarzyszonemi i Austrją, podpisanego w St.-Germain-en-Laye dnia 10 września 1919 r., Dz. U. z 1925 r. Nr 17, poz. 118
6. Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 13 sierpnia 1926 r. o cudzoziemcach, Dz. U. z 1926 r. Nr 83, poz. 465
7. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 18 listopada 1927 r. o pobycie cudzoziemców na niektórych obszarach Rzeczypospolitej, Dz. U. z 1927 r. Nr 107, poz. 917
8. Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 23 grudnia 1927 r. o granicach Państwa, Dz. U. z 1927 r. Nr 117, poz. 996
9. Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 22 marca 1928 r. o postępowaniu administracyjnem, Dz. U. z 1928 r. Nr 36, poz.341
10. Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych z 15 grudnia 1928 r. o ruchu cudzoziemców, wydane co do §§ 1, 2, 3, 4, 7, 8, 9, 11, 12, 13, 14, 15, 18, 19, 22, 29, 31, 32, 33, 34, 35, 38, 44 i 45 w porozumieniu z Ministrem Spraw Zagranicznych, Dz. U. z 1929 r. Nr 5, poz. 49
11. Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 19 stycznia 1928 r. o organizacji i zakresie działania władz administracji ogólnej, Dz. U. z 1928 r. Nr 11, poz. 86
12. Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 3 grudnia 1932 r. w sprawie zmiany ustawy z dnia 24 marca 1920 r. o nabywaniu nieruchomości przez obcokrajowców, Dz. U. z 1932 r. Nr 109, poz. 897
13. Rozporządzenie Ministrów Spraw Wewnętrznych i Spraw Zagranicznych z dnia 1 października 1963 r. o szczegółowych zasadach i trybie postępowania w sprawach cudzoziemców oraz o wzorach dokumentów dla cudzoziemców, Dz. U. z 1963 r. Nr 43, poz. 242 ze zm.
14. Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej" Dz. U. z 2016 r., poz. 283.
15. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 13 grudnia 2005 r. w sprawie obowiązków wojewody w zakresie finansowania i utrzymywania przejść granicznych, przejść turystycznych, miejsc przekraczania granicy na szlakach turystycznych oraz punktów nocnego postoju na rzekach granicznych, ich wyposażenia w sprzęt, a także organów właściwych do osadzania i utrzymywania znaków granicznych na morskich wodach wewnętrznych, Dz. U. z 2005 r. Nr 256, poz. 2145 ze zm.

16. Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 24 sierpnia 2006 r. w sprawie wniosków i dokumentów w sprawach prawa pobytu na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej obywateli Unii Europejskiej i członków ich rodzin, Dz. U. z 2017 r., poz. 1916
17. Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 2 lipca 2019 r. w sprawie kontroli granicznej, Dz. U. z 2019 r., poz. 1336
18. Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 11 lutego 2015 r. w sprawie utworzenia strzeżonego ośrodka dla cudzoziemców w Przemyślu, Dz. U. z 2015 r., poz. 289
19. Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 12 września 2007 r. w sprawie utworzenia strzeżonego ośrodka dla cudzoziemców w Białej Podlaskiej, Dz. U. z 2015 r., poz. 285
20. Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 27 września 2007 r. w sprawie utworzenia strzeżonego ośrodka dla cudzoziemców w Kętrzynie, Dz. U. z 2015 r., poz. 287
21. Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 4 października 2007 r. w sprawie utworzenia strzeżonego ośrodka dla cudzoziemców w Białymstoku, Dz. U. z 2015 r., poz. 286
22. Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 2 grudnia 2008 r. w sprawie warunków organizacyjnych i finansowych wykonywania obsługi Rady do Spraw Uchodźców, t.j. Dz. U. z 2015 r., poz. 1243
23. Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 9 grudnia 2008 r. w sprawie statutu organizacyjnego i regulaminu czynności wewnętrznych Rady do Spraw Uchodźców, Dz. U. z 2008 r. Nr 223, poz. 1469
24. Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 11 lutego 2015 r. w sprawie utworzenia strzeżonego ośrodka dla cudzoziemców w Krośnie Odrzańskim, Dz. U. z 2015 r., poz. 288
25. Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 23 czerwca 2009 r. w sprawie dokumentu podróży przewidzianego w Konwencji Genewskiej, Dz. U. z 2009 r. Nr 99, poz. 835
26. 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, t.j. Dz. U. z 2019 r., poz. 154
27. Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 17 lipca 2012 r. w sprawie form kontroli bezpieczeństwa przeprowadzanej przez funkcjonariuszy Straży Granicznej, Dz. U. z 2012 r., poz. 862
28. Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 18 kwietnia 2014 r. w sprawie wzoru formularza wniosku o udostępnienie danych przetwarzanych w krajowym zbiorze rejestrów, ewidencji i wykazu w sprawach cudzoziemców, Dz. U. z 2014 r., poz. 519
29. Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 23 kwietnia 2014 r. w sprawie wzoru zaproszenia, wzoru formularza wniosku o wpisanie

zaproszenia do ewidencji zaproszeń oraz wysokości środków, które powinien posiadać zapraszający, Dz. U. z 2018 r., poz. 1526

30. Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 25 kwietnia 2014 r. w sprawie wzoru zezwolenia na przekraczanie granicy w ramach małego ruchu granicznego oraz wzoru formularza wniosku o udzielenie cudzoziemcowi tego zezwolenia, Dz. U. z 2014 r., poz. 554
31. Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 28 kwietnia 2014 r. w sprawie unieważniania i cofania wiz dla cudzoziemców, Dz. U. z 2014 r., poz. 560 ze zm.
32. Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 28 kwietnia 2014 r. w sprawie trybu i sposobu przydzielania, zmiany i cofania uprawnień do dostępu do krajowego zbioru rejestrów, ewidencji i wykazu w sprawach cudzoziemców za pomocą urządzeń telekomunikacyjnych, Dz. U. z 2014 r., poz. 562
33. Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 29 kwietnia 2014 r. w sprawie dokumentów wydawanych cudzoziemcom, Dz. U. z 2014 r. poz. 589
34. Rozporządzenie ministra spraw wewnętrznych z dnia 19 kwietnia 2019 r. w sprawie wiz dla cudzoziemców, Dz. U. z 2019 r., poz. 782
35. Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 6 maja 2014 r. w sprawie sposobu i trybu sprawowania nadzoru sędziego penitencjarnego nad strzeżonymi ośrodkami i aresztami dla cudzoziemców, Dz. U. z 2014 r., poz. 597
36. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 6 lutego 2020 r. w sprawie wykonywania niektórych uprawnień przez funkcjonariuszy Straży Granicznej, Dz. U. z 2020 r., poz. 187
37. Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 11 lutego 2015 r. w sprawie wywiadu środowiskowego przeprowadzanego przez funkcjonariuszy Straży Granicznej w postępowaniach prowadzonych wobec cudzoziemców, Dz. U. z 2015 r., poz. 274
38. Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 23 lutego 2015 r., w sprawie środków finansowych wymaganych od cudzoziemca wjeżdżającego na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej oraz dokumentów, które mogą potwierdzić możliwość uzyskania takich środków, a także cel i czas trwania planowanego pobytu, t.j. Dz. U. 2017 r., poz. 2122
39. 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, t.j. Dz. U. z 2018 r., poz. 2273
40. Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 24 kwietnia 2015 r. w sprawie strzeżonych ośrodków i aresztów dla cudzoziemców, t.j. Dz. U. z 2018 r., poz. 1576
41. Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 22 września 2015 r. w sprawie organów uprawnionych obok Policji do prowadzenia dochodzeń oraz organów uprawnionych do wnoszenia i popierania oskarżenia przed sądem pierwszej

instancji w sprawach, w których prowadzono dochodzenie, jak również zakresu spraw zleconych tym organom, t.j. Dz. U. z 2018 r., poz. 522

42. Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 23 października 2015 r. w sprawie regulaminu pobytu w ośrodku dla cudzoziemców, Dz. U. z 2015 r., poz. 1828
43. Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 19 lutego 2016 r. w sprawie wysokości pomocy dla cudzoziemców ubiegających się o udzielenie ochrony międzynarodowej, Dz. U. z 2016 r., poz. 311
44. Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 6 lutego 2018 r. w sprawie wysokości środków finansowych, jakie musi posiadać cudzoziemiec podejmujący lub kontynuujący studia na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, Dz. U. z 2018 r., poz. 337
45. Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 16 kwietnia 2019 r. w sprawie wysokości środków finansowych, jakie będzie musiał posiadać cudzoziemiec, który zamierza na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej podjąć lub kontynuować naukę lub cudzoziemiec poszukujący pracy lub planujący rozpocząć wykonywanie działalności gospodarczej, który jest absolwentem polskiej uczelni lub zakończył prowadzenie badań naukowych lub prac rozwojowych na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, Dz. U. z 2019 r., poz. 773
46. Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 16 kwietnia 2019 r. w sprawie wysokości środków finansowych, jakie musi posiadać cudzoziemiec prowadzący na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej badania naukowe lub prace rozwojowe lub korzystający z mobilności długoterminowej naukowca na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, Dz. U. z 2019 r., poz. 771

C. Zarządzenia

1. Zarządzenie Ministra Bezpieczeństwa Publicznego wydane w porozumieniu z Ministrami: Spraw Zagranicznych, Administracji Publicznej i Ziem Odzyskanych z dnia 10 lipca 1947 r. o rejestracji cudzoziemców oraz przedłużeniu terminu ważności wiz, wydawaniu administracyjnych wiz pobytowych i zezwoleń na pobyt stały, M. P. z 1947 r. Nr 154, poz. 911
2. Zarządzenie nr 31 Prezesa Rady Ministrów z dnia 29 kwietnia 1965 r. w sprawie zatrudniania cudzoziemców, M. P. z 1965 r. Nr 23, poz. 110
3. Zarządzenie nr 45 Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 4 kwietnia 1996 r. w sprawie utworzenia strzeżonego ośrodka dla cudzoziemców w Lesznowoli, Dz. Urz. MSWiA z 1996r. Nr 6, poz. 44
4. Zarządzenie nr 62 Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z 1998 r. w sprawie wyznaczenia pomieszczeń, w których jest wykonywany areszt w celu wydalenia, Dz. Urz. MSWiA z 1998 r. Nr 7, poz. 83.

5. Zarządzenie Nr 19 Prezesa Rady Ministrów z dnia 8 marca 2013 r. w sprawie nadania statutu Urzędowi do Spraw Cudzoziemców, M.P. z 2013 r. poz. 166
6. Zarządzenie MSWiA w sprawie utworzenia aresztów w celu wydalenia, Dz. Urz. MSWiA z 2014 r., poz. 44
7. Zarządzenie nr 1 Szefa UdSC z dnia 8 sierpnia 2014 r. w sprawie Regulaminu organizacyjnego UdSC, Dz. Urz. MSW z 2014 r., poz. 47 ze zm.
8. Zarządzenie nr 1 Komendanta Głównego SG z dnia 2 stycznia 2015 r. w sprawie sposobu i trybu gromadzenia i przetwarzania informacji z zakresu ochrony granicy państwowej, kontroli ruchu granicznego oraz zapobiegania i przeciwdziałania nielegalnej migracji, Dz. Urz. KGSG z 2015 r., poz. 1 ze zm.
9. Zarządzenie nr 63 Komendanta Głównego SG z dnia 24 sierpnia 2015 r. w sprawie udostępniania przez Straż Graniczną właściwym organom państwowym gromadzonych i przetwarzanych informacji z zakresu ochrony granicy państwowej, kontroli ruchu granicznego, zapobiegania i przeciwdziałania nielegalnej migracji określa, Dz. Urz. KGSG z 2015 r., poz. 55

D. Pozostałe akty prawne

1. Oświadczenie Rządowe z 8 września 1922 r. w przedmiocie przystąpienia Rzeczypospolitej Polskiej do Międzynarodowego Porozumienia z dnia 18 maja 1904 roku i do Międzynarodowej Konwencji z dnia 4 maja 1910 roku, podpisanych w Paryżu, dotyczących zwalczania handlu żywym towarem, Dz. U. z 1922 r. Nr 87, poz. 783
2. Umowa pomiędzy Rzecząpospolitą Polską a Republiką Czeskosłowacką w sprawach prawnych i finansowych, podpisana w Warszawie dnia 23 kwietnia 1925 r., Dz. U. z 1926 r. Nr 41, poz. 256
3. Dekret Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego z dnia 7 października 1944 r. o Milicji Obywatelskiej, Dz. U. z 1944 r. Nr 7, poz. 33 ze zm.
4. Dekret z dnia 25 września 1945 r. Prawo małżeńskie, Dz. U. z 1945 r. Nr 48, poz. 270

III. Akty prawa międzynarodowego

A. Traktaty

1. Traktat pokoju między głównemi mocarstwami sprzymierzonemi i stowarzyszonemi a Polską podpisany w Wersalu 28 czerwca 1919 r., Dz. U. z 1920 r. Nr 110, poz. 728
2. Traktat pokoju między mocarstwami sprzymierzonemi i skojarzonemi i Niemcami, podpisany w Wersalu dnia 28 czerwca 1919 r., Dz. U. z 1920 r. Nr 35, poz. 200

3. Traktat pokoju między Polską a Rosją i Ukrainą podpisany w Rydze dnia 18 marca 1921 r., Dz. U. z 1921 r. Nr 49, poz. 300
4. Traktat o ustanowieniu Wspólnoty Europejskiej z 25 marca 1975 r. (Rzym), Dz. U. UE z 29.12.2006 r. C 321 E
5. Traktat z Maastricht (Traktat o Unii Europejskiej) 7 lutego 1992 r., Dz. U. UE z 29.7.1992 r. C 191
6. Traktat z Amsterdamu z 2 października 1997 r., Dz. U. UE z 10.11.1997 r. C 340
7. Traktat z Nicei z 26 lutego 2001 r., Dz. U. UE z 10.03.2001 r. C 80
8. Traktat między Królestwem Belgii, Królestwem Danii, Republiką Federalną Niemiec, Republiką Grecką, Królestwem Hiszpanii, Republiką Francuską, Irlandią, Republiką Włoską, Wielkim Księstwem Luksemburga, Królestwem Niderlandów, Republiką Austrii, Republiką Portugalską, Republiką Finlandii, Królestwem Szwecji, Zjednoczonym Królestwem Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej (Państwami Członkowskimi Unii Europejskiej) a Republiką Czeską, Republiką Estońską, Republiką Cypryjską, Republiką Łotewską, Republiką Litewską, Republiką Węgierską, Republiką Malty, Rzecząpospolitą Polską, Republiką Słowenii, Republiką Słowacką dotyczący przystąpienia Republiki Czeskiej, Republiki Estońskiej, Republiki Cypryjskiej, Republiki Łotewskiej, Republiki Litewskiej, Republiki Węgierskiej, Republiki Malty, Rzeczypospolitej Polskiej, Republiki Słowenii i Republiki Słowackiej do Unii Europejskiej, podpisany w Atenach w dniu 16 kwietnia 2003 r., Dz. U. z 2004 r. Nr 90, poz. 864
9. Traktat z Lizbony o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE) z 13 grudnia 2007 r., Dz. U. UE z 17.12.2007 r. C 306
10. Traktat 17 grudnia 2007 r. zmieniający Traktat o Unii Europejskiej i Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską, Dz. U. z 2009 r. Nr 203, poz. 1569

B. Konwencje

`

1. Konwencja niemiecko-polska dotycząca Górnego Śląska, podpisana w Genewie dnia 15 maja 1922 roku., Dz. U. z 1922 r. Nr 44, poz. 371 ze zm.
2. Konwencja pomiędzy Polską a Niemcami o obywatelstwie byłych obywateli niemieckich Górnego Śląska, podpisana w Wiedniu dnia 30 sierpnia 1924 r., Dz. U. z 1925 r. Nr 21, poz. 148
3. Konwencja między Polską a Niemcami o ułatwieniach w małym ruchu granicznym, podpisana w Gdańsku dnia 30 grudnia 1924 r., Dz. U. z 1926 r. Nr 65, poz. 383
4. Konwencja miedzy Rzecząpospolitą Polską a Republiką Czeskosłowacką o ułatwieniach w małym ruchu granicznym, podpisaną w Pradze 30 maja 1925 r., Dz. U. z 1925 r. Nr 43, poz. 263, ratyfikowana ustawą z 30 lipca 1925 r. - Dz. U. z 1925 r. Nr 88, poz. 611
5. Konwencja o ochronie praw i obowiązków państw z 26 grudnia 1933 r.,

internet: https://www.ilsa.org/jessup/jessup15/Montevideo%20Convention.pdf
6. Konwencja w sprawie pewnych zagadnień dotyczących kolizji ustaw o obywatelstwie oraz protokół dotyczący przypadku bezpaństwowości z 12 kwietnia 1930 r., Dz. U. z 1937 r. Nr 47, poz. 367
7. Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności sporządzona w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r., zmieniona następnie Protokołami nr 3, 5 i 8 oraz uzupełniona Protokołem nr 2, Dz. U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284
8. Konwencja dotycząca statusu uchodźców sporządzona w Genewie dnia 28 lipca 1951 r. wraz z Protokołem dotyczącym statusu uchodźców, sporządzonym w Nowym Jorku 31 stycznia 1967 r., Dz. U. z 1991 r. Nr 119, poz. 515 i 517
9. Konwencja o statusie bezpaństwowców z 28 sierpnia 1954 r., internet: http://www.unhcr-centraleurope.org/pl/materialy/konwencje/konwencje-dotyczace-bezpanstwowosci.html
10. Konwencja o ograniczeniu bezpaństwowości z 30 sierpnia 1961 r., internet: http://www.unhcr-centraleurope.org/pl/materialy/konwencje/konwencje-dotyczace-bezpanstwowosci.html
11. Konwencja wiedeńska o stosunkach konsularnych, otwarta do podpisu 24 kwietnia 1963 r., ratyfikowana przez Polskę 17 września 1981 r., Dz. U. z 1982 r. Nr 13, poz. 98
12. Konwencja określająca stosowanie układu z Schengen z dnia 14 czerwca 1985 r. zawartego między rządami państw członków Unii Gospodarczej Państw Beneluksu, Republiki Federalnej Niemiec i Republiki Francuskiej w sprawie stopniowego zniesienia kontroli na wspólnych granicach (tzw. Konwencja Wykonawcza do Układu z Schengen), podpisana 19 czerwca 1990 r., Dz. Urz. WE L 239/19 z 22 września 2000 r.
13. Europejska konwencja o obywatelstwie z 6 listopada 1997 r., European Treaty Series (ETS) nr 166, internet: http://www.coe.int/en/web/conventions/full-list
14. Konwencja o unikaniu zjawiska bezpaństwowości w związku z sukcesją państw z 19 maja 2006 r. (ETS nr 200), internet: http://www.coe.int/en/web/conventions/full-list

C. Rozporządzenia

1. Rozporządzenie Rady (WE) nr 539/2001 z 15 marca 2001 r. wymieniające państwa trzecie, których obywatele muszą posiadać wizy podczas przekraczania granic zewnętrznych oraz te, których obywatele są zwolnieni z tego wymogu, Dz. Urz. UE L 81/1 z 21.03.2001 r. ze zm.
2. Konwencja o prawach dziecka, przyjęta przez Zgromadzenie Ogólne Narodów Zjednoczonych dnia 20 listopada 1989 r., Dz. U. z 1991 r. Nr 120, poz. 526, ratyfikowana 30 września 1991 r. – Dz. U. z 1991 r. Nr 120, poz. 527
3. Rozporządzenie Rady (WE) nr 1030/2002 z 13 czerwca 2002 r. ustanawiające jednolity wzór dokumentów pobytowych dla obywateli państw trzecich, Dz. U. UE Nr L 157/1 z 15.06.2002 r.

4. Rozporządzenie Rady (WE) nr 2007/2004 z 26 października 2004 r. ustanawiające Europejską Agencję Zarządzania Współpracą Operacyjną na Zewnętrznych Granicach Państw Członkowskich Unii Europejskiej, Dz. U. UE L 349/1 z 25.11.2004 r.
5. Rozporządzenie nr 562/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) z 15 marca 2006 r. ustanawiające wspólnotowy kodeks zasad regulujących przepływ osób przez granice, Dz. Urz. UE L 105/1 z 13 kwietnia 2006 r. ze zm.
6. Rozporządzenie nr 1931/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) z 20 grudnia 2006 r. ustanawiającym przepisy dotyczące małego ruchu granicznego na zewnętrznych granicach lądowych państw członkowskich i zmieniające postanowienia Konwencji z Schengen, Dz. Urz. WE L 405/1 z 31.12.2006 r.
7. Rozporządzenie (WE) nr 862/2007 Parlamentu Europejskiego i Rady z 11 lipca 2007 r. w sprawie statystyk Wspólnoty z zakresu migracji i ochrony międzynarodowej, Dz. Urz. UE L 199 z 31.07.2007 r.
8. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) Nr 767/2008 z 9 lipca 2008 r. w sprawie Wizowego Systemu Informacyjnego (VIS) oraz wymiany danych pomiędzy państwami członkowskimi na temat wiz krótkoterminowych, Dz. Urz. UE L 218/60 13 sierpnia 2008 r.
9. Rozporządzenie (WE) nr 810/209 z 13 lipca 2009 r. ustanawiającego Wspólnotowy Kodeks Wizowy, Dz. Urz. UE L 243/1 z 15 września 2009 r. ze zm.
10. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 439/2010 z 19 maja 2010 r. w sprawie utworzenia Europejskiego Urzędu Wsparcia w dziedzinie Azylu, Dz. Urz. UE L 132/11 z 29.05.2010 r.
11. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) NR 604/2013 z 26 czerwca 2013 r. w sprawie ustanowienia kryteriów i mechanizmów ustalania państwa członkowskiego odpowiedzialnego za rozpatrzenie wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej złożonego w jednym z państw członkowskich przez obywatela państwa trzeciego lub bezpaństwowca, Dz. Urz. UE L 180/31 z 29.06.2013 r.
12. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) NR 603/2013 z 26 czerwca 2013 r. w sprawie ustanowienia systemu Eurodac do porównywania odcisków palców w celu skutecznego stosowania rozporządzenia (UE) nr 604/2013 w sprawie ustanowienia kryteriów i mechanizmów ustalania państwa członkowskiego odpowiedzialnego za rozpatrzenie wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej złożonego w jednym z państw członkowskich przez obywatela państwa trzeciego lub bezpaństwowca oraz w sprawie występowania o porównanie z danymi Eurodac przez organy ścigania państw członkowskich i Europol na potrzeby ochrony porządku publicznego, oraz zmieniające rozporządzenie (UE) nr 1077/2011 ustanawiające Europejską Agencję ds. Zarządzania Operacyjnego Wielkoskalowymi Systemami Informatycznymi w Przestrzeni Wolności, Bezpieczeństwa i Sprawiedliwości, Dz. Urz. WE L 180/1 z 29 czerwca 2013 r.

13. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1052/2013 z 22 października 2013 r. ustanawiające europejski system nadzorowania granic (EUROSUR), Dz. Urz. UE L 295/11 z 6.11.2013 r.

D. Dyrektywy

1. Dyrektywa Rady 2001/51/WE z 28 czerwca 2001 r. uzupełniająca postanowienia art. 26 Konwencji Wykonawczej do Układu z Schengen z dnia 14 czerwca 1985 r., Dz. Urz. UE. L 187 z dnia 10 lipca 2001 r.
2. Dyrektywa Rady 2001/55/WE z 20 lipca 2001 r. w sprawie minimalnych standardów przyznawania tymczasowej ochrony na wypadek masowego napływu wysiedleńców oraz środków wspierających równowagę wysiłków miedzy Państwami Członkowskimi związanych z przyjęciem takich osób wraz z jego następstwami, Dz. Urz. WE L 212 z 07.08.2001 r.
3. Dyrektywa Rady 2003/86/WE z 22 września 2003 roku w sprawie prawa do łączenia rodzin, Dz. Urz. UE L 251/12 z 3.10.2003 r.
4. Dyrektywa Rady 2003/109/WE z 25 listopada 2003 r. dotycząca statusu obywateli państw trzecich będących rezydentami długoterminowymi, Dz. Urz. UE L 16/44 z 23 stycznia 2004 r.
5. Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2004/38/WE z 29 kwietnia 2004 r. w sprawie prawa obywateli Unii i członków ich rodzin do swobodnego przemieszczania się i pobytu na terytorium państw członkowskich, Dz. Urz. UE L 158 z 30.04.2004 r.
6. Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/115/WE z 16 grudnia 2008 r. w sprawie wspólnych norm i procedur stosowanych przez państwa członkowskie w odniesieniu do powrotów nielegalnie przebywających obywateli państw trzecich, Dz. Urz. UE L 348/98 z 24.12.2008 r.
7. Dyrektywa Rady 2009/50/WE z 25 maja 2009 r. w sprawie warunków wjazdu i pobytu obywateli państw trzecich w celu podjęcia pracy w zawodzie wymagającym wysokich kwalifikacji, Dz. U. UE L 155/17 z 18.06.2009 r.
8. Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2011/51/UE z 11 maja 2011 r. zmieniająca dyrektywę Rady 2003/109/WE w celu rozszerzenia jej zakresu na osoby objęte ochroną międzynarodową, Dz. Urz. UE L 132/1 z 19.05.2011 r.
9. Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2011/95/UE z 13 grudnia 2011 r. w sprawie norm dotyczących kwalifikowania obywateli państw trzecich lub bezpaństwowców jako beneficjentów ochrony międzynarodowej, jednolitego statusu uchodźców lub osób kwalifikujących się do otrzymania ochrony uzupełniającej oraz zakresu udzielanej ochrony, Dz. U. UE z 20.12.2011 r. L 337/9
10. Dyrektywa nr 2011/95/UE z 13 grudnia 2011 r. w sprawie norm dotyczących kwalifikowania obywateli państw trzecich lub bezpaństwowców jako beneficjentów ochrony międzynarodowej, jednolitego statusu uchodźców lub

osób kwalifikujących się do otrzymania ochrony uzupełniającej oraz zakresu udzielanej ochrony, Dz. Urz. UE L 337/9 z 20.12.2011

11. Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2011/98/UE z 13 grudnia 2011 r. w sprawie procedury jednego wniosku o jedno zezwolenie dla obywateli państw trzecich na pobyt i pracę na terytorium państwa członkowskiego oraz w sprawie wspólnego zbioru praw dla pracowników z państw trzecich przebywających legalnie w państwie członkowskim, Dz. Urz. UE L 343/1 z 23.12.2011 r.
12. Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2013/32/UE z 26 czerwca 2013 r. w sprawie wspólnych procedur udzielania i cofania ochrony międzynarodowej, Dz. Urz. UE L 180/60 z 29.06.2013 r.
13. Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2013/33/UE z 26 czerwca 2013 r. w sprawie ustanowienia norm dotyczących przyjmowania wnioskodawców ubiegających się o ochronę międzynarodową, Dz. Urz. UE L 180/96 z 29.06. 2013 r.

E. Decyzje i zalecenia

1. Decyzja Rady Europejskiej z 8 czerwca 2004 r., Dz. Urz. UE L 213/5 z 19 grudnia z 2004 r. w sprawie utworzenia Wizowego Systemu Informacyjnego
2. Zalecenie Rec (2004)20 z 15 grudnia 2004 r. Komitetu Ministrów Rady Europy dla państw członkowskich w sprawie sądowej kontroli aktów administracyjnych, tekst w j. ang. dostępny internet: https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=802925&
3. Decyzja Rady nr 2005/267/WE z 16 marca 2005 r. ustanawiająca bezpieczną internetową sieć informowania i koordynacji dla służb imigracyjnych państw członkowskich, Dz. Urz. UE L 83 z 1.04.2005 r.
4. Decyzja Rady 2007/341/WE z 19 kwietnia 2007 r. dotycząca zawarcia umowy o readmisji między Wspólnotą Europejską a Federacją Rosyjską, Dz. Urz. UE L 129/38 z dnia 17.05.2007 r. Karta Narodów Zjednoczonych, Statut Międzynarodowego Trybunału Sprawiedliwości i Porozumienie ustanawiające Komisję Przygotowawczą Narodów Zjednoczonych, Dz. U. z 1947 r. Nr 23, poz. 90
5. Decyzja Rady z 14 maja 2008 r. w sprawie ustanowienia Europejskiej Sieci Migracyjnej, Dz. Urz. UE L 131/7 z 21.05.2008 r.
6. Decyzja Rady (UE) 22 września 2015 r. ustanawiająca środki tymczasowe w obszarze ochrony międzynarodowej na rzecz Włoch i Grecji, Dz. U. UE z 24.09.2015 r. L 248/80

F. Inne akty prawne o znaczeniu międzynarodowym

1. Angielska „Wielka Karta Swobód” (Magna Charta Libertatum), 1215 r., dostępna internet: http://www.britannia.com/history/docs/magna2.html
2. „Kodex Napoleona”, Warszawa 1813 r., Biblioteka Uniwersytecka im. J. Giedroycia w Białymstoku

3. Powszechna Deklaracja Praw Człowieka Zgromadzenia Ogólnego ONZ z 10 grudnia 1948 r., dostępna internet: http://libr.sejm.gov.pl/tek01/txt/onz/1948.html
4. Deklaracja Zgromadzenia Ogólnego ONZ o azylu terytorialnym z 14 grudnia 1967 r., dostępna internet: http://hrlibrary.umn.edu/instree/v4dta.htm
5. 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
6. Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej z dnia 7 grudnia 2000 r. Dz. U. UE z 2010 r. C 83 s. 2.
7. Rezolucja Zgromadzenia Parlamentarnego Rady Europy z 28 stycznia 2010 nr 1707 w sprawie detencji osób ubiegających się o azyl i nielegalnych imigrantów w Europie

IV. Orzeczenia polskich Trybunałów i Sądów

A. Orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego

1. Wyrok z dnia 28 maja 2002 r., P 10/01, Dz. U. z 2002 r. Nr 74, poz. 689
2. Wyrok z dnia 12 grudnia 2005 r., K 32/04, Dz. U. z 2005 r. Nr 250, poz. 2116
3. Wyrok z dnia 6 lipca 1999 roku, P 2/99, Dz. U. z 1999 r. Nr 61, poz. 680
4. Wyrok z dnia 25 lutego 1999 r., K 23/98, SIP LEX nr 36178
5. Wyrok z dnia 27 marca 2013 r., K 27/12, Dz. U. z 2013 r., poz. 448
6. Wyrok z dnia 7 listopada 2013 r., K 31/12, Dz. U. z 2013 r., poz. 1433
7. Wyrok z dnia 11 lutego 2014 r., P 24/12, SIP LEX nr 1427296

B. Orzeczenia Sądu Najwyższego

1. Wyrok z dnia 31 maja 1933 r., II K 285/33, OSN(K) 1933, nr 8, poz. 157
2. Wyrok z dnia 22 kwietnia 1970 r., III KR 45/70, OSNKW 1970, nr 11, poz. 150, SIP LEGALIS nr 42436
3. Wyrok z dnia 22 lutego 1978 r., I KR 12/78, OSPiKA 1979, nr 7, poz. 142, SIP LEGALIS nr 42494
4. Wyrok z dnia 24 czerwca 1993 r. III ARN 33/93, LEGALIS nr 28150
5. Postanowienie 7 sędziów SN z 18 stycznia 2005 r., WK 22/04, SIP LEGALIS nr 67742

C. Orzeczenia Naczelnego Sądu Administracyjnego

1. Wyrok z 11 czerwca 1981 r., SA 820/81, ONSA z 1981 r., z. 1, poz. 57,
2. Wyrok z 4 czerwca 1982 r., I SA 258/82, SIP LEGALIS nr 34718
3. Wyrok z 23 kwietnia 1998 r., I SA/Po 1782/97, SIP LEX nr 35472
4. Wyrok z 7 lipca 1999 r., V SA 1367/98, SIP LEX nr 49405
5. Wyrok z 21 grudnia 1999 r., V SA 2004/98, SIP LEX nr 49302

6. Wyrok z 7 lutego 2000 r., V SA 1486/99, SIP LEX nr 49286
7. Wyrok z 22 stycznia 2001 r., I SA/Ka 1821/99
8. Wyrok z 13 lutego 2001 r., IV SA 2617/98, SIP LEX nr 657263
9. Wyrok z 16 maja 2001 r., V SA 1964/00, SIP LEX nr 80637
10. Wyrok z 11 października 2001 r., V SA 538/01, SIP LEX nr 50120
11. Wyrok z 20 grudnia 2001 r., V SA 459/01, SIP LEX nr 84480
12. Wyrok z 26 czerwca 2002 r., V SA 2618/01, SIP LEX nr 149477
13. Wyrok z 7 lutego 2003 r., V SA 1093/02, SIP LEX nr 158839
14. Wyrok z 7 kwietnia 2003 r., V SA 2267/02, SIP LEX nr 158829
15. Wyrok z 22 lipca 2003 r., V SA 1903/02, SIP LEX nr 158841
16. Wyrok z 30 czerwca 2005 r., II OSK 554/05, SIP LEX nr 190312
17. Wyrok z 9 grudnia 2005 r., II OSK 310/05, SIP LEX nr 190891
18. Wyrok z 14 grudnia 2005 r., II OSK 1081/05, OSP 2006/6/66
19. Wyrok z 24 stycznia 2006 r., II OSK 50/05, SIP LEX nr 220815.
20. Wyrok z 6 marca 2006 r., II OSK 1224/05, SIP LEX nr 198295
21. Wyrok z 29 czerwca 2006 r., II OSK 89/06, SIP LEX nr 265703
22. Wyrok z 27 lutego 2007 r., I OSK 579/06, SIP LEX nr 341251
23. Wyrok z 29 sierpnia 2007 r., II OSK 1551/06, SIP LEX nr 364659
24. Wyrok z 11 października 2007, II OSK 1255/07, SIP LEX nr 400453.
25. Wyrok z 24 listopada 2008 r., II OSK 1344/07, ONSAiWSA 2010/3/46
26. Wyrok z 22 stycznia 2009 r., II OSK 42/08, SIP LEX nr 520915912
27. Wyrok z 21 maja 2009 r. II GSK 1045/08, SIP LEX nr 564200
28. Postanowienie z 21 lipca 2010 r., II GPP 3/2010, SP LexisNexis nr 2388241
29. Wyrok z 5 października 2011 r., I OSK 803/11, SIP LEX nr 1149437
30. Wyrok z 14 grudnia 2011 r., II OSK 1938/10, ONSAiWSA 2013/2/29
31. Wyrok z 16 lutego 2012 r., II GSK 217/11, SIP LEGALIS nr 473862
32. Wyrok z 18 lipca 2012 r., II FSK 17/2011, SP LexisNexis nr 3967409
33. Wyrok z 16 maja 2013 r., II OSK 73/12, SIP LEX nr 1327939
34. Wyrok z 30 października 2013 r., II OSK 1275/12, ONSAiWSA 2015/1/15
35. Wyrok z 24 czerwca 2014 r., I OSK 2877/12, SIP LEX nr 1518041
36. Wyrok z 30 września 2014 r., II OSK 708/13, SIP LEX nr 1572786
37. Wyrok z 14 listopada 2014 r., II OSK 1022/13, SIP LEX nr 1592108
38. Wyrok z 5 stycznia 2015 r., II OSK 1029/14, CBOSA
39. Postanowienie z 1 kwietnia 2015 r., II OZ 218/15, CBOSA
40. Postanowienie z 18 września 2015 r., II OZ 857/15, SIP LEX nr 1796415
41. Wyrok z 9 października 2015 r., I OW 110/15, SIP LEX nr 1815204
42. Wyrok z 5 stycznia 2016 r., II OSK 1027/14, CBOSA
43. Wyrok z 5 stycznia 2016 r., II OSK 1066/14, SIP LEGALIS nr 1453561
44. Wyrok z 12 stycznia 2016 r., II OSK 1030/14, SIP LEGALIS nr 1453540
45. Wyrok z 13 stycznia 2016 r., II OSK 1100/14, SIP LEGALIS nr 1453487
46. Wyrok z 25 stycznia 2017 r., II OSK 1136/16, SIP LEGALIS nr 1578577
47. Wyrok z 25 stycznia 2017 r., II OSK 990/16, SIP LEGALIS nr 1578576
48. Wyrok z 26 stycznia 2016 r., II OSK 1251/14, SIP LEGALIS nr 1469938

49. Wyrok z 2 lutego 2016 r., II OSK 1328/14, SIP LRGALIS nr 1453911
50. Wyrok z 9 lutego 2016 r., II OSK 1203/14, SIP LEGALIS nr 1408542
51. Wyrok z 9 lutego 2016 r., II OSK 1241/14, SIP LEGALIS nr 1408543
52. Wyrok z 9 lutego 2016 r., II OSK 1242/14, SIP LEGALIS nr 1408544
53. Wyrok z 9 lutego 2016 r., II OSK 1289/14, SIP LEGALIS nr 1408545
54. Wyrok z 9 lutego 2016 r., II OSK 1318/14, SIP LEGALIS nr 1408547
55. Wyrok z 17 lutego 2017 r., II OSK 1444/15, SIP LEGALIS nr 1605846
56. Wyrok z 18 lutego 2016 r., II OSK 1415/14, SIP LEGALIS nr 1510010
57. Wyrok z 19 lutego 2016 r., II OSK 1392/14, SIP LEGALIS nr 1454876
58. Wyrok z 1 marca 2016 r., II OSK 1640/14, SIP LEGALIS nr 1455010
59. Wyrok z 3 marca 2016 r., II OSK 1675/14, SIP LEGALIS nr 1455069
60. Wyrok z 4 marca 2016 r., II OSK 1700/14, SIP LEGALIS nr1455809
61. Wyrok z 17 marca 2016 r., II OSK 1196/15, SIP LEGALIS nr 1469754
62. Wyrok z 23 marca 2016 r., II OSK 478/15, SIP LEGALIS nr 1456070
63. Wyrok z 30 marca 2016 r., II OSK 1818/14, SIP LEGALIS nr 1469862
64. Wyrok z 6 kwietnia 2016 r., II OSK 1916/14, SIP LEGALIS nr 1455382
65. Wyrok z 7 kwietnia 2016 r., II OSK 1923/14, SIP LEGALIS nr 1510906
66. Wyrok z 7 kwietnia 2016 r., II OSK 1927/14, SIP LEGALIS nr 1510907
67. Wyrok z 12 kwietnia 2016 r., II OSK 2000/14,CBOSA
68. Wyrok z 12 kwietnia 2016 r., II OSK 2001/14, CBOSA,
69. Wyrok z 13 kwietnia 2016 r. II OSK 1935/14, CBOSA
70. Wyrok z 25 kwietnia 2016 r., II OSK 604/16, SIP LEGALIS nr 1470415
71. Wyrok z 13 maja 2016 r., II OSK 2155/14, SIP LEGALIS nr 1485536
72. Wyrok z 31 maja 2016 r., II OSK 2258/14, SIP LEGALIS nr 1485790
73. Wyrok z 31 maja 2016 r., II OSK 2259/14, SIP LEGALIS nr 1509379
74. Wyrok z 2 czerwca 2016 r., II OSK 2307/14, SIP LEGALIS nr 1485877
75. Wyrok z 7 czerwca 2016 r., II OSK 2153/15, SIP LEGALIS nr 1509587
76. Wyrok z 9 czerwca 2016 r., II OSK 2298/14, SIP LEGALIS nr 1485940
77. Wyrok z 9 czerwca 2016 r., II OSK 2385/14, SIP LEGALIS nr 1485941
78. Wyrok z 9 czerwca 2016 r., II OSK 2737/15, SIP LEGALIS nr 1485942
79. Wyrok z 30 czerwca 2016 r., II OSK 2595/14, SIP LEGALIS nr 1510992
80. Wyrok z 1 lipca 2016 r., II OSK 2049/15, CBOSA
81. Wyrok z 1 lipca 2016 r. II OSK 2652/14, CBOSA
82. Wyrok z 1 lipca 2016 r., II OSK 2660/14, CBOSA
83. Wyrok z 6 lipca 2016 r., II OSK 2634/14, SIP LEGALIS nr 1511402
84. Wyrok z 6 lipca 2016 r., II OSK 2788/14, SIP LEGALIS nr 1511413
85. Wyrok z 18 lipca 2016 r., II OSK 2682/14, SIP LEGALIS nr 1510485
86. Wyrok z 21 lipca 2016 r., II OSK 2997/14, SIP LEGALIS nr 1510577
87. Wyrok z 9 sierpnia 2016 r., II OSK 2574/14, SIP LEGALIS nr 1511851
88. Wyrok z 9 sierpnia 2016 r., II OSK 2908/14, SIP LEGALIS nr 1511852
89. Wyrok z 9 września 2016 r., II OSK 61/15, SIP LEGALIS nr 1534015
90. Wyrok z 9 września 2016 r., II OSK 3017/14, SIP LEGALIS nr 1534019
91. Wyrok z 9 września 2016 r., II OSK 538/15, SIP LEGALIS nr 1534017

92. Wyrok z 14 września 2016 r., II OSK 3120/14, SIP LEGALIS nr 1534147
93. Wyrok z 14 września 2016 r., II OSK 3147/14, SIP LEGALIS nr 1534158
94. Wyrok z 29 września 2016 r., II OSK 3188/14, SIP LEGALIS nr 1556587
95. Wyrok z 29 września 2016 r., II OSK 3193/14, SIP LEGALIS nr 1556596
96. Wyrok z 6 października 2016 r., II OSK 2628/14, SIP LEGALIS nr 1556532
97. Wyrok z 6 października 2016 r., II OSK 3268/14, SIP LEAGALIS nr 1576875
98. Wyrok z 18 października 2016 r., II OSK 3382/14, SIP LEGALIS nr 1553592
99. Wyrok z 19 października 2016 r., II OSK 2628/15, SIP LEGALIS nr 1553593
100. Wyrok z 9 listopada 2016 r., II OSK 262/15, SIP LEGALIS nr 1639855
101. Wyrok z 9 listopada 2016 r., II OSK 290/15, SIP LEGALIS nr 1577063
102. Wyrok z 10 listopada 2016 r., II OSK 321/15, SIP LEGALIS nr 1554602
103. Wyrok z 10 listopada 2016 r., II OSK 2025/16, SIP LEGALIS 1655980
104. Wyrok z 30 listopada 2016 r., II OSK 546/15, SIP LEGALIS nr 1555484
105. Wyrok z 1 grudnia 2016 r., II OSK 430/15, CBOSA
106. Wyrok z 1 grudnia 2016 r., II OSK 455/15, CBOSA
107. Wyrok z 14 grudnia 2016 r., II OSK 746/15, SIP LEGALIS nr 1639955
108. Wyrok z 15 grudnia 2016 r., II OSK 605/15, SIP LEGALIS nr 1577872
109. Wyrok z 15 grudnia 2016 r., II OSK 878/15, CBOSA
110. Wyrok z 15 grudnia 2016 r., II OSK 887/15, SIP LEGALIS nr 1577873
111. Wyrok z 15 grudnia 2016 r., II OSK 1251/16, SIP LEGALIS nr 1577857
112. Wyrok z 29 grudnia 2016 r., II OSK 750/15, SIP LEGALIS nr 1558771
113. Wyrok z 3 stycznia 2017 r., II OSK 783/15, SIP LEGALIS nr 1604556
114. Wyrok z 3 stycznia 2017 r., II OSK 809/15, SIP LEGALIS nr 1578203
115. Wyrok z 13 stycznia 2017 r., II OSK 1217/15, SIP LEGALIS nr 1578343
116. Wyrok z 24 stycznia 2017 r., II OSK 961/15, SIP LEGALIS nr 1578485
117. Wyrok z 25 stycznia 2017 r., II OSK 1077/15, SIP LEGALIS nr 1578594
118. Wyrok z 27 stycznia 2017 r., II OSK 1154/15, SIP LEGALIS nr 1604827
119. Wyrok z 14 lutego 2017 r., II OSK 1378/15, SIP LEGALIS nr 1605518
120. Wyrok z 15 lutego 2017 r., II OSK 1666/15, SIP LEGALIS nr 1605251
121. Wyrok z 17 lutego 2017 r., II OSK 80/16, SIP LEGALIS nr 1605847
122. Wyrok z 17 lutego 2017 r., II OSK 638/16, SIP LEGALIS nr 1605848
123. Wyrok z 22 lutego 2017 r., II OSK 1533/15, SIP LEGALIS nr 1606055
124. Wyrok z 28 lutego 2017 r., II OSK 1617/15, SIP LEGALIS nr 1611395
125. Wyrok z 21 marca 2017 r., II OSK 1775/15, SIP LEGALIS nr 1580602
126. Wyrok z 31 marca 2017 r., II OSK 1926/15, SIP LEGALIS nr 1637706
127. Wyrok z 5 kwietnia 2017 r., II OSK 2094/15, SIP LEGALIS nr 1637885
128. Wyrok z 23 maja 2017 r., II OSK 2242/15, SIP LEGALIS nr 1651990
129. Wyrok z 25 maja 2017 r., II OSK 1714/16, SIP LEGALIS nr 1627828
130. Wyrok z 25 maja 2017 r., II OSK 1826/16, SIP LEGALIS nr 1627827
131. Wyrok z 25 maja 2017 r., II OSK 2437/15, SIP LEGALIS nr 1652094
132. Wyrok z 26 maja 2017 r., II OSK 2250/16, SIP LEGALIS nr 1649281
133. Wyrok z 22 czerwca 2017 r., II OSK 2271/16, SIP LEGALIS nr 1652291
134. Wyrok z 22 czerwca 2017 r., II OSK 2358/15, SIP LEGALIS nr 1656154

135. Wyrok z 22 czerwca 2017 r., II OSK 2366/16, SIP LEGALIS nr 1649542
136. Wyrok z 22 czerwca 2017 r., II OSK 2695/15, SIP LEGALIS nr 1632738
137. Wyrok z 22 czerwca 2017 r., II OSK 3021/15, SIP LEGALIS nr 1652290
138. Wyrok z 4 lipca 2017 r., II OSK 546/16, SIP LEGALIS nr 1649360
139. Postanowienie z 12 lipca 2017 r., II OZ 724/17, SIP LEGALIS nr 1639029
140. Wyrok z 25 sierpnia 2017 r., II OSK 3033/15, SIP LEX 2376619
141. Wyrok z 11 stycznia 2019 r., I OSK 2060/18, SIP LEGALIS nr 1873710
142. Wyrok z 9 maja 2019 r., II FSK 1421/18, SIP LEGALIS nr 2196822
143. Postanowienie z 4 listopada 2019 r., II OSK 2470/19, SIP LEX nr 2734961

D. Orzeczenia wojewódzkich sądów administracyjnych

1. Wyrok WSA w Warszawie z 15 marca 2004 r., V SA 738/03, SIP LEX nr 736511
2. Wyrok WSA w Warszawie z 21 grudnia 2005 r., V SA/Wa 2383/05, SIP LEGALIS
nr 81514.
3. Wyrok WSA w Warszawie z 19 lipca 2006 r., V SA/Wa 153/06, SIP LEGALIS 81514, SIP LEGALIS nr 86888
4. Wyrok WSA w Warszawie z 29 stycznia 2008 r., V SA/Wa 2289/07, SIP LEX nr 483202
5. Wyrok WSA w Gorzowie Wlkp. z 27 maja 2008 r. I SA/Go 1156/07, SIP LEX nr 469670
6. Wyrok WSA w Warszawie z 23 lipca 2008 r., V SA/Wa 785/0899, SIP LEX nr 565995
7. Wyrok WSA w Krakowie z 31 października 2008 r., II SA/Kr 410/08, SIP LEX nr 499836
8. Wyrok WSA w Gdańsku z 24 marca 2009 r., I SA/Gd 599/08, SIP LEGALIS nr 212914,
9. Wyrok WSA w Lublinie z 14 maja 2009 r., III SA/Lu 71/09, SIP LEX nr 558761
10. Wyrok WSA w Rzeszowie z 3 marca 2010 r., II SA/Rz 983/09, SIP LEGALIS nr 261937
11. Wyrok WSA w Warszawie z 7 lipca 2011 r., V SA Wa 172/11, SIP LEX nr 1276499
12. Wyrok WSA w Warszawie z 13 lutego 2012 r., V SA/Wa 1720/11, SIP LEX nr 1276501
13. Wyrok WSA w Łodzi z 23 stycznia 2013 r., II SA/Łd 1019/12, SIP LEX nr 1270472
14. Wyrok WSA w Warszawie z 21 marca 2013 r., III SA/Wa 2877/12, SIP LEX nr 1365892
15. Wyrok WSA w Olsztynie z 10 września 2013 r., II SA Ol 462/13, SIP LEX nr 1370846

16. Wyrok WSA w Łodzi z 19 marca 2014 r., III SA/Łd 532/13, SIP LEX nr 1523026
17. Wyroki WSA w Szczecinie z 27 marca 2014 r., II SA/Sz 1472/13, SIP LEX nr 1474255
18. Wyrok WSA w Warszawie z 3 kwietnia 2014 r., IV SA/Wa 307/14, SIP LEX nr 1486443
19. Wyrok WSA w Lublinie z 4 września 2014 r., III SA/Lu 223/14, SIP LEX nr 1520582
20. Wyrok WSA we Wrocławiu z 19 maja 2015 r., III SA/Wr 47/15, SIP LEGALIS 1275962
21. Postanowienie WSA w Warszawie z 11 września 2015 r., IV SA/Wa 2422/15), SIP LEX nr 1804682
22. Wyrok WSA w Warszawie z 1 października 2015 r., IV SA/Wa 685/15, SIP LEX
    nr 1941194
23. Wyrok WSA w Gliwicach z 4 grudnia 2019 r., II SAB/Gl 75/19, SIP LEX nr 2761218

E. Uchwały Naczelnego Sądu Administracyjnego

1. Uchwała NSA z 15 grudnia 2004 r., FPS 2/04, ONSAiWSA 2005, nr 1, poz. 1
2. Uchwała NSA z 9 marca 2009 r., I FPS 4/08 ONSAiWSA 2009, nr 3, poz. 47
3. Uchwała NSA z 26 października 2009 r., I OPS 10/09, ONSAiWSA 2010

V. Orzeczenia TSUE i ETPC

A. Orzeczenia Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej

1. Wyrok z 20 lutego 2001 r., C-192/99
2. Wyrok z 2 marca 2010 r., C-135/8
3. Wyrok z 13 grudnia 2017 r., C-403/16
4. Wyrok z 14 września 2017 r. C-184/16
5. Wyrok z 5 czerwca 2018 r., C-673/16
6. Wyrok z 27 czerwca 2018 r., C-246/17
7. Wyrok z 5 lipca 2018 r., C-213/17
8. Wyrok z 13 września 2018 r., C-369/17
9. Wyrok z 4 października 2018 r., C-56/17
10. Wyrok z 23 stycznia 2019 r., C-661/17
11. Wyrok z 19 marca 2019 r., C-444/17
12. Wyrok z 19 marca 2019 r., C-163/17
13. Wyrok z 29 lipca 2019 r., C-556/17
14. Wyrok z 2 kwietnia 2020 r., sprawy połączone: C-715/17, C-718/17 i C-719/17

B. Orzeczenia Europejskiego Trybunału Praw Człowieka

1. Wyrok z 25 czerwca 1996 r., skarga 19776/92, Amuur p. Francji
2. Wyrok z 27 listopada 2003 r., skarga 45355/99 i 45357/99, Shamsa p. Polsce
3. Wyrok z 6 czerwca 2013 r., skarga nr 50094/10, M. E. p. Francji
4. Wyrok z 21 października 2014 r., skarga nr Sharifi i inni p. Włochom i Grecji
5. Wyrok z 15 września 2015 r., skarga nr 16483/12, Khlaifia i inni p. Włochom
6. Wyrok z 11 grudnia 2018 r., skarga nr 59793/17, M. A. i inni p. Litwie
7. Wyrok z 18 stycznia 2018 r., skarga nr 21417/17, I. K. p. Szwajcarii

Wykaz używanych skrótów

1.	ABW	-	Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego
2.	AW	-	Agencja Wywiadu
3.	EASO	-	Europejski Urząd Wsparcia w dziedzinie Azylu
4.	IOM	-	Międzynarodowa Organizacja ds. Migracji
5.	k.c.	-	Kodeks cywilny
6.	k.k.	-	Kodeks karny
7.	k.p.a.	-	Kodeks postępowania administracyjnego
8.	k.p.k.	-	Kodeks postępowania karnego
9.	k.p.o.w.	-	Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia
10.	k.w.	-	Kodeks wykroczeń
11.	KDA	-	Kodeks dobrej praktyki administracyjnej (Europejski Kodeks Dobrej Administracji)
12.	KGS	-	Kodeks Graniczny Schengen
13.	KPD	-	Konwencja o Prawach Dziecka
14.	KPP	-	Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej
15.	MO	-	Milicja Obywatelska
16.	MRG	-	Mały ruch graniczny
17.	MSW	-	Ministerstwo Spraw Wewnętrznych
18.	NSA	-	Naczelny Sąd Administracyjny
19.	ONSA	-	Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego
20.	ONSAiWSA	-	Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego i Wojewódzkich Sądów Administracyjnych
21.	ONZ	-	Organizacja Narodów Zjednoczonych
22.	OSNKW	-	Orzecznictwo Sądu Najwyższego – Izba Karna i Wojskowa
23.	OSPiKA	-	Orzecznictwo Sądów Polskich i Komisji Arbitrażowych
24.	p.p.s.a.	-	Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi
25.	p.u.s.a.	-	Prawo o ustroju sądów administracyjnych
26.	PIP	-	Państwowa Inspekcja Pracy
27.	SB	-	Służba Bezpieczeństwa
28.	SIP	-	System Informacji Prawnej
29.	SIS	-	System Informacji Schengen
30.	SN	-	Sąd Najwyższy
31.	TFUE	-	Traktat lizboński z 2007 r. o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej
32.	TK	-	Trybunał Konstytucyjny
33.	TSUE	-	Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej
34.	TUE	-	Traktat z Maastricht o Unii Europejskiej z dnia 7 lutego 1992 r.

35.	TWE	-	Traktat z Rzymu o ustanowieniu Wspólnoty Europejskiej z dnia 25 marca 1975 r.
36.	uCudz.	-	Ustawa o cudzoziemcach
37.	uSG	-	Ustawa o Straży Granicznej
38.	u.p.p.c.	-	Ustawa o skutkach powierzania wykonywania pracy cudzoziemcom przebywającym wbrew przepisom na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej
39.	u.p.z.	-	Ustawa o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy
40.	uCudzO	-	Ustawa o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej
41.	u.w.UE	-	Ustawa o zasadach i warunkach wjazdu i pobytu obywateli państw członkowskich Unii Europejskiej oraz członków ich rodzin na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej
42.	UdSC	-	Urząd do Spraw Cudzoziemców
43.	UE	-	Unia Europejska
44.	URiC	-	Urząd do Spraw Repatriacji i Cudzoziemców
45.	VIS	-	Wizowy System Informacyjny
46.	WOP	-	Wojska Ochrony Pogranicza
47.	WSA	-	Wojewódzki Sąd Administracyjny