

Karolina Muzyczka

Pojęcie cudzoziemca i jego status prawny w Rzeczypospolitej Polskiej

Niniejszy artykuł stanowi próbę uporządkowania wiedzy na temat problematyki dotyczącej zasad wjazdu, pobytu oraz wydalenia cudzoziemców przebywających na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, katalogu form udzielania ochrony cudzoziemcom na terytorium RP, które w polskim ustawodawstwie rozwijały się od dwudziestolecia międzywojennego. Pierwszym aktem regulującym sytuację cudzoziemców w Polsce było Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z 13 sierpnia 1926 roku o cudzoziemcach¹. Kolejne etapy obejmowały: wprowadzenie instytucji azylu w art. 75 Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej z 22 lipca 1952 roku², przystąpienie Polski w 1991 roku do Konwencji dotyczącej statusu uchodźców sporządzonej w Genewie w dniu 28 lipca 1951 roku³, Protokołu z 1967 roku⁴, aż do przyjęcia nowej ustawy z 13 czerwca 2003 roku o cudzoziemcach oraz odrębnej o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej⁵. Ustawy te wciąż są nowelizowane i w peł-

¹ Dz. U. z 1926 r., Nr 83, poz. 465 oraz Dz. U. z 1937 r., Nr 11, poz. 83 z późn. zm.

² Dz. U. 1952 r., Nr 33, poz. 232 z późn. zm.

³ Dz. U. z 1991 r., Nr 119, poz. 515 z późn. zm.

⁴ Dz. U. z 1991 r., Nr 119, poz. 517 z późn. zm.

⁵ T.j. Dz. U. z 2009 r., Nr 189 poz. 1472 z późn. zm.

ni odzwierciedlają ewolucję udzielania ochrony cudzoziemcom na europejskiej oraz międzynarodowej scenie, a także odwołują się do obowiązujących w państwach członkowskich przepisów w dziedzinie tworzenia wspólnych norm dotyczących opieki nad osobami poszukującymi ochrony w sposób humanitarny, gwarantujący pełne poszanowanie praw człowieka i jego godności osobistej. Autorka zastosowała metodę analizy dostępnych materiałów źródłowych oraz nowatorskich opracowań najważniejszych aktów prawnych podejmujących kwestie udzielenia ochrony w Polsce.

1. Pojęcie cudzoziemca w obowiązującym prawie

Kwestią wyjściową dla przedstawienia statusu prawnego cudzoziemców w świetle polskiego prawa administracyjnego istotne jest ustalenie zakresu podmiotowego pojęcia „cudzoziemiec”.

Termin „cudzoziemiec” jest pojęciem prawnym. Charakterystyczne jest, że w polskim prawie nie funkcjonuje jedno rozumienie tego pojęcia i na użytek szczególnych rozwiązań prawnych tworzone są terminy pokrewne⁶. Najistotniejsze znaczenie dla zrozumienia pojęcia cudzoziemiec ma jego definicja w art. 2 ustawy z dnia 13 czerwca 2003 roku o cudzoziemcach (tzw. u.o.c.), cudzoziemcem jest każdy kto nie posiada obywatelstwa polskiego⁷. W doktrynie definicji tej przyznaje się charakter uniwersalny. Stanowić ma ona swoiste *lex generalis* przy interpretacji pojęcia cudzoziemca użytego w innych aktach normatywnych, chyba że w sposób wyraźny wynika z nich przesłanka innego rozumienia tego pojęcia. Z powiązania pojęcia cudzoziemiec z instytucją obywatelstwa wynika, że powyższa definicja nadaje się do dekodowania pojęcia cudzoziemiec użytego w art. 37 ust. 2 oraz w art. 56 ustawy z dnia 2 kwietnia 1997 roku Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej⁸, co wynika z faktu posłużenia się nim

⁶ *Materialne prawo administracyjne – pojęcia i instytucje, zasady*, red. M. Stahl, Warszawa 2005, s. 114.

⁷ Tekst jedn. Dz. U. z 2011 r., Nr 131, poz. 764 z późn. zm.

⁸ Tekst jedn. Dz. U. z 1997 r., Nr 78, poz. 483 z późn. zm.

przez ustrojodawcę przy określaniu zakresu podmiotowego wolności praw i obowiązków człowieka i obywatela.

W prawie międzynarodowym istotne znaczenie odgrywa zasada efektywnego obywatela. Zgodnie z tą zasadą spośród kilku obywatelstw posiadanych przez cudzoziemca należy wybrać obywatelstwo państwa, z którym najbardziej jest związany, tzw. obywatelstwo efektywne, o czym świadczyć mogą m.in.: posiadanie miejsca stałego pobytu w tym państwie, ulokowanie w nim centrum swoich interesów życiowych, związki rodzinne, wykonywanie praw obywatelskich. Teoria efektywnego obywatelstwa pozostawia decyzję w zakresie wyboru obywatelstwa efektywnego w gestii organu państwa⁹. W tej kwestii Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 3 sierpnia 1999 roku stwierdził, że „za przesłankę decydującą o możliwości osiedlenia się cudzoziemca w Polsce uznaje się trwałość jego więzi prywatnych, rodzinnych i zawodowych na terenie Polski, możliwość legalnego zatrudnienia, perspektywy uzyskania mieszkania, poszanowanie lokalnego porządku prawnego. Jednakże z uwagi na fakt, że standardy te są wynikiem interpretacji prawa, postępowanie w zakresie wyczerpującego sprawdzenia faktów o nich decydujących musi być szczególnie staranne, poddające się kontroli sądu i rzetelne”¹⁰.

Obowiązujące prawo polskie rozstrzyga tę kwestię w inny sposób. W myśl art. 5 u.o.c. cudzoziemca będącego obywatelem dwóch lub więcej państw traktuje się jako obywatela tego państwa, którego dokument podróży stanowił podstawę wjazdu na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej.

W związku z członkostwem Polski w Unii Europejskiej odmiennie traktuje się cudzoziemców-obywateli Unii. Posiadanie obywatelstwa państwa członkowskiego determinuje status cudzoziemca w Polsce. W tej kwestii Europejski Trybunał Sprawiedliwości w orzeczeniu prejudycjalnym z 7 lipca 1992 roku stwierdził, że „w chwili gdy zainteresowany udokumentuje swoją przynależność do państwa

⁹ *Materialne prawo administracyjne...*, s. 115.

¹⁰ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 3 sierpnia 1999 r., sygn. V SA 230/99 niepublikowany.

członkowskiego inne państwo członkowskie nie ma prawa zakwestionowania tego statusu z uwagi na to, że osoba posiada obywatelstwo państwa trzeciego, które według ustawodawstwa państwa trzeciego przeważa nad obywatelstwem państwa członkowskiego”¹¹.

Odrębna, ale identyczna jak w u.o.c. definicja cudzoziemca została zawarta w art. 2 ust. 1 pkt 7 ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 roku o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy¹².

Normując aspekty podmiotowe niektórych stosunków prawnych, ustawodawca posługuje się niekiedy pojęciami w pewnym sensie pokrewnymi z terminem „cudzoziemiec”, do tego ostatniego jednak nie nawiązując. Wskazać można przykładowo pojęcie „osoba zagraniczna”, funkcjonujące na gruncie ustawy z dnia 2 lipca 2004 roku o swobodzie działalności gospodarczej¹³, czy też pojęcie „nie-rezydent” z ustawy z dnia 27 lipca 2002 roku prawo dewizowe.¹⁴ Na podstawie przykładowych ustaw ich rola w określeniu statusu prawnego cudzoziemców jest znacznie ograniczona. Opierając się na ich kryteriach, obejmują one swymi zakresami z jednej strony nie tylko cudzoziemców, z drugiej zaś nie wszystkich cudzoziemców w rozumieniu u.o.c.

2. Wjazd i pobyt cudzoziemców na terytorium RP

Problematyka dotycząca zasad i warunków wyjazdu i pobytu cudzoziemców na terytorium RP oraz opuszczenia przez nich naszego kraju uregulowana jest w kilku aktach prawnych. Podstawowe znaczenie mają tutaj ustawa o cudzoziemcach, której przepisy stanowią w tym zakresie *lex generalis*, ustawa z dnia 14 lipca 2006 roku o wjeździe na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, pobycie oraz wyjeździe z tego terytorium obywateli państw członkowskich Unii

¹¹ Wyrok Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości z dnia 7 lipca 1992 r., sprawa C-369/90.

¹² Tekst jedn. Dz. U., Nr 99, poz. 1001 z późn. zm.

¹³ Tekst jedn. Dz. U. z 2011 r., Nr 232, poz. 1378 z późn. zm.

¹⁴ Tekst jedn. Dz. U. z 2011 r., Nr 199, poz. 1175 z późn. zm.

Europejskiej i członków ich rodzin¹⁵ oraz ustawa z dnia 13 czerwca 2003 roku o udzieleniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej¹⁶. W tej kwestii również wypowiedział się Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 2 grudnia 1998 roku, gdy stwierdził: „Należy podkreślić, że żaden z przepisów [...] Paktów i Konwencji międzynarodowych oraz przepisów Konstytucji RP nie ustanawia prawa podmiotowego cudzoziemca do wjazdu na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej i prawa podmiotowego do pozostania na jej terytorium. W orzecznictwie Trybunału Praw Człowieka utrwalony jest pogląd, że regulacja spraw wyjazdu, pobytu i wydawania cudzoziemców jest sprawą Państwa-Strony Konwencji, z zastrzeżeniem jednakże przepisu art. 3 i art. 8 Konwencji. Przepis art. 8 ust. 1 Konwencji gwarantuje każdemu, a zatem także cudzoziemcowi, prawo do poszanowania swojego życia prywatnego i rodzinnego, swojego mieszkania i swojej korespondencji, zaś przepis ust. 2 zakazuje ingerencji władzy publicznej w korzystanie z tego prawa, z wyjątkiem przypadków przewidzianych przez prawo i koniecznych w demokratycznym państwie prawnym z uwagi na bezpieczeństwo państwowe, bezpieczeństwo publiczne lub dobrobyt gospodarczy kraju, ochronę porządku i zapobieganie przestępstwom, ochronę zdrowia i moralności lub ochronę praw i wolności innych osób”¹⁷.

Zasadnicze znaczenie dla określenia warunków przekroczenia przez cudzoziemców granicy RP oraz ich pobytu na terytorium naszego kraju mają art. 13 i 15 u.o.c. W myśl art. 13. ust. 1 u.o.c. cudzoziemiec może przekroczyć granicę i przebywać na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, jeżeli posiada:

- a) ważny dokument podróży¹⁸,

¹⁵ Tekst jedn. Dz. U. Nr 144, poz. 1043 z późn. zm.

¹⁶ Tekst jedn. Dz. U. z 2011 r. Nr 191, poz. 1133 z późn. zm.

¹⁷ Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 2 grudnia 1998 r. sygn. III RN 163/98, OSNA-PiUS 1999/19/600 wyroku tym są stosowane przepisy Europejskiej Konwencji Praw Człowieka i Podstawowych Wolności zw. Konwencją.

¹⁸ Dokument uznany przez właściwy organ Rzeczypospolitej Polskiej, uprawniający do przekroczenia granicy, wydany cudzoziemcowi przez organ państwa obcego, organ polski lub organizację międzynarodową albo podmiot upoważniony przez organ państwa obcego lub obcą władzę o charakterze państwowym. Dokumenty te pełnią również funkcję identyfikacyjną potwierdzającą tożsamość cudzoziemca. Dokument

- b) ważną wizę¹⁹ lub inny dokument uprawniający do wjazdu i pobytu na terytorium, jeżeli są wymagane,
- c) zezwolenie na wjazd do innego państwa lub zezwolenie na pobyt w innym państwie, jeżeli zezwolenia takie są wymagane w przypadku przejazdu tranzytem,
- d) środki niezbędne do pokrycia wjazdu na terytorium RP, przejazdu przez to terytorium, pobytu i wyjazdu z terytorium RP,
- e) wjazd na terytorium RP obywateli niektórych państw może zostać uzależniony od uiszczenia przez nich stosownej opłaty. Opłata stanowi dochód budżetu państwa (art. 13 ust. 3 u.o.c.).

W związku z powyższym, czy dokument podróży, który stanowi podstawę wjazdu i pobytu cudzoziemca w Polsce, musi być dokumentem ważnym? Wskazać należy, iż okres ważności jest wskazany w treści dokumentu przez cały czas trwania tego pobytu. Przyjąć

podróży stanowi podstawę wjazdu i pobytu cudzoziemca w Polsce przez cały czas trwania tego pobytu. Utrata ważności dokumentu podróży w Polsce nie stanowi znamion pobytu nielegalnego. Sposobem zapobiegania takim sytuacjom jest powiązanie kwestii udzielenia wizy z okresem ważności posiadanego przez cudzoziemca dokumentu podróży. Wiza wydana może być tylko wówczas, gdy okres ważności tego dokumentu przekracza co najmniej o trzy miesiące termin, w którym musi nastąpić wyjazd z terytorium RP. Dokumenty podróży dla cudzoziemców mogą wydawać organy polskie również cudzoziemcom, którzy utracili swoje dokumenty w podróży albo których dokumenty uległy zniszczeniu lub utraciły ważność. Uprawniają one do wielokrotnego (polskie dokumenty dla cudzoziemców) lub jednokrotnego (tymczasowe polskie dokumenty podróży dla cudzoziemców) przekroczenia granicy w okresie ich ważności. Wydają je wojewodowie, konsulowie, a także komendanci granicznych placówek kontrolnych Straży Granicznej, ponadto Prezes Urzędu do spraw Repatriacji i Cudzoziemców. Cudzoziemcom, którzy uzyskali status uchodźcy, wydaje się dokument podróży przewidziany w Konwencji genewskiej.

¹⁹ Wiza jest aktem administracyjnym uprawniającym do przekraczania granicy i pobytu na terytorium określonego państwa. Organami wydającymi wizy są: konsul, wojewoda, komendant granicznej placówki kontrolnej Straży Granicznej, minister właściwy do spraw zagranicznych oraz szef polskiego przedstawicielstwa dyplomatycznego. Dwa ostatnio wymienione organy wydają tylko wizy dyplomatyczne, służbowe, kurierskie i dyplomatyczne tranzytowe. Odmowne decyzje wizowe z wyjątkiem wiz wydawanych przez wojewodów są ostateczne. Wynikająca z przedstawionej wyżej legalnej definicji wizy, możliwość jej udzielenia przez organ inny niż polski, ma związek z instytucją tzw. „wizy schengenńskiej”. Z porozumień z Schengen wynika, że wiza wydawana cudzoziemcowi, obywatelowi państwa trzeciego przez organ którekolwiek państwa członkowskiego UE uprawnia go do pobytu na całym terytorium UE w okresie trzech miesięcy.

jednak nie można, iż w momencie utraty ważności dokumentu podróży pobyt w Polsce jego posiadacza nabiera znamion pobytu nielegalnego. Sposobem zapobiegania takim sytuacjom jest przede wszystkim powiązanie kwestii udzielenia wizy z okresem ważności posiadanego przez cudzoziemca dokumentu podróży w ten sposób, iż wiza wydana może być tylko wówczas, gdy okres ważności tego dokumentu przekracza co najmniej o trzy miesiące termin, w którym musi nastąpić wyjazd z terytorium RP²⁰.

W myśl art. 15 ust. 1 u.o.c. cudzoziemiec wjeżdżający na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej powinien:

1. uzasadnić cel i warunki planowanego pobytu,
2. posiadać oraz okazać na żądanie funkcjonariusza Straży Granicznej:
 - a) dokument potwierdzający posiadanie ubezpieczenia zdrowotnego w rozumieniu przepisów o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych lub posiadanie podróznego ubezpieczenia medycznego o minimalnej kwocie ubezpieczenia w wysokości 30 000 euro, ważnego przez okres planowanego pobytu cudzoziemca na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, pokrywającego wszelkie wydatki, które mogą wyniknąć podczas pobytu na tym terytorium w związku z koniecznością powrotu z powodów medycznych lub ze śmiercią, w którym ubezpieczyciel zobowiązuje się do pokrycia kosztów udzielonych ubezpieczonemu świadczeń zdrowotnych bezpośrednio na rzecz podmiotu udzielającego takich świadczeń, na podstawie wystawionego przez ten podmiot rachunku, w przypadku wjazdu na podstawie wizy krajowej,
 - b) wystarczające środki utrzymania na czas trwania planowanego pobytu oraz na powrót do państwa pochodzenia lub zamieszkania, lub na tranzyt do państwa trzeciego, które udzieli pozwolenia na wjazd, albo dokument potwierdzający możliwość uzyskania takich środków zgodnie z prawem,

²⁰ *Materialne prawo administracyjne...*, s. 120.

- c) zezwolenie na wjazd do innego państwa lub zezwolenie na pobyt w innym państwie, jeżeli zezwolenia takie są wymagane w przypadku przejazdu tranzytem.

W myśl art. 15 ust. 2 u.o.c. obowiązek okazania środków utrzymania lub dokumentów potwierdzających możliwość uzyskania takich środków zgodnie z prawem nie dotyczy cudzoziemców przekraczających granicę na podstawie:

- a) umów międzynarodowych, które przewidują zwolnienie cudzoziemca z obowiązku posiadania tych środków albo obowiązek pokrycia kosztów jego pobytu przez polskie organy państwowe lub instytucje publiczne,
- b) wizy w celu repatriacji,
- c) wizy Schengen lub wizy krajowej w celu wykonywania pracy,
- d) wizy w celu korzystania z ochrony czasowej,
- e) wizy w celu udziału w postępowaniu w sprawie o udzielenie azylu,
- f) karty pobytu,
- g) wizy w celu korzystania z uprawnień wynikających z posiadania Karty Polaka,
- h) w związku z niesieniem pomocy charytatywnej,
- i) w związku z uczestnictwem w akcji ratunkowej.

Kontroli dokumentów potwierdzających cel i warunki planowanego pobytu, środków utrzymania lub dokumentów dokonuje funkcjonariusz Straży Granicznej podczas przekraczania przez cudzoziemca granicy (art. 15 ust. 3 u.o.c).

Czy państwa członkowskie²¹ przyznają obywatelom Unii²² prawo wjazdu na ich terytorium z ważnym dokumentem tożsamości lub

²¹ Państwo członkowskie – państwo członkowskie Unii Europejskiej lub inne państwo, które stosuje rozporządzenie Rady (WE) nr 343/2003 z dnia 18 lutego 2003 r. ustanawiające kryteria i mechanizmy określania państwa Członkowskiego, które jest odpowiedzialne za rozpatrzenie wniosku o azyl złożonego w jednym z państw członkowskich przez obywatela kraju trzeciego (Dz. Urz. UE L 050 z 25.02.2003, s. 1; Dz. Urz. UE Polskie wydanie specjalne, rozdz. 19, t. 6, s. 109), zwane dalej „rozporządzeniem Rady (WE) nr 343/2003”.

²² Obywatelstwo Unii Europejskiej jest więzią prawną łączącą osobę fizyczną z Unią Europejską oraz dającą tej osobie określone prawa i nakładającą na nią określone obowiązki. Obywatelstwo jest zapisane w artykule 9. Traktatu o Unii

paszportem oraz przyznają prawo wjazdu na ich terytorium członkom rodziny, którzy nie są obywatelami jednego z państw członkowskich z ważnym paszportem? Członkowie rodziny, którzy nie są obywatelami państwa członkowskiego, są jedynie zobowiązani posiadać wizę wjazdową zgodnie z rozporządzeniem Rady WE Nr 539/2001 z dnia 15 marca 2001 roku wymieniającym państwa trzecie, których obywatele muszą posiadać wize podczas przekraczania granic zewnętrznych, oraz te, których obywatele są zwolnieni z tego wymogu²³. Do celów niniejszej dyrektywy posiadanie ważnej karty pobytowej²⁴ zwalnia takich członków rodziny z wymogu posiadania wize. Państwa członkowskie wydają wize nieodpłatnie, tak szybko jak to jest możliwe oraz na podstawie procedury przyspieszonej. Przyjmujące państwo członkowskie nie powinno wstawiać pieczęci wjazdowej i wyjazdowej w paszporcie członków rodziny, którzy nie są obywatelami jednego z państw członkowskich, pod warunkiem, że okażą kartę pobytową. Obywatel Unii lub członek rodziny, który nie jest obywatelem jednego z państw członkowskich, nie posiada niezbędnych dokumentów podróży lub, jeżeli jest to wymagane, nie-

Europejskiej (TUE), zgodnie z którym obywatelem Unii jest każda osoba mająca obywatelstwo państwa członkowskiego. Obywatelstwo ma charakter dodatkowy w stosunku do obywatelstwa krajowego i nie zastępuje go. Zakres kompetencji Unii jest mniejszy od kompetencji państw członkowskich, przez co możliwość nadawania przez nią praw jest ograniczona. Jednak zakres praw obywatelskich UE jest wbrew temu większy od praw w państwach członkowskich. Obejmuje on także prawa dotyczące życia międzypaństwowego w obrębie Unii. Mimo iż w artykule 20. Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE) jest mowa o tym, że obywatele podlegają obowiązkom przewidzianym w traktatach, prawo unijne składa się wyłącznie z praw i nie nakłada żadnych obowiązków. Żadnych powinności nie określiło także orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej (A. Szymański, *Obywatelstwo Unii Europejskiej*, Warszawa 2004, s. 90). Idea obywatelstwa europejskiego pojawiła się po raz pierwszy w 1947 r. (tamże, s. 11), ale wprowadzona w życie została dopiero traktatem z Maastricht. Obecny stan prawny obowiązuje od wejścia w życie traktatu lizbońskiego, tj. 1 grudnia 2009 r., wraz z którym Karta praw podstawowych UE nabrała mocy wiążącej.

²³ Dz. Urz. (WE) L 81 z 21.3.2001, s. 1.

²⁴ Dokument wydany cudzoziemcowi, który uzyskał zezwolenie na zamieszkanie na czas oznaczony, zezwolenie na osiedlenie się, zezwolenie na pobyt rezydenta długoterminowego Wspólnot Europejskich, status uchodźcy, ochronę uzupełniającą lub zgodę na pobyt tolerowany.

zbędnych wiz, to dane państwo członkowskie przed odesłaniem ich z powrotem zapewnia takim osobom wszelkie racjonalne możliwości uzyskania niezbędnych dokumentów lub przekazania ich w racjonalnym okresie albo potwierdzenia lub udowodnienia w inny sposób, że są objęci prawem swobodnego przemieszczenia się i pobytu. Państwa członkowskie mogą wymagać od zainteresowanych osób zgłoszenia swojej obecności na jego terytorium w racjonalnym i niekrępującym terminie. Niedopełnienie takiego wymogu przez zainteresowane osoby może podlegać proporcjonalnym i niedyskryminującym karom (art. 5 dyrektywy 2004/ 38/WE/ Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 29 kwietnia 2004 roku w sprawie prawa obywateli Unii członków i ich rodzin do swobodnego przemieszczania się i pobytu na terytorium państw członkowskich, zmieniającej rozporządzenie (EWG) nr 1612/68 i uchylająca dyrektywy 64/221/EWG, 68/360/EWG, 72/194/EWG, 73/148/EWG, 75/34/EWG, 75/35/EWG, 90/364/EWG, 90/365/EWG i 93/96/EWG)²⁵.

Posiadanie przez cudzoziemca środków na pokrycie kosztów wjazdu na terytorium RP, przejazdu, pobytu i wyjazdu z terytorium RP może być potwierdzone przez okazanie np. waluty polskiej, obcej, a także dokumentów umożliwiających uzyskanie m.in. środków płatniczych (art. 16 ust. 1 u.o.c.). Wartość środków pieniężnych oraz dokumenty potwierdzające ich posiadanie określone są w rozporządzeniu Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 29 września 2003 roku w sprawie wysokości środków finansowych, które powinien posiadać cudzoziemiec wjeżdżający na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, i dokumentów, które mogą potwierdzić posiadanie tych środków oraz cel przekroczenia granicy w oparciu m.in. o kryterium długości pobytu i wieku cudzoziemca, a także deklarowanego celu wyjazdu²⁶. Szczególnym sposobem potwierdzenia posiadania środków jest pokazanie oryginału zaproszenia, które mogą wystawić:

- a) obywatel polski zamieszkujący na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, a także obywatel państwa członkowskiego Unii Euro-

²⁵ Dz. Urz. Unii Europejskiej L. 158/77 z 30.04.2004 r.

²⁶ Tekst jedn. Dz. U. Nr 232, poz. 2341, z późn. zm.

pejskiej, państwa członkowskiego Europejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu (EFTA) – strony umowy o Europejskim Obszarze Gospodarczym lub Konfederacji Szwajcarskiej oraz członek jego rodziny zamieszkujący na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej i posiadający prawo pobytu lub prawo stałego pobytu na tym terytorium;

- b) cudzoziemiec przebywający bezpośrednio przed wystawieniem zaproszenia legalnie i nieprzerwanie przez okres co najmniej 5 lat na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej lub posiadający zezwolenie na osiedlenie się, lub zezwolenie na pobyt rezydenta długoterminowego WE;
- c) osoba prawna lub jednostka organizacyjna nieposiadająca osobowości prawnej, mająca siedzibę na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej – zwani dalej „zapraszającymi”.

Zaproszenie jest to zobowiązanie obywatela polskiego czy też legalnie przebywającego w Polsce od co najmniej 5 lat cudzoziemca do pokrycia wszelkich kosztów związanych z pobytem w Polsce określonego cudzoziemca²⁷. Zaproszenie podlega wpisowi do ewidencji zaproszeń prowadzonej przez wojewodę i jest ważne przez 12 miesięcy (art. 17 ust. 1 u.o.c.). Konsekwencją braku wymaganych środków lub posiadania ich w niewystarczającej ilości jest możliwość odmowy wjazdu na terytorium RP lub określenie czasu pobytu w Polsce odpowiednio do ilości posiadanych środków. Kompetencje w tych sprawach przysługują komendantowi granicznej placówki kontrolnej Straży Granicznej oraz wojewodzie²⁸.

W myśl art. 21a ust. 1 u.o.c. cudzoziemcowi, który nie spełnia warunków dotyczących wjazdu określonych w ustawie lub w art. 5 kodeksu granicznego Schengen²⁹, komendant placówki Straży Granicznej, po uzyskaniu zgody komendanta głównego Straży Granicznej, może zezwolić na wjazd na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej na okres pobytu nie dłuższy niż 15 dni, jeżeli wymagają tego względy

²⁷ *Materialne prawo administracyjne...*, s. 123.

²⁸ Tamże.

²⁹ Rozporządzenie (WE) nr 562/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 15 marca 2006 r., ustanawiające wspólnotowy kodeks zasad regulujących przepływ osób przez granice (kodeks graniczny Schengen).

humanitarne, interes Rzeczypospolitej Polskiej lub zobowiązania międzynarodowe. Do wydania zezwolenia i samego zezwolenia nie stosuje się przepisów ustawy z dnia 14 czerwca 1960 roku Kodeksu postępowania administracyjnego³⁰ (k.p.a.) oraz nie przysługuje skarga do sądu administracyjnego (art. 21a ust. 1 u.o.c.). O wydaniu zezwolenia komendant główny Straży Granicznej informuje szefa Urzędu do Spraw Cudzoziemców, a jeżeli dane cudzoziemca znajdują się w Systemie Informacyjnym Schengen do celów odmowy wjazdu, również właściwy organ innego państwa obszaru Schengen, które dokonało wpisu (art. 21a ust. 2 u.o.c.). Decyzję o odmowie wjazdu na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej wydaje komendant placówki Straży Granicznej. Od tej decyzji przysługuje odwołanie do komendanta głównego Straży Granicznej. Decyzjom nadaje się rygor natychmiastowej wykonalności (art. 23 ust. 1 u.o.c.)

3. Wydalenie cudzoziemców i zobowiązanie ich do opuszczenia terytorium Rzeczypospolitej Polskiej

Legalnie przebywający na terytorium RP cudzoziemiec może czerpać swoje uprawnienie do pobytu z przepisu prawa powszechnie obowiązującego lub z decyzji uprawnionego organu. W związku z tym, czy prawo wymaga istnienia takiego uprawnienia? Cudzoziemiec zobowiązany jest do dobrowolnego opuszczenia terytorium RP przed upływem terminów wynikających z przepisów u.o.c.³¹ Szczególne znaczenie w zakresie problematyki opuszczenia przez cudzoziemców terytorium RP mają te przypadki, w których następuje to wskutek wydania przez uprawniony organ aktu administracyjnego. Należy wymienić tu w pierwszej kolejności sytuacje, w których organ wyznacza cudzoziemcowi termin do opuszczenia terytorium RP w decyzji administracyjnej rozstrzygającej inną sprawę administracyjną, np. w przypadku decyzji o cofnięciu zezwolenia na osiedlenie się czy decyzji o pozbawieniu azylu, których obligatoryjnym elementem jest

³⁰ Tekst jedn. Dz. U. z 2011 r., Nr 186, poz. 1100 z późn. zm.

³¹ *Materialne prawo administracyjne...*, s. 127.

określenie terminu opuszczenia przez cudzoziemca terytorium RP. W pewnych przypadkach termin taki określany jest w decyzjach o odmowie udzielenia lub cofnięciu zezwolenia na zamieszkanie na czas oznaczony. Zasadniczą rolę w zakresie przymusowego opuszczenia terytorium RP pełnią decyzje o wydaleniu cudzoziemca. Decyzję wydaje komendant wojewódzki Policji, komendant powiatowy (miejski) Policji, komendant oddziału Straży Granicznej lub komendant granicznej placówki kontrolnej Straży Granicznej Warszawa Okęcie, natomiast organem odwoławczym jest wojewoda (art. 98 ust. 1 u.o.c.). W decyzji o wydaleniu określa się termin opuszczenia przez cudzoziemca terytorium Rzeczypospolitej Polskiej nie dłuższy niż 14 dni, z wyłączeniem przypadków, w których decyzja podlega przymusowemu wykonaniu na podstawie art. 95 (art. 90 u.o.c.). Akt administracyjny zobowiązuje cudzoziemca do opuszczenia terytorium RP w terminie 7 dni, jeżeli cudzoziemiec między innymi nie przebywa na terytorium RP bez wymaganego zezwolenia na wjazd i pobyt, nie posiada środków niezbędnych do pokrycia kosztów pobytu, a z okoliczności sprawy wynika, że cudzoziemiec dobrowolnie wykona ten obowiązek. Decyzja powoduje z mocy prawa unieważnienie wizy, cofnięcie zezwolenia na zamieszkanie na czas oznaczony oraz zezwolenia na pracę. Adresatem takiej decyzji nie może być np. uchodźca, azylant, małżonek obywatela polskiego albo cudzoziemca posiadającego zezwolenie na osiedlenie się lub pobyt rezydenta długoterminowego WE, przebywający na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej na podstawie wizy Schengen upoważniającej tylko do wjazdu i pobytu na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej lub zezwolenia na zamieszkanie na czas oznaczony oraz czasowo oddelegowany w celu świadczenia usług na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej przez pracodawcę mającego siedzibę na terytorium państwa członkowskiego Unii Europejskiej, państwa członkowskiego Europejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu (EFTA) – strony umowy o Europejskim Obszarze Gospodarczym lub Konfederacji Szwajcarskiej, uprawniony do przebywania i zatrudnienia na terytorium tego państwa (art. 97 u.o.c.). Decyzja o wydaleniu powoduje z mocy prawa unieważnienie zezwolenia na przekraczanie granicy w ramach małego ruchu granicznego (art. 90 u.o.c.). Organ, o którym mowa wyżej, odnotowuje

wydanie decyzji o zobowiązaniu cudzoziemca do opuszczenia terytorium Rzeczypospolitej Polskiej w dokumencie podróży cudzoziemca oraz niezwłocznie informuje o jej wydaniu właściwego miejscowo wojewodę (art. 98 ust. 2 u.o.c.). Komendant placówki Straży Granicznej odnotowuje w rejestrze spraw dotyczących zobowiązania do opuszczenia terytorium Rzeczypospolitej Polskiej datę opuszczenia przez cudzoziemca tego terytorium lub informuje o tym niezwłocznie organ, który wydał decyzję o zobowiązaniu cudzoziemca do opuszczenia terytorium Rzeczypospolitej Polskiej (art. 98. ust. 6 u.o.c.).

W myśl art. 88. ust. 1 u.o.c. cudzoziemcowi wydaje się decyzję o wydaleniu z terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, jeżeli:

1. przebywa na tym terytorium bez ważnej wizy, jeżeli jest wymagana, lub innego ważnego dokumentu uprawniającego do wjazdu i pobytu na tym terytorium;
2. wykonywał pracę niezgodnie z ustawą z dnia 20 kwietnia 2004 roku o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy albo podjął działalność gospodarczą niezgodnie z przepisami obowiązującymi w tym zakresie w Rzeczypospolitej Polskiej;
3. nie posiada środków finansowych niezbędnych do pokrycia kosztów pobytu na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej i nie może wskazać wiarygodnych źródeł ich uzyskania;
4. jego dane znajdują się w Systemie Informacyjnym Schengen do celów odmowy wjazdu, jeżeli cudzoziemiec przebywa na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej w ruchu bezwizowym lub na podstawie wizy Schengen, z wyłączeniem wizy upoważniającej tylko do wjazdu i pobytu na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej;
5. jego dalszy pobyt stanowiłby zagrożenie dla obronności lub bezpieczeństwa państwa lub ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego albo naruszałby interes Rzeczypospolitej Polskiej;
6. zakończył odbywanie kary pozbawienia wolności orzeczonej w Rzeczypospolitej Polskiej za umyślne przestępstwo lub przestępstwo skarbowe.

Decyzja o wydaleniu cudzoziemca małoletniego do kraju jego pochodzenia lub do innego państwa jest wykonywana tylko wtedy, gdy małoletni będzie miał tam zapewnioną opiekę rodziców, innych osób

pełnoletnich lub instytucji opiekuńczych, zgodnie ze standardami określonymi przez Konwencję o prawach dziecka, przyjętą przez Zgromadzenie Ogólne Narodów Zjednoczonych z dnia 20 listopada 1989 roku³². Cudzoziemca małoletniego można wydalić tylko pod opieką przedstawiciela ustawowego, chyba że decyzja o wydaleniu jest wykonywana w taki sposób, że małoletniego przekazuje się przedstawicielowi ustawowemu albo przedstawicielowi właściwych władz państwa, do którego następuje wydalenie (art. 94 ust. 1 i nast. u.o.c.).

Obowiązek doprowadzenia cudzoziemca do granicy wykonuje komendant oddziału Straży Granicznej właściwy ze względu na miejsce pobytu cudzoziemca, natomiast do portu lotniczego albo morskiego państwa, do którego następuje wydalenie, wykonuje komendant główny Straży Granicznej lub komendant oddziału Straży Granicznej właściwy ze względu na miejsce, w którym cudzoziemiec przekracza granicę. Komendant placówki Straży Granicznej odnotowuje w rejestrze spraw dotyczących wydalenia z Rzeczypospolitej Polskiej datę opuszczenia przez cudzoziemca tego terytorium lub informuje o tym niezwłocznie wojewodę, który wydał decyzję o wydaleniu (art. 95 u.o.c.). Do cudzoziemców oraz członków ich rodzin posiadających uprawnienie do wykonywania pracy na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej na zasadach określonych w aktach prawnych wydanych przez organy powołane na mocy Układu ustanawiającego stowarzyszenie między Europejską Wspólnotą Gospodarczą a Turcją, podpisanego w Ankarze dnia 12 września 1963 r., nie stosuje się przepisów art. 88, 90, 91, 95 i art. 97–99. W zakresie uregulowanym w tych przepisach stosuje się przepisy rozdziału 5 ustawy z dnia 14 lipca 2006 roku o wjeździe na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, pobycie oraz wyjeździe z tego terytorium obywateli państw członkowskich Unii Europejskiej i członków ich rodzin (art. 99a u.o.c.)³³.

W myśl art. 101 ust. 1 u.o.c. cudzoziemiec, wobec którego zachodzą okoliczności uzasadniające wydanie decyzji o wydaleniu, albo który uchyla się od wykonania obowiązków określonych w decyzji o wy-

³² Tekst jedn. Dz. U. z 2000 r., Nr 2, poz. 11 z późn. zm.

³³ Tekst jedn. Dz. U. z 2008 r., Nr 216, poz. 1367 z późn. zm.

daleniu, może być zatrzymany na okres nie dłuższy niż 48 godzin. Zatrzymanie cudzoziemca dokonuje Straż Graniczna lub Policja i niezwłocznie pobiera odciski jego linii papilarnych. W przypadku zaistnienia przeszkody uniemożliwiającej doprowadzenie cudzoziemca do strzeżonego ośrodka albo aresztu w celu wydalenia lub przyjęcie go cudzoziemiec może być umieszczony w wydzielonym pomieszczeniu Straży Granicznej lub Policji przeznaczonym dla osób zatrzymanych, do czasu usunięcia tej przeszkody (art. 101 ust. 4 u.o.c.).

Organ, który zatrzymał małoletniego cudzoziemca przebywającego na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej bez opieki, może wystąpić do sądu właściwego ze względu na miejsce zatrzymania małoletniego z wnioskiem o umieszczenie go w placówce opiekuńczo-wychowawczej. Koszty związane z umieszczeniem i pobytem małoletniego cudzoziemca w placówce opiekuńczo-wychowawczej są finansowane z budżetu państwa z części, której dysponentem jest minister właściwy do spraw wewnętrznych, ze środków będących w dyspozycji komendanta głównego Straży Granicznej lub komendanta głównego Policji (art. 101a ust. 1 u.o.c.).

Cudzoziemca przyjmowanego do strzeżonego ośrodka lub aresztu w celu wydalenia należy pouczyć, w zrozumiałym dla niego języku, o przysługujących mu prawach i obowiązkach oraz zapoznać go z przepisami regulującymi pobyt w strzeżonym ośrodku lub areszcie w celu wydalenia (art. 112 u.o.c.).

4. Ochrona cudzoziemców na terytorium RP

Ochrona cudzoziemców na terytorium RP ma swoje uzasadnienie głównie w normach moralnych oraz względach humanitaryzmu i ochrony praw człowieka. Potrzeba udzielenia pomocy w zakresie ochrony praw i wolności skłania zarówno społeczność międzynarodową, jak i poszczególne państwa do kształtowania skutecznych i adekwatnych do zagrożeń rozwiązań w zakresie form i sposobów udzielenia takiej pomocy i ochrony. Polskie rozwiązania w tym zakresie nie odbiegają od demokratycznych standardów i są przykła-

dem często spotykanego w innych krajach regulowania problematyki form i sposobów udzielenia cudzoziemcom ochrony zarówno przez normy aktów prawa krajowego, jak i międzynarodowego. Trzon regulacji w tym zakresie stanowi ustawa z dnia 13 czerwca 2003 roku o udzieleniu cudzoziemcom ochrony na terytorium RP³⁴, która w art. 3 ust. 1 na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej cudzoziemcowi udziela ochrony przez:

- 1) nadanie statusu uchodźcy;
 - 1a) udzielenie ochrony uzupełniającej;
- 2) udzielenie azylu;
- 3) udzielenie zgody na pobyt tolerowany;
- 4) udzielenie ochrony czasowej.

Zgodnie z art. 56 ust. 2 Konstytucji RP cudzoziemcowi, który w RP poszukuje ochrony przed prześladowaniem, może być przyznany status uchodźcy zgodnie z wiążącymi RP umowami międzynarodowymi. Zasadnicze znaczenie w tym zakresie mają postanowienia Konwencji dotyczącej statutu uchodźców sporządzonej w Genewie dnia 28 lipca 1951 roku³⁵ oraz protokołu dotyczącego statusu uchodźców sporządzonego w Nowym Jorku dnia 31 stycznia 1967 roku³⁶. W sprawach o nadanie statutu uchodźcy znajdują zastosowanie przepisy prawa międzynarodowego, jak i krajowego. Zasadniczo te pierwsze prowadzą się głównie do określenia materialno-prawnych przesłanek nadania statutu uchodźcy, natomiast prawo wewnętrzne reguluje procedurę nadania tego statusu. Zgodnie z art. 1a konwencji genewskiej uchodźcą jest osoba, która na skutek uzasadnionej obawy przed prześladowaniem z powodu swojej rasy, religii, narodowości, przynależności do określonej grupy społecznej lub z powodu przekonań politycznych przebywa poza granicami państwa, którego jest obywatelem, i nie może lub nie chce z powodu tych obaw skorzystać z ochrony tego państwa, albo która nie ma żądanego obywatelstwa i znajdując się poza państwem swego dawnego stałego miejsca zamieszkania nie może lub nie chce z powodu tych obaw wrócić do tego

³⁴ Tekst jedn. Dz.U. z 2006 r., Nr 234, poz. 1694 z późn. zm.

³⁵ Tekst jedn. Dz. U. z 1991 r., Nr 119, poz. 515 i 516 z późn. zm.

³⁶ Tekst jedn. Dz. U. z 1991 r., Nr 119, poz. 517 i 518 z późn. zm.

państwa³⁷. W tej kwestii wypowiedział się również Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 26 sierpnia 1999 roku, w którym stwierdził, że „prawo cudzoziemca do nadania statusu uchodźcy zgodnie z wiążącymi Polskę umowami międzynarodowymi zostało stwierdzone w art. 52 ust. 2 Konstytucji RP. Nie ulega wątpliwości, że charakter wiążącej umowy międzynarodowej ma Konwencja Genewska dotycząca statusu uchodźcy. Prawo do przyznania statusu uchodźcy w takim zakresie w jakim przyznaje je Konwencja Genewska, nabiera zatem charakteru uprawnienia konstytucyjnego, które podlegać może ograniczeniu tylko na podstawie ustawy i wyłącznie z przyczyn podanych w art. 31 Konstytucji RP.”³⁸.

W przeciwieństwie do nadania statusu uchodźcy, którego obowiązek wynika z wiążących RP umów międzynarodowych, zasady udzielenia azylu³⁹ na terytorium RP określone są wyłącznie

³⁷ *Materialne prawo administracyjne...*, s. 131.

³⁸ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 26 sierpnia 1999 r. sygn. akt SA 708/99, OSP 2000/9/134.

³⁹ Termin „azyl” najczęściej stosowany jest w odniesieniu do azylu politycznego, to jest opieki prawnej, jakiej udziela obcokrajowcowi (azylantowi) państwo, na terytorium którego się znalazł. Tym samym udziela mu schronienia przed ścigającymi go organami z państwa jego pochodzenia, zwykle tym samym uznając, że jest niesłusznie prześladowany (najczęściej ze względów politycznych). Społeczność międzynarodowa powszechnie akceptuje instytucję azylu terytorialnego, czyli udzielenia na terytorium jakiegoś państwa schronienia cudzoziemcowi prześladowanemu ze względów politycznych w państwie jego pochodzenia. Kwestia ta nie doczekała się jednak jednolitego uregulowania w powszechnym prawie międzynarodowym, w związku z czym państwa regulują ją indywidualnie w swym prawie wewnętrznym, czyniąc to często w odmienny sposób. Ustanowienie instytucji azylu terytorialnego w porządku prawnym danego państwa nie obliguje go do przyznawania azylu każdej wnoszącej o to osobie – jest to zawsze akt dyskrecyjny danego państwa, uzależniony od spełnienia przewidzianych prawem przesłanek i woli właściwego organu państwowego. Polityka państw w zakresie przyznawania azylu terytorialnego jest różna, gdyż dla niektórych państw liczba osób ubiegających się o azyl może stanowić problem. Kontrowersyjną instytucją, nieuznaną w ramach powszechnego prawa międzynarodowego, jest tzw. azyl dyplomatyczny, polegający na udzieleniu osobie ściganej w danym kraju schronienia na terenie placówki dyplomatycznej innego państwa. Aktualnie instytucja ta stosowana jest przez państwa Ameryki Łacińskiej. Przewiduje ją konwencja z Caracas z 28 marca 1954 roku, zgodnie z którą instytucja ta powinna znajdować zastosowanie tylko wobec osób ściganych z powodów politycznych lub sprawców przestępstw politycznych, w sytuacjach nie cierpiących zwłoki (art. 1 i 3 konwencji). Większość państw przyjmuje,

w prawie krajowym. Jest to zgodne z powszechnie uznanymi poglądami formułowanymi przez przedstawicieli doktryny prawa międzynarodowego uznającymi azyl za instytucję prawa krajowego i upatrującymi prawo do jego udzielenia w zasadzie suwerenności państwa i zwierzchnictwa, jakie ono sprawuje na swoim terytorium. Udzielenie cudzoziemcowi azylu na terytorium RP może nastąpić tylko na jego wniosek i tylko gdy jest to niezbędne dla zapewnienia mu ochrony oraz gdy przemawia za tym ważny interes RP. Rodzi się tu pytanie, czy mimo kategoriycznego określenia skutków stwierdzenia okoliczności udzielenia azylu ustawa dopuszcza tutaj wyjątki? Zamknięty katalog tych przypadków zawiera art. 33 ust. 1 u.o.c., z którego wynika, iż ustawodawca uwzględnił zarówno szczególne okoliczności leżące po stronie cudzoziemca, jak i interes RP w udzieleniu, w wyjątkowych przypadkach i za zgodą Prezesa Urzędu do spraw Repatriacji i Cudzoziemców, zwanego dalej Prezesem, wydanie wizego pobytowego cudzoziemcowi, po którego stronie okoliczności te wystąpiły. Cudzoziemcowi, któremu udzielono azylu, wydaje się zezwolenie na osiedlenie. Cudzoziemca można pozbawić azylu, gdy ustały przyczyny, dla których udzielono azylu, lub stwierdzono prowadzenie przez cudzoziemca działalności skierowanej przeciwko obronności, bezpieczeństwu państwa lub porządkowi publicznemu⁴⁰.

Istotą instytucji pobytu tolerowanego jest tworzenie możliwości legalnego pobytu w Polsce cudzoziemcom, wobec których z przyczyn określonych przez ustawodawcę niedopuszczalne jest wydanie lub wykonanie decyzji o wydaniu⁴¹. Cudzoziemcowi można udzielić zgody na pobyt tolerowany na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej,

że stosowania tej instytucji nie da się pogodzić z prawidłowym wykonywaniem zadań misji dyplomatycznej, choć z drugiej strony nie może być to podstawą do naruszenia nietykalności pomieszczeń misji przez funkcjonariuszy państwa przyjmującego. Jeszcze bardziej kontrowersyjne jest udzielenie azylu dyplomatycznego w pomieszczeniach placówek konsularnych, w bazach wojskowych czy na pokładzie okrętów wojennych (J. Białocerkiewicz, *Prawo międzynarodowe publiczne: zarys wykładu*, Toruń 2007, s. 245–250).

⁴⁰ *Materialne prawo administracyjne...*, s. 132.

⁴¹ Tamże, s. 133.

jeżeli jego wydalenie mogłoby nastąpić jedynie do kraju, do którego wydanie cudzoziemca jest niedopuszczalne na podstawie orzeczenia sądu o niedopuszczalności wydania cudzoziemca albo na podstawie rozstrzygnięcia Ministra Sprawiedliwości o odmowie jego wydania, uwzględniając przyczynę, z powodu której odmówiono wydania cudzoziemca, oraz interes Rzeczypospolitej Polskiej (art. 97 ust. 2 ustawy o udzieleniu cudzoziemcom ochrony na terytorium RP).

Istotą instytucji ochrony czasowej cudzoziemców na terytorium RP jest umożliwienie udzielenia pomocy i opieki większej liczbie cudzoziemców bez konieczności indywidualnego rozstrzygnięcia w formie decyzji o uprawnieniu do korzystania z niej w stosunku do każdego z nich. Zakres podmiotowy ochrony czasowej obejmuje cudzoziemców, którzy opuścili swój kraj pochodzenia z powodu obcej inwazji, wojny, wojny domowej, konfliktów etnicznych lub rażących naruszeń praw człowieka. Ochrony czasowej udziela się do chwili, gdy możliwy stanie się powrót cudzoziemców do uprzedniego miejsca ich zamieszkania, jednakże nie dłużej niż na okres roku. Jeżeli po upływie roku nie ustaną przeszkody do bezpiecznego powrotu cudzoziemców do uprzedniego miejsca ich zamieszkania, okres ochrony czasowej przedłuża się o dalsze 6 miesięcy, jednak nie więcej niż dwa razy (art. 106 ustawy o udzieleniu cudzoziemcom ochrony na terytorium RP).

Podstawą pobytu w Polsce cudzoziemców korzystających z ochrony czasowej może być wiza lub zezwolenie na zamieszkanie na czas oznaczony. Świadczenia udzielane cudzoziemcom korzystającym z ochrony czasowej mogą swym zakresem obejmować np. zakwaterowanie, wyżywienie, opiekę medyczną oraz zaspakajanie innych podstawowych potrzeb bytowych⁴².

Wiek XXI to czas postępującej globalizacji, integracji międzynarodowej, to czas otwierających się granic i w konsekwencji silnych ruchów migracyjnych. Turystyka i emigracja zarobkowa są współcześnie jednymi z najczęstszych przyczyn przenoszenia się osób do nowego kraju. Z drugiej strony – wciąż żywe są konflikty etniczne i narodowe, które zmuszają tysiące ludzi do uciekania z miejsca

⁴² M. Stahl, dz. cyt., s. 134.

zamieszkania i szukania schronienia za granicą. Wszystko to powoduje, że regulacja prawna statusu cudzoziemców nabiera dziś szczególnej wagi.

Karolina Muzyczka

An alien and legal status in the Republic of Poland

An alien is a person who does not have Polish citizenship. If you stayed on Polish territory, is protected by law, just as a Polish citizen. On 1 May 2004, Poland has become a European Union member states. Polish border on the Bug became the eastern border of the European Communities, and in a broader geographical and geopolitical plan a whole continent, our country occupies a central position. It is therefore likely that Poland has a much greater extent start to act as a transit country in Europe. Poles are aware of the opportunities and threats arising from this situation. On one hand, is expected to shift to the Polish foreign investment from the present EU countries, on the other hand, the forecasts point to a phenomenon of increasing number of Polish immigrants. Assuming a responsible role, related to personal and goods at the border, Poland is open to visitors from around the world. The hospitality we are proud of the Poles, is reflected in the rules governing residence of foreign nationals on Polish territory. They allow you to cross the border every foreigner, regardless of origin, religion, social or political views.

Karolina Muzyczka

Pojęcie cudzoziemca i jego status prawny w Rzeczypospolitej Polskiej

Niniejszy artykuł stanowi próbę uporządkowania wiedzy na temat problematyki dotyczącej zasad wjazdu, pobytu oraz wydalenia cudzoziemców przebywających na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, katalogu form udzielania ochrony cudzoziemcom na terytorium RP, które w polskim ustawodawstwie rozwijały się od dwudziestolecia międzywojennego. Pierwszym aktem regulującym sytuację cudzoziemców w Polsce było Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z 13 sierpnia 1926 roku o cudzoziemcach¹. Kolejne etapy obejmowały: wprowadzenie instytucji azylu w art. 75 Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej z 22 lipca 1952 roku², przystąpienie Polski w 1991 roku do Konwencji dotyczącej statusu uchodźców sporządzonej w Genewie w dniu 28 lipca 1951 roku³, Protokołu z 1967 roku⁴, aż do przyjęcia nowej ustawy z 13 czerwca 2003 roku o cudzoziemcach oraz odrębnej o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej⁵. Ustawy te wciąż są nowelizowane i w peł-

¹ Dz. U. z 1926 r., Nr 83, poz. 465 oraz Dz. U. z 1937 r., Nr 11, poz. 83 z późn. zm.

² Dz. U. 1952 r., Nr 33, poz. 232 z późn. zm.

³ Dz. U. z 1991 r., Nr 119, poz. 515 z późn. zm.

⁴ Dz. U. z 1991 r., Nr 119, poz. 517 z późn. zm.

⁵ T.j. Dz. U. z 2009 r., Nr 189 poz. 1472 z późn. zm.

ni odzwierciedlają ewolucję udzielania ochrony cudzoziemcom na europejskiej oraz międzynarodowej scenie, a także odwołują się do obowiązujących w państwach członkowskich przepisów w dziedzinie tworzenia wspólnych norm dotyczących opieki nad osobami poszukującymi ochrony w sposób humanitarny, gwarantujący pełne poszanowanie praw człowieka i jego godności osobistej. Autorka zastosowała metodę analizy dostępnych materiałów źródłowych oraz nowatorskich opracowań najważniejszych aktów prawnych podejmujących kwestie udzielenia ochrony w Polsce.

1. Pojęcie cudzoziemca w obowiązującym prawie

Kwestią wyjściową dla przedstawienia statusu prawnego cudzoziemców w świetle polskiego prawa administracyjnego istotne jest ustalenie zakresu podmiotowego pojęcia „cudzoziemiec”.

Termin „cudzoziemiec” jest pojęciem prawnym. Charakterystyczne jest, że w polskim prawie nie funkcjonuje jedno rozumienie tego pojęcia i na użytek szczególnych rozwiązań prawnych tworzone są terminy pokrewne⁶. Najistotniejsze znaczenie dla zrozumienia pojęcia cudzoziemiec ma jego definicja w art. 2 ustawy z dnia 13 czerwca 2003 roku o cudzoziemcach (tzw. u.o.c.), cudzoziemcem jest każdy kto nie posiada obywatelstwa polskiego⁷. W doktrynie definicji tej przyznaje się charakter uniwersalny. Stanowić ma ona swoiste *lex generalis* przy interpretacji pojęcia cudzoziemca użytego w innych aktach normatywnych, chyba że w sposób wyraźny wynika z nich przesłanka innego rozumienia tego pojęcia. Z powiązania pojęcia cudzoziemiec z instytucją obywatelstwa wynika, że powyższa definicja nadaje się do dekodowania pojęcia cudzoziemiec użytego w art. 37 ust. 2 oraz w art. 56 ustawy z dnia 2 kwietnia 1997 roku Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej⁸, co wynika z faktu posłużenia się nim

⁶ *Materialne prawo administracyjne – pojęcia i instytucje, zasady*, red. M. Stahl, Warszawa 2005, s. 114.

⁷ Tekst jedn. Dz. U. z 2011 r., Nr 131, poz. 764 z późn. zm.

⁸ Tekst jedn. Dz. U. z 1997 r., Nr 78, poz. 483 z późn. zm.

przez ustrojodawcę przy określaniu zakresu podmiotowego wolności praw i obowiązków człowieka i obywatela.

W prawie międzynarodowym istotne znaczenie odgrywa zasada efektywnego obywatela. Zgodnie z tą zasadą spośród kilku obywatelstw posiadanych przez cudzoziemca należy wybrać obywatelstwo państwa, z którym najbardziej jest związany, tzw. obywatelstwo efektywne, o czym świadczyć mogą m.in.: posiadanie miejsca stałego pobytu w tym państwie, ulokowanie w nim centrum swoich interesów życiowych, związki rodzinne, wykonywanie praw obywatelskich. Teoria efektywnego obywatelstwa pozostawia decyzję w zakresie wyboru obywatelstwa efektywnego w gestii organu państwa⁹. W tej kwestii Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 3 sierpnia 1999 roku stwierdził, że „za przesłankę decydującą o możliwości osiedlenia się cudzoziemca w Polsce uznaje się trwałość jego więzi prywatnych, rodzinnych i zawodowych na terenie Polski, możliwość legalnego zatrudnienia, perspektywy uzyskania mieszkania, poszanowanie lokalnego porządku prawnego. Jednakże z uwagi na fakt, że standardy te są wynikiem interpretacji prawa, postępowanie w zakresie wyczerpującego sprawdzenia faktów o nich decydujących musi być szczególnie staranne, poddające się kontroli sądu i rzetelne”¹⁰.

Obowiązujące prawo polskie rozstrzyga tę kwestię w inny sposób. W myśl art. 5 u.o.c. cudzoziemca będącego obywatelem dwóch lub więcej państw traktuje się jako obywatela tego państwa, którego dokument podróży stanowił podstawę wjazdu na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej.

W związku z członkostwem Polski w Unii Europejskiej odmiennie traktuje się cudzoziemców-obywateli Unii. Posiadanie obywatelstwa państwa członkowskiego determinuje status cudzoziemca w Polsce. W tej kwestii Europejski Trybunał Sprawiedliwości w orzeczeniu prejudycjalnym z 7 lipca 1992 roku stwierdził, że „w chwili gdy zainteresowany udokumentuje swoją przynależność do państwa

⁹ *Materialne prawo administracyjne...*, s. 115.

¹⁰ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 3 sierpnia 1999 r., sygn. V SA 230/99 niepublikowany.

członkowskiego inne państwo członkowskie nie ma prawa zakwestionowania tego statusu z uwagi na to, że osoba posiada obywatelstwo państwa trzeciego, które według ustawodawstwa państwa trzeciego przeważa nad obywatelstwem państwa członkowskiego”¹¹.

Odrębna, ale identyczna jak w u.o.c. definicja cudzoziemca została zawarta w art. 2 ust. 1 pkt 7 ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 roku o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy¹².

Normując aspekty podmiotowe niektórych stosunków prawnych, ustawodawca posługuje się niekiedy pojęciami w pewnym sensie pokrewnymi z terminem „cudzoziemiec”, do tego ostatniego jednak nie nawiązując. Wskazać można przykładowo pojęcie „osoba zagraniczna”, funkcjonujące na gruncie ustawy z dnia 2 lipca 2004 roku o swobodzie działalności gospodarczej¹³, czy też pojęcie „nie-rezydent” z ustawy z dnia 27 lipca 2002 roku prawo dewizowe.¹⁴ Na podstawie przykładowych ustaw ich rola w określeniu statusu prawnego cudzoziemców jest znacznie ograniczona. Opierając się na ich kryteriach, obejmują one swymi zakresami z jednej strony nie tylko cudzoziemców, z drugiej zaś nie wszystkich cudzoziemców w rozumieniu u.o.c.

2. Wjazd i pobyt cudzoziemców na terytorium RP

Problematyka dotycząca zasad i warunków wyjazdu i pobytu cudzoziemców na terytorium RP oraz opuszczenia przez nich naszego kraju uregulowana jest w kilku aktach prawnych. Podstawowe znaczenie mają tutaj ustawa o cudzoziemcach, której przepisy stanowią w tym zakresie *lex generalis*, ustawa z dnia 14 lipca 2006 roku o wjeździe na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, pobycie oraz wyjeździe z tego terytorium obywateli państw członkowskich Unii

¹¹ Wyrok Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości z dnia 7 lipca 1992 r., sprawa C-369/90.

¹² Tekst jedn. Dz. U., Nr 99, poz. 1001 z późn. zm.

¹³ Tekst jedn. Dz. U. z 2011 r., Nr 232, poz. 1378 z późn. zm.

¹⁴ Tekst jedn. Dz. U. z 2011 r., Nr 199, poz. 1175 z późn. zm.

Europejskiej i członków ich rodzin¹⁵ oraz ustawa z dnia 13 czerwca 2003 roku o udzieleniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej¹⁶. W tej kwestii również wypowiedział się Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 2 grudnia 1998 roku, gdy stwierdził: „Należy podkreślić, że żaden z przepisów [...] Paktów i Konwencji międzynarodowych oraz przepisów Konstytucji RP nie ustanawia prawa podmiotowego cudzoziemca do wjazdu na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej i prawa podmiotowego do pozostania na jej terytorium. W orzecznictwie Trybunału Praw Człowieka utrwalony jest pogląd, że regulacja spraw wyjazdu, pobytu i wydawania cudzoziemców jest sprawą Państwa-Strony Konwencji, z zastrzeżeniem jednakże przepisu art. 3 i art. 8 Konwencji. Przepis art. 8 ust. 1 Konwencji gwarantuje każdemu, a zatem także cudzoziemcowi, prawo do poszanowania swojego życia prywatnego i rodzinnego, swojego mieszkania i swojej korespondencji, zaś przepis ust. 2 zakazuje ingerencji władzy publicznej w korzystanie z tego prawa, z wyjątkiem przypadków przewidzianych przez prawo i koniecznych w demokratycznym państwie prawnym z uwagi na bezpieczeństwo państwowe, bezpieczeństwo publiczne lub dobrobyt gospodarczy kraju, ochronę porządku i zapobieganie przestępstwom, ochronę zdrowia i moralności lub ochronę praw i wolności innych osób”¹⁷.

Zasadnicze znaczenie dla określenia warunków przekroczenia przez cudzoziemców granicy RP oraz ich pobytu na terytorium naszego kraju mają art. 13 i 15 u.o.c. W myśl art. 13. ust. 1 u.o.c. cudzoziemiec może przekroczyć granicę i przebywać na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, jeżeli posiada:

- a) ważny dokument podróży¹⁸,

¹⁵ Tekst jedn. Dz. U. Nr 144, poz. 1043 z późn. zm.

¹⁶ Tekst jedn. Dz. U. z 2011 r. Nr 191, poz. 1133 z późn. zm.

¹⁷ Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 2 grudnia 1998 r. sygn. III RN 163/98, OSNA-PiUS 1999/19/600 wyroku tym są stosowane przepisy Europejskiej Konwencji Praw Człowieka i Podstawowych Wolności zw. Konwencją.

¹⁸ Dokument uznany przez właściwy organ Rzeczypospolitej Polskiej, uprawniający do przekroczenia granicy, wydany cudzoziemcowi przez organ państwa obcego, organ polski lub organizację międzynarodową albo podmiot upoważniony przez organ państwa obcego lub obcą władzę o charakterze państwowym. Dokumenty te pełnią również funkcję identyfikacyjną potwierdzającą tożsamość cudzoziemca. Dokument

- b) ważną wizę¹⁹ lub inny dokument uprawniający do wjazdu i pobytu na terytorium, jeżeli są wymagane,
- c) zezwolenie na wjazd do innego państwa lub zezwolenie na pobyt w innym państwie, jeżeli zezwolenia takie są wymagane w przypadku przejazdu tranzytem,
- d) środki niezbędne do pokrycia wjazdu na terytorium RP, przejazdu przez to terytorium, pobytu i wyjazdu z terytorium RP,
- e) wjazd na terytorium RP obywateli niektórych państw może zostać uzależniony od uiszczenia przez nich stosownej opłaty. Opłata stanowi dochód budżetu państwa (art. 13 ust. 3 u.o.c.).

W związku z powyższym, czy dokument podróży, który stanowi podstawę wjazdu i pobytu cudzoziemca w Polsce, musi być dokumentem ważnym? Wskazać należy, iż okres ważności jest wskazany w treści dokumentu przez cały czas trwania tego pobytu. Przyjąć

podróży stanowi podstawę wjazdu i pobytu cudzoziemca w Polsce przez cały czas trwania tego pobytu. Utrata ważności dokumentu podróży w Polsce nie stanowi znamion pobytu nielegalnego. Sposobem zapobiegania takim sytuacjom jest powiązanie kwestii udzielenia wizej z okresem ważności posiadanego przez cudzoziemca dokumentu podróży. Wiza wydana może być tylko wówczas, gdy okres ważności tego dokumentu przekracza co najmniej o trzy miesiące termin, w którym musi nastąpić wyjazd z terytorium RP. Dokumenty podróży dla cudzoziemców mogą wydawać organy polskie również cudzoziemcom, którzy utracili swoje dokumenty w podróży albo których dokumenty uległy zniszczeniu lub utraciły ważność. Uprawniają one do wielokrotnego (polskie dokumenty dla cudzoziemców) lub jednokrotnego (tymczasowe polskie dokumenty podróży dla cudzoziemców) przekroczenia granicy w okresie ich ważności. Wydają je wojewodowie, konsulowie, a także komendanci granicznych placówek kontrolnych Straży Granicznej, ponadto Prezes Urzędu do spraw Repatriacji i Cudzoziemców. Cudzoziemcom, którzy uzyskali status uchodźcy, wydaje się dokument podróży przewidziany w Konwencji genewskiej.

¹⁹ Wiza jest aktem administracyjnym uprawniającym do przekraczania granicy i pobytu na terytorium określonego państwa. Organami wydającymi wize są: konsul, wojewoda, komendant granicznej placówki kontrolnej Straży Granicznej, minister właściwy do spraw zagranicznych oraz szef polskiego przedstawicielstwa dyplomatycznego. Dwa ostatnio wymienione organy wydają tylko wize dyplomatyczne, służbowe, kurierskie i dyplomatyczne tranzytowe. Odmowne decyzje wizowe z wyjątkiem wiz wydawanych przez wojewodów są ostateczne. Wynikająca z przedstawionej wyżej legalnej definicji wizej, możliwość jej udzielenia przez organ inny niż polski, ma związek z instytucją tzw. „wizej schengenńskiej”. Z porozumień z Schengen wynika, że wiza wydawana cudzoziemcowi, obywatelowi państwa trzeciego przez organ którejkolwiek państwa członkowskiego UE uprawnia go do pobytu na całym terytorium UE w okresie trzech miesięcy.

jednak nie można, iż w momencie utraty ważności dokumentu podróży pobyt w Polsce jego posiadacza nabiera znamion pobytu nielegalnego. Sposobem zapobiegania takim sytuacjom jest przede wszystkim powiązanie kwestii udzielenia wizy z okresem ważności posiadanego przez cudzoziemca dokumentu podróży w ten sposób, iż wiza wydana może być tylko wówczas, gdy okres ważności tego dokumentu przekracza co najmniej o trzy miesiące termin, w którym musi nastąpić wyjazd z terytorium RP²⁰.

W myśl art. 15 ust. 1 u.o.c. cudzoziemiec wjeżdżający na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej powinien:

1. uzasadnić cel i warunki planowanego pobytu,
2. posiadać oraz okazać na żądanie funkcjonariusza Straży Granicznej:
 - a) dokument potwierdzający posiadanie ubezpieczenia zdrowotnego w rozumieniu przepisów o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych lub posiadanie podróznego ubezpieczenia medycznego o minimalnej kwocie ubezpieczenia w wysokości 30 000 euro, ważnego przez okres planowanego pobytu cudzoziemca na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, pokrywającego wszelkie wydatki, które mogą wyniknąć podczas pobytu na tym terytorium w związku z koniecznością powrotu z powodów medycznych lub ze śmiercią, w którym ubezpieczyciel zobowiązuje się do pokrycia kosztów udzielonych ubezpieczonemu świadczeń zdrowotnych bezpośrednio na rzecz podmiotu udzielającego takich świadczeń, na podstawie wystawionego przez ten podmiot rachunku, w przypadku wjazdu na podstawie wizy krajowej,
 - b) wystarczające środki utrzymania na czas trwania planowanego pobytu oraz na powrót do państwa pochodzenia lub zamieszkania, lub na tranzyt do państwa trzeciego, które udzieli pozwolenia na wjazd, albo dokument potwierdzający możliwość uzyskania takich środków zgodnie z prawem,

²⁰ *Materialne prawo administracyjne...*, s. 120.

- c) zezwolenie na wjazd do innego państwa lub zezwolenie na pobyt w innym państwie, jeżeli zezwolenia takie są wymagane w przypadku przejazdu tranzytem.

W myśl art. 15 ust. 2 u.o.c. obowiązek okazania środków utrzymania lub dokumentów potwierdzających możliwość uzyskania takich środków zgodnie z prawem nie dotyczy cudzoziemców przekraczających granicę na podstawie:

- a) umów międzynarodowych, które przewidują zwolnienie cudzoziemca z obowiązku posiadania tych środków albo obowiązek pokrycia kosztów jego pobytu przez polskie organy państwowe lub instytucje publiczne,
- b) wizy w celu repatriacji,
- c) wizy Schengen lub wizy krajowej w celu wykonywania pracy,
- d) wizy w celu korzystania z ochrony czasowej,
- e) wizy w celu udziału w postępowaniu w sprawie o udzielenie azylu,
- f) karty pobytu,
- g) wizy w celu korzystania z uprawnień wynikających z posiadania Karty Polaka,
- h) w związku z niesieniem pomocy charytatywnej,
- i) w związku z uczestnictwem w akcji ratunkowej.

Kontroli dokumentów potwierdzających cel i warunki planowanego pobytu, środków utrzymania lub dokumentów dokonuje funkcjonariusz Straży Granicznej podczas przekraczania przez cudzoziemca granicy (art. 15 ust. 3 u.o.c).

Czy państwa członkowskie²¹ przyznają obywatelom Unii²² prawo wjazdu na ich terytorium z ważnym dokumentem tożsamości lub

²¹ Państwo członkowskie – państwo członkowskie Unii Europejskiej lub inne państwo, które stosuje rozporządzenie Rady (WE) nr 343/2003 z dnia 18 lutego 2003 r. ustanawiające kryteria i mechanizmy określania państwa Członkowskiego, które jest odpowiedzialne za rozpatrzenie wniosku o azyl złożonego w jednym z państw członkowskich przez obywatela kraju trzeciego (Dz. Urz. UE L 050 z 25.02.2003, s. 1; Dz. Urz. UE Polskie wydanie specjalne, rozdz. 19, t. 6, s. 109), zwane dalej „rozporządzeniem Rady (WE) nr 343/2003”.

²² Obywatelstwo Unii Europejskiej jest więzią prawną łączącą osobę fizyczną z Unią Europejską oraz dającą tej osobie określone prawa i nakładającą na nią określone obowiązki. Obywatelstwo jest zapisane w artykule 9. Traktatu o Unii

paszportem oraz przyznają prawo wjazdu na ich terytorium członkom rodziny, którzy nie są obywatelami jednego z państw członkowskich z ważnym paszportem? Członkowie rodziny, którzy nie są obywatelami państwa członkowskiego, są jedynie zobowiązani posiadać wizę wjazdową zgodnie z rozporządzeniem Rady WE Nr 539/2001 z dnia 15 marca 2001 roku wymieniającym państwa trzecie, których obywatele muszą posiadać wize podczas przekraczania granic zewnętrznych, oraz te, których obywatele są zwolnieni z tego wymogu²³. Do celów niniejszej dyrektywy posiadanie ważnej karty pobytowej²⁴ zwalnia takich członków rodziny z wymogu posiadania wize. Państwa członkowskie wydają wize nieodpłatnie, tak szybko jak to jest możliwe oraz na podstawie procedury przyspieszonej. Przyjmujące państwo członkowskie nie powinno wstawiać pieczęci wjazdowej i wyjazdowej w paszporcie członków rodziny, którzy nie są obywatelami jednego z państw członkowskich, pod warunkiem, że okażą kartę pobytową. Obywatel Unii lub członek rodziny, który nie jest obywatelem jednego z państw członkowskich, nie posiada niezbędnych dokumentów podróży lub, jeżeli jest to wymagane, nie-

Europejskiej (TUE), zgodnie z którym obywatelem Unii jest każda osoba mająca obywatelstwo państwa członkowskiego. Obywatelstwo ma charakter dodatkowy w stosunku do obywatelstwa krajowego i nie zastępuje go. Zakres kompetencji Unii jest mniejszy od kompetencji państw członkowskich, przez co możliwość nadawania przez nią praw jest ograniczona. Jednak zakres praw obywatelskich UE jest wbrew temu większy od praw w państwach członkowskich. Obejmuje on także prawa dotyczące życia międzypaństwowego w obrębie Unii. Mimo iż w artykule 20. Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE) jest mowa o tym, że obywatele podlegają obowiązkom przewidzianym w traktatach, prawo unijne składa się wyłącznie z praw i nie nakłada żadnych obowiązków. Żadnych powinności nie określiło także orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej (A. Szymański, *Obywatelstwo Unii Europejskiej*, Warszawa 2004, s. 90). Idea obywatelstwa europejskiego pojawiła się po raz pierwszy w 1947 r. (tamże, s. 11), ale wprowadzona w życie została dopiero traktatem z Maastricht. Obecny stan prawny obowiązuje od wejścia w życie traktatu lizbońskiego, tj. 1 grudnia 2009 r., wraz z którym Karta praw podstawowych UE nabrała mocy wiążącej.

²³ Dz. Urz. (WE) L 81 z 21.3.2001, s. 1.

²⁴ Dokument wydany cudzoziemcowi, który uzyskał zezwolenie na zamieszkanie na czas oznaczony, zezwolenie na osiedlenie się, zezwolenie na pobyt rezydenta długoterminowego Wspólnot Europejskich, status uchodźcy, ochronę uzupełniającą lub zgodę na pobyt tolerowany.

zbędnych wiz, to dane państwo członkowskie przed odesłaniem ich z powrotem zapewnia takim osobom wszelkie racjonalne możliwości uzyskania niezbędnych dokumentów lub przekazania ich w racjonalnym okresie albo potwierdzenia lub udowodnienia w inny sposób, że są objęci prawem swobodnego przemieszczenia się i pobytu. Państwa członkowskie mogą wymagać od zainteresowanych osób zgłoszenia swojej obecności na jego terytorium w racjonalnym i niekrępującym terminie. Niedopełnienie takiego wymogu przez zainteresowane osoby może podlegać proporcjonalnym i niedyskryminującym karom (art. 5 dyrektywy 2004/ 38/WE/ Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 29 kwietnia 2004 roku w sprawie prawa obywateli Unii członków i ich rodzin do swobodnego przemieszczania się i pobytu na terytorium państw członkowskich, zmieniającej rozporządzenie (EWG) nr 1612/68 i uchylająca dyrektywy 64/221/EWG, 68/360/EWG, 72/194/EWG, 73/148/EWG, 75/34/EWG, 75/35/EWG, 90/364/EWG, 90/365/EWG i 93/96/EWG)²⁵.

Posiadanie przez cudzoziemca środków na pokrycie kosztów wjazdu na terytorium RP, przejazdu, pobytu i wyjazdu z terytorium RP może być potwierdzone przez okazanie np. waluty polskiej, obcej, a także dokumentów umożliwiających uzyskanie m.in. środków płatniczych (art. 16 ust. 1 u.o.c.). Wartość środków pieniężnych oraz dokumenty potwierdzające ich posiadanie określone są w rozporządzeniu Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 29 września 2003 roku w sprawie wysokości środków finansowych, które powinien posiadać cudzoziemiec wjeżdżający na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, i dokumentów, które mogą potwierdzić posiadanie tych środków oraz cel przekroczenia granicy w oparciu m.in. o kryterium długości pobytu i wieku cudzoziemca, a także deklarowanego celu wyjazdu²⁶. Szczególnym sposobem potwierdzenia posiadania środków jest pokazanie oryginału zaproszenia, które mogą wystawić:

- a) obywatel polski zamieszkujący na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, a także obywatel państwa członkowskiego Unii Euro-

²⁵ Dz. Urz. Unii Europejskiej L. 158/77 z 30.04.2004 r.

²⁶ Tekst jedn. Dz. U. Nr 232, poz. 2341, z późn. zm.

pejskiej, państwa członkowskiego Europejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu (EFTA) – strony umowy o Europejskim Obszarze Gospodarczym lub Konfederacji Szwajcarskiej oraz członek jego rodziny zamieszkujący na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej i posiadający prawo pobytu lub prawo stałego pobytu na tym terytorium;

- b) cudzoziemiec przebywający bezpośrednio przed wystawieniem zaproszenia legalnie i nieprzerwanie przez okres co najmniej 5 lat na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej lub posiadający zezwolenie na osiedlenie się, lub zezwolenie na pobyt rezydenta długoterminowego WE;
- c) osoba prawna lub jednostka organizacyjna nieposiadająca osobowości prawnej, mająca siedzibę na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej – zwani dalej „zapraszającymi”.

Zaproszenie jest to zobowiązanie obywatela polskiego czy też legalnie przebywającego w Polsce od co najmniej 5 lat cudzoziemca do pokrycia wszelkich kosztów związanych z pobytem w Polsce określonego cudzoziemca²⁷. Zaproszenie podlega wpisowi do ewidencji zaproszeń prowadzonej przez wojewodę i jest ważne przez 12 miesięcy (art. 17 ust. 1 u.o.c.). Konsekwencją braku wymaganych środków lub posiadania ich w niewystarczającej ilości jest możliwość odmowy wjazdu na terytorium RP lub określenie czasu pobytu w Polsce odpowiednio do ilości posiadanych środków. Kompetencje w tych sprawach przysługują komendantowi granicznej placówki kontrolnej Straży Granicznej oraz wojewodzie²⁸.

W myśl art. 21a ust. 1 u.o.c. cudzoziemcowi, który nie spełnia warunków dotyczących wjazdu określonych w ustawie lub w art. 5 kodeksu granicznego Schengen²⁹, komendant placówki Straży Granicznej, po uzyskaniu zgody komendanta głównego Straży Granicznej, może zezwolić na wjazd na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej na okres pobytu nie dłuższy niż 15 dni, jeżeli wymagają tego względy

²⁷ *Materialne prawo administracyjne...*, s. 123.

²⁸ Tamże.

²⁹ Rozporządzenie (WE) nr 562/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 15 marca 2006 r., ustanawiające wspólnotowy kodeks zasad regulujących przepływ osób przez granice (kodeks graniczny Schengen).

humanitarne, interes Rzeczypospolitej Polskiej lub zobowiązania międzynarodowe. Do wydania zezwolenia i samego zezwolenia nie stosuje się przepisów ustawy z dnia 14 czerwca 1960 roku Kodeksu postępowania administracyjnego³⁰ (k.p.a.) oraz nie przysługuje skarga do sądu administracyjnego (art. 21a ust. 1 u.o.c.). O wydaniu zezwolenia komendant główny Straży Granicznej informuje szefa Urzędu do Spraw Cudzoziemców, a jeżeli dane cudzoziemca znajdują się w Systemie Informacyjnym Schengen do celów odmowy wjazdu, również właściwy organ innego państwa obszaru Schengen, które dokonało wpisu (art. 21a ust. 2 u.o.c.). Decyzję o odmowie wjazdu na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej wydaje komendant placówki Straży Granicznej. Od tej decyzji przysługuje odwołanie do komendanta głównego Straży Granicznej. Decyzjom nadaje się rygor natychmiastowej wykonalności (art. 23 ust. 1 u.o.c.)

3. Wydalenie cudzoziemców i zobowiązanie ich do opuszczenia terytorium Rzeczypospolitej Polskiej

Legalnie przebywający na terytorium RP cudzoziemiec może czerpać swoje uprawnienie do pobytu z przepisu prawa powszechnie obowiązującego lub z decyzji uprawnionego organu. W związku z tym, czy prawo wymaga istnienia takiego uprawnienia? Cudzoziemiec zobowiązany jest do dobrowolnego opuszczenia terytorium RP przed upływem terminów wynikających z przepisów u.o.c.³¹ Szczególne znaczenie w zakresie problematyki opuszczenia przez cudzoziemców terytorium RP mają te przypadki, w których następuje to wskutek wydania przez uprawniony organ aktu administracyjnego. Należy wymienić tu w pierwszej kolejności sytuacje, w których organ wyznacza cudzoziemcowi termin do opuszczenia terytorium RP w decyzji administracyjnej rozstrzygającej inną sprawę administracyjną, np. w przypadku decyzji o cofnięciu zezwolenia na osiedlenie się czy decyzji o pozbawieniu azylu, których obligatoryjnym elementem jest

³⁰ Tekst jedn. Dz. U. z 2011 r., Nr 186, poz. 1100 z późn. zm.

³¹ *Materialne prawo administracyjne...*, s. 127.

określenie terminu opuszczenia przez cudzoziemca terytorium RP. W pewnych przypadkach termin taki określany jest w decyzjach o odmowie udzielenia lub cofnięciu zezwolenia na zamieszkanie na czas oznaczony. Zasadniczą rolę w zakresie przymusowego opuszczenia terytorium RP pełnią decyzje o wydaleniu cudzoziemca. Decyzję wydaje komendant wojewódzki Policji, komendant powiatowy (miejski) Policji, komendant oddziału Straży Granicznej lub komendant granicznej placówki kontrolnej Straży Granicznej Warszawa Okęcie, natomiast organem odwoławczym jest wojewoda (art. 98 ust. 1 u.o.c.). W decyzji o wydaleniu określa się termin opuszczenia przez cudzoziemca terytorium Rzeczypospolitej Polskiej nie dłuższy niż 14 dni, z wyłączeniem przypadków, w których decyzja podlega przymusowemu wykonaniu na podstawie art. 95 (art. 90 u.o.c.). Akt administracyjny zobowiązuje cudzoziemca do opuszczenia terytorium RP w terminie 7 dni, jeżeli cudzoziemiec między innymi nie przebywa na terytorium RP bez wymaganego zezwolenia na wjazd i pobyt, nie posiada środków niezbędnych do pokrycia kosztów pobytu, a z okoliczności sprawy wynika, że cudzoziemiec dobrowolnie wykona ten obowiązek. Decyzja powoduje z mocy prawa unieważnienie wizy, cofnięcie zezwolenia na zamieszkanie na czas oznaczony oraz zezwolenia na pracę. Adresatem takiej decyzji nie może być np. uchodźca, azylant, małżonek obywatela polskiego albo cudzoziemca posiadającego zezwolenie na osiedlenie się lub pobyt rezydenta długoterminowego WE, przebywający na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej na podstawie wizy Schengen upoważniającej tylko do wjazdu i pobytu na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej lub zezwolenia na zamieszkanie na czas oznaczony oraz czasowo oddelegowany w celu świadczenia usług na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej przez pracodawcę mającego siedzibę na terytorium państwa członkowskiego Unii Europejskiej, państwa członkowskiego Europejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu (EFTA) – strony umowy o Europejskim Obszarze Gospodarczym lub Konfederacji Szwajcarskiej, uprawniony do przebywania i zatrudnienia na terytorium tego państwa (art. 97 u.o.c.). Decyzja o wydaleniu powoduje z mocy prawa unieważnienie zezwolenia na przekraczanie granicy w ramach małego ruchu granicznego (art. 90 u.o.c.). Organ, o którym mowa wyżej, odnotowuje

wydanie decyzji o zobowiązaniu cudzoziemca do opuszczenia terytorium Rzeczypospolitej Polskiej w dokumencie podróży cudzoziemca oraz niezwłocznie informuje o jej wydaniu właściwego miejscowo wojewodę (art. 98 ust. 2 u.o.c.). Komendant placówki Straży Granicznej odnotowuje w rejestrze spraw dotyczących zobowiązania do opuszczenia terytorium Rzeczypospolitej Polskiej datę opuszczenia przez cudzoziemca tego terytorium lub informuje o tym niezwłocznie organ, który wydał decyzję o zobowiązaniu cudzoziemca do opuszczenia terytorium Rzeczypospolitej Polskiej (art. 98. ust. 6 u.o.c.).

W myśl art. 88. ust. 1 u.o.c. cudzoziemcowi wydaje się decyzję o wydaleniu z terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, jeżeli:

1. przebywa na tym terytorium bez ważnej wizy, jeżeli jest wymagana, lub innego ważnego dokumentu uprawniającego do wjazdu i pobytu na tym terytorium;
2. wykonywał pracę niezgodnie z ustawą z dnia 20 kwietnia 2004 roku o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy albo podjął działalność gospodarczą niezgodnie z przepisami obowiązującymi w tym zakresie w Rzeczypospolitej Polskiej;
3. nie posiada środków finansowych niezbędnych do pokrycia kosztów pobytu na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej i nie może wskazać wiarygodnych źródeł ich uzyskania;
4. jego dane znajdują się w Systemie Informacyjnym Schengen do celów odmowy wjazdu, jeżeli cudzoziemiec przebywa na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej w ruchu bezwizowym lub na podstawie wizy Schengen, z wyłączeniem wizy upoważniającej tylko do wjazdu i pobytu na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej;
5. jego dalszy pobyt stanowiłby zagrożenie dla obronności lub bezpieczeństwa państwa lub ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego albo naruszałby interes Rzeczypospolitej Polskiej;
6. zakończył odbywanie kary pozbawienia wolności orzeczonej w Rzeczypospolitej Polskiej za umyślne przestępstwo lub przestępstwo skarbowe.

Decyzja o wydaleniu cudzoziemca małoletniego do kraju jego pochodzenia lub do innego państwa jest wykonywana tylko wtedy, gdy małoletni będzie miał tam zapewnioną opiekę rodziców, innych osób

pełnoletnich lub instytucji opiekuńczych, zgodnie ze standardami określonymi przez Konwencję o prawach dziecka, przyjętą przez Zgromadzenie Ogólne Narodów Zjednoczonych z dnia 20 listopada 1989 roku³². Cudzoziemca małoletniego można wydalić tylko pod opieką przedstawiciela ustawowego, chyba że decyzja o wydaleniu jest wykonywana w taki sposób, że małoletniego przekazuje się przedstawicielowi ustawowemu albo przedstawicielowi właściwych władz państwa, do którego następuje wydalenie (art. 94 ust. 1 i nast. u.o.c.).

Obowiązek doprowadzenia cudzoziemca do granicy wykonuje komendant oddziału Straży Granicznej właściwy ze względu na miejsce pobytu cudzoziemca, natomiast do portu lotniczego albo morskiego państwa, do którego następuje wydalenie, wykonuje komendant główny Straży Granicznej lub komendant oddziału Straży Granicznej właściwy ze względu na miejsce, w którym cudzoziemiec przekracza granicę. Komendant placówki Straży Granicznej odnotowuje w rejestrze spraw dotyczących wydalenia z Rzeczypospolitej Polskiej datę opuszczenia przez cudzoziemca tego terytorium lub informuje o tym niezwłocznie wojewodę, który wydał decyzję o wydaleniu (art. 95 u.o.c.). Do cudzoziemców oraz członków ich rodzin posiadających uprawnienie do wykonywania pracy na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej na zasadach określonych w aktach prawnych wydanych przez organy powołane na mocy Układu ustanawiającego stowarzyszenie między Europejską Wspólnotą Gospodarczą a Turcją, podpisanego w Ankarze dnia 12 września 1963 r., nie stosuje się przepisów art. 88, 90, 91, 95 i art. 97–99. W zakresie uregulowanym w tych przepisach stosuje się przepisy rozdziału 5 ustawy z dnia 14 lipca 2006 roku o wjeździe na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, pobycie oraz wyjeździe z tego terytorium obywateli państw członkowskich Unii Europejskiej i członków ich rodzin (art. 99a u.o.c.)³³.

W myśl art. 101 ust. 1 u.o.c. cudzoziemiec, wobec którego zachodzą okoliczności uzasadniające wydanie decyzji o wydaleniu, albo który uchyla się od wykonania obowiązków określonych w decyzji o wy-

³² Tekst jedn. Dz. U. z 2000 r., Nr 2, poz. 11 z późn. zm.

³³ Tekst jedn. Dz. U. z 2008 r., Nr 216, poz. 1367 z późn. zm.

daleniu, może być zatrzymany na okres nie dłuższy niż 48 godzin. Zatrzymanie cudzoziemca dokonuje Straż Graniczna lub Policja i niezwłocznie pobiera odciski jego linii papilarnych. W przypadku zaistnienia przeszkody uniemożliwiającej doprowadzenie cudzoziemca do strzeżonego ośrodka albo aresztu w celu wydalenia lub przyjęcie go cudzoziemiec może być umieszczony w wydzielonym pomieszczeniu Straży Granicznej lub Policji przeznaczonym dla osób zatrzymanych, do czasu usunięcia tej przeszkody (art. 101 ust. 4 u.o.c.).

Organ, który zatrzymał małoletniego cudzoziemca przebywającego na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej bez opieki, może wystąpić do sądu właściwego ze względu na miejsce zatrzymania małoletniego z wnioskiem o umieszczenie go w placówce opiekuńczo-wychowawczej. Koszty związane z umieszczeniem i pobytem małoletniego cudzoziemca w placówce opiekuńczo-wychowawczej są finansowane z budżetu państwa z części, której dysponentem jest minister właściwy do spraw wewnętrznych, ze środków będących w dyspozycji komendanta głównego Straży Granicznej lub komendanta głównego Policji (art. 101a ust. 1 u.o.c.).

Cudzoziemca przyjmowanego do strzeżonego ośrodka lub aresztu w celu wydalenia należy pouczyć, w zrozumiałym dla niego języku, o przysługujących mu prawach i obowiązkach oraz zapoznać go z przepisami regulującymi pobyt w strzeżonym ośrodku lub areszcie w celu wydalenia (art. 112 u.o.c.).

4. Ochrona cudzoziemców na terytorium RP

Ochrona cudzoziemców na terytorium RP ma swoje uzasadnienie głównie w normach moralnych oraz względach humanitaryzmu i ochrony praw człowieka. Potrzeba udzielenia pomocy w zakresie ochrony praw i wolności skłania zarówno społeczność międzynarodową, jak i poszczególne państwa do kształtowania skutecznych i adekwatnych do zagrożeń rozwiązań w zakresie form i sposobów udzielenia takiej pomocy i ochrony. Polskie rozwiązania w tym zakresie nie odbiegają od demokratycznych standardów i są przykła-

dem często spotykanego w innych krajach regulowania problematyki form i sposobów udzielenia cudzoziemcom ochrony zarówno przez normy aktów prawa krajowego, jak i międzynarodowego. Trzon regulacji w tym zakresie stanowi ustawa z dnia 13 czerwca 2003 roku o udzieleniu cudzoziemcom ochrony na terytorium RP³⁴, która w art. 3 ust. 1 na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej cudzoziemcowi udziela ochrony przez:

- 1) nadanie statusu uchodźcy;
 - 1a) udzielenie ochrony uzupełniającej;
- 2) udzielenie azylu;
- 3) udzielenie zgody na pobyt tolerowany;
- 4) udzielenie ochrony czasowej.

Zgodnie z art. 56 ust. 2 Konstytucji RP cudzoziemcowi, który w RP poszukuje ochrony przed prześladowaniem, może być przyznany status uchodźcy zgodnie z wiążącymi RP umowami międzynarodowymi. Zasadnicze znaczenie w tym zakresie mają postanowienia Konwencji dotyczącej statutu uchodźców sporządzonej w Genewie dnia 28 lipca 1951 roku³⁵ oraz protokołu dotyczącego statusu uchodźców sporządzonego w Nowym Jorku dnia 31 stycznia 1967 roku³⁶. W sprawach o nadanie statutu uchodźcy znajdują zastosowanie przepisy prawa międzynarodowego, jak i krajowego. Zasadniczo te pierwsze prowadzą się głównie do określenia materialno-prawnych przesłanek nadania statutu uchodźcy, natomiast prawo wewnętrzne reguluje procedurę nadania tego statusu. Zgodnie z art. 1a konwencji genewskiej uchodźcą jest osoba, która na skutek uzasadnionej obawy przed prześladowaniem z powodu swojej rasy, religii, narodowości, przynależności do określonej grupy społecznej lub z powodu przekonań politycznych przebywa poza granicami państwa, którego jest obywatelem, i nie może lub nie chce z powodu tych obaw skorzystać z ochrony tego państwa, albo która nie ma żądanego obywatelstwa i znajdując się poza państwem swego dawnego stałego miejsca zamieszkania nie może lub nie chce z powodu tych obaw wrócić do tego

³⁴ Tekst jedn. Dz.U. z 2006 r., Nr 234, poz. 1694 z późn. zm.

³⁵ Tekst jedn. Dz. U. z 1991 r., Nr 119, poz. 515 i 516 z późn. zm.

³⁶ Tekst jedn. Dz. U. z 1991 r., Nr 119, poz. 517 i 518 z późn. zm.

państwa³⁷. W tej kwestii wypowiedział się również Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 26 sierpnia 1999 roku, w którym stwierdził, że „prawo cudzoziemca do nadania statusu uchodźcy zgodnie z wiążącymi Polskę umowami międzynarodowymi zostało stwierdzone w art. 52 ust. 2 Konstytucji RP. Nie ulega wątpliwości, że charakter wiążącej umowy międzynarodowej ma Konwencja Genewska dotycząca statusu uchodźcy. Prawo do przyznania statusu uchodźcy w takim zakresie w jakim przyznaje je Konwencja Genewska, nabiera zatem charakteru uprawnienia konstytucyjnego, które podlegać może ograniczeniu tylko na podstawie ustawy i wyłącznie z przyczyn podanych w art. 31 Konstytucji RP.”³⁸.

W przeciwieństwie do nadania statusu uchodźcy, którego obowiązek wynika z wiążących RP umów międzynarodowych, zasady udzielenia azylu³⁹ na terytorium RP określone są wyłącznie

³⁷ *Materialne prawo administracyjne...*, s. 131.

³⁸ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 26 sierpnia 1999 r. sygn. akt SA 708/99, OSP 2000/9/134.

³⁹ Termin „azyl” najczęściej stosowany jest w odniesieniu do azylu politycznego, to jest opieki prawnej, jakiej udziela obcokrajowcowi (azylantowi) państwo, na terytorium którego się znalazł. Tym samym udziela mu schronienia przed ścigającymi go organami z państwa jego pochodzenia, zwykle tym samym uznając, że jest niesłusznie prześladowany (najczęściej ze względów politycznych). Społeczność międzynarodowa powszechnie akceptuje instytucję azylu terytorialnego, czyli udzielenia na terytorium jakiegoś państwa schronienia cudzoziemcowi prześladowanemu ze względów politycznych w państwie jego pochodzenia. Kwestia ta nie doczekała się jednak jednolitego uregulowania w powszechnym prawie międzynarodowym, w związku z czym państwa regulują ją indywidualnie w swym prawie wewnętrznym, czyniąc to często w odmienny sposób. Ustanowienie instytucji azylu terytorialnego w porządku prawnym danego państwa nie obliguje go do przyznawania azylu każdej wnoszącej o to osobie – jest to zawsze akt dyskrecyjny danego państwa, uzależniony od spełnienia przewidzianych prawem przesłanek i woli właściwego organu państwowego. Polityka państw w zakresie przyznawania azylu terytorialnego jest różna, gdyż dla niektórych państw liczba osób ubiegających się o azyl może stanowić problem. Kontrowersyjną instytucją, nieuznaną w ramach powszechnego prawa międzynarodowego, jest tzw. azyl dyplomatyczny, polegający na udzieleniu osobie ściganej w danym kraju schronienia na terenie placówki dyplomatycznej innego państwa. Aktualnie instytucja ta stosowana jest przez państwa Ameryki Łacińskiej. Przewiduje ją konwencja z Caracas z 28 marca 1954 roku, zgodnie z którą instytucja ta powinna znajdować zastosowanie tylko wobec osób ściganych z powodów politycznych lub sprawców przestępstw politycznych, w sytuacjach nie cierpiących zwłoki (art. 1 i 3 konwencji). Większość państw przyjmuje,

w prawie krajowym. Jest to zgodne z powszechnie uznanymi poglądami formułowanymi przez przedstawicieli doktryny prawa międzynarodowego uznającymi azyl za instytucję prawa krajowego i upatrującymi prawo do jego udzielenia w zasadzie suwerenności państwa i zwierzchnictwa, jakie ono sprawuje na swoim terytorium. Udzielenie cudzoziemcowi azylu na terytorium RP może nastąpić tylko na jego wniosek i tylko gdy jest to niezbędne dla zapewnienia mu ochrony oraz gdy przemawia za tym ważny interes RP. Rodzi się tu pytanie, czy mimo kategorię określenia skutków stwierdzenia okoliczności udzielenia azylu ustawa dopuszcza tutaj wyjątki? Zamknięty katalog tych przypadków zawiera art. 33 ust. 1 u.o.c., z którego wynika, iż ustawodawca uwzględnił zarówno szczególne okoliczności leżące po stronie cudzoziemca, jak i interes RP w udzieleniu, w wyjątkowych przypadkach i za zgodą Prezesa Urzędu do spraw Repatriacji i Cudzoziemców, zwanego dalej Prezesem, wydanie wizey pobytowej cudzoziemcowi, po którego stronie okoliczności te wystąpiły. Cudzoziemcowi, któremu udzielono azylu, wydaje się zezwolenie na osiedlenie. Cudzoziemca można pozbawić azylu, gdy ustały przyczyny, dla których udzielono azylu, lub stwierdzono prowadzenie przez cudzoziemca działalności skierowanej przeciwko obronności, bezpieczeństwu państwa lub porządkowi publicznemu⁴⁰.

Istotą instytucji pobytu tolerowanego jest tworzenie możliwości legalnego pobytu w Polsce cudzoziemcom, wobec których z przyczyn określonych przez ustawodawcę niedopuszczalne jest wydanie lub wykonanie decyzji o wydaniu⁴¹. Cudzoziemcowi można udzielić zgody na pobyt tolerowany na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej,

że stosowania tej instytucji nie da się pogodzić z prawidłowym wykonywaniem zadań misji dyplomatycznej, choć z drugiej strony nie może być to podstawą do naruszenia nietykalności pomieszczeń misji przez funkcjonariuszy państwa przyjmującego. Jeszcze bardziej kontrowersyjne jest udzielenie azylu dyplomatycznego w pomieszczeniach placówek konsularnych, w bazach wojskowych czy na pokładzie okrętów wojennych (J. Białocerkiewicz, *Prawo międzynarodowe publiczne: zarys wykładu*, Toruń 2007, s. 245–250).

⁴⁰ *Materialne prawo administracyjne...*, s. 132.

⁴¹ Tamże, s. 133.

jeżeli jego wydalenie mogłoby nastąpić jedynie do kraju, do którego wydanie cudzoziemca jest niedopuszczalne na podstawie orzeczenia sądu o niedopuszczalności wydania cudzoziemca albo na podstawie rozstrzygnięcia Ministra Sprawiedliwości o odmowie jego wydania, uwzględniając przyczynę, z powodu której odmówiono wydania cudzoziemca, oraz interes Rzeczypospolitej Polskiej (art. 97 ust. 2 ustawy o udzieleniu cudzoziemcom ochrony na terytorium RP).

Istotą instytucji ochrony czasowej cudzoziemców na terytorium RP jest umożliwienie udzielenia pomocy i opieki większej liczbie cudzoziemców bez konieczności indywidualnego rozstrzygnięcia w formie decyzji o uprawnieniu do korzystania z niej w stosunku do każdego z nich. Zakres podmiotowy ochrony czasowej obejmuje cudzoziemców, którzy opuścili swój kraj pochodzenia z powodu obcej inwazji, wojny, wojny domowej, konfliktów etnicznych lub rażących naruszeń praw człowieka. Ochrony czasowej udziela się do chwili, gdy możliwy stanie się powrót cudzoziemców do uprzedniego miejsca ich zamieszkania, jednakże nie dłużej niż na okres roku. Jeżeli po upływie roku nie ustaną przeszkody do bezpiecznego powrotu cudzoziemców do uprzedniego miejsca ich zamieszkania, okres ochrony czasowej przedłuża się o dalsze 6 miesięcy, jednak nie więcej niż dwa razy (art. 106 ustawy o udzieleniu cudzoziemcom ochrony na terytorium RP).

Podstawą pobytu w Polsce cudzoziemców korzystających z ochrony czasowej może być wiza lub zezwolenie na zamieszkanie na czas oznaczony. Świadczenia udzielane cudzoziemcom korzystającym z ochrony czasowej mogą swym zakresem obejmować np. zakwaterowanie, wyżywienie, opiekę medyczną oraz zaspakajanie innych podstawowych potrzeb bytowych⁴².

Wiek XXI to czas postępującej globalizacji, integracji międzynarodowej, to czas otwierających się granic i w konsekwencji silnych ruchów migracyjnych. Turystyka i emigracja zarobkowa są wspólnie jednymi z najczęstszych przyczyn przenoszenia się osób do nowego kraju. Z drugiej strony – wciąż żywe są konflikty etniczne i narodowe, które zmuszają tysiące ludzi do uciekania z miejsca

⁴² M. Stahl, dz. cyt., s. 134.

zamieszkania i szukania schronienia za granicą. Wszystko to powoduje, że regulacja prawna statusu cudzoziemców nabiera dziś szczególnej wagi.

Karolina Muzyczka

An alien and legal status in the Republic of Poland

An alien is a person who does not have Polish citizenship. If you stayed on Polish territory, is protected by law, just as a Polish citizen. On 1 May 2004, Poland has become a European Union member states. Polish border on the Bug became the eastern border of the European Communities, and in a broader geographical and geopolitical plan a whole continent, our country occupies a central position. It is therefore likely that Poland has a much greater extent start to act as a transit country in Europe. Poles are aware of the opportunities and threats arising from this situation. On one hand, is expected to shift to the Polish foreign investment from the present EU countries, on the other hand, the forecasts point to a phenomenon of increasing number of Polish immigrants. Assuming a responsible role, related to personal and goods at the border, Poland is open to visitors from around the world. The hospitality we are proud of the Poles, is reflected in the rules governing residence of foreign nationals on Polish territory. They allow you to cross the border every foreigner, regardless of origin, religion, social or political views.