

Kinga Machowicz

Praktyka organów administracji państwowej w zakresie praw przysługujących cudzoziemcom na tle orzecznictwa sądów administracyjnych

Ekonomiczne Problemy Usług nr 45, 361-369

2009

Artykuł został opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej bazhum.muzhp.pl, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

*Kinga Machowicz*¹

PRAKTYKA ORGANÓW ADMINISTRACJI PAŃSTWOWEJ W ZAKRESIE PRAW PRZYSŁUGUJĄCYCH CUDZOZIEMCOM NA TLE ORZECZNICTWA SĄDÓW ADMINISTRACYJNYCH

Zakres praw przysługujących cudzoziemcom na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej

Prawa przysługujące cudzoziemcom na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej wynikają zarówno z faktu bycia człowiekiem – istotą obdarzoną przyrodzoną i niezbywalną godnością, jak i ze statusu osoby nie legitymującej się polskim obywatelstwem.

Wypada przy tym pamiętać, że obraz uzyskany na podstawie przeglądu orzecznictwa może nazbyt mocno uwypuklać niektóre zjawiska, a innych jeszcze nie dostrzegać. Może się tak dzieć, dlatego że na łamanie swoich praw jest w stanie skarżyć się osoba świadoma istnienia tych praw. Natomiast zarówno jednostka nie obdarzona taką świadomością, jak i osoba przekonana o respektowaniu jej praw nie składają skarg do sądów krajowych ani międzynarodowych trybunałów. W przypadku osób o rozwiniętej świadomości prawnej brak składania skarg jest oznaką prawidłowego stanu stosowania europejskich standardów praw człowieka. Ponadto nie ma sygnałów, by Polska w jakiegokolwiek formie przeszkadzała w wykonywaniu prawa skargi na arenie międzynarodowej.

Gwarancje wynikające z pierwotnego tekstu Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności² (skrótowo zwaną Konwencją Praw Człowieka) oraz Protokołów stanowiących jej integralną część to: prawo do życia, zakaz tortur, niehumanitarnego lub poniżającego traktowania, karania, zakaz pracy niewolniczej oraz przymusowej, trzymania w poddaństwie, prawo do wolności i bezpieczeństwa osobistego, zakaz pozbawiania wolności za długi, prawo do odszkodowania za bezprawne skazanie, prawo do sądu, prawo do skutecznego środka odwoławczego, prawo do odwołania się w sprawach karnych, zakaz karania bez podstawy prawnej, zakaz ponownego sądenia lub karania, prawo do życia prywatnego i rodzinnego (w tym prawo do zawarcia związku małżeńskiego), prawo do swobodnego poruszania się, wolność myśli, sumienia i wyznania, wolność wypowiedzi, wolność zgromadzania się i stowarzyszeń, zakaz dyskryminacji, ochrona własności i poszanowanie mienia, prawo do nauki, prawo

¹ Dr, adiunkt, Katedra Zarządzania Organizacjami, Instytut Ekonomii i Zarządzania, Wydział Nauk Społecznych, Katolicki Uniwersytet Lubelski Jana Pawła II.

² Dz. U. 1993, nr 61, poz. 284 z późn. zm.

do wolnych wyborów ciała ustawodawczego, zakaz wydalania własnych obywateli, ochrona cudzoziemców przed zbiorowym wydalaniem. Jednakże wolność wypowiedzi, wolność zgromadzania się i stowarzyszeń, zakaz dyskryminacji nie są równoznaczne z brakiem możliwości ograniczania działalności politycznej cudzoziemców.

Prawo do sądu i ochrona życia prywatnego cudzoziemców – zagadnienia ogólne

Prawa człowieka są przedmiotem orzecznictwa nie tylko sądów administracyjnych. Uwaga ta dotyczy zarówno obywateli, jak i cudzoziemców – osób prawnych, jednostek niebędących osobami prawnymi. Cudzoziemcy na równi z obywatelami domagają się ochrony swoich praw przed sądami powszechnymi. Sądem Najwyższym. Z racji właściwości rzeczowej przedmiotami rozstrzygnięć sądów administracyjnych są przede wszystkim sprawy związane z prawem do sądu oraz ochroną prywatności jednostki przed nadmierną ingerencją państwa. Ingerencja jest nadmierna, jeśli wykracza poza ramy ingerencji dopuszczalnej, określone w Konstytucji³, ratyfikowanych umowach międzynarodowych oraz ustawach. W tym obszarze mieszczą się sprawy, w których jedną ze stron postępowania są cudzoziemcy. Sprawy te wynikają ze stanów faktycznych, gdzie decyzje wydawali właściwi wojewodowie oraz Prezes Urzędu do Spraw Repatriacji i Cudzoziemców.

Prawo do sądu przysługuje każdej osobie przebywającej na terytorium RP. Ograniczenie tego prawa w stosunku do cudzoziemców mogłoby nastąpić w zakresie jawności rozprawy tylko w drodze ustawowej ze względu na moralność, bezpieczeństwo państwa i porządek publiczny oraz ze względu na ochronę życia prywatnego stron lub inny ważny interes prywatny. Brak takich regulacji szczególnych oznacza, że cudzoziemcy mają prawo do sądu w takim samym zakresie jak obywatele RP.

Prawo do sądu nie przysługuje w sprawach o typowo publicznoprawnym charakterze. Jeżeli chodzi o nadanie polskiego obywatelstwa, to prawo do sądu nie służy, ponieważ taka sprawa nie ma charakteru cywilnego. W uchwale dotyczącej możliwości odwołania się od postanowienia Prezydenta RP w sprawie odmowy nadania obywatelstwa, Naczelny Sąd Administracyjny stwierdził, że na tego rodzaju decyzję skarga do sądu administracyjnego nie jest dopuszczalna. Po pierwsze Prezydent, mimo że jest organem władzy wykonawczej, nie jest organem naczelnym (centralnym) administracji państwowej. Po drugie, nadanie obywatelstwa polskiego należy do prezydenckich prerogatyw i nie jest związane z załatwianiem sprawy zleconej z zakresu administracji publicznej. Spełnienie chociaż jednej z tych przesłanek wyłącza możliwość rozpoznania skargi przez sąd administracyjny.

Podjęcie uchwały o tej treści nie stanowi naruszenia art. 6 Konwencji, gdyż ratyfikowane „dotychczas przez Polskę konwencje i paktów nie wkraczają w ten obszar (...) fundamentalnych praw politycznych. Z tych względów niedopuszczalność drogi sądowej w tych sprawach nie stanowi naruszenia powołanych wyżej przepisów prawa międzynarodowego. Jest natomiast rzeczą suwerennego państwa, czy, w jakim zakresie i w jakich sytuacjach w prawie wewnętrznym dopuścić także w tych sprawach skargę do sądu”⁴.

³ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz. U. nr 78, poz. 483 z późn. zm.

⁴ Por. uchwałę NSA (7) z dnia 9 listopada 1998 r.; OPS 4:98; ONSA 1999, z. 1, poz. 6.

Kontroli sądownictwa administracyjnego podlegają decyzje administracyjne. Warunkiem koniecznym do realizacji tego nakazu jest poddanie kontroli decyzji administracyjnych dotyczących cudzoziemców. W związku z tym, po bezskutecznym wezwaniu właściwego organu do usunięcia naruszenia prawa, cudzoziemcowi, którego dane zostały umieszczone na podstawie mylnie przyjętych przesłanek faktycznych w wykazie cudzoziemców, których pobyt na terytorium RP jest niepożądany, przysługuje skarga do właściwego sądu administracyjnego. Wykonuje on bowiem sądową kontrolę nad takimi działaniami administracji publicznej, które nie są podejmowane w sformalizowanych postępowaniach zapewniających ich uczestnikom gwarancje procesowe, ale dotyczą praw i obowiązków również innych podmiotów w sferze publicznonprawnej, w stosunkach z organami administracji publicznej oraz w zakresie zadań realizowanych przez te organy⁵.

Praktyka wykazuje, że prawo człowieka, którego bardzo często dotyczy orzecznictwo sądów administracyjnych, to prawo do życia prywatnego i rodzinnego. Może być ono ograniczane w przypadkach przewidzianych przez ustawę i koniecznych w demokratycznym społeczeństwie 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. Osoby fizyczne mają świadomość skuteczności w polskim porządku norm gwarantujących prawo do posiadania rodziny, w tym zwłaszcza dziecka. Natomiast w zakresie możliwości wspólnego przebywania członków rodzin należy stwierdzić, że organy administracji nie mają obowiązku odmawiać zgody na przedłużenie pobytu cudzoziemcom, którzy wjechali do Polski legalnie i wspólnie z obywatelem polskim założyli rodzinę, ale cudzoziemcy ci nie mają już ważnej wizy pobytowej i miejsca zameldowania w Polsce⁶. Jednocześnie dobro dziecka pochodzącego z poprzedniego małżeństwa cudzoziemki może wymagać, by umożliwić dziecku przebywającemu razem w Polsce z matką kontakty z ojcem przebywającym poza granicami terytorium RP w przypadku, gdy rodzice – cudzoziemcy są rozwiedzeni.

Przesłanki ingerencji w prawa człowieka podejmowanej w stosunku do cudzoziemców

Przebywanie cudzoziemców na terytorium RP wynika z rozmaitych powodów i dlatego odbywa się na różnych podstawach prawnych. Może być podyktowane koniecznością ochrony życia. Takie sytuacje są przewidziane w art. 56 Konstytucji, zgodnie z którym cudzoziemcy mogą korzystać z prawa azylu w Rzeczypospolitej Polskiej na zasadach określonych w ustawie, a cudzoziemcowi, który w Polsce poszukuje ochrony przed prześladowaniem, może być przyznany status uchodźcy zgodnie z wiążącymi Rzeczpospolitą Polską umowami międzynarodowymi. Ponadto rygorystyczne uregulowania dotyczą bezterminowego pobytu cudzoziemca, gdy pobyt ten jest podyktowany chęcią cudzoziemca, a nie sytuacją przymusową. Ustalając miejsce pobytu cudzoziemiec dokonuje wyboru mającego wpływ na życie prywatne jego oraz osób mu najbliższych.

⁵ Por. wyrok NSA z dnia 21 marca 2001 r.; V SA 2662/00; ONSA 2002, z. 2, poz. 82.

⁶ Por. wyrok NSA z dnia 8 listopada 2000 r.; V SA 940/00; ONSA 2002, z. 1, poz. 17.

Ustawa o cudzoziemcach z dnia 13 czerwca 2003 r.⁷ możliwość przebywania nieograniczonego w czasie na terytorium Polski wiąże z udzieleniem zezwolenia na pobyt rezydenta długoterminowego WE. Przedmiotowe zezwolenia udziela się cudzoziemcowi przebywającemu na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, bezpośrednio przed złożeniem wniosku, legalnie i nieprzerwanie, co najmniej przez 5 lat, który posiada:

- stabilne i regularne źródło dochodu wystarczającego do pokrycia kosztów utrzymania siebie i członków rodziny pozostających na jego utrzymaniu;
- ubezpieczenie zdrowotne w rozumieniu ustawy z dnia 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych oraz przepisów wydanych na jej podstawie lub potwierdzenie pokrycia przez ubezpieczyciela kosztów leczenia na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej (art. 65 ust. 1).

Dochód, po odliczeniu kosztów zamieszkania, przypadający na każdego członka rodziny pozostającego na utrzymaniu cudzoziemca lub na cudzoziemca, gdy jest osobą samotną, musi być wyższy niż wysokość dochodu, od której przyznaje się świadczenia pieniężne z pomocy społecznej na podstawie ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej. Na podstawie art. 65 ust. 3a uważa się, że koszty zamieszkania, o których mowa w ust. 3, obejmują co najmniej wysokość stałych opłat związanych z eksploatacją zajmowanego lokalu w rozliczeniu na liczbę osób zamieszkujących w tym lokalu, a ponadto opłaty za dostawy do lokalu energii, gazu, wody oraz odbiór ścieków, odpadów i nieczystości ciekłych. Źródło dochodu musi być legalne i stabilne, czyli niezmiennające się przez dłuższy okres czasu, powracające do równowagi po ewentualnym okresie zakłócenia, regularne – powtarzające się w ściśle określonych lub jednakowych odstępach czasu. Definicji tej nie można zawężyć wyłącznie do dochodu osiąganego z tytułu wynagrodzenia za pracę⁸.

Natomiast wymóg posiadania ubezpieczenia zdrowotnego lub potwierdzenia pokrycia przez ubezpieczyciela kosztów leczenia wynika z przyczyn ekonomicznych. Fakt posiadania lub braku posiadania ubezpieczenia jest bardzo łatwy do stwierdzenia; nie istnieją przy tym żadne stany pośrednie. W postępowaniach dotyczących cudzoziemców kryterium to nie bywa przedmiotem wykładni.

Cudzoziemcowi pobyt na czas nieoznaczony umożliwia również uzyskanie zezwolenia na osiedlenie się. Zezwolenia udziela się, gdy zachodzi co najmniej jedna z czterech przesłanek wymienionych w art. 64 ust. 1 ustawy o cudzoziemcach. Klasyfikując przesłanki należy stwierdzić, że jedna wynika z ochrony prawa do życia, a pozostałe – z ochrony prawa do życia rodzinnego. Zezwolenie jest bowiem udzielane cudzoziemcowi, który:

- jest małoletnim dzieckiem cudzoziemca, posiadającego zezwolenie na osiedlenie się, urodzonym na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej;
- pozostaje w związku małżeńskim, zawartym z obywatelem polskim co najmniej 3 lata przed złożeniem wniosku i bezpośrednio przed złożeniem wniosku przebywał nieprzerwanie na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej co najmniej przez 2 lata na podstawie zezwolenia na zamieszkanie na czas oznaczony;

⁷ Tekst jednolity: Dz. U. 2006, nr 234, poz. 1694 z późn. zm.

⁸ Por. wyrok NSA w Warszawie z dnia 19 lutego 2007 r., V SA/Wa 1506/06, LEX nr 318081.

- bezpośrednio przed złożeniem wniosku przebywał nieprzerwanie na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej przez okres nie krótszy niż 10 lat na podstawie zgody na pobyt tolerowany udzielonej na podstawie art. 97 ust. 1 pkt 1 lub 1a lub ust. 2 ustawy z dnia 13 czerwca 2003 r. o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej lub przez okres 5 lat w związku z uzyskaniem statusu uchodźcy lub ochrony uzupełniającej;
- jest dzieckiem obywatela polskiego i pozostaje pod jego władzą rodzicielską.

Przejawem m.in. ochrony życia rodzinnego tak obywateli polskich, jak i cudzoziemców jest udzielanie zezwolenia na zamieszkanie na czas oznaczony – art. 53 ust. 1 pkt 5–12 oraz pkt 14 ustawy o cudzoziemcach z 2003 r. Okoliczności wymienione w tych przepisach uwzględniają naturalną tendencję rodziny do wspólnego przebywania.

Prowadzenie działalności gospodarczej także jest przesłanką wydania cudzoziemcowi zezwolenia na zamieszkanie na czas oznaczony. Musi to jednak być działalność prowadzona na podstawie przepisów obowiązujących w tym zakresie w Rzeczypospolitej Polskiej, korzystna dla gospodarki narodowej, a w szczególności przyczyniająca się do wzrostu inwestycji, transferu technologii, wprowadzania korzystnych innowacji lub tworzenia nowych miejsc pracy (art. 53 ust. 1 pkt 2 ustawy). Taka działalność ma być korzystna dla gospodarki narodowej, a nie tylko dla podmiotu, który ją prowadzi. Jedynie przykładowe wyliczenie cech działalności gospodarczej wskazuje, iż nie jest wystarczające prowadzenie jakiegokolwiek działalności gospodarczej, ale chodzi o prowadzenie działalności gospodarczej w taki sposób lub w takim rozmiarze, że ma to znaczenie dla gospodarki narodowej. Nie sposób uznać, że utworzenie zaledwie jednego (okresowo) lub nawet kilku miejsc pracy przyczynia się do spadku bezrobocia i dlatego wpływa korzystnie na gospodarkę narodową. Jednym z kryteriów oceny wpływu prowadzonej działalności na gospodarkę narodową może być wysokość dochodów uzyskiwanych przez skarżącego i związana z nią wysokość wpłacanych do budżetu państwa podatków, ale takim kryterium nie jest sam fakt wywiązywania się z obowiązków podatkowych, czy nienaruszania innych przepisów regulujących prowadzoną działalność gospodarczą⁹.

Przy rozpatrywaniu wniosków dotyczących udzielenia zezwolenia na zamieszkanie na czas oznaczony należy brać pod uwagę m.in. takie okoliczności, jak zakres inwestycji, tworzenie miejsc pracy. W przypadkach samodzielnej działalności gospodarczej cudzoziemca warto wziąć pod uwagę możliwości absorpcyjne polskiego systemu ekonomicznego, zapobieganie poszerzaniu się sfery nierejestrowanych obrotów pieniężnych oraz wynikających stąd zagrożeń dla bezpieczeństwa systemu podatkowego, sytuację na rynku pracy, obciążenia dla krajowego systemu zabezpieczeń socjalnych – szczególnie w zestawieniu ze skalą regulowanych zobowiązań finansowych wobec państwa¹⁰.

Kryterium stabilnego i regularnego źródła dochodu wystarczającego do pokrycia kosztów utrzymania siebie i członków rodziny zastąpiło obowiązujące wcześniej normy o zapewnieniu możliwości utrzymania się. Pod rządami poprzedniego stanu

⁹ Por. wyrok NSA w Warszawie z dnia 25 lipca 2007 r.; II OSK 1162/06, LEX nr 364698, wyrok NSA w Warszawie z dnia 19 kwietnia 2007 r.; II OSK 574/06, LEX nr 337825.

¹⁰ Por. wyrok NSA w Warszawie z dnia z dnia 5 października 2004 r.; V SA/Wa 627/04, LEX nr 160777.

prawnego cudzoziemcy chcący osiedlić się w Polsce musieli wykazać istnienie trwałych więzów ekonomicznych z Polską¹¹. Praktyka pokazuje, że istnieją wątpliwości dotyczące tych kryteriów. Podjęcie działalności gospodarczej może zapewniać możliwość utrzymania się. Zapewnienie środków utrzymania w wyniku prowadzonej działalności gospodarczej jednak nie jest tożsame z wykazaniem trwałych więzów ekonomicznych z Polską¹². Pojęcie trwałych więzów ekonomicznych cudzoziemca z krajem, na terenie którego chciał się on osiedlić, należało interpretować z uwzględnieniem wszystkich okoliczności, a nie tylko z punktu widzenia cudzoziemca. Nie ulega natomiast wątpliwości, że działalność spółki handlowej może zapewniać samodzielne utrzymanie się w Polsce. W tym zakresie wykładnia norm stanowiących wymóg utrzymania się zarówno pod rządami poprzednio, jak i obecnie obowiązującej ustawy, ma spójne brzmienie. Trwałe więzy ekonomiczne w związku z prowadzoną działalnością gospodarczą potwierdzał przede wszystkim charakter i wysokość poczynionych inwestycji. Brak inwestycji wprawdzie nie wyłączał stwierdzenia trwałych związków ekonomicznych, ale wówczas szczególnie istotne znaczenie miała długotrwałość prowadzonej działalności gospodarczej, jej charakter, rozmiar, a także wyniki finansowe. Pojęcie „trwałe więzy” nie oznaczało tylko tego, że występowały one przez dłuższy czas. We wskazane pojęcie wpisana była także prognoza o kontynuacji tych związków również w przyszłości. Trwałość bowiem oznacza stałość, niezmienność. Upływ czasu stanowił w tym kontekście wyłącznie jedną ze wskazówek, którą należało rozważać, ustalając czy więzy ekonomiczne mają charakter trwały.

Istnienie pozytywnych przesłanek legalnego przebywania cudzoziemca w Polsce może być zniwelowane przez istnienie przesłanek negatywnych, takich jak wykreowanie przesłanek pozytywnych w celu obejścia przepisów ustawy, stwarzanie zagrożenia dla bezpieczeństwa państwa, dla obronności, dla bezpieczeństwa i porządku publicznego, dla interesu Rzeczypospolitej Polskiej. Następuje wówczas ingerencja nie tylko w prawa przysługujące z racji braku posiadania polskiego obywatelstwa, ale w prawa przysługujące cudzoziemcowi jako istocie ludzkiej.

Niewydanie zezwolenia na zamieszkanie na czas oznaczony nie musi oznaczać rozdzielenia rodziny. Decyzji o wydaleniu nie wydaje się, a wydanej nie wykonuje, jeżeli cudzoziemiec jest małżonkiem obywatela polskiego albo cudzoziemca posiadającego zezwolenie na osiedlenie się lub zezwolenie na pobyt rezydenta długoterminowego WE i dalszy jego pobyt nie stanowi zagrożenia dla obronności lub bezpieczeństwa państwa lub bezpieczeństwa i porządku publicznego. Od tej zasady ustawodawca poczynił wyjątek, jeśli związek małżeński został zawarty w celu uniknięcia wydalenia¹³. Pojęcie „zagrożenia dla obronności lub bezpieczeństwa państwa lub ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego” musi odnosić się do przyszłości, a zatem nie każde wcześniejsze naruszenie przez cudzoziemca polskiego porządku prawnego będzie uzasadniało odmowę udzielenia zezwolenia na zamieszkanie na czas oznaczony¹⁴.

Stosownie do treści przepisu art. 66 ust. 1 pkt 3 ustawy, cudzoziemcowi odmawia się zezwolenia na osiedlenie się, jeżeli wymagają tego względy obronności lub bezpieczeństwa państwa albo ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego lub interesu Rzeczypospolitej Polskiej. Pojęcia te są nieostre znaczeniowo, w związku z tym

¹¹ Art. 19 ust. 1 pkt 2 i art. 19 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 25 czerwca 1997 r. o cudzoziemcach, tekst jednolity: Dz. U. 2001, nr 127, poz. 1400 z późn. zm.

¹² Por. wyrok NSA z dnia 6 marca 2003 r., V SA 1923/02, ONSA 2004, z. 2, poz. 62.

¹³ Por. wyrok NSA w Warszawie z dnia 26 maja 2007 r., V SA/Wa 1330/06; LEX nr 344169.

¹⁴ Por. wyrok NSA w Warszawie z dnia 19 października 2006 r.; V SA/Wa 1035/06, LEX nr 294131.

oceniając czy określone postępowanie cudzoziemca wypełnia dyspozycję omawianego przepisu warto sięgnąć do analogicznych rozwiązań obowiązujących w prawie europejskim oraz ustalonej linii orzecznictwa, a nawet ugruntowanego stanowiska doktryny.

Zazwyczaj przyjmuje się, że naruszeniem bezpieczeństwa i porządku publicznego jest postępowanie sprzeczne z powszechnie obowiązującymi normami prawa, którego skutkiem jest skazanie orzeczeniem sądu karnego, stwierdzającym winę oskarżonego. Orzeczenie oczywiście musi być prawomocne. Jednak nie każde naruszenie prawa stanowi zagrożenie dla porządku publicznego, zaś sprawdzenia czy zaszły takie przesłanki należy dokonywać w konkretnym stanie faktycznym sprawy. Art. 66 ust. 1 pkt 3 ustawy, stanowiący obligatoryjną przesłankę odmowy, z jednej strony przyznaje zatem organowi orzekającemu w sprawie uprawnienie do dokonania oceny czy określone zachowanie mieści się w granicach hipotezy normy, z drugiej zaś nakłada na niego obowiązek wykazania istnienia obligatoryjnej przesłanki odmowy w procesie stosowania prawa. Podobnie art. 6 Dyrektywy Rady nr 2003/109/WE z 25 listopada 2003 r. dotyczącej statusu obywateli państw trzecich, będących rezydentami długoterminowymi¹⁵, przyznaje państwu członkowskiemu prawo do odmowy przyznania statusu rezydenta długoterminowego ze względu na porządek publiczny lub bezpieczeństwo publiczne. Przy podejmowaniu decyzji należy uwzględnić powagę i rodzaj przestępstwa przeciwko porządkowi publicznemu lub bezpieczeństwu publicznemu lub zagrożenie, jakie stanowi dana osoba, jednocześnie uwzględniając należycie czas zamieszkania i istnienie związków z państwem zamieszkania. Także Dyrektywa Rady nr 2003/86/WE z 22 września 2003 r. w sprawie prawa łączenia rodzin¹⁶ stwierdza, że państwo może nie uwzględnić wniosku o wjazd lub pobyt członka rodziny ze względu na porządek publiczny, bezpieczeństwo publiczne lub zdrowie publiczne, rozważywszy wagę lub rodzaj naruszenia porządku publicznego lub bezpieczeństwa publicznego dokonanego przez członka rodziny lub zagrożenia przez niego powodowane¹⁷.

Analiza i ocena przez organ przesłanek uzasadniających wydalenie (nakazanie opuszczenia terytorium RP) musi być dokonywana w kontekście aktualnych zagrożeń ze strony cudzoziemca dla „ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego” bądź „interesu Rzeczypospolitej Polskiej”, a nie zagrożeń hipotetycznych i opierających się na dowolnym uznaniu organów¹⁸.

Konkluzje

Ingerencja podejmowana przez państwo w osobiste prawa cudzoziemców nie jest równoznaczna z naruszeniem tych praw. Służy ochronie wartości takich jak bezpieczeństwo państwa, bezpieczeństwo i porządek publiczny, interes Rzeczypospolitej Polskiej. Są to kryteria otwarte, nie zostały normatywnie zdefiniowane. Natomiast orzecznictwo raczej nie koncentruje się na kwestii ustalenia definicji, lecz na wypracowaniu rozstrzygnięcia dotyczącego konkretnego, indywidualnego stanu faktycznego. Tym niemniej wiadomo, że oceny sytuacji pod kątem ochrony wymienionych wyżej kryteriów nie wolno dokonywać w sposób arbitralny. Ocena musi być obiektywna; może oczywiście opierać się m.in. na wnioskach wyciągniętych z dalszej przeszłości, ale przede wszystkim ma uwzględniać obecnie istniejący stan faktyczny oraz racjonalne

¹⁵ Dz. Urz. UE L 016 z 23.01.2004 r.

¹⁶ Dz. Urz. UE L 251 z 3.10.2003 r.

¹⁷ Por. wyrok NSA w Warszawie z dnia 13 lutego 2006 r.; V SA/Wa 2664/05, LEX nr 194046.

¹⁸ Por. wyrok NSA w Warszawie z dnia 9 lutego 2007 r.; V SA/Wa 1933/06, LEX nr 318083.

prognozy na przyszłość. Racjonalne prognozowanie nie jest zadaniem łatwym zwłaszcza w sytuacji kryzysu gospodarczego. Stąd też ustalenia dokonane na podstawie prognoz mogą stać się jednymi z częściej podważanych ustaleń w toku postępowania administracyjnego lub sądownoadministracyjnego. Zarzuty mogą dotyczyć braku racjonalności przesłanek, na których oparto prognozy. Państwo musi jednak stanowić normy chroniące bezpieczeństwo państwa, bezpieczeństwo i porządek publiczny, interes RP. Takie zachowanie jest jednym z elementów pozwalających państwu na zabezpieczenie swojej fizycznej egzystencji oraz demokratycznego ustroju. Demokracja z kolei warunkuje przestrzeganie praw człowieka w odniesieniu do ogółu ludności przebywającej na terytorium państwa.

Zmiany norm regulujących możliwość dłuższego lub bezterminowego (nieturystycznego) pobytu cudzoziemców służą ograniczeniu wątpliwości związanych z wykładnią. Praktyka wykazała, że szczególnie newralgiczne było ustalenie zakresu znaczeniowego użytego w poprzednio obowiązującej ustawie o cudzoziemcach pojęcia utrzymania się i trwałych więzów ekonomicznych z Polską. Obowiązujące obecnie normy odnoszące się do kryterium stabilnego i regularnego źródła dochodu wystarczającego do pokrycia kosztów utrzymania siebie i członków rodziny zostało doprecyzowane w kolejnych przepisach. Ponadto przymiotnikom „stabilne i regularne” orzecznictwo przypisuje znaczenie słownikowe. Ustawodawca wyznaczył także punkt odniesienia dla oceny poziomu „wystarczenia do pokrycia kosztów utrzymania siebie i członków rodziny”.

Wydawać mogłoby się, że najmniej problematyczna jest wykładnia pojęcia „dochód”. Tymczasem przegląd orzecznictwa wskazuje, że zakres tego pojęcia bywa niesłusznie zawężany przez organy administracji publicznej do dochodów osiąganych ze stosunku pracy. Natomiast w świetle prawa podatkowego źródłem dochodów mogą być umowy cywilnoprawne – np. darowizna, umowa zlecenia, umowa o dzieło i inne. W rozumieniu ustawy o cudzoziemcach źródłem dochodu mogą być nawet odpowiednie wysokości środków własne wcześniej zgromadzone na rachunku bankowym¹⁹.

Z kolei nadmiernego rozszerzenia zakresu znaczeniowego pojęcia działalności gospodarczej korzystnej dla gospodarki narodowej w sposób nieuprawniony dokonują zainteresowani cudzoziemcy. Tymczasem skali działalności z pewnością korzystnej tylko dla nich samych lub nawet lokalnego środowiska nie można utożsamiać z korzyściami dla całej gospodarki narodowej.

Podsumowując należy stwierdzić, że w świetle orzecznictwa sądów administracyjnych Rzeczpospolita Polska realizuje swoje zobowiązania w zakresie ochrony praw przysługujących cudzoziemcom. Nie stwierdza się naruszeń w zakresie prawa do sądu. Korzystając z tego prawa cudzoziemcy mogą poddać weryfikacji pod kątem zgodności z Konstytucją, ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi i ustawami, działania organów administracji państwowej w zakresie stosowania pozostałych standardów ochrony praw człowieka, zwłaszcza ochrony życia prywatnego.

Literatura

1. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz. U. nr 78, poz. 483 z późn. zm.

¹⁹ Wymóg posiadania środków na rachunku bankowym (a nie posiadania ich w ogóle) pozwala zweryfikować legalność źródła pochodzenia tych środków.

2. Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności, Dz. U. 1993, nr 61, poz. 284 z późn. zm.
3. Ustawa z dnia 25 czerwca 1997 r. o cudzoziemcach, tekst jednolity: Dz. U. 2001, nr 127, poz. 1400 z późn. zm.
4. Ustawa o cudzoziemcach z dnia 13 czerwca 2003 r., tekst jednolity: Dz. U. 2006, nr 234, poz. 1694 z późn. zm.
5. Dyrektywa Rady nr 2003/86/WE z 22 września 2003 r. w sprawie prawa łączenia rodzin, Dz. Urz. UE L 251 z 3.10.2003 r.
6. Dyrektywa Rady nr 2003/109/WE z 25 listopada 2003 r. dotyczącej statusu obywateli państw trzecich, będących rezydentami długoterminowymi, Dz. Urz. UE L 016 z 23.01.2004 r.
7. Uchwała NSA (7) z dnia 9 listopada 1998 r.; OPS 4/98; ONSA 1999, z. 1, poz. 6.
8. Wyrok NSA z dnia 8 listopada 2000 r.; V SA 940/00; ONSA 2002, z. 1, poz. 17.
9. Wyrok NSA z dnia 21 marca 2001 r.; V SA 2662/00; ONSA 2002, z. 2, poz. 82.
10. Wyrok NSA z dnia 6 marca 2003 r.; V SA 1923/02; ONSA 2004, z. 2, poz. 62.
11. Wyrok NSA w Warszawie z dnia 5 października 2004 r.; V SA/Wa 627/04, LEX nr 160777.
12. Wyrok NSA w Warszawie z dnia 13 lutego 2006 r.; V SA/Wa 2664/05, LEX nr 194046.
13. Wyrok NSA w Warszawie z dnia 19 października 2006 r.; V SA/Wa 1035/06, LEX nr 294131.
14. Wyrok NSA w Warszawie z dnia 9 lutego 2007 r.; V SA/Wa 1933/06, LEX nr 318083.
15. Wyrok NSA w Warszawie z dnia 19 lutego 2007 r.; V SA/Wa 1506/06, LEX nr 318081.
16. Wyrok NSA w Warszawie z dnia 19 kwietnia 2007 r.; II OSK 574/06, LEX nr 337825.
17. Wyrok NSA w Warszawie z dnia 26 maja 2007 r.; V SA/Wa 1330/06; LEX nr 344169.
18. Wyrok NSA w Warszawie z dnia 25 lipca 2007 r.; II OSK 1162/06, LEX nr 364698.

Summary

PRACTICE OF STATE ADMINISTRATION IN THE AREA OF FOREIGNERS' RIGHTS AGAINST THE BACKGROUND OF ADMINISTRATIVE COURTS' STATEMENTS

The subject-matter of this article focuses on foreigners and their right to a fair trial, right to privacy and right to abide in State's territory. The considerations are based on statements of administrative courts. In the area of the right to a fair trial, the absence of Polish citizenship does not matter. The limitation of the right to abide in the Polish territory is caused by protection of the economic well-being of the country. In practice, most doubts are connected with interpretation of specific criteria determining the issue of the residence permit.