

Mieczysława Zdanowicz ■

ZASADY LEGALIZACJI POBYTU CUDZOZIEMCÓW I STRUKTURA CUDZOZIEMCÓW W POLSCE*

Według danych ONZ na świecie wyraźnie zauważalny jest wzrost tendencji migracyjnych. W 2013 r. liczba międzynarodowych migrantów wynosiła 232 mln osób, co stanowi wzrost o 33% w porównaniu z rokiem 2000. Tendencja ta też jest wyraźna w Europie, gdzie w 1990 r. przebywało 49 mln międzynarodowych migrantów, w 2000 r. – 56 mln, w 2013 r. zaś – 72 mln. Z państw europejskich najczęściej takich osób osiedliło się na terytorium Federacji Rosyjskiej (11 mln) i w Niemczech (10 mln), czyli u naszych sąsiadów. Na tym tle Polska z 663,8 tys. imigrantów (w badaniach osób urodzonych poza Polską) zdaje się być ciągle państwem pozbawionym problemów imigracyjnych, ta bowiem część ludności stanowi jedynie 1,7% ogółu społeczeństwa naszego kraju¹.

Status cudzoziemców przebywających na terytorium RP nie jest jednolity. Należy bowiem wskazać na pewne grupy osób podlegających szczególnym regulacjom. Mowa tutaj o:

- 1) członkach misji dyplomatycznych i urzędów konsularnych państw obcych oraz innych osobach zrównanych z nimi;
- 2) osobach korzystających z ochrony międzynarodowej;
- 3) obywatelach państw członkowskich UE, państw członkowskich Europejskiego Stowarzyszenia Wolnego Handlu (EFTA) – stron umowy o Europejskim Obszarze Gospodarczym lub Konfederacji Szwajcarskiej oraz członkach ich rodzin.

* Tekst został przygotowany w ramach projektu „SIC – Modułowy wielozadaniowy System Identyfikacji Cudzoziemców wraz z modułem analizy ryzyka ofiar przestępstw handlu ludźmi”, finansowanego przez Narodowe Centrum Badań i Rozwoju (nr projektu DOBR-BIO4/055/13127/2013).

¹ International Migration 2013, UN, <http://www.un.org/en/development/desa/population/migration/publications/wallchart/docs/wallchart2013.pdf> [dostęp: 1.12.2015].

Mały ruch graniczny jest też odstępstwem od zasad reżimu wizowego, przyjętego w prawie UE, a odnoszącego się do sąsiednich państw trzecich. Polska wprowadziła także takie rozwiązania.

Opracowanie ma na celu przedstawienie sposobów legalizacji pobytu cudzoziemca w Polsce w czasie jego pobytu na terytorium RP oraz omawia strukturę cudzoziemców przebywających w Polsce. Nie obejmuje jednak zagadnień związanych z pobytem członków misji dyplomatycznych, urzędów konsularnych oraz osób z nimi zrównanych.

I

Sprawy związane z udzieleniem cudzoziemcom ochrony podlegają regulacji trzem systemom prawnym: prawu międzynarodowemu, prawu UE i prawu polskiemu. Status uchodźcy jest instytucją prawa międzynarodowego publicznego, regulowanym głównie przez Konwencję dotyczącą statusu uchodźców z 1951 r.² oraz Protokół dotyczący statusu uchodźców z 1967 r.³ Szczegółowe określenie pojęć zawartych w konwencyjnej definicji uchodźcy, określenie zasad udzielenia ochrony uzupełniającej i czasowej oraz gwarancji proceduralnych jest wynikiem prac legislacyjnych podejmowanych w ramach WE/UE. Azyl zaś jest instytucją prawa krajowego i konsekwencją art. 56 ust. 1 Konstytucji RP⁴.

Aktualnie, tj. od 1 maja 2015 r., na terytorium RP w stosunku do cudzoziemca mogą być zastosowane następujące formami ochrony⁵:

- 1) przyznanie statusu uchodźcy,
- 2) udzielenie ochrony uzupełniającej,
- 3) udzielenie azylu,
- 4) udzielenie ochrony czasowej.

Do 30 kwietnia 2015 r. cudzoziemiec mógł uzyskać również zgodę na pobyt tolerowany (będący formą ochrony przed wydaleniem), kiedy jednostka nie spełniała warunków do nadania statusu uchodźcy ani warunków do udzielenia ochrony uzupełniającej⁶.

² Konwencja dotycząca statusu uchodźców, sporządzona w Genewie dnia 28 lipca 1951 r., Dz.U. 1991, Nr 119, poz. 515.

³ Protokół dotyczący statusu uchodźców, sporządzony w Nowym Jorku dnia 31 stycznia 1967 r., Dz.U. z 1991 r. Nr 119, poz. 517.

⁴ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz.U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.

⁵ Art. 3 ust. 1 ustawy z dnia 13 czerwca 2003 r. o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, t.j. Dz.U. z 2012 r. poz. 680 z późn. zm. (u.u.c.o).

⁶ Cudzoziemiec uzyskiwał zgodę na pobyt tolerowany, jeżeli jego wydalenie: 1) mogłoby nastąpić jedynie do kraju, w którym zagrożone byłoby jego prawo do życia, wolności i bezpieczeństwa osobistego, w którym mógłby zostać poddany torturom albo nieludzkiemu lub poniżającemu traktowaniu albo karaniu lub być zmuszony do pracy lub pozbawiony prawa do rzetelnego procesu sądowego albo być ukarany bez podstawy prawnej w rozumieniu Konwencji o ochronie praw człowieka

Zgodnie z materialnoprawnymi przesłankami zawartymi w konwencji genewskiej z 1951 r. oraz protokole do niej uchodzącą może zostać osoba, która na skutek uzasadnionej obawy przed prześladowaniem z powodu rasy, religii, narodowości, poglądów politycznych czy przynależności do określonej grupy społecznej nie może lub nie chce skorzystać z ochrony państwa swojego obywatelstwa lub nie mając obywatelstwa państwa stałego miejsca zamieszkania.

Kluczowe znaczenie dla praktycznego stosowania tego pojęcia⁷ ma analiza wyrażenia „uzasadnione obawy przed prześladowaniem”. Naczelny Sąd Administracyjny podkreślał, że ważne jest, aby „oprócz elementu subiektywnego, a więc stanu umysłu i subiektywnego odczucia osoby ubiegającej się o uznanie za uchodźcę [...] stan ten był uzasadniony przez sytuację obiektywną”⁸. Paweł Dąbrowski podkreśla, że to w elemencie subiektywnym mieści się ocena wiarygodności deklarowanych obaw⁹.

Prześladowanie musi ze względu na swoją istotę lub powtarzalność stanowić poważne naruszenie praw człowieka, w szczególności praw, których uchylenie jest niedopuszczalne zgodnie z art. 15 ust. 2 EKPC¹⁰. Są to czyny dotyczące przypadków śmierci będących wynikiem zgodnych z prawem działań wojennych (art. 2 EKPC), zakazu tortur, nieludzkiego lub poniżającego traktowania lub karania (art. 3 EKPC), zakazu trzymania w niewoli lub poddaństwie (art. 4 ust. 1 EKPC) oraz zakazu karania bez podstawy prawnej (art. 7 EKPC). Wykazanie takiego naruszenia jest spełnieniem jednej tylko z przesłanek nadania statusu uchodźcy¹¹. Konieczne jest zatem zbadanie istnienia pozostałych warunków. Prześladowanie może też być kumulacją różnych działań lub zaniechań, w tym stanowiących naruszenie praw człowieka, których oddziaływanie jest równie dotkliwe jak prześladowania, o których mowa wyżej¹².

i podstawowych wolności; 2) było niewykonalne z przyczyn niezależnych od organu wykonującego decyzję o wydaleniu lub od cudzoziemca; 3) mogłoby nastąpić jedynie do kraju, do którego wydanie cudzoziemca było niedopuszczalne na podstawie orzeczenia sądu o niedopuszczalności wydania cudzoziemca albo na podstawie rozstrzygnięcia Ministra Sprawiedliwości o odmowie jego wydania; 4) miałoby nastąpić z innych przyczyn niż zagrożenie dla obronności lub bezpieczeństwa państwa albo bezpieczeństwa i porządku publicznego, a cudzoziemiec był małżonkiem obywatela polskiego lub cudzoziemca posiadającego zezwolenie na osiedlenie się (art. 97 u.u.c.o.).

⁷ Szerzej na temat praktyki stosowania definicji uchodźcy zob. M. Zdanowicz, *Definicja uchodźcy w orzecznictwie polskich organów rozpatrujących sprawy uchodźcze*, „Miscellanea Iuris Gentium” 2004, nr VII, s. 35–40.

⁸ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 30 kwietnia 2003 r., V SA 3687/02, niepublikowany.

⁹ P. Dąbrowski, *Ustawa z dnia 13 czerwca 2003 r. o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz z orzecznictwem (art. 1–104)*, „CMR Working Papers” 2009, nr 41, s. 17.

¹⁰ Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, sporządzona w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r., Dz.U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284 z późn. zm.

¹¹ P. Dąbrowski, *Ustawa z dnia 13 czerwca 2003 r. ..., op. cit.*, s. 19.

¹² Art. 13 ust. 3 u.u.c.o.

Prześladowanie może polegać w szczególności na użyciu przemocy fizycznej lub psychicznej, w tym przemocy seksualnej; zastosowaniu środków prawnych, administracyjnych, policyjnych lub sądowych w sposób dyskryminujący lub o charakterze dyskryminującym; wszczęciu lub prowadzeniu postępowania karnego albo ukaraniu, w sposób, który ma charakter nieproporcjonalny lub dyskryminujący; braku prawa odwołania się do sądu od kary o charakterze nieproporcjonalnym lub dyskryminującym; wszczęciu lub prowadzeniu postępowania karnego albo ukaraniu z powodu odmowy odbycia służby wojskowej podczas konfliktu czy też czynach skierowanych przeciwko osobom ze względu na ich płeć lub małoletniość (art. 13 ust. 4 u.u.c.o.).

Przy badaniu spełnienia przesłanek konwencyjnych należy zwrócić uwagę na konieczność rozróżnienia pojęć prześladowania i dyskryminacji. Naczelny Sąd Administracyjny zwrócił uwagę, że „dyskryminacja wyraża się w nierównym traktowaniu osób znajdujących się w podobnych sytuacjach, a nie na zagrożeniu życia czy bezpieczeństwa osobistego”¹³. I mimo negatywnych implikacji zjawiska dyskryminacji tylko istnienie prześladowania jest jednym z niezbędnych warunków nadania statusu uchodźcy.

Gdy Szef Urzędu do spraw Cudzoziemców oceni, że cudzoziemiec nie spełnia warunków do nadania statusu uchodźcy, przechodzi do drugiego etapu oceny – czy może mu zostać udzielona ochrona uzupełniająca. Tę drugą formę ochrony można zastosować w przypadku, gdy powrót do kraju pochodzenia może narazić cudzoziemca na rzeczywiste ryzyko doznania poważnej krzywdy, a jednostka nie może lub nie chce korzystać z ochrony kraju pochodzenia. To ryzyko doznania poważnej krzywdy obejmuje¹⁴:

- 1) orzeczenie kary śmierci lub wykonanie egzekucji;
- 2) tortury, nieludzkie lub poniżające traktowanie albo karanie;
- 3) poważne i zindywidualizowane zagrożenie dla życia lub zdrowia, wynikające z powszechnego stosowania przemocy wobec ludności cywilnej w sytuacji międzynarodowego lub wewnętrznego konfliktu zbrojnego.

Paweł Dąbrowski jest zdania, które w pełni należy podzielić, że katalog ten ma konstrukcję zamkniętą¹⁵.

Jednolicie w stosunku do statusu uchodźcy i ochrony uzupełniającej został określony katalog podmiotów dopuszczających się prześladowań lub wyrządzających poważną krzywdę, którymi mogą być zarówno organy władzy publicznej, ugrupowania lub organizacje kontrolujące kraj pochodzenia lub znaczną część jego terytorium, jak i inne podmioty, w sytuacji gdy dwie pierwsze grupy (łącznie z organizacjami międzynarodowymi) nie mogą lub nie chcą zapewnić ochrony.

¹³ Wyrok Naczelnego Sądu administracyjnego z dnia 27 lutego 2001r., V SA 2531/00, niepublikowany.

¹⁴ Art. 15 u.u.c.o.

¹⁵ P. Dąbrowski, *Ustawa z dnia 13 czerwca 2003 r. ..., op. cit.*, s. 27.

Artykuł 17 ust. 1 u.u.c.o. stanowi, że cudzoziemiec może powoływać się na uzasadnioną obawę przed prześladowaniem lub rzeczywiste ryzyko doznania poważnej krzywdy, spowodowane wydarzeniami, które nastąpiły po opuszczeniu kraju pochodzenia.

Należy w tym miejscu podkreślić, że zasadą jest, iż jednostka zmuszona jest opuścić swoje państwo na skutek prześladowań. Ugruntował się jednak w orzecznictwie¹⁶ i doktrynie¹⁷ wyraźny pogląd o uchodźcach *sur place*. Przyjęcie w ustawie powyższego rozwiązania jest potwierdzeniem tego właśnie nurtu.

Tabela 1. Liczba osób, które uzyskały w Polsce w latach 2004–2014 status uchodźcy, ochronę uzupełniającą lub zgodę na pobyt tolerowany

Rok	Forma ochrony	Status uchodźcy	Ochrona uzupełniająca	Pobyt tolerowany
2004		305		832
2005		312		1832
2006		423		2048
2007		116		2866
2008		186	1074*	1507
2009		131	2317	65
2010		82	195	196
2011		153	155	170
2012		87	140	292
2013		200	131	392
2014		262	170	300**

* Dane obejmują okres od 29 maja 2008 r.

** Dane obejmują sprawy wszczęte przed 1 maja 2014 r.

Źródło: opracowanie własne na podstawie Informacji o stosowaniu ustawy z dnia 13 czerwca 2003 r. o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. z 2003 r. nr 128, poz. 1176 z późn. zm.) w zakresie realizacji zobowiązań Rzeczypospolitej Polskiej wynikających z Konwencji Genewskiej dotyczącej statusu uchodźców oraz Protokołu Nowojorskiego dotyczącego statusu uchodźcy w latach 2004–2014, <http://udsc.gov.pl/uchodzczy-2/uchodzczy/sprawozdania/> [dostęp: 1.12.2015].

Należy podkreślić, że liczba pozytywnych decyzji o nadaniu statusu uchodźcy stanowi niewielki procent składanych wniosków. Zasadniczą grupę, która najliczniej uzyskała status uchodźcy, ale również inne formy ochrony, stanowią obywatele Federacji Rosyjskiej, głównie narodowości czeczeńskiej. Ich liczbę uzupełniają

¹⁶ Decyzja RdU-1161-1/S/02 z dnia 5 listopada 2002 r.

¹⁷ Zob. m.in. B. Wierzbicki, *Sytuacja prawna uchodźcy w systemie międzynarodowej ochrony praw człowieka*, AG-RED, Białystok 1993, s. 36; *idem*, *Uchodźcy w prawie międzynarodowym*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1993, s. 30.

obywatele Białorusi, Iraku, Somalii, Afganistanu, a w ostatnich latach Syrii oraz bezpieczeństwa. W 2009 r., pełnym pierwszym roku udzielania ochrony uzupełniającej, nastąpiło przesunięcie do tej grupy osób, które poprzednio kwalifikowały się do uzyskania zgody na pobyt tolerowany. Natomiast w 2010 r. nastąpił wyraźny spadek liczby złożonych wniosków i objętych nimi osób odpowiednio o ok. 44% oraz 38%, co skutkowało zmniejszeniem liczby pozytywnych decyzji. Było to spowodowane przede wszystkim znaczącym zmniejszeniem się liczby obywateli Gruzji ubiegających się o nadanie statusu uchodźcy.

W Polsce cudzoziemcowi można ponadto udzielić azylu, gdy jest to niezbędne dla zapewnienia mu ochrony oraz gdy przemawia za tym ważny interes RP (art. 90 ust. 1 u.u.c.o.).

Cudzoziemcom, którzy opuścili swój kraj pochodzenia lub określony obszar geograficzny z powodu obcej inwazji, wojny, wojny domowej, konfliktów etnicznych lub rażących naruszeń praw człowieka i masowo przybywają do Polski można udzielić ochrony czasowej (art. 106 ust. 1 u.u.c.o.). Nie ma znaczenia, czy przybycie miało charakter spontaniczny, czy też było wynikiem zaplanowanej akcji pomocy. Ochrona czasowa udzielana jest na okres roku z możliwością przedłużenia na dalsze sześciomiesięczne okresy.

II

Zasady pobytu w Polsce obywateli państw członkowskich UE i członków ich rodzin regulują dwa systemy prawa: prawo krajowe i prawo UE. Przyjęta dnia 14 lipca 2006 r. ustawa o wjeździe na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, pobycie oraz wyjeździe z tego terytorium obywateli państw członkowskich Unii Europejskiej i członków ich rodzin¹⁸ dokonuje transpozycji dyrektyw UE¹⁹.

Określone w ustawie zasady pobytu rozciągają się także na obywateli państw członkowskich Europejskiego Stowarzyszenia Wolnego Handlu (EFTA) – stron umowy o Europejskim Obszarze Gospodarczym lub Konfederacji Szwajcarskiej łącznie z członkami rodzin, którzy do nich dołączają lub z nimi przebywają (art. 1).

Członkiem rodziny, niezależnie od obywatelstwa, może być współmałżonek, bezpośredni zstępny (także zstępny jego współmałżonka) w wieku do 21 lat lub

¹⁸ T.j. Dz.U. z 2014 r. poz. 1525 z późn. zm. (u.w.p.w.).

¹⁹ Głównie Dyrektywy 2004/38/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawie prawa obywateli Unii i członków ich rodzin do swobodnego przemieszczania się i pobytu na terytorium Państw Członkowskich, zmieniającej rozporządzenie (EWG) nr 1612/68 i uchylającej 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, Dz.U. UE L 158 z 30.4.2004, s. 77. Implementacja obejmuje także Dyrektywę Rady 2005/71/WE z dnia 12 października 2005 r. w sprawie szczególnej procedury przyjmowania obywateli państw trzecich w celu prowadzenia badań naukowych, Dz.U. UE L 289 z 3.11.2005, s. 15; Dyrektywę Rady 2004/114/WE z dnia 13 grudnia 2004 r. w sprawie warunków przyjmowania obywateli państw trzecich w celu odbywania studiów, udziału w wymianie młodzieży szkolnej, szkoleniu bez wynagrodzenia lub wolontariacie, Dz.U. UE L 375 z 23.12.2004, s. 12.

pozostający na utrzymaniu oraz bezpośredni wstępny (lub wstępny jego małżonka) pozostający także na utrzymaniu (art. 2 pkt 4 u.w.p.w.)²⁰.

Zasady pobytu wyżej wymienionych osób są zróżnicowane w zależności od długości pobytu: pobyt do trzech miesięcy, pobyt powyżej trzech miesięcy i pobyt stały.

Najmniej formalistycznie zostały określone zasady dotyczące pobytu do trzech miesięcy. W takiej sytuacji główny uprawniony zobowiązany jest jedynie do posiadania ważnego dokumentu podróży lub innego ważnego dokumentu potwierdzającego jego tożsamość i obywatelstwo, członek rodziny zaś niebędący obywatelem UE jest obowiązany posiadać ważny dokument podróży (art. 15 ust. 1 i 2 u.w.p.w.).

Te same wymogi dotyczą sytuacji, w której obywatel UE przebywa w celu poszukiwania pracy. Okres jego pobytu nie może być jednak dłuższy niż sześć miesięcy, chyba że po upływie tego okresu wykaże, że aktywnie kontynuuje poszukiwanie pracy i ma rzeczywiste szanse na zatrudnienie (art. 15 ust. 1 pkt 2 u.w.p.w.).

W przypadku pobytu dłuższego niż trzy miesiące obywatel UE musi spełniać jeden z następujących warunków (art. 16 ust. 1 u.w.p.w.):

- 1) być pracownikiem lub osobą pracującą na własny rachunek na terytorium RP;
- 2) posiadać wystarczające środki finansowe do utrzymania siebie i członków rodziny na terytorium RP, tak aby nie stanowić obciążenia dla pomocy społecznej oraz:
 - a) być objętym powszechnym ubezpieczeniem zdrowotnym,
 - b) być osobą uprawnioną do świadczeń opieki zdrowotnej na podstawie przepisów o koordynacji w rozumieniu art. 5 pkt 23 ustawy z dnia 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych²¹ albo
 - c) posiadać prywatne ubezpieczenie zdrowotne, pokrywające wszelkie wydatki, które mogą wyniknąć podczas pobytu na terytorium RP w związku z potrzebą pomocy medycznej lub leczeniem szpitalnym, 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;
- 3) studiować lub odbywać szkolenie zawodowe w RP oraz:
 - a) posiadać wystarczające środki finansowe do utrzymania siebie i członków rodziny na terytorium RP, tak aby nie stanowić obciążenia dla pomocy społecznej,

²⁰ Dyrektywa 2004/38/WE dopuszcza także możliwość uznania za członka rodziny partnera, z którym obywatel Unii zawarł zarejestrowany związek partnerski, na podstawie ustawodawstwa danego państwa członkowskiego, jeżeli ustawodawstwo przyjmującego państwa członkowskiego uznaje równoważność między zarejestrowanym związkiem partnerskim a małżeństwem, oraz zgodnie z warunkami ustanowionymi w odpowiednim ustawodawstwie przyjmującego państwa członkowskiego (art. 2 pkt 2 lit. b).

²¹ T.j. Dz.U. z 2015 r. poz. 581 z późn. zm.

- b) być objętym powszechnym ubezpieczeniem zdrowotnym,
 - c) być osobą uprawnioną do świadczeń opieki zdrowotnej na podstawie przepisów o koordynacji w rozumieniu art. 5 pkt 23 ustawy z dnia 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych albo
 - d) posiadać prywatne ubezpieczenie zdrowotne, pokrywające wszelkie wydatki, które mogą wynikać podczas pobytu na terytorium RP w związku z potrzebą pomocy medycznej lub leczeniem szpitalnym, 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;
- 4) być małżonkiem obywatela polskiego.

W czasie pobytu w Polsce, trwającym dłużej niż trzy miesiące, obywatel UE jest obowiązany zarejestrować swój pobyt²², a członek rodziny niebędący obywatelem UE jest obowiązany uzyskać kartę pobytu członka rodziny obywatela UE. Organ prowadzący postępowanie o wydanie karty pobytu ustala, czy małżeństwo nie zostało zawarte dla pozorów oraz czy pobyt osoby nie stanowi zagrożenia dla obronności lub bezpieczeństwa państwa albo ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego. Karta jest ważna przez pięć lat.

Tabela 2 przedstawia dane dotyczące liczby osób, które w latach 2009–2014 dokonały rejestracji pobytu trwającego dłużej niż trzy miesiące.

Analiza danych zawartych w tabeli skłania do kilku wniosków. Po pierwsze, następuje tendencja wzrostowa liczby obywateli UE i krajów EFTA, którzy dokonali rejestracji pobytu przekraczającego trzy miesiące. Nie są to jednak wielkości znaczące. Po drugie, grupą wyraźnie dominującą są obywatele Niemiec. W kilku przyczynach należy upatrywać powodów takiego zjawiska – jest to państwo sąsiednie, o największej liczbie ludności spośród krajów UE, prowadzące ożywioną współpracę gospodarczą z Polską. Po trzecie, obywatele czterech państw: Niemiec, Włoch, Hiszpanii i Francji stanowią łącznie ok. 50% zarejestrowanych pobytów.

Członkowie rodzin obywateli UE dość rzadko korzystają z prawa pobytu. Liczba osób, które otrzymały kartę pobytu członka rodziny obywatela UE wynosiła: w 2009 r. – 143, w 2010 r. – 128, w 2011 r. – 124, w 2012 r. – 152, w 2013 r. – 149 i w 2015 r. – 161²³. W grupie tej wyraźnie dominowali obywatele Federacji Rosyjskiej, Stanów Zjednoczonych oraz Ukrainy, poza nimi znajdowali się też obywatele Australii, Brazylii, Chin, Izraela, Kanady, Kazachstanu, Korei Południowej czy Mołdawii²⁴.

Obywatel UE i członek jego rodziny nabywają prawo do pobytu stałego po upływie pięciu lat nieprzerwanego pobytu na terytorium Polski (art. 42 i 43 u.w.p.w.).

²² Rejestracji dokonuje wojewoda właściwy ze względu na miejsce pobytu cudzoziemca.

²³ Roczniki Branżowe. Rocznik Demograficzny, GUS 2015, s. 463.

²⁴ *Ibidem*.

Tabela 2. Obywatele UE*, którzy otrzymali zaświadczenie o zarejestrowaniu pobytu obywatela UE w Polsce według obywatelstwa

Kraj obywatelstwa	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Ogółem, w tym:	6364	6863	7058	7941	10000	9624
Austria	178	196	175	139	132	92
Belgia	99	138	100	132	169	197
Bułgaria	395	444	319	394	657	521
Czechy	174	201	205	184	242	250
Dania	130	92	108	90	119	78
Finlandia	53	61	89	81	110	144
Francja	559	541	586	591	645	714
Grecja	64	68	69	106	183	165
Hiszpania	312	379	423	625	1078	959
Holandia	273	275	240	227	303	291
Litwa	191	233	188	213	291	246
Łotwa	68	86	79	83	88	109
Niemcy	1682	1823	1912	2278	2137	2238
Norwegia	70	92	141	201	159	136
Portugalia	163	115	142	182	341	248
Rumunia	176	187	281	368	392	462
Słowacja	161	188	210	198	341	276
Szwecja	199	250	297	298	307	255
Węgry	95	115	119	169	424	209
Wielka Brytania	526	589	535	511	590	585
Włochy	625	612	636	670	994	1036

* oraz obywatele krajów należących do Europejskiego Stowarzyszenia Wolnego Handlu.

Źródło: Roczniki Branżowe. Rocznik Demograficzny, GUS 2015, s. 463.

Nieprzerwany okres pobytu to taki, gdy przerwy w pobycie nie przekraczają łącznie sześciu miesięcy w ciągu roku. Mimo przerwy w pobycie dłuższej niż sześć miesięcy warunek nieprzerwanego pobytu będzie spełniony w sytuacji odbywania służby wojskowej za granicą czy też ważnej sytuacji osobistej (choroby, szkolenia zawodowego), pod warunkiem że okres ten jest nie dłuższy niż 12 kolejnych miesięcy.

Przed upływem pięcioletniego okresu pracownik lub osoba pracująca na własny rachunek może uzyskać prawo stałego pobytu, jeżeli osiągnęła wiek emerytalny i przebywała nieprzerwanie na terytorium RP przez trzy lata lub też z powodu stałej niezdolności do pracy zaprzestała wykonywanie pracy po nieprzerwanym okresie pobytu dłuższym niż dwa lata czy też podjęła pracę w innym państwie członkow-

skim po trzyletnim pobycie w Polsce, a nadal przebywa na terytorium RP, wracając przynajmniej raz w tygodniu (art. 45 ust. 1 u.w.p.w.).

Obywatelowi UE, który nabył prawo stałego pobytu, wydaje się dokument potwierdzający prawo stałego pobytu, członek rodziny zaś niebędący obywatelem UE, który nabył prawo stałego pobytu, uzyskuje kartę stałego pobytu członka rodziny obywatela UE.

Tabela 3 przedstawia dane dotyczące liczby osób, które w latach 2009–2014 otrzymały dokument potwierdzający prawo stałego pobytu.

Tabela 3. Obywatele UE*, którzy otrzymali dokument potwierdzający prawo stałego pobytu w Polsce według obywatelstwa

Kraj obywatelstwa	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Ogółem, w tym:	1577	1805	1220	944	841	937
Austria	44	66	21	31	20	19
Belgia	39	34	36	11	20	20
Bułgaria	22	34	44	87	64	70
Czechy	74	65	22	33	21	28
Francja	124	115	80	54	45	55
Grecja	44	34	30	23	25	23
Holandia	113	104	79	47	50	47
Litwa	98	109	68	72	49	62
Niemcy	413	542	381	191	188	175
Rumunia	9	12	15	46	39	39
Słowacja	40	57	34	22	27	27
Szwecja	75	59	46	26	25	23
Węgry	27	23	19	17	25	20
Wielka Brytania	141	173	99	67	51	64
Włochy	149	159	120	118	98	114

* oraz obywatele krajów należących do Europejskiego Stowarzyszenia Wolnego Handlu.

Źródło: Roczniki Branżowe. Rocznik Demograficzny, GUS 2015, s. 464.

Od 2012 r. następuje spadek liczby osób, które otrzymały dokument potwierdzający prawo stałego pobytu w Polsce. Najczęściej są to obywatele Niemiec, Włoch, Wielkiej Brytanii ale też Francji, Holandii i Litwy.

III

Ze względu na czas przebywania cudzoziemca (obywatela państwa trzeciego UE) na terytorium naszego państwa różnicowane są wymogi określające legalizację

zasad jego pobytu. Najmniej sformalizowany jest pobyt cudzoziemca trwający do trzech miesięcy, pobyt zaś powyżej trzech miesięcy wymaga zezwolenia na pobyt czasowy. Istnieje jeszcze możliwość uzyskania zezwolenia na pobyt stały i zezwolenia na pobyt rezydenta długoterminowego UE.

Cudzoziemiec przebywający w Polsce do trzech miesięcy powinien spełnić jedynie wymogi związane z przekraczaniem granicy, a więc posiadać dokument podróży oraz wizę (jeśli jest wymagana) lub inny dokument uprawniający do wjazdu, a przy przejeździe tranzytem – zezwolenie na wjazd lub zezwolenie na pobyt w innym państwie (art. 23 u.c.²⁵). Wjeżdżając na terytorium naszego państwa, cudzoziemiec obowiązany jest uzasadnić cel i warunki planowanego pobytu oraz, jako zasada, posiadać i okazać na żądanie: dokument potwierdzający posiadanie ubezpieczenia zdrowotnego oraz środki finansowe wystarczające na pokrycie kosztów planowanego pobytu i powrotu (art. 25 u.c.).

W sytuacji gdy ze względu na deklarowany cel, pobyt na terytorium naszego państwa ma trwać dłużej niż trzy miesiące, cudzoziemiec zobowiązany jest do uzyskania zezwolenia na pobyt czasowy. Obejmuje ono okres nie dłuższy niż trzy lata i dotyczy jednej z następujących sytuacji:

- 1) podjęcie lub kontynuacja pracy na terytorium Polski;
- 2) wykonywanie pracy w zawodzie wymagającym wysokich kwalifikacji;
- 3) wykonywanie pracy przez cudzoziemca delegowanego przez pracodawcę zagranicznego do Polski;
- 4) prowadzenie działalności gospodarczej w Polsce;
- 5) kształcenie się na studiach w Polsce;
- 6) prowadzenie badań naukowych w Polsce;
- 7) przyjazd do członków rodziny obywatela Polski lub członka rodziny wskazanych w ustawie grup cudzoziemców (art. 159 u.c.);
- 8) bycie ofiarą handlu ludźmi, która przebywa w Polsce, podejmuje współpracę z organami prowadzącymi postępowanie w sprawie zwalczania handlu ludźmi oraz która zerwała kontakty z osobami podejrzanymi o handel ludźmi;
- 9) inne okoliczności wymagające krótkotrwałego pobytu (osobiste stawiennictwo przed polskim organem władzy publicznej, wyjątkowa sytuacja osobista lub ze względu na interes RP);
- 10) ze względu na inne okoliczności (rozdział 11 działu V u.c.).

Zezwolenie wydaje wojewoda właściwy ze względu na miejsce pobytu cudzoziemca. Zezwolenia nie przedłuża się automatycznie, a zatem cudzoziemiec, chcąc kontynuować legalny pobyt w Polsce, powinien wystąpić o kolejne zezwolenie na pobyt czasowy i inny rodzaj zezwolenia na pobyt.

Zezwolenie na pobyt czasowy zastąpiło przewidziane w ustawie o cudzoziemcach z 2003 r. zezwolenie na zamieszkanie na czas oznaczony.

²⁵ Ustawa z dnia 12 grudnia 2013 r. o cudzoziemcach, t.j. Dz.U. z 2013 r. poz. 1650 z późn. zm.

Tabela 4. Cudzoziemcy, którzy otrzymali zezwolenie na zamieszkanie na czas oznaczony / pobyt czasowy

Rok	2000	2005	2010	2013	2014
Liczba ogółem	15 039	22 625	30 451	32 253	18 33

Źródło: Roczniki Branżowe. Rocznik Demograficzny, GUS 2015, s. 465.

Liczba cudzoziemców, którzy uzyskiwali w Polsce zezwolenie na zamieszkanie na czas oznaczony / pobyt czasowy wykazywała tendencję rosnącą. W latach 2000–2010 nastąpił wzrost o ponad 100%. Wśród dominujących pod względem obywatelstwa grup należy wskazać przede wszystkim obywateli Ukrainy, a ponadto Armenii, Białorusi, Chin, Indii, Korei Południowej, Rosji, Stanów Zjednoczonych, Turcji i Wietnamu²⁶.

Zezwolenie na pobyt stały otrzymuje cudzoziemiec, jeżeli:

- 1) jest dzieckiem cudzoziemca, który ma w Polsce zezwolenie na pobyt stały lub zezwolenie na pobyt rezydenta długoterminowego UE i jest pod jego opieką rodzicielską, i który:
 - a) urodził się już po tym, jak jego rodzic otrzymał w Polsce zezwolenie na pobyt stały lub zezwolenie na pobyt rezydenta długoterminowego UE lub
 - b) urodził się w okresie ważności zezwolenia na pobyt czasowy posiadanego przez jego rodzica;
- 2) jest dzieckiem obywatela polskiego i pozostaje pod jego władzą rodzicielską;
- 3) jest osobą polskiego pochodzenia i zamierza osiedlić się w Polsce na stałe;
- 4) pozostaje w uznawanym przez prawo polskie związku małżeńskim zawartym z obywatelem Polski przez co najmniej trzy lata przed złożeniem wniosku o zezwolenie na pobyt stały i bezpośrednio przed złożeniem tego wniosku mieszkał w Polsce nieprzerwanie przez co najmniej dwa lata na podstawie zezwolenia na pobyt czasowy, wydanego na podstawie małżeństwa z obywatelem Polski lub na podstawie uzyskania statusu uchodźcy, ochrony uzupełniającej lub zgody na pobyt ze względów humanitarnych;
- 5) jest ofiarą handlu ludźmi i mieszkał w Polsce bezpośrednio przed złożeniem wniosku przez okres nie krótszy niż rok na podstawie zezwolenia na pobyt czasowy, wydawanego cudzoziemcom będącym ofiarami handlu ludźmi, a ponadto współpracował z organami ścigania w postępowaniu karnym i ma uzasadnione obawy przed powrotem do państwa pochodzenia, potwierdzone przez prokuratora prowadzącego postępowanie w sprawie;
- 6) bezpośrednio przed złożeniem wniosku o udzielenie zezwolenia na pobyt stały mieszkał w Polsce nieprzerwanie przez okres nie krótszy niż pięć lat na podstawie statusu uchodźcy, ochrony uzupełniającej lub zgody na pobyt ze względów humanitarnych;

²⁶ Roczniki Branżowe..., *op. cit.*, 2015, s. 465.

- 7) bezpośrednio przed złożeniem wniosku o udzielenie mu zezwolenia na pobyt stały przebywał nieprzerwanie na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej przez okres nie krótszy niż 10 lat na podstawie zgody na pobyt tolerowany;
- 8) udzielono mu w Polsce azylu lub
- 9) posiada ważną Kartę Polaka i zamierza osiedlić się w Polsce na stałe.

Przesłanki zatem do uzyskania zezwolenia na pobyt stały zasadniczo opierają się na istnieniu więzi rodzinnych z obywatelami polskimi, związków z Polską lub korzystaniu z ochrony międzynarodowej. Decyzje w tych sprawach należą do kompetencji wojewody właściwego ze względu na miejsce zamieszkania cudzoziemca. Decyzja jest wydawana na czas nieoznaczony, karta pobytu zaś jest ważna przez 10 lat.

Zezwolenie na pobyt stały zastąpiło zezwolenie na osiedlenie przewidziane w ustawie o cudzoziemcach z 2003 r.

Tabela 5. Cudzoziemcy, którzy otrzymali zezwolenie na osiedlenie / pobyt stały

Rok	2000	2005	2010	2013	2014
Liczba ogółem	858	3589	3336	3660	2368

Źródło: Roczniki Branżowe. Rocznik Demograficzny, GUS 2015, s. 465.

Wśród cudzoziemców, którzy uzyskali zezwolenie na pobyt stały dominują obywatele Ukrainy, a ponadto Rosji i Białorusi²⁷.

Status rezydenta długoterminowego jest regulowany prawem UE i prawem krajowym, co jest konsekwencją przyjęcia przez Radę Dyrektywy 2003/109/WE z dnia 25 listopada 2003 r. dotyczącej statusu obywateli państw trzecich będących rezydentami długoterminowymi²⁸, która zakładała zbliżanie ustawodawstw państw członkowskich w tym zakresie. Zezwolenie wydane przez wojewodę właściwego ze względu na miejsce pobytu uprawnia do stałego przebywania w Polsce. Decyzja w sprawie wydania zezwolenia na pobyt jest wydawana na czas nieoznaczony, karta pobytu zaś jest ważna przez pięć lat.

Zezwolenie na pobyt długoterminowego rezydenta UE może otrzymać cudzoziemiec, który przebywa na terytorium RP legalnie i nieprzerwanie co najmniej przez pięć lat bezpośrednio przed złożeniem wniosku i spełnia łącznie następujące warunki²⁹:

- 1) posiada źródło stabilnego i regularnego dochodu wystarczającego na pokrycie kosztów utrzymania siebie i członków rodziny pozostających na jego utrzymaniu;

²⁷ *Ibidem*.

²⁸ Dz.U. UE L 16 z 23.1.2004, s. 44 z późn. zm.

²⁹ Art. 211 ust. 1 u.c.

2) posiada ubezpieczenie zdrowotne w rozumieniu ustawy z dnia 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych lub potwierdzenie pokrycia przez ubezpieczyciela kosztów leczenia na terytorium RP.

Cudzoziemiec, który posiada zezwolenie na pobyt rezydenta długoterminowego UE uprawniony jest do wykonywania pracy na terytorium Polski bez konieczności posiadania zezwolenia na pracę.

Tabela 6. Cudzoziemcy, którzy otrzymali zezwolenie na pobyt rezydenta długoterminowego UE

Rok	2005	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Liczba ogółem	37	804	715	1271	775	765	861	1804	1884

Źródło: Roczniki Branżowe. Rocznik Demograficzny, GUS 2015, s. 464.

Od początku wprowadzenia tej instytucji liczba cudzoziemców, którzy otrzymują zezwolenie na pobyt rezydenta długoterminowego UE, wykazuje bardzo wyraźną tendencję wzrostową. Wśród krajów, których obywatele otrzymali największą liczbę zezwoleń bezwzględnie dominuje Ukraina, a następnie Armenia, Białoruś, Chiny, Indie, Turcja i Wietnam³⁰. Jednak należy też odnotować udział obywateli Izraela, Kazachstanu, Korei Południowej, Mołdawii, Mongolii, Rosji i Stanów Zjednoczonych³¹.

IV

Mały ruch graniczny jest instytucją, która ma ułatwić współpracę przygranicznych społeczności lokalnych przy istniejącym reżimie wizowym między dwoma sąsiednimi państwami. Wprowadza bowiem ułatwienia przy przekraczaniu granicy w celu rozwoju kooperacji w sferze społecznej, kulturalnej, rodzinnej czy z uzasadnionych powodów społecznych. Mały ruch graniczny w aktualnej postaci jest konsekwencją przyjęcia regulacji w tym zakresie w ramach UE oraz dwustronnych umów zawieranych przez Polskę.

Traktat amsterdamski przewidywał ustanowienie przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości³² oraz wprowadzał wspólną politykę wizową. Jak podkreśla T. Dubowski, UE stanęła przed dylematem stworzenia mechanizmu równowagi między potrzebą ochrony granic zewnętrznych a koniecznością współpracy z państwami trzecimi³³. W tym właśnie celu zostało przyjęte Rozporządzenie

³⁰ Roczniki Branżowe..., *op. cit.*, 2015, s. 465.

³¹ *Ibidem*.

³² Art. 73i Traktatu z Amsterdamu zmieniającego Traktat o Unii Europejskiej, Traktaty ustanawiający Wspólnoty Europejskie i niektóre związane z nimi akty, Dz.U. z 2004 r. Nr 90, poz. 864/31.

³³ T. Dubowski, *Local Border Traffic – European Union and Member States' Perspective (based on Polish Experience)*, „European Journal of Migration and Law” 2012, nr 14, s. 368.

nr 1931/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 20 grudnia 2006 r. ustanawiające przepisy dotyczące małego ruchu granicznego na zewnętrznych granicach lądowych państw członkowskich i zmieniające postanowienia Konwencji z Schengen³⁴.

Zgodnie z art. 4 rozporządzenia nr 1931/2006 mieszkańcy strefy przygranicznej mogą przekraczać zewnętrzną granicę lądową sąsiadującego państwa członkowskiego w ramach zasad małego ruchu granicznego, pod warunkiem że:

- a) posiadają zezwolenie na przekraczanie granicy w ramach małego ruchu granicznego;
- b) nie są osobami, wobec których dokonano wpisu do celów odmowy wjazdu w Systemie Informacyjnym Schengen (SIS);
- c) nie są uważani za stanowiących zagrożenie dla porządku publicznego, bezpieczeństwa wewnętrznego, zdrowia publicznego lub stosunków międzynarodowych żadnego z państw członkowskich, a w szczególności nie dokonano wobec nich, na tej samej podstawie, wpisu do celów odmowy wjazdu w krajowych bazach danych państw członkowskich.

„Strefa przygraniczna” oznacza strefę, która nie sięga dalej niż 30 km od granicy, z możliwością poszerzenia do 50 km, tak aby objąć całość jednostki podziału administracyjnego.

Rozporządzenie nr 1931/2006 upoważnia państwa członkowskie do zawierania lub utrzymywania w mocy umów dwustronnych z sąsiadującymi państwami trzecimi w celu wdrożenia zasad małego ruchu granicznego (art. 1 ust. 2). Stosownie do tego postanowienia Polska zawarła dwie umowy. Pierwszą z nich jest Umowa między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Gabinetem Ministrów Ukrainy o zasadach małego ruchu granicznego, podpisana w Kijowie dnia 28 marca 2008 r.³⁵ W związku z tym, że 30 lipca 2003 r. Polska podpisała z Ukrainą umowę o zasadach ruchu osobowego³⁶, która w stosunku do obywateli RP znosiła obowiązek posiadania wiz przy wjeździe na terytorium Ukrainy (art. 1), instytucja małego ruchu granicznego w praktyce realizowana jest jedynie w odniesieniu do mieszkańców strefy przygranicznej Ukrainy. Drugą umową jest umowa między rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Rządem Republiki Białorusi o zasadach małego ruchu granicznego, podpisana 12 lutego 2010 r. w Warszawie³⁷. W czerwcu 2010 r. zakończono procedurę ratyfikacyjną w Polsce. Na Białorusi Izba Reprezentantów wyraziła zgodę na ratyfikację w listopadzie 2010 r. Dotychczas jednak umowa nie weszła w życie.

Ze względu na specyficzne usytuowanie geograficzne obwodu kalininградzkiego, będącego przecież terytorium Federacji Rosyjskiej, oddzielonego jednak od

³⁴ Dz.U. UE L 405 z 30.12.2006, s. 1 z późn. zm.

³⁵ Dz.U. a 2009 r. Nr 103, poz. 858 z późn. zm.

³⁶ Umowa między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Gabinetem Ministrów Ukrainy o zasadach ruchu osobowego, podpisana w Kijowie dnia 30 lipca 2003 r., M.P. Nr 56, poz. 878 z późn. zm. Umowa weszła w życie 9 października 2003.

³⁷ Niepublikowana.

pozostałej części państwa, rozwiązania przyjęte w rozporządzeniu nr 1931/2006 okazały się niewystarczające dla zapewnienia podtrzymania dotychczasowych więzi społecznych, gospodarczych i kulturalnych oraz współpracy regionalnej z bezpośrednimi sąsiadami. Rosja zabiegała o włączenie całego obszaru obwodu do zasad małego ruchu granicznego. Wspólne działania Polski i Federacji Rosyjskiej, wspierane przez stronę niemiecką, zaowocowały przedłożeniem przez Komisję w dniu 27 lipca 2011 r. wniosku o zmianę rozporządzenia nr 1931/2006. Dnia 13 grudnia 2011 r. Parlament Europejski i Rada przyjęły nowelizację rozporządzenia³⁸ Akt wszedł w życie 19 stycznia 2012 r.

Na jego podstawie dnia 14 grudnia 2011 r. w Moskwie podpisano Umowę między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Rządem Federacji Rosyjskiej o zasadach małego ruchu granicznego³⁹. Umowa weszła w życie 27 lipca 2012 r.

Mieszkańcy stref przygranicznych objętych umowami nie muszą już posiadać wizy, a jedynie ważny paszport (dokument podróży) i specjalne zezwolenie uprawniające do małego ruchu granicznego. Strefa ta w umowach z Ukrainą (art. 2 ust. 1 lit. b) i Białorusią (art. 2 ust. 1 lit. b) obejmuje obszar jednostek podziału administracyjnego każdego państwa sięgający nie dalej niż 30 km od wspólnej granicy. Jeżeli jednak część takiej jednostki podziału administracyjnego jest położona w odległości między 30 a 50 km od linii granicy, uznaje się ją w całości za część strefy.

Umowa o małym ruchu granicznym z Rosją obejmuje po stronie rosyjskiej cały obwód kaliningradzki, a po stronie polskiej znaczną części województw: pomorskiego (pięć powiatów oraz miasta: Gdynię, Sopot i Gdańsk) i warmińsko-mazurskiego (11 powiatów oraz miasta: Elbląg i Olsztyn)⁴⁰.

Zezwolenie uprawnia do wielokrotnego wjazdu, wyjazdu oraz przebywania w strefie przygranicznej obu państw. Dokument będą mogły otrzymać osoby posiadające miejsce stałego zamieszkania w strefie przygranicznej od co najmniej trzech lat⁴¹. Mały ruch graniczny będzie również dotyczył ich współmałżonków i dzieci mieszkańców strefy przygranicznej, w tym pełnoletnich i przysposobionych, a także dzieci współmałżonków mieszkańców strefy przygranicznej, w tym pełnoletnich i przysposobionych, pozostających na utrzymaniu, nawet jeśli mieszkają w strefie przygranicznej krócej niż trzy lata⁴².

Ułatwienia obejmą również obywatele państw trzecich, którzy zamieszkują w strefie przygranicznej.

³⁸ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1342/2011 z dnia 13 grudnia 2011 r. w sprawie zmiany rozporządzenia (WE) nr 1931/2006 w odniesieniu do włączenia obwodu kaliningradzkiego i niektórych powiatów polskich do obszaru uznawanego za strefę przygraniczną, Dz.U. UE L 347 z 30.12.2011, s. 41.

³⁹ Dz.U. z 2012 r. poz. 814.

⁴⁰ Art. 2 ust. 1 lit. b w zw. z załącznikiem nr 1 do umowy z Rosją.

⁴¹ Art. 2 ust. 1 lit. d umowy z Ukrainą, art. 2 ust. 1 lit. e umowy z Federacją Rosyjską i art. 2 ust. 1 lit. e umowy z Białorusią.

⁴² Art. 2 ust. 2 umowy z Ukrainą, art. 2 ust. 2 umowy z Federacją Rosyjską i art. 2 ust. 2 umowy z Białorusią.

Tabela 7. Liczba przekroczeń granicy do Polski w ramach małego ruchu granicznego

	2009	2010	2011	2012	2013
Ukraina	347 tys.*	3,6 mln	5 mln	6 mln	7,5 mln
Federacja Rosyjska					1,2 mln

* Dane za II półrocze 2009 r.

Źródło: opracowanie własne na podstawie *Informacje i opracowania statystyczne: Ruch graniczny oraz przepływ towarów i usług na zewnętrznej granicy Unii Europejskiej na terenie Polski (za lata 2009–2013)*, GUS/US Rzeszów, Warszawa–Rzeszów 2010–2014.

Liczba przekroczeń granicy w ramach małego ruchu granicznego z Ukrainą wykazuje wyraźną tendencję rosnącą. Specyfiką pobytu w ramach tej instytucji jest jej krótkotrwały charakter i dość duża częstotliwość przyjazdów (kilka razy w miesiącu czy nawet kilka razy w tygodniu). Celem pobytu są głównie zakupy, turystyka oraz względy rodzinne⁴³.

* * *

Przeprowadzona analiza zasad legalizacji pobytu cudzoziemców w Polsce oraz struktury cudzoziemców skłania do kilku wniosków.

1. Liczba cudzoziemców przebywających w Polsce jest niewielka. Ich grupa jest zróżnicowana ze względu na status oraz długość pobytu. Obywatele państw sąsiednich – Ukrainy, Federacji Rosyjskiej, Białorusi i Niemiec dominują w wielu grupach.
2. Korzystając z ochrony, cudzoziemiec może otrzymać w Polsce status uchodźcy lub ochronę uzupełniającą albo też uzyskać azyl czy ochronę czasową. Większość osób spełnia przesłanki do objęcia ich ochroną uzupełniającą niż przesłanki do nadania statusu uchodźcy. W ostatnim dziesięcioleciu ochroną były obejmowane osoby z państw, gdzie dochodziło do prześladowań jednostki, głównie z Federacji Rosyjskiej, Białorusi, Iraku, Somalii, Afganistanu czy Syrii.
3. Pobyt obywateli UE jest zróżnicowany ze względu na czas jego trwania. Najliczniejszą grupę stanowią osoby przebywające do trzech miesięcy. Nie jest jednak możliwe podanie ich precyzyjnej liczby ze względu na brak kontroli granicznej w strefie Schengen i brak obowiązku rejestracji takiego pobytu w Polsce. Nastąpił wyraźny wzrost pobytu powyżej trzech miesięcy, głównie chodzi o obywateli Niemiec, ale także Włoch, Hiszpanii i Francji. Natomiast od 2012 r. następu-

⁴³ A. Piekutowska, R. Kamiński, I.E. Wakuluk, *Analysis of the character and selected socio-economic aspects of implementing agreements on local border traffic on Poland's border with Ukraine and Russia – results of qualitative research*, w: M. Zdanowicz (red.), *Local border traffic on the Polish section of the European Union external border*, Oficyna Wydawnicza ASPRA JR, Warszawa–Białystok 2013, s. 153–165.

je spadek liczby osób, które otrzymały dokument potwierdzający prawo stałego pobytu w Polsce.

4. Trudna jest również do określenia liczba cudzoziemców przebywających w Polsce do trzech miesięcy. Cudzoziemcy – obywatele państw trzecich, którzy mają legalny pobyt w państwie strefy Schengen mogą bowiem swobodnie się przemieszczać bez kontroli na wewnętrznych granicach i bez potrzeby rejestracji. Zdecydowanie dominującą grupę stanowią cudzoziemcy, którzy otrzymali zezwolenie na pobyt czasowy. Należy tu podkreślić szczególną aktywność naszych sąsiadów – Ukraińców, ale też obywateli Armenii czy Białorusi. Zbliżona jest liczba osób, które otrzymały zezwolenie na pobyt stały oraz zezwolenie rezydenta długoterminowego UE.
5. Popularny i cieszący się dużym powodzeniem jest mały ruch graniczny. Należy jednak podkreślić jego ograniczony zasięg terytorialny oraz wielokrotne a krótkotrwałe pobyty.