

*Artur Krakala**

Kontrola legalności pobytu cudzoziemców na terytorium RP

1. Wprowadzenie

Z chwilą przystąpienia Polski do UE obowiązują dwa reżimy prawne dotyczące cudzoziemców. Pierwszy ma zastosowanie wobec obywateli państw członkowskich UE i członków ich rodzin i regulowany jest m.in.¹ ustawą z 14 lipca 2006 r. o wjeździe na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, pobycie oraz wyjeździe z tego terytorium obywateli państw członkowskich Unii Europejskiej i członków ich rodzin² (dalej jako UoOUE). Drugi zaś dotyczy pozostałych cudzoziemców i regulowany jest ustawą z dnia 12 grudnia 2013 r. o cudzoziemcach³ (dalej jako UoC). Szczególny status prawny przysługuje cudzoziemcom korzystającym z ochrony w RP⁴.

377

Warto zaznaczyć, że w obowiązującej UoC ustawodawca nie zdecydował się na zdefiniowanie pojęcia pobytu legalnego, jak również pojęcia pobytu nielegalnego. Pojęcia te bowiem wyznaczają zakres kontroli legalności pobytu cudzoziemców w Polsce. UoC jedynie określa sytuacje, w których pobyt cudzoziemca jest legalny oraz określa konsekwencje prawne takiego pobytu. Definicję legalną pobytu nielegalnego zawiera natomiast dyrektywa 2008/115/WE⁵. Zgodnie z jej art. 3 pkt 2 nielegalny

* Dr, Uniwersytet Łódzki, Wydział Prawa i Administracji.

¹ Należy pamiętać o licznych aktach UE regulujących status prawy obywateli państw członkowskich UE.

² Tekst jedn. Dz. U. z 2014 r., poz. 1525.

³ Dz. U., poz. 1650 ze zm.

⁴ Ustawa z dnia 13 czerwca 2003 r. o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, tekst jedn. Dz. U. z 2012 r., poz. 680 ze zm.

⁵ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 16 grudnia 2008 r. w sprawie wspólnych norm i procedur stosowanych przez państwa członkowskie w odniesieniu do powrotów nielegalnie przebywających obywateli państw trzecich, Dz. Urz. UE L z 2008 r. Nr 348, s. 9.

pobyt oznacza obecność na terytorium państwa członkowskiego obywatela państwa trzeciego, który nie spełnia lub przestał spełniać warunki wjazdu do państwa członkowskiego, określone w art. 5 kodeksu granicznego Schengen, albo innych warunków wjazdu, pobytu lub zamieszkania w tym państwie członkowskim. Podobnie wypowiedział się NSA w wyroku z dnia 29 czerwca 2006 r.⁶, wskazując, że pobyt nielegalny jest pobytem bez wymaganych dokumentów⁷. Podobnie pobyt nielegalny zdefiniował WSA w Gdańsku w wyroku z dnia 10 grudnia 2009 r.⁸ W powyższej sprawie za pobyt nielegalny sąd uznał pobyt cudzoziemca niezgodny z przepisami regulującymi pobyt cudzoziemców na terytorium RP. Nielegalny pobyt wynika najczęściej z braku wymaganej wizy, upływu terminu jej ważności lub zezwolenia na pobyt⁹.

Mając na uwadze powyższe rozważania, rozstrzygając o legalności pobytu cudzoziemca w Polsce, w pierwszej kolejności należy ustalić, czy cudzoziemiec legalnie wjechał na terytorium RP. Naruszenie bowiem przepisów dotyczących przekraczania granic przez cudzoziemców przesądza definitywnie o nielegalnym pobycie. Zauważyć jednak należy, że nawet legalne przekroczenie granicy przez cudzoziemca w dłuższej perspektywie czasu nie musi oznaczać, że jego pobyt jest legalny. Już po wjeździe na terytorium RP mogą wystąpić zdarzenia, które czynią dalszy pobyt cudzoziemca w Polsce nielegalnym. Dlatego też z nielegalnym pobytem mamy do czynienia w przypadku, gdy cudzoziemiec:

- nie posiada ważnej wizy lub innego ważnego dokumentu uprawniającego go do wjazdu na terytorium RP i pobytu na nim,
- nie opuścił terytorium RP po wykorzystaniu dopuszczalnego okresu pobytu,
- nielegalnie przekroczył granicę,
- nielegalnie wykonuje lub wykonywał pracę,
- podjął działalność gospodarczą niezgodnie z obowiązującymi przepisami,
- nie posiada wystarczających środków finansowych do pobytu na terytorium RP,
- został zastrzeżony do celów odmowy wjazdu w SIS lub krajowym wykazie.

⁶ II OSK 82/06, Lex nr 266493.

⁷ W tym wypadku bez ważnego zezwolenia na pobyt.

⁸ III SAB/Gd 42/09, Lex nr 583385. Zob. także wyrok tego samego sądu z tej samej daty III SAB/Gd 41/09, Lex nr 581954.

⁹ Podobnie zob.: wyrok NSA z dnia 10 października 2007 r., II OSK 1967/06, Lex nr 441987, wyrok WSA w Warszawie z dnia 3 października 2008 r., V SA/Wa 1186/08, Lex nr 556421, wyrok WSA w Warszawie z dnia 14 marca 2008 r., V SA/Wa 1873/07, Lex nr 506472.

2. Formy pobytu cudzoziemców w Polsce

2.1. Wjazd cudzoziemca na terytorium RP

Legalne przekroczenie granicy RP przez cudzoziemca niebędącego obywatelem UE możliwe jest po spełnieniu określonych prawem przesłanek¹⁰. Zgodnie z art. 23 UoC cudzoziemiec zobowiązany jest posiadać: ważny dokument podróży; ważną wizę (krajową lub Schengen¹¹)¹², jeśli jest ona wymagana¹³, lub inny ważny dokument uprawniający go do wjazdu na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej i do pobytu na tym terytorium, jeżeli są wymagane; zezwolenie na wjazd do innego państwa lub zezwolenie na pobyt w innym państwie, jeżeli zezwolenia takie są wymagane w przypadku przejazdu tranzytem. Wbrew pozorom, spełnienie powyższych przesłanek nie przesądza o legalnym przekroczeniu granicy i pobycie na terytorium RP. Niezbędnym jest również przekroczenie granicy w wyznaczonych do tego miejscach¹⁴. Zgodnie bowiem z art. 14 ust. 1 ustawy z dnia 12 października 1990 r. o ochronie granicy państwowej¹⁵, przekraczanie granicy państwowej jest dozwolone przez przeznaczone oraz otwarte dla ruchu granicznego przejścia graniczne na podstawie dokumentów uprawniających do jej przekroczenia. Oprócz ww. przesłanek w art. 25 UoC ustawodawca uregulował dodatkowe przesłanki przekroczenia granicy. Dotyczą one m.in. uzasadnienia celu i warunków planowanego pobytu w Polsce, legitymowania się ubezpieczeniem zdrowotnym oraz środkami finansowymi we właściwej wysokości¹⁶. Ustalenie, czy cudzoziemiec spełnia

379

¹⁰ Zgodnie z prawem międzynarodowym, państwa posiadają kompetencje do ustalania warunków dopuszczania cudzoziemców na swoje terytorium. Nie mogą one jednak naruszać powszechnie przyjętych zasad prawa międzynarodowego.

¹¹ Zob. art. 58 UoC.

¹² Ze względu na ramy niniejszego opracowania, procedura wydania wiz zostanie pominięta.

¹³ W związku z członkostwem w UE, Polska nie określa samodzielnie państw, których obywatele muszą posiadać wizy, aby legalnie wjechać do Polski. Zasady te określa rozporządzenie Rady (WE) nr 539/2001 z dnia 15 marca 2001 r. wymieniające państwa trzecie, których obywatele muszą posiadać wizy podczas przekraczania granic zewnętrznych oraz te, których obywatele są zwolnieni z tego wymogu, Dz. Urz. WE L z 2001 r. Nr 81, s. 1, ze zm.

¹⁴ Zob. także warunki przekraczania granic zewnętrznych UE określone w art. 5 Rozporządzenia Nr 2016/399 Parlamentu Europejskiego i Rady UE z dnia 9 marca 2016 r. w sprawie unijnego kodeksu zasad regulujących przepływ osób przez granice (kodeks graniczny Schengen), Dz. U. UE. L z 2016 r. Nr 77, s. 1.

¹⁵ Tekst jedn. Dz. U. z 2009 r. Nr 12, poz. 67 ze zm.

¹⁶ Z obowiązków tych zwolnieni są m.in. cudzoziemcy przekraczający granicę na podstawie karty pobytu, wizy w celu repatriacji, wizy w celu wykonywania pracy (art. 25

wszystkie powyższe przesłanki, należy do Straży Granicznej, która przeprowadza kontrolę na przejściu granicznym. W przypadku ich niespełnienia lub wystąpienia przesłanek negatywnych, cudzoziemcowi wydana zostanie decyzja o odmowie wjazdu¹⁷. Straż Graniczna (dalej jako SG) może również wydać decyzję o cofnięciu lub unieważnieniu¹⁸ wcześniej wydanej wizy¹⁹, co czyni legalny wjazd i pobyt cudzoziemca niemożliwym. Najczęstszą przyczyną wydawania powyższych decyzji są próby wyłudzenia wiz przez cudzoziemców, których dane znajdują się w systemie SIS dla celów odmowy wjazdu bądź w wykazie krajowym, lub w celu pobytu innym niż deklarowany. Jest to obecnie jedno z najpoważniejszych zagrożeń dla systemu ochrony granicy państwowej, a dotychczas stwierdzone przypadki nadużyć wizowych wskazują na zorganizowany charakter podejmowanych działań. Nie można wykluczyć, iż w nielegalnym uzyskaniu wiz pośredniczą grupy przestępcze zainteresowane przemytem osób do UE²⁰. Zjawisko to może być skutecznie wyeliminowane poprzez ścisłą współpracę i wymianę informacji pomiędzy organami SG, konsulami i organami innych państw członkowskich.

Podczas kontroli granicznej SG dokonuje również weryfikacji autentyczności posiadanych dokumentów. Najczęściej fałszowane są wizy²¹, paszporty²² oraz inne dokumenty²³ uzasadniające m.in. cel wjazdu do Polski²⁴.

380

ust. 3 UoC), jak również cudzoziemcy przybywający do Polski na podstawie zaproszenia (art. 49 ust. 1 UoC).

¹⁷ Zob. art. 28 UoC. Szerzej na temat problematyki odmowy wjazdu zob. np.: A. Krakala, *Odmowa wjazdu cudzoziemca na terytorium, „Ius et Administratio”* 2006/1, s. 75–92.

W 2015 r. wydano 41 580 decyzji o odmowie wjazdu, z czego ponad 22 tys. decyzji wydano obywatelom Ukrainy, blisko 11 tys. obywatelom Rosji i ponad 3 tys. obywatelom Białorusi.

¹⁸ Decyzję w tych sprawach wydaje konsul, komendant oddziału Straży Granicznej, komendant placówki Straży Granicznej.

¹⁹ Zob. art. 90 i 91 UoC.

²⁰ *Praktyczne aspekty zmniejszania skali nielegalnej emigracji w Polsce. Raport krajowy za lata 2004–2010. Krajowy Punkt Kontaktowy Europejskiej Sieci Migracyjnej w Polsce, Warszawa 2011, s. 32.*

²¹ SG średnio w roku ujawnia około 850 takich przypadków.

²² W przypadku dokumentów paszportowych najczęściej przerabiane/fałszowane są karty ze zdjęciami. Zamiana zdjęć/kart ze zdjęciem stanowi ok. 85% przypadków. W drugiej kolejności fałszowane są stemple kontroli granicznej. Szerzej na ten temat zob.: K. Ślaski, *Fałszerstwa dokumentów w praktyce Straży Granicznej, „Człowiek i Dokumenty”* 2006/2.

²³ W tej grupie do najczęściej fałszowanych dokumentów zaliczyć można zaproszenia, czeki podróżne American Express czy też zaświadczenia o powierzeniu pracy.

²⁴ *Praktyczne aspekty zmniejszania skali nielegalnej emigracji w Polsce...*, s. 55 i n. *Raport na temat przeciwdziałania i zwalczania przestępczości granicznej przez służby podległe Ministrowi Spraw Wewnętrznych i Administracji w Polsce w 2003 r. i I półroczu 2004 r.*, Warszawa 2004 r., s. 36 i n..

Cudzoziemiec, któremu udzielono zezwolenia na wjazd do Polski w ruchu bezwizowym może przebywać przez okres nieprzekraczający łącznie trzech miesięcy²⁵. Taki sam okres może przebywać cudzoziemiec na podstawie wizy Schengen²⁶. Wiza krajowa natomiast uprawnia cudzoziemca do pobytu w Polsce przez okres dłuższy niż trzy miesiące w okresie ważności wizy, nie dłuższym jednak niż jeden rok²⁷. W przypadku wizy w celu wykonywania pracy okres pobytu cudzoziemca nie może przekraczać 6 miesięcy w ciągu kolejnych 12 miesięcy²⁸.

Szczególne zasady przekraczania granic przez cudzoziemców dotyczą małego ruchu granicznego. Jeżeli cudzoziemiec posiadający ważny dokument podróży okaże dokumenty potwierdzające status mieszkańca strefy przygranicznej oraz istnienie uzasadnionych powodów dla częstego przekraczania zewnętrznej granicy lądowej, otrzyma zezwolenie na przekraczanie granicy w ramach małego ruchu granicznego, o ile nie dokonano wobec niego wpisu do celów odmowy wjazdu w SIS lub w wykazie krajowym, oraz jeśli nie stanowi on zagrożenia dla porządku publicznego, bezpieczeństwa wewnętrznego, zdrowia publicznego lub stosunków międzynarodowych żadnego z państw członkowskich UE²⁹. Zezwolenia na przekraczanie granicy w ramach małego ruchu granicznego udziela konsul właściwy ze względu na miejsce stałego zamieszkania cudzoziemca (art. 42 ust. 1 UoC). Szczegóły realizacji małego ruchu granicznego regulują dwustronne umowy międzynarodowe, jakie Polska zawarła z Ukrainą³⁰, Białorusią³¹

²⁵ Art. 1 ust. 2 rozporządzenia Rady (WE) nr 539/2001.

²⁶ Zob. art. 1 ust. 1 Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (We) Nr 810/2009 z dnia 13 lipca 2009 r. ustanawiające Wspólnotowy Kodeks Wizowy, Dz. U. UE. L z 2009 r. Nr 243, poz. 1 ze zm.

²⁷ Art. 59 ust. 1 i 3 UoC.

²⁸ Wiza ta wydawana jest na podstawie oświadczenia o zamiarze powierzenia wykonywania pracy, zarejestrowanego w powiatowym urzędzie pracy – art. 60 ust. 1 pkt 5 UoC.

²⁹ Art. 9 rozporządzenia 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 Schengen, Dz. U. UE. L. z 2006 r. Nr 405, poz. 1.

³⁰ Umowa między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Gabinetem Ministrów Ukrainy o zasadach małego ruchu granicznego podpisana w Kijowie dnia 28 marca 2008 r. oraz Protokół podpisany w Warszawie dnia 22 grudnia 2008 r. między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Gabinetem Ministrów Ukrainy o zmianie Umowy między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Gabinetem Ministrów Ukrainy o zasadach małego ruchu granicznego, podpisanej w Kijowie dnia 28 marca 2008 r., Dz. U. z 2009 r. Nr 103, poz. 858.

³¹ Zob. Ustawa z dnia 20 maja 2010 r. o ratyfikacji Umowy między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Rządem Republiki Białorusi o zasadach małego ruchu granicznego, podpisanej w Warszawie dnia 12 lutego 2010 r., Dz. U. z 2010 r. Nr 122, poz. 823. Umowa z Białorusią ze względu na brak wymiany not nie obowiązuje.

i Rosją³². Zgodnie z tymi umowami, cudzoziemiec spełniający ww. warunki może wjechać i przebywać legalnie w strefie przygranicznej³³ do 60 dni każdorazowo od dnia przekroczenia granicy, ale nie więcej niż łącznie 90 dni w okresie każdych 6 miesięcy liczonych od dnia pierwszego przekroczenia granicy³⁴.

W stosunku do obywateli UE i członków ich rodzin przesłanki przekroczenia granicy ograniczają się jedynie do legitymowania się ważnym dokumentem podróży lub innym ważnym dokumentem potwierdzającym jego tożsamość i obywatelstwo (dowód osobisty)³⁵. W tym miejscu należy podkreślić, że obowiązujące w UE umowy z Schengen³⁶ wprowadzają m.in. zasadę swobodnego przepływu osób bez jakichkolwiek formalności administracyjnych oraz zniesienie kontroli granicznej na granicach wewnętrznych³⁷. Wiązało się to również ze zmianą funkcjonowania SG. Przede wszystkim zwiększyła się aktywność SG na terytorium kraju w ramach działań składających się na tzw. środki kompensacyjne, których celem jest zminimalizowanie negatywnych skutków zniesienia kontroli, w tym przede wszystkim związanych z nielegalną migracją obywateli państw trzecich przez granicę wewnętrzną UE. Obywatel państwa członkowskiego oraz członek jego rodziny może legalnie przebywać w Polsce przez trzy miesiące, licząc od daty przekroczenia granicy³⁸. W przypadku gdy obywatel UE wjechał do Polski w celu poszukiwania pracy, może przebywać w Polsce przez 6 miesięcy, chyba że po upływie tego okresu wykaże, że aktywnie kontynuuje poszukiwanie pracy i ma rzeczywiste szanse na zatrudnienie³⁹.

382

³² Umowa między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Rządem Federacji Rosyjskiej o zasadach małego ruchu granicznego podpisana w Moskwie dnia 14 grudnia 2011 r., Dz. U. z 2012 r., poz. 814.

³³ Strefa przygraniczna określana jest każdorazowo w załącznikach do poszczególnych umów i obejmuje miejscowości i jednostki podziału administracyjnego. Dla przykładu w umowie z Ukrainą wymieniono 1575 miejscowości w Polsce i 1107 miejscowości na Ukrainie objętych małym ruchem granicznym.

³⁴ Zob. np.: art. 4 umowy z Ukrainą i art. 4 ust. 1 umowy z Rosją.

³⁵ Art. 9 ust. 1 UoOUE.

³⁶ Układ z 14 czerwca 1985 r. między Rządami Państw Unii Gospodarczej Beneluxu, Republiki Federalnej Niemiec oraz Republiki Francuskiej w sprawie stopniowego znoszenia kontroli na wspólnych granicach (Dz. U. UE L z 2000 r. Nr 239), Konwencja Wykonawcza do Układu z Schengen z 19 czerwca 1990 r. (Dz. U. UE L z 2000 r. Nr 239). Umowy te zostały objęte prawem wspólnotowym na mocy Porozumienia włączającego *acquis* Schengen w ramy Unii Europejskiej. Wcześniej ich charakter zbliżony był do charakteru „Kompromisu Luksemburskiego”, a więc traktowano je jako porozumienie polityczne.

³⁷ Ustalona została również wspólna polityka wizowa. Wizy nie są wymagane od obywateli państw członkowskich WE.

³⁸ Art. 15 ust. 1 pkt 1 UoOUE.

³⁹ Art. 15 ust. 1 pkt 2 UoOUE.

W przypadku niespełnienia ww. przesłanek pozytywnych do wjazdu na terytorium RP lub wystąpienia przesłanek negatywnych⁴⁰ wydana zostanie cudzoziemcowi decyzja o odmowie wjazdu na terytorium RP. Odmowa wjazdu cudzoziemca na terytorium RP jest przejawem suwerenności państwa w określaniu warunków wjazdu cudzoziemców na terytorium kraju, a tym samym określaniu sytuacji, w których cudzoziemiec nie zostanie wpuszczony do kraju.

2.2. Zezwolenie na pobyt czasowy

Zezwolenie na pobyt czasowy jest uprawnieniem wydawanym przez właściwego miejscowo wojewodę w drodze decyzji, do pobytu cudzoziemca w Polsce przez okres co najmniej trzech miesięcy, nie dłużej jednak niż trzy lata (art. 98 ust. 1 i 2 UoC). Okresy pobytu uzależnione są od celu pobytu cudzoziemca. Jest ono wydawane na wniosek cudzoziemca⁴¹ i co do zasady ma charakter obligatoryjny. Jednakże w przypadkach określonych w art. 160, art. 181 i art. 187 UoC wydanie zezwolenia ma charakter fakultatywny. Wniosek o wydanie zezwolenia cudzoziemiec jest zobowiązany złożyć najpóźniej w ostatnim dniu jego legalnego pobytu w Polsce (art. 105 ust. 1). Fakt zachowania tego terminu jest odnotowany w dokumencie podróży cudzoziemca, poprzez odcisnięcie stempla potwierdzającego złożenie wniosku o udzielenie zezwolenia na pobyt czasowy. Powyższe potwierdzenie niejako przedłuża legalny pobyt cudzoziemca do czasu uprawomocnienia się decyzji w sprawie udzielenia zezwolenia (art. 108 ust. 1 UoC). Warto podkreślić, że jeśli w toku rozpatrywania wniosku wojewoda ustali, że cudzoziemiec przebywa nielegalnie, stanowi to bezwzględną podstawę do odmowy wydania zezwolenia (art. 100 ust. 1 pkt 9 UoC).

Ustawodawca przewidział dziesięć rodzajów zezwolenia na pobyt czasowy, które uzależnione są ze względu na cel pobytu cudzoziemca. Należą do nich:

- zezwolenie na pobyt czasowy i pracę,
- zezwolenie na pobyt czasowy w celu wykonywania pracy w zawodzie wymagającym wysokich kwalifikacji,
- zezwolenie na pobyt czasowy w celu wykonywania pracy przez cudzoziemca delegowanego przez pracodawcę zagranicznego na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej,

⁴⁰ Zob. art. 28 ust. 1 UoC i art. 11 ust. 1 UoOUE.

⁴¹ Wzór wniosku o wydanie zezwolenia na pobyt czasowy określa rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 28 kwietnia 2014 r., w sprawie wniosku o udzielenie cudzoziemcowi zezwolenia na pobyt czasowy, Dz. U., poz. 566.

- zezwolenie na pobyt czasowy w celu prowadzenia działalności gospodarczej,
- zezwolenie na pobyt czasowy w celu kształcenia się na studiach,
- zezwolenie na pobyt czasowy w celu prowadzenia badań naukowych,
- zezwolenie na pobyt czasowy dla członków rodzin obywateli Rzeczypospolitej Polskiej oraz członków rodzin cudzoziemców,
- pobyt na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej cudzoziemców będących ofiarami handlu ludźmi,
- zezwolenie na pobyt czasowy ze względu na okoliczności wymagające krótkotrwałego pobytu,
- zezwolenie na pobyt czasowy ze względu na inne okoliczności.

Przed wydaniem zezwolenia na pobyt czasowy wojewoda zwraca się do komendanta oddziału Straży Granicznej, komendanta wojewódzkiego Policji, Szefa Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, a w razie potrzeby także do konsula właściwego ze względu na ostatnie miejsce zamieszkania cudzoziemca za granicą lub do innych organów z wnioskiem o przekazanie informacji⁴², czy wjazd cudzoziemca na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej i jego pobyt na tym terytorium mogą stanowić zagrożenie dla obronności lub bezpieczeństwa państwa lub ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego (art. 109 ust. 1 UoC). W przypadku zaistnienia jednej z przesłanek wskazanych w art. 100 ust. 1 UoC, wojewoda wydaje decyzję o odmowie wydania zezwolenia. Niemniej, wpisanie danych cudzoziemca do bazy SIS do celów odmowy wjazdu nie musi oznaczać odmowy wydania zezwolenia na pobyt czasowy. W przypadku istnienia poważnych przyczyn uzasadniających udzielenie zezwolenia, zwłaszcza ze względów humanitarnych lub z powodu zobowiązań międzynarodowych, z uwzględnieniem interesu państwa, które dokonało wpisu do Systemu Informacyjnego Schengen, wojewoda może udzielić cudzoziemcowi zezwolenia (art. 110 ust. 1 UoC). Cudzoziemiec jest zobowiązany powiadomić wojewodę, który udzielił zezwolenia, w terminie 15 dni roboczych, o ustaniu przyczyny jego udzielenia (art. 113 UoC). Stanowi to podstawę do cofnięcia zezwolenia (art. 101 pkt 1 UoC)⁴³. O prawomocnej decyzji o cofnięciu zezwolenia wojewoda

⁴² Powyższe organy udzielają informacji w terminie 30 dni. W szczególnie uzasadnionych przypadkach termin ten może być przedłużony do 60 dni. W przypadku niezachowania ww. terminów uznaje się, że wymóg uzyskania informacji został spełniony (art. 109 ust. 2-4 UoC).

⁴³ Cofnięcie zezwolenia następuje również w przypadkach: gdy cudzoziemiec przestał spełniać wymogi udzielenia mu zezwolenia na pobyt czasowy ze względu na deklarowany cel pobytu lub wystąpiła przynajmniej jedna z okoliczności uzasadniających odmowę wydania zezwolenia (art. 101 pkt 2 i 3 UoC).

lub Szef Urzędu ds. Cudzoziemców zobowiązany jest zawiadomić organ Straży Granicznej właściwy ze względu na miejsce pobytu cudzoziemca, który weryfikuje, czy zachodzą przesłanki zobowiązania cudzoziemca do powrotu (art. 112 ust. 1 i 2 UoC)⁴⁴. W przypadku uzyskania przez cudzoziemca kolejnego zezwolenia na pobyt czasowy lub zezwolenia na pobyt stały, zezwolenia na pobyt rezydenta długoterminowego UE lub obywatelstwa polskiego, dotychczasowe zezwolenie wygasa z mocy prawa (art. 102 UoC).

2.3. Zezwolenie na pobyt stały i zgoda na pobyt rezydenta długoterminowego UE

Powyższe zezwolenia stanowią szczególną formę pobytu cudzoziemców w Polsce. Za wyjątkiem m.in. praw politycznych niemalże zrównują status cudzoziemca i obywatela RP, co w literaturze określone jest mianem *quasi-obywateli*⁴⁵. Zgoda na pobyt rezydenta długoterminowego UE udzielana jest ze względu na więzi ekonomiczne łączące cudzoziemca z Polską⁴⁶, zaś pobyt stały eksponuje więzi rodzinne i humanitarne⁴⁷. Zezwolenie na pobyt stały i zgoda na pobyt wydawane są przez wojewodę właściwego ze względu na miejsce pobytu cudzoziemca, w drodze decyzji⁴⁸ na czas nieoznaczony na wniosek cudzoziemca⁴⁹ złożony osobiście, najpóźniej ostatniego dnia legalnego pobytu cudzoziemca (art. 202 ust. 1 UoC). Fakt zachowania tego terminu jest

385

⁴⁴ Te same zasady mają zastosowanie w przypadku odmowy wydania zezwolenia.

⁴⁵ Zob. D. Pudzianowska, *Obywatelstwo w procesie zmian*, Warszawa 2013 r., s. 242 i n.

⁴⁶ Podstawą otrzymania zgody jest co najmniej pięcioletni okres legalnego pobytu w Polsce, posiadanie przez cudzoziemca stabilnego i regularnego źródła dochodu wystarczającego na pokrycie kosztów utrzymania siebie i członków rodziny pozostających na jego utrzymaniu oraz ubezpieczenia zdrowotnego (art. 211 ust. 1 UoC).

⁴⁷ Do przesłanek udzielenia zgody na pobyt stały ustawodawca zaliczył m.in.: udzielenie cudzoziemcowi azylu na terytorium RP; posiadanie ważnej Karty Polaka z zamiarem osiedlić się w Polsce na stałe; cudzoziemiec jest: dzieckiem obywatela RP pozostającym pod jego władzą rodzicielską; dzieckiem cudzoziemca, któremu udzielono zezwolenia na pobyt stały lub zezwolenia na pobyt rezydenta długoterminowego UE pozostającym pod jego władzą rodzicielską; jest ofiarą handlu ludźmi (art. 195 ust. 1 UoC).

⁴⁸ Art. 201 ust. 1 UoC i art. 218 ust. 1 UoC.

⁴⁹ Art. 195 ust. 1 UoC i 211 ust. 1 UoC. Zob. także: rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 28 kwietnia 2014 r. w sprawie wniosku o udzielenie cudzoziemcowi zezwolenia na pobyt stały (Dz. U. z 2014 r., poz. 568) oraz rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 28 kwietnia 2014 r. w sprawie wniosku o udzielenie cudzoziemcowi zezwolenia na pobyt rezydenta długoterminowego Unii Europejskiej, Dz. U., poz. 569.

odnotowany w dokumencie podróży cudzoziemca, poprzez odcisnięcie stempla potwierdzającego złożenie wniosku o udzielenie zezwolenia na pobyt stały. Powyższe potwierdzenie niejako przedłuża legalny pobyt cudzoziemca do czasu uprawomocnienia się decyzji w sprawie udzielenia zezwolenia (art. 206 ust. 1 UoC). Postępowanie w sprawie udzielenia cudzoziemcowi zezwolenia na pobyt stały powinno zakończyć się nie później niż w ciągu 3 miesięcy od dnia jego wszczęcia, a postępowanie odwoławcze – w ciągu 2 miesięcy od dnia otrzymania odwołania (art. 210 UoC).

Przed wydaniem zezwolenia na pobyt stały wojewoda zwraca się do komendanta oddziału Straży Granicznej, komendanta wojewódzkiego Policji oraz Szefa Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, a w razie potrzeby także do innych organów z wnioskiem o przekazanie informacji⁵⁰, czy wjazd cudzoziemca na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej i jego pobyt na tym terytorium mogą stanowić zagrożenie dla obronności lub bezpieczeństwa państwa lub ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego (art. 207 ust. 1–3 UoC). Wojewoda prowadzący postępowanie ustala, czy związek małżeński został zawarty w celu obejścia niniejszej ustawy (art. 205 ust. 1 UoC). W przypadku zaistnienia jednej z przesłanek wskazanych w art. 197 ust. 1 UoC, wojewoda wydaje decyzję o odmowie wydania zezwolenia. Tak jak w przypadku zezwolenia na pobyt czasowy wpisanie danych cudzoziemca do bazy SIS do celów odmowy wjazdu nie musi oznaczać odmowy wydania zezwolenia na pobyt stały. W przypadku istnienia poważnych przyczyn uzasadniających udzielenie zezwolenia, zwłaszcza ze względów humanitarnych lub z powodu zobowiązań międzynarodowych, z uwzględnieniem interesu państwa, które dokonało wpisu do Systemu Informacyjnego Schengen, wojewoda może udzielić cudzoziemcowi zezwolenia (art. 198 ust. 1 UoC).

W przypadku cofnięcia zezwolenia na pobyt stały wojewoda informuje o tym fakcie właściwy ze względu na miejsce pobytu cudzoziemca organ Straży Granicznej, który ustala, czy zachodzą przesłanki do wydania decyzji o zobowiązaniu cudzoziemca do powrotu (art. 209 ust. 1 i 2 UoC). Zezwolenie na pobyt stały wygasa z mocy prawa z dniem udzielenia cudzoziemcowi zezwolenia na pobyt rezydenta długoterminowego UE albo nabycia przez cudzoziemca obywatelstwa polskiego (art. 200 UoC).

⁵⁰ Powyższe organy udzielają informacji w terminie 30 dni. W szczególnie uzasadnionych przypadkach termin ten może być przedłużony do 60 dni. W przypadku niezachowania ww. terminów uznaje się, że wymóg uzyskania informacji został spełniony (art. 207 ust. 4–7 UoC).

2.4. Prawo pobytu i prawo stałego pobytu obywateli państw członkowskich UE

Obywatelowi UE może być przyznane na jego wniosek prawo pobytu w Polsce powyżej trzech miesięcy, jeżeli jest – pracownikiem lub osobą pracującą na własny rachunek na terytorium RP; jest małżonkiem obywatela RP; posiada wystarczające środki finansowe do utrzymania siebie i członków rodziny, tak aby nie stanowić obciążenia dla pomocy społecznej, oraz: jest objęty powszechnym ubezpieczeniem zdrowotnym i jest uprawniony do świadczeń opieki zdrowotnej albo posiada prywatne ubezpieczenie zdrowotne. Prawo pobytu przysługuje również obywatelom UE studiującym lub odbywającym szkolenie zawodowe w Polsce, o ile – posiada wystarczające środki finansowe do utrzymania siebie i członków rodziny, tak aby nie stanowić obciążenia dla pomocy społecznej, jest objęty powszechnym ubezpieczeniem zdrowotnym i jest uprawniony do świadczeń opieki zdrowotnej albo posiada prywatne ubezpieczenie zdrowotne (art. 16 ust. 1 UoOUE). Powyższe prawo pobytu rozciąga się również na członka rodziny obywatela UE. Wojewoda właściwy ze względu na miejsce zamieszkania obywatela UE przekazuje kopie wniosków obywatela UE i członka jego rodziny komendantowi oddziału Straży Granicznej, komendantowi wojewódzkiemu Policji i Szefowi ABW. Organy te są zobowiązane do niezwłocznego przekazywania wojewodzie informacji, czy pobyt obywatela UE lub członka rodziny niebędącego obywatelem UE stanowi zagrożenie dla obronności lub bezpieczeństwa państwa albo ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego (art. 23 UoOUE). Potwierdzeniem prawa pobytu jest jego zarejestrowanie przez wojewodę oraz wydanie mu zaświadczenia o zarejestrowaniu pobytu. Członkowi rodziny obywatela UE, niebędącemu obywatelem UE wydawana jest karta pobytu członka rodziny obywatela UE⁵¹. Dodatkowo, przed zarejestrowaniem pobytu, wojewoda w szczególnie uzasadnionych przypadkach może wystąpić za pośrednictwem Komendanta Głównego Policji do właściwego organu państwa członkowskiego z wnioskiem o udzielenie informacji o osobie, której postępowanie dotyczy, znajdujących się w rejestrach karnych (art. 26 UoOUE).

Prawo stałego pobytu przysługuje obywatelowi UE, który nieprzerwanie przebywał w Polsce przez 5 lat oraz członkowi jego rodziny, który przebywał z nim nieprzerwanie przez 5 lat⁵² (art. 42 i 43 UoOUE). Ustawodawca w art. 45 UoOUE przewidział możliwość nabycia prawa stałego

⁵¹ Zob. art. 21 ust. 1 oraz art. 22 UoOUE.

⁵² Pobyt na terytorium RP uważa się za nieprzerwany, w przypadku gdy przerwy w nim nie przekroczyły łącznie 6 miesięcy w roku – art. 47 ust. 1 UoOUE.

pobytu przed upływem 5 lat nieprzerwanego pobytu. Związane jest to m.in. z nabyciem praw emerytalno-rentowych. Potwierdzeniem prawa stałego pobytu jest wydawany na wniosek obywatela UE dokument potwierdzający prawo stałego pobytu. Dla członka rodziny obywatela UE na jego wniosek wydawana jest karta stałego pobytu członka rodziny obywatela UE, ważna 10 lat⁵³.

3. Uprawnienia organów kontroli pobytu cudzoziemców w Polsce

Kontrola legalności pobytu cudzoziemców na terytorium Polski polega na wezwaniu cudzoziemca do okazania dokumentów i zezwoleń uprawniających go do pobytu na terytorium Polski⁵⁴, a także środków finansowych niezbędnych do pokrycia kosztów tego pobytu i powrotu oraz dokumentów uprawniających cudzoziemca do wykonywania pracy czy też prowadzenia działalności gospodarczej (art. 293 UoC). Celem kontroli jest ustalenie legalności lub nie pobytu cudzoziemca w Polsce.

388

Do kontroli uprawnieni są funkcjonariusze SG, Policji, Służby Celnej, a także upoważnieni pracownicy Urzędu ds. Cudzoziemców oraz urzędu wojewódzkiego⁵⁵. Warto zwrócić uwagę na szczególne uprawnienie funkcjonariuszy SG do przeprowadzania wywiadu środowiskowego⁵⁶ lub ustalania miejsca pobytu małżonka lub innego członka rodziny cudzoziemca, a także osoby, z którą cudzoziemca łączą więzi o charakterze rodzinnym oraz sprawdzenia lokalu mieszkalnego wskazanego przez cudzoziemca jako miejsce swego pobytu⁵⁷ (art. 11 UoC). Organy administracji rządowej i samorządowej są obowiązane współdziałać z ww. organami w zakresie dokonywania kontroli legalności pobytu cudzoziem-

⁵³ Art. 49 ust. 1 i art. 55 UoOUE.

⁵⁴ Dokumentami pobytowymi będą nie tylko dokumenty wydawane przez polskie władze, ale także wszelkie dokumenty pobytowe wydane przez państwa członkowskie wg wzoru określonego w rozporządzeniu Rady z dnia 13 czerwca 2002 r. Nr 1030/2002 (WE) ustanawiające jednolity wzór dokumentów pobytowych dla obywateli państw trzecich, Dz. U. UE L 157 z 2002 r., s. 1.

⁵⁵ Zob. art. 289 UoC.

⁵⁶ Zob. rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 11 lutego 2015 r. w sprawie wywiadu środowiskowego przeprowadzanego przez funkcjonariuszy Straży Granicznej w postępowaniach prowadzonych wobec cudzoziemców, Dz. U., poz. 274.

⁵⁷ Zob. rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 2 kwietnia 2015 r. w sprawie sposobu dokonywania przez funkcjonariuszy Straży Granicznej sprawdzenia lokalu, Dz. U., poz. 502.

ców⁵⁸. Kontrolę przeprowadza co najmniej dwóch funkcjonariuszy lub upoważnionych pracowników. Kontrolę mogą przeprowadzać wspólnie funkcjonariusze i pracownicy, przy czym przeprowadzają ją co najmniej dwie osoby⁵⁹. W siedzibie Urzędu ds. Cudzoziemców albo urzędu wojewódzkiego kontrola może być przeprowadzana przez jednego pracownika⁶⁰ (art. 291 ust. 1–3 UoC). Warto również wspomnieć o wspólnych kontrolach SG i Państwowej Inspekcji Pracy, których celem jest weryfikacja zarówno pracowników, jak i pracodawców pod kątem legalnego zatrudniania cudzoziemców⁶¹. W 2014 r. ujawniono blisko 900 przypadków nielegalnego zatrudniania cudzoziemców⁶².

W ramach kontroli funkcjonariusz lub pracownik pobiera od cudzoziemca odciski linii papilarnych w celu weryfikacji w VIS tożsamości oraz wizy Schengen⁶³. W przypadku stwierdzenia w wyniku kontroli, że pobyt cudzoziemca jest niezgodny z przepisami dotyczącymi warunków wjazdu cudzoziemców na terytorium RP i ich pobytu na tym terytorium, funkcjonariusz lub pracownik sporządza protokół kontroli legalności pobytu cudzoziemców na terytorium RP⁶⁴. Jeżeli kontrolę przeprowadzały inne niż SG organy, są one zobowiązane zawiadomić o nielegalnym pobycie cudzoziemca komendanta oddziału SG lub komendanta placówki SG właściwego do wydania decyzji o zobowiązaniu cudzoziemca do powrotu. Obowiązująca UoC przekazała SG kompetencje do zwalczania nielegalnej imigracji. Pozostałe organy jedynie wspierają SG w wykonywaniu tej kompetencji. Obecnie bowiem, to organy SG posiadają kompetencję

⁵⁸ Art. 290 UoC.

⁵⁹ Kontrola może być przeprowadzona przez jednego funkcjonariusza, jeżeli w toku innych czynności służbowych przez niego wykonywanych zostały ujawnione okoliczności uzasadniające jej przeprowadzenie – art. 291 ust. 4 UoC.

⁶⁰ Kontrola ta prowadzona jest w zakresie niezbędnym do prowadzenia przez te organy postępowań w sprawach cudzoziemców (art. 289 ust. 2 UoC).

⁶¹ Zob. Porozumienie Głównego Inspektora Pracy Komendanta Głównego Straży Granicznej z dnia 12 maja 2015 r. w sprawie zasad współdziałania Państwowej Inspekcji Pracy i Straży Granicznej.

⁶² Problem ten jest jednak bardziej złożony, gdyż w blisko 20% przypadków cudzoziemcy posiadali stosowne zezwolenia, jednakże faktycznie wykonywali inną pracę niż tę, która była wskazana w zezwoleniu, za co winę ponosili pracodawcy. Jednakże, pracodawcy w takich przypadkach karani byli mandatami, cudzoziemcy zaś, ze względu na naruszenie przepisów o zatrudnieniu, karani byli sankcją wydalenia z kraju, a ich dane dodatkowo wpisywane były do wykazu cudzoziemców, których pobyt w Polsce jest niepożądany.

⁶³ Zob. art. 19 ust. 1 oraz art. 20 ust. 1 Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 9 lipca 2008 r. w sprawie Wizowego Systemu Informacyjnego (VIS) oraz wymiany danych pomiędzy państwami członkowskimi na temat wiz krótkoterminowych (rozporządzenie w sprawie VIS), Dz. U. UE L 218 z 2008 r., s. 60.

⁶⁴ Zob. art. 297 ust. 1 UoC.

do zobowiązania cudzoziemca do powrotu⁶⁵. Decyzję taką wydaje komendant oddziału SG lub komendant placówki SG z urzędu w przypadku stwierdzenia wystąpienia chociażby jednej z przesłanek wskazanych w art. 302 ust. 1 UoC⁶⁶. Wśród nich większość można zaklasyfikować jako te, które bezpośrednio odnoszą się do nielegalnego pobytu cudzoziemca⁶⁷. W 2015 r. wydano blisko 14 tys. decyzji zobowiązujących cudzoziemca do opuszczenia kraju, z czego blisko 11 tys. wydano wobec obywateli Ukrainy, 1100 wobec obywateli Rosji i 700 wobec obywateli Białorusi. Wydając taką decyzję, organ SG pobiera od cudzoziemca odciski linii papilarnych, jeżeli nie zostały pobrane po zatrzymaniu go w związku z przekroczeniem granicy wbrew przepisom prawa, sporządza fotografię cudzoziemca oraz przekazuje Komendantowi Głównemu Policji obraz linii papilarnych, dane osobowe cudzoziemca (art. 324 UoC).

Wydanie ostatecznej decyzji o zobowiązaniu cudzoziemca do powrotu powoduje z mocy prawa unieważnienie posiadanej przez cudzoziemca wizy krajowej oraz wygaśnięcie zezwolenia na pobyt czasowy i zezwolenia na pracę, a także unieważnienie zezwolenia na przekraczanie granicy w ramach małego ruchu granicznego, jeśli decyzja została wydana w związku z nieprzestrzeganiem zasad małego ruchu granicznego (art. 307 ust. 1 i 2 UoC). W decyzji o zobowiązaniu cudzoziemca do powrotu co do zasady **określa się termin dobrowolnego powrotu**, który wynosi od 15 do 30 dni, liczony od dnia doręczenia decyzji (art. 315 ust. 1 UoC)⁶⁸. Powyższy **termin dobrowolnego powrotu może zostać przedłużony do maksymalnie 1 roku**, jeśli cudzoziemiec jest obowiązany do osobistego stawiennictwa przed polskim organem władzy publicznej lub jego obecności na terytorium RP wymaga interes RP lub wyjątkowa sytuacja osobista cudzoziemca, wynikająca w szczególności z długości pobytu cudzoziemca na terytorium RP, z łączących cudzoziemca więzi o charakterze rodzinnym i społecznym lub z potrzeby kontynuowania nauki przez

390

⁶⁵ W obowiązującej ustawie ustawodawca zrezygnował z terminu „wydalenie” na rzecz „zobowiązania do powrotu”. Takim pojęciem posługuje się również dyrektywa 2008/115/WE. Samo wydalenie cudzoziemca z terytorium Rzeczypospolitej Polskiej będzie natomiast stanowiło czynność faktyczną w postaci przymusowego wykonania decyzji o zobowiązaniu cudzoziemca do powrotu. Podkreślić jednak należy, że wobec obywateli państw członkowskich i członków ich rodzin w dalszym ciągu utrzymano termin „wydalenie”.

⁶⁶ Szerzej zob. np.: A. Narożniak, *Zobowiązanie cudzoziemca do powrotu – nowa jakość w prawie o cudzoziemcach? Refleksje o wdrożeniu dyrektywy powrotowej*, SPP 2014/2, s. 155–188.

⁶⁷ Zob. art. 302 ust. 1 pkt 1–3, 6–8, 10, 12–14, 15.

⁶⁸ W dalszych ustępach artykułu 315 UoC ustawodawca uregulował sytuacje, w których nie określa się terminu dobrowolnego powrotu, ze względu na prawdopodobieństwo ucieczki cudzoziemca lub ochronę obronności lub bezpieczeństwa państwa lub ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego.

małoletnie dziecko cudzoziemca. Termin dobrowolnego powrotu określony w decyzji może zostać również przedłużony po jej wydaniu, jednocześnie, na wniosek cudzoziemca. W decyzji, z przedłużonym terminem dobrowolnego powrotu można zobowiązać cudzoziemca do:

1) zgłaszania się w określonych odstępach czasu do organu wskazanego w decyzji – do dnia, w którym nastąpi dobrowolny powrót;

2) wpłaty zabezpieczenia pieniężnego w wysokości określonej w decyzji, nie niższej niż dwukrotność minimalnego wynagrodzenia przewidzianego w przepisach o minimalnym wynagrodzeniu za pracę;

3) przekazania do depozytu organowi wskazanemu w decyzji dokumentu podróży;

4) zamieszkiwania w wyznaczonym w decyzji miejscu – do dnia, w którym nastąpi dobrowolny powrót (art. 316 i 317 UoC).

Dodatkowo w decyzji o zobowiązaniu cudzoziemca do powrotu **orzeka się o zakazie ponownego wjazdu** na terytorium RP lub na terytorium RP i innych państw obszaru Schengen oraz określa się okres tego zakazu, który w poszczególnych przypadkach wynosi od 6 miesięcy do 5 lat (art. 318 i 319 UoC). Organ, który wydał decyzję o zobowiązaniu cudzoziemca do powrotu, na wniosek cudzoziemca, w drodze decyzji, **może cofnąć zakaz wjazdu** na terytorium RP lub na terytorium RP i innych państw obszaru Schengen, jeżeli cudzoziemiec wykaże, że: wykonał obowiązki wynikające z decyzji o zobowiązaniu cudzoziemca do powrotu lub jego ponowny wjazd na terytorium RP lub innych państw obszaru Schengen ma nastąpić ze względu na uzasadnione okoliczności, zwłaszcza ze względów humanitarnych lub została mu przyznana pomoc w dobrowolnym powrocie (art. 320 UoC).

Zaznaczyć należy, że ustawodawca uregulował sytuacje, w których nie wykonuje się wydanej decyzji o zobowiązaniu cudzoziemca do opuszczenia terytorium RP. Większość przesłanek określonych w art. 330 UoC, związanych jest ze względami humanitarnymi. Organ SG prowadzący postępowanie w sprawie zobowiązania cudzoziemca do powrotu, zobowiązany jest ustalić, czy wydanie powyższej decyzji nie naruszy zasady *non refoulement*, określonej w art. 348 i 351 UoC. W przypadku zaistnienia choćby jednej z przesłanek określonych w tym przepisie należy wszcząć postępowanie odpowiednio w sprawie udzielenia zgody na pobyt ze względów humanitarnych albo zgody na pobyt tolerowany. Jest to swoiste postępowanie w postępowaniu. Jak zaznaczył WSA w Warszawie w wyroku z dnia 19 października 2015 r.⁶⁹, zobowiązanie do opuszczenia terytorium RP cudzoziemca będącego rodzicem dziecka urodzonego w nieformalnym związku z obywatelem RP narusza prawo cudzoziem-

⁶⁹ IV SA/Wa 991/15 (www.orzeczenia.nsa.gov.pl).

ca do życia rodzinnego. Stanowi to jednocześnie podstawę do udzielenia zgody na pobyt ze względów humanitarnych. Warto zaznaczyć, że w sprawach uregulowanych w art. 348 i 351 UoC cudzoziemiec winien współpracować z organami administracji. Brak takiej współpracy może wiązać się z odmową udzielenia zgody na pobyt ze względów humanitarnych albo zgody na pobyt tolerowany⁷⁰. W 2015 r. zgodę na pobyt ze względów humanitarnych przyznano dwunastu osobom, natomiast zgodę na pobyt tolerowany zaledwie sześciu.

4. Zakończenie

392

Skoncentrowanie uprawnień w zakresie kontroli i zwalczania nielegalnej imigracji organom SG zlikwidowało dotychczasowe podziały kompetencyjne w tym zakresie pomiędzy Policją, wojewodą i organami SG. Obowiązujące rozwiązania zwiększają sprawność i skuteczność wykonywanych zadań i kompetencji przez SG. Niestety, wyeliminowanie zjawiska nielegalnej imigracji jest niemożliwe. Zniesienie kontroli granicznej na granicach wewnętrznych UE niesie ze sobą zagrożenie migracji cudzoziemców, którzy nie posiadają tytułu do legalnego przebywania na terytorium RP. Jednakże, największym problemem jest zorganizowana nielegalna imigracja. Przez terytorium RP wiedzie jeden ze szlaków tranzytowych nielegalnej imigracji na zachód i północ Europy. Najbardziej narażony jest odcinek granicy z Ukrainą, a od kilku lat również odcinek granicy z Litwą i Białorusią. Straż Graniczna od kilku lat obserwuje również zjawisko wyłudzenia wiz w innym celu niż deklarowany pobyt oraz posługiwania się fałszywymi dokumentami. W 2014 r. Straż Graniczna wykryła 1870 osób posługujących się sfałszowanymi dokumentami. Najlichniesze grupy sprawców stanowili obywatele Ukrainy (1472). Najczęściej fałszowane były wizy oraz stemple kontroli granicznej⁷¹. W powyższy proceder zaangażowane są zorganizowane grupy przestępcze, które umiejętnie dostosowują swoje działania oraz ich obszar do potrzeb migrantów, a także zmieniających się przepisów krajowych. Zwalczanie takiej nielegalnej imigracji wymaga współdziałania SG ze służbami innych państw. W tym celu 22 września 2004 r. Komendant Główny Straży Granicznej zawarł

⁷⁰ Wyrok WSA w Warszawie z dnia 26 marca 2014 r., IV SA/Wa 1537/13, Lex nr 1465943.

⁷¹ Zob. Raport roczny na temat realizacji polityki Polski w zakresie migracji i azylu w 2014 r. Raport przygotowany przez Krajowy Punkt Kontaktowy Europejskiej Sieci Migracyjnej w Polsce, Warszawa 2015 r., s. 71–72.

porozumienie z Administracją Państwowej Służby Granicznej Ukrainy w sprawie zasad tworzenia i funkcjonowania punktów konsultacyjnych. Funkcjonujące punkty w Dorohusku i Korczowej służą wzajemnej wymianie informacji również w zakresie nielegalnej imigracji⁷². Równie istotna jest współpraca SG z Agencją Frontex, oficerami łącznikowymi innych państw oraz z Interpolem i Europol. W dzisiejszych czasach wydaje się, że szybka i skuteczna wzajemna wymiana informacji SG ze służbami innych państw oraz ww. organizacji może wydatnie przyczynić się do ograniczenia zjawiska nielegalnej imigracji.

⁷² Szerzej zob.: *Praktyczne aspekty zmniejszania skali nielegalnej migracji w Polsce...*, s. 40–44. Zob. także: *Polityka Migracyjna Polski – stan obecny i postulowane działania*. Dokument przyjęty przez Radę Ministrów w dniu 31 lipca 2012 r.