

TOMASZ BRUDER

Wydział Spraw Obywatelskich i Cudzoziemców Dolnośląski Urząd Wojewódzki we Wrocławiu

Udział Wojewody Dolnośląskiego w kształtowaniu bezpieczeństwa państwa i porządku publicznego w związku z migracją cudzoziemców

Wojewoda jako przedstawiciel Rady Ministrów w województwie kształtuje między innymi politykę bezpieczeństwa państwa i porządku publicznego, zwłaszcza w odniesieniu do dynamicznie zmieniającego się zjawiska społecznego, jakim jest wjazd na terytorium Polski, pobyt i wyjazd z tego terytorium cudzoziemców oraz obywateli krajów członkowskich UE. 2. Analizy dokonano w oparciu o stan prawny obowiązujący w dniu 23 grudnia 2013 r. Polska w krótkim czasie stała się krajem tranzytowym i docelowym dla niektórych kategorii migrantów i grup narodowościowych. Pierwszym sygnałem zmiany sytuacji migracyjnej były dane na temat liczby osób przekraczających granicę Polski — w roku 1985 było to około 3,5 mln cudzoziemców, w 1991 już blisko 37 mln, a w końcu lat 90. liczba ta osiągnęła poziom 90 mln. Analizując przytoczone dane, należy mieć na uwadze, że mogą one dotyczyć także wielokrotnych przekroczeń granicy przez te same osoby. Niezależnie od tego zastrzeżenia przywołane liczby wskazują na znaczący wzrost skali natężenia ruchu osobowego na granicach Polski¹. Przyłączenie naszego kraju w dniu 1 maja 2004 r. do Unii Europejskiej oraz w dniu 21 grudnia 2007 r. do strefy Schengen wpłynęło istotnie na przyspieszenie dynamiki rozwoju migracji cudzoziemców oraz obywateli krajów członkowskich UE na terytorium państwa polskiego, a co za tym idzie — na wzrost realnego zagrożenia bezpieczeństwa państwa i porządku publicznego. Co prawda, Polska nadal jest krajem znacznie mniej atrakcyjnym dla cudzoziemców oraz obywateli krajów członkowskich UE, do permanentnego lub nawet czasowego przenoszenia swojego centrum interesów życiowych, w porównaniu z zamożnymi krajami

¹ *Polityka migracyjna Polski — stan obecny i postulowane działania*, dokument opracowany przez Ministerstwo Spraw Wewnętrznych Departament Polityki Migracyjnej, zatwierdzony przez Radę Ministrów w dniu 31 lipca 2012 r., s. 5.

Europy Zachodniej, w szczególności Republiką Federalną Niemiec, Republiką Francuską, Wielką Brytanią czy chociażby Republiką Włoską, jednakże wprost proporcjonalnie do upływu czasu jest zauważalny wzrastający przepływ kapitału ludzkiego, inwestycji, transferu technologii, korzystnych innowacji w Polsce. Takie zjawisko migracyjne należy oceniać pozytywnie, ale jednocześnie nie można zapominać o związanych z nim zagrożeniach.

W tym miejscu należy podkreślić, że w cywilizowanych systemach prawnych nie ma wolności i praw absolutnych, wszystkie one podlegają pewnym ograniczeniom. Wolności dotyczą sfery życia jednostki wolnej od ingerencji państwa, a więc takiej, w którą państwo nie powinno wkraczać. Pod pojęciem wolności rozumie się powszechnie tę sferę uprawnień, których państwo nie tworzy, a tylko określa ich granice, na państwie ciąży też obowiązek dowodu, że jednostka je naruszyła. Natomiast w przypadku praw, których katalog określa państwo, to jednostka w toku ich dochodzenia musi powołać się na określoną podstawę prawną². Zarówno w jednym, jak i w drugim wypadku granice wolności i praw w demokratycznym państwie określa obowiązujące prawo.

Zgodnie z zapisem art. 37 ust. 1 i 2 Konstytucji RP³ kto znajduje się pod władzą Rzeczypospolitej Polskiej korzysta z wolności i praw zapewnionych w konstytucji. Wyjątki od tej zasady odnoszące się do cudzoziemców określa ustawa. Ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być określone — jak stanowi art. 31 ust. 3 Konstytucji RP — tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej czy też wolności i praw innych osób. Ograniczenia te nie mogą naruszać istoty wolności i praw. Każda jednostka żyje w społeczeństwie, a stanowione przez to społeczeństwo prawo uwzględnia nie tylko jej interes, lecz także dobro ogółu. Rodzi to z kolei konieczność ograniczenia praw jednostki, aby zapobiec realnym lub tylko potencjalnym ich kolizjom z interesami całego społeczeństwa. Związki i wzajemne zależności między poszczególnymi wolnościami i prawami, z których korzysta jednostka, również implikują potrzebę ich ograniczenia. Zapobiega to samowoli, nadużywaniu praw itp. Każda normatywna regulacja praw i wolności jednostki musi więc umożliwić określenie ich granic⁴.

W doktrynie prawniczej powstało pojęcie policji administracyjnej, rozumianej jako całość interwencji administracji zmierzających do narzucenia swobodnej działalności jednostek dyscypliny wymaganej przez życie w społeczeństwie i mającej raczej charakter prewencyjny. Jej głównym celem jest regulacja tych zadań, które mają znaczenie publiczne, a zwłaszcza znaczenie dla spokoju, bezpieczeństwa i zdrowotności publicznej. W ocenie stopnia aktywności działanie

² W. Skrzydło, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Kraków 2002, s. 41.

³ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 ze zm.) — dalej: Konstytucja RP.

⁴ B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2012, s. 219.

policji jest raczej reakcją niż akcją. Narzucenie rygorów powinno cechować się bezwzględną obiektywnością⁵. W znaczeniu materialnym policja to organy zajmujące się ochroną porządku i bezpieczeństwa publicznego, ładu i spokoju publicznego, zdrowia i życia itp. oraz działaniem w stanie zagrożenia (np. klęsk żywiołowych). W znaczeniu formalnym chodzi o organ nazwany tak przez ustawę⁶. Organem policji administracyjnej w zakresie zjawiska migracji na terenie Polski, wskazanym w ustawie o cudzoziemcach⁷, ustawie o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium RP⁸ oraz ustawie o wjeździe na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, pobycie oraz wyjeździe z tego terytorium obywateli państw członkowskich Unii Europejskiej i członków ich rodzin⁹, jest wojewoda.

Ochrona obronności i bezpieczeństwa państwa oraz bezpieczeństwa i porządku publicznego, które uzasadniają odmowę udzielenia zezwolenia pobytowego oraz wydalenie z terytorium RP, są pojęciami nieostrymi. Powołując się na art. 6 dyrektywy nr 2003/109/WE¹⁰, państwa członkowskie UE mogą odmówić przyznania statusu rezydenta długoterminowego ze względu na porządek publiczny lub bezpieczeństwo publiczne. Przy podejmowaniu odnośnej decyzji państwo członkowskie uwzględnia wagę i rodzaj przestępstwa przeciwko porządkowi publicznemu lub bezpieczeństwu publicznemu lub też zagrożenie, jakie stanowi dana osoba, jednocześnie uwzględniając należyte czas zamieszkania i istnienie związków z państwem zamieszkania. Ponadto, zgodnie z zapisem art. 6 dyrektywy nr 2003/86/WE¹¹ państwa członkowskie mogą odrzucić wniosek o wjazd i pobyt członków rodziny ze względu na porządek publiczny, bezpieczeństwo publiczne lub zdrowie publiczne, mogą także wycofać dokument pobytowy członków rodziny lub odmówić przedłużenia jego ważności ze względu na porządek publiczny, bezpieczeństwo publiczne lub zdrowie publiczne. Podejmując odpowiednią decyzję, państwo członkowskie uwzględnia wagę lub rodzaj wykroczenia przeciwko porządkowi publicznemu lub bezpieczeństwu publicznemu popełnionego przez

⁵ J. Boć, M. Miemiec, *Organizacja prawna administracji. Zadania gminy*, [w:] *Prawo administracyjne*, red. J. Boć, Wrocław 2002, s. 198.

⁶ Z. Leoński, *Istota i rodzaje policji administracyjnej (zagadnienia wybrane)*, [w:] *Administracja u progu XXI wieku. Prace dedykowane prof. zw. dr. hab. Janowi Szreniawskiemu z okazji 45-lecia pracy naukowej*, red. Z. Niewiadomski, Przemyśl 2000, s. 345 n.

⁷ Ustawa z dnia 13 czerwca 2003 r. o cudzoziemcach (tekst jedn. Dz.U. z 2011 r. Nr 264, poz. 1573 ze zm.) — dalej: ustawa o cudzoziemcach.

⁸ Ustawa z dnia 13 czerwca 2003 r. o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium RP (tekst jedn. Dz.U. z 2012 r., poz. 680) — dalej: ustawa o udzielaniu cudzoziemcom ochrony.

⁹ Ustawa z dnia 14 lipca 2006 r. o wjeździe na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, pobycie oraz wyjeździe z tego terytorium obywateli państw członkowskich Unii Europejskiej i członków ich rodzin (Dz.U. z 2006 r. Nr 144, poz. 1043 ze zm.) — dalej: ustawa o obywatelach UE.

¹⁰ Dyrektywa Rady nr 2003/109/WE z dnia 25 listopada 2003 r. dotycząca statusu obywateli państw trzecich będących rezydentami długoterminowymi (Dz. Urz. UE L 2004 r. 16. 44 ze zm.) — dalej: dyrektywa nr 2003/109/WE.

¹¹ Dyrektywa Rady nr 2003/86/WE z dnia 22 września 2003 r. w sprawie prawa dołączenia rodzin (Dz. Urz. UE L 2003 r. 251. 12) — dalej: dyrektywa nr 2003/86/WE.

członka rodziny lub też zagrożenia związane z tą osobą. Zasadniczo przyjmuje się, że naruszeniem bezpieczeństwa i porządku publicznego jest postępowanie sprzeczne z powszechnie obowiązującymi normami prawa, którego skutkiem jest skazanie prawomocnym orzeczeniem sądu karnego, stwierdzającym winę oskarżonego. Jednocześnie nie każde naruszenie prawa stanowi zagrożenie porządku publicznego, badania zaś, czy zaistniały takowe przesłanki, należy dokonywać w konkretnym stanie faktycznym sprawy¹².

Ochrona obronności i bezpieczeństwa państwa związana jest z takimi wartościami, jak: niepodległość, porządek konstytucyjny, integralność terytorialna czy obronność kraju. Ustawodawca nie wymaga, by okoliczności uzasadniające odmowę pobytu stanowiły jednocześnie przestępstwo z odpowiednich rozdziałów kodeksu karnego — przeciwko pokojowi, ludzkości oraz przestępstwa wojenne (rozdział XVI), przeciwko Rzeczypospolitej Polskiej (rozdział XVII) i przeciwko obronności (rozdział XVIII)¹³.

Wojewodowie w ramach realizowanej polityki migracyjnej zajmują się między innymi udzielaniem cudzoziemcom zezwoleń pobytowych na terytorium państwa polskiego, rejestracją pobytu obywateli krajów członkowskich Unii Europejskiej oraz ich wydaleniem z tego terytorium. Zgodnie z art. 2 ustawy o cudzoziemcach cudzoziemcem jest każdy, kto nie posiada obywatelstwa polskiego. Cudzoziemca będącego obywatelem dwóch lub więcej państw traktuje się jako obywatela tego państwa, którego dokument podróży stanowił podstawę wjazdu na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej. Od cudzoziemców, czyli obywateli krajów spoza UE, należy odróżnić obywateli UE, zgodnie bowiem z art. 2 pkt 3 ustawy o obywatelach UE, za obywatela UE uznaje się obywatela państwa członkowskiego Unii Europejskiej, obywatela państwa członkowskiego Europejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu (EFTA) — strony umowy o Europejskim Obszarze Gospodarczym (Norwegia, Islandia, Księstwo Liechtensteinu) oraz obywatela Konfederacji Szwajcarskiej.

W odniesieniu do cudzoziemców wojewodowie co do zasady nie zajmują się polityką wizową państwa polskiego, która jest zastrzeżona dla konsułów oraz ministra spraw zagranicznych jako organu nadrzędnego, w pewnym stopniu partycypuje w niej szef Urzędu ds. Cudzoziemców oraz Straż Graniczna. Wyjątkowo wojewodowie zajmują się przedłużaniem wiz pobytowych wydanych wcześniej przez konsułów, w sytuacji wystąpienia na terytorium Polski zdarzeń niezależnych od woli i niemożliwych do przewidzenia przez cudzoziemców. Obszarem działania wojewodów w zakresie migracji jest przede wszystkim udzielanie cudzoziemcom zezwolenia na zamieszkanie na czas oznaczony na terytorium RP, zezwolenia na osiedlenie się na terytorium RP, zezwolenia na pobyt rezydenta długoterminowego UE, zgody na pobyt tolerowany na terytorium RP,

¹² Wyrok WSA z dnia 21 sierpnia 2012 r. (V SA/Wa 2635/11, niepubl.).

¹³ J. Chlebny, *Zezwolenie na zamieszkanie na czas oznaczony*, [w:] *Prawo o cudzoziemcach. Komentarz*, red. J. Chlebny, Warszawa 2006, s. 132–133.

zobowiązanie cudzoziemców do opuszczenia terytorium RP lub wydalenie ich z tego terytorium¹⁴. Do postępowań w tych sprawach stosuje się przepisy kodeksu postępowania administracyjnego¹⁵, o ile *lex specialis* nie stanowi inaczej, co ma o tyle istotne znaczenie, że z jednej strony wojewodowie muszą chronić bezpieczeństwo państwa i porządek publiczny przed różnego rodzaju zagrożeniami (np. nielegalną emigracją zarobkową, a w skrajnych wypadkach — terroryzmem i zorganizowanymi grupami przestępczymi zajmującymi się przemytem, handlem ludźmi, fałszerstwem dokumentów urzędowych), a z drugiej — zapewniać przestrzeganie podstawowych praw procesowych jednostki wynikających z k.p.a. oraz jej praw i swobód materialnoprawnych (np. swobody przemieszczania się, zamieszkania itp.) wpływających z ustaw szczególnych.

Zezwolenia pobytowe udziela się na wniosek cudzoziemca, nigdy z urzędu. Decyzję administracyjną w tej sprawie wydaje wojewoda, a więc jest on organem wiodącym, przeprowadzającym czynności dowodowe oraz rozstrzygającym o istocie sprawy. Przed wydaniem decyzji o udzieleniu stosownego zezwolenia pobytowego właściwy wojewoda jest obowiązany zwrócić 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 informacji, czy wjazd i pobyt cudzoziemca na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej stanowią zagrożenie obronności lub bezpieczeństwa państwa albo ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego. Wymienione organy są obowiązane udzielić odpowiedzi w terminie 30 dni od dnia otrzymania wniosku od wojewody, przy czym w postępowaniach tych funkcjonuje domniemanie prawne, a mianowicie jeżeli rzeczne organy nie przekażą informacji w wyżej wymienionym terminie, wówczas uznaje się, że wymóg uzyskania informacji został spełniony. W szczególnie uzasadnionych przypadkach termin trzydziestodniowy może być przedłużony do trzech miesięcy, o czym organ zobowiązany do przekazania informacji zawiadamia wojewodę.

Informacje przekazywane przez wskazane organy stają się istotną częścią materiału dowodowego gromadzonego przez wojewodę. W trakcie toczącego się postępowania dokonuje on weryfikacji pozytywnych przesłanek materialnoprawnych sprawy¹⁶, od których spełnienia uzależnione jest udzielenie cudzoziemcowi

¹⁴ Trzy ostatnie zadania z dniem 1 maja 2014 r., tj. z dniem wejścia w życie nowej ustawy o cudzoziemcach, nie będą należały już do właściwości rzeczowej wojewodów. Zadania związane z udzielaniem zgody na pobyt tolerowany na terytorium RP oraz z zobowiązaniem cudzoziemca do powrotu (taka będzie oficjalna nazwa zadania w miejsce dwóch dotychczasowych zadań: zobowiązania cudzoziemca do opuszczenia terytorium RP oraz wydalenia cudzoziemca z terytorium RP) przejmie do realizacji Straż Graniczna.

¹⁵ Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jedn. Dz.U. z 2013 r. Nr 267) — dalej: k.p.a.

¹⁶ Przykład: zgodnie z art. 53 ust. 1 pkt 1 ustawy o cudzoziemcach zezwolenia na zamieszkanie na czas oznaczony na terytorium RP udziela się cudzoziemcowi, który posiada zezwolenie

zezwolenia pobytowego na terytorium RP, lub ustala wystąpienie negatywnych przesłanek materialnoprawnych¹⁷, obligujących go do wydania decyzji odmownej, a nawet o zobowiązaniu do opuszczenia Polski lub wydaleniu cudzoziemca z terytorium RP. Cudzoziemcy z reguły traktują Polskę jako kraj tranzytowy, będący „oknem” do Europy Zachodniej, jednakże zwiększa się liczba osób chcących zamieszkać w naszym kraju. W stosunku do ogółu przybyłych migrantów są to przede wszystkim obywatele: Ukrainy (35%), Korei Południowej (12%), Japonii (8%), Chin (5%), Rosji (4%), Białorusi (3%). Celem ich pobytu w Polsce jest najczęściej: praca (45%), studia i nauka (18%), małżeństwa i więzi o charakterze rodzinnym (18%).

Należy podkreślić, że zgodnie z ustawą o SIS i VIS¹⁸ w każdej sprawie z udziałem cudzoziemców wojewoda dokonuje dodatkowego sprawdzenia ważnych z punktu widzenia bezpieczeństwa oraz porządku publicznego państwa polskiego, jak również samej Unii Europejskiej danych, w ramach posiadanego uprawnienia do bezpośredniego dostępu do Krajowego Systemu Informatycznego (KSI) w celu wglądu do informacji zawartych w Systemie Informacyjnym Schengen (SIS), dotyczących cudzoziemców, których dane zostały wpisane do SIS, w celu odmowy wjazdu oraz przedmiotów podlegających zatrzymaniu albo zatrzymaniu w celu wykorzystania jako dowód w postępowaniu karnym lub postępowaniu karnym skarbowym, będących blankietami dokumentów urzędowych, które zostały skradzione, przywłaszczone lub utracone, oraz wydanych dokumentów tożsamości, takich jak: paszporty, dowody tożsamości, prawa jazdy, dokumenty pobytowe i dokumenty podróży, które zostały skradzione, przywłaszczone, utracone lub unieważnione. Także bezpośredni dostęp do Wizowego Systemu Informacyjnego (VIS) jest realizowany przez KSI w celu dokonywania przez

na pracę albo pisemne oświadczenie pracodawcy o zamiarze powierzenia mu wykonywania pracy, jeżeli zezwolenie na pracę nie jest wymagane, posiada zgodnie z art. 53b ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy o cudzoziemcach ubezpieczenie zdrowotne w rozumieniu przepisów o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych lub potwierdzenie pokrycia przez ubezpieczyciela kosztów leczenia na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej oraz stabilne i regularne źródło dochodu wystarczającego na pokrycie kosztów utrzymania siebie i członków rodziny pozostających na jego utrzymaniu.

¹⁷ Przykład: zgodnie z art. 57 ust. 1 pkt 2, 2a, 5, 8 ustawy o cudzoziemcach cudzoziemcowi odmawia się udzielenia zezwolenia na zamieszkanie na czas oznaczony, jeżeli odpowiednio: jego dane znajdują się w wykazie cudzoziemców, których pobyt na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej jest niepożądany, jego dane znajdują się w Systemie Informacyjnym Schengen w celu odmowy wjazdu, wymagają tego względy obronności lub bezpieczeństwa państwa albo ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego lub interes Rzeczypospolitej Polskiej, nie wywiązuje się on z zobowiązań podatkowych wobec Skarbu Państwa. Jednocześnie wymienione przesłanki mogą być podstawą do wydania przez wojewodę decyzji o wydaleniu cudzoziemca z terytorium Rzeczypospolitej Polskiej. Każda z tych przesłanek ma charakter samoistny.

¹⁸ Ustawa z dnia 24 sierpnia 2007 r. o udziale Rzeczypospolitej Polskiej w Systemie Informacyjnym Schengen oraz Wizowym Systemie Informacyjnym (Dz.U. z 2007 r. Nr 165, poz. 1170 ze zm.) — dalej: ustawa o SIS i VIS.

wojewodę wpisów oraz wglądu do danych VIS. Wojewoda niezwłocznie powiadamia państwo lub państwa członkowskie o nabyciu obywatelstwa polskiego przez osobę ubiegającą się o wizę w tym państwie lub państwach członkowskich. Zapewnia, że dokonywane wpisy danych VIS są zgodne z prawem, a ponadto, że dane te są referencyjne. Wojewoda, przez bezpośredni dostęp do VIS, rozpatruje złożone wnioski wizowe oraz podejmuje dotyczące ich decyzje, jak również decyzje o unieważnieniu, przedłużeniu czy cofnięciu wizy. Ponadto sprawdza on na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej tożsamość posiadacza wizy, jej autentyczność lub spełnianie przez niego warunków wjazdu lub pobytu na terytorium państw członkowskich. Teleinformatyczny system VIS i SIS to systemy ogólnoeuropejskie, które mają być skutecznym narzędziem do walki z zagrożeniami bezpieczeństwa i porządku publicznego państw członkowskich UE, w tym Polski.

Ponadto należy wskazać, że w sprawach z zakresu wjazdu, pobytu i wyjazdu cudzoziemców z terytorium Rzeczypospolitej Polskiej wojewoda prowadzi w systemie informatycznym rejestr wiz, zezwoleń na zamieszkanie na czas oznaczony, zezwoleń na osiedlenie się, wydania polskich dokumentów tożsamości cudzoziemca, wydania tymczasowych polskich dokumentów podróży dla cudzoziemca, wydania z Rzeczypospolitej Polskiej, zezwoleń na pobyt rezydenta długoterminowego UE, wydania polskich dokumentów podróży dla cudzoziemca oraz ewidencję zaproszeń. Przedmiotowy rejestr jest także prowadzony w formie kartoteki. W rejestrze tym przechowuje się informacje o wnioskach, wydanych postanowieniach, decyzjach administracyjnych i wyrokach sądu, a ponadto dane cudzoziemców, o których mowa w art. 12 ustawy o cudzoziemcach, tj.: imię (imiona) i nazwisko, nazwisko poprzednie, nazwisko rodowe, płeć, imię ojca, imię i nazwisko rodowe matki, datę urodzenia lub wiek, miejsce i kraj urodzenia, rysopis, odciski linii papilarnych, obywatelstwo, narodowość, stan cywilny, wykształcenie, zawód wykonywany, miejsce pracy, miejsce zamieszkania lub pobytu, informacje o karalności, o prowadzonych przeciwko nim postępowaniach karnych i postępowaniach w sprawach o wykroczenia oraz o wydanych w stosunku do nich orzeczeniach w postępowaniu sądowym lub administracyjnym, stosunek do służby wojskowej, informacje o podróżach i pobytach zagranicznych w okresie ostatnich 5 lat, numer ewidencyjny Powszechnego Elektronicznego Systemu Ewidencji Ludności (PESEL), wizerunek twarzy. Wojewoda przetwarza (przechowuje, chroni, udostępnia) dziesiątki tysięcy danych osobowych cudzoziemców, w systemie informatycznym znajdują się całe historie pobytowe cudzoziemców w Polsce oraz informacje o posiadanych przez nich dokumentach paszportowych i kartach pobytu, co ułatwia, usprawnia i zwiększa efektywność zadań wykonywanych przez różnego rodzaju organy administracji publicznej stojące na straży praworządności, bezpieczeństwa państwa i porządku publicznego. Powyższe rejestry i ewidencje spraw prowadzone przez wojewodów tworzą jeden system krajowy, nazywany Systemem Pobyt (SI Pobyt), którego administratorem jest szef Urzędu ds. Cudzoziemców.

Poza SI Pobyt, SIS oraz VIS wojewoda korzysta także z ogólnopolskiego wykazu osób niepożądanych na terytorium RP. Wykaz ten prowadzi szef Urzędu ds. Cudzoziemców. Przechowuje się w nim dane cudzoziemca, wobec którego zachodzi którakolwiek z następujących okoliczności:

1. została wydana decyzja zawierająca orzeczenie o zakazie ponownego wjazdu na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej lub na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej i państw obszaru Schengen;

2. cudzoziemiec został skazany prawomocnym wyrokiem: w Rzeczypospolitej Polskiej za przestępstwo umyślne lub przestępstwo skarbowe na karę grzywny lub karę pozbawienia wolności do jednego roku, w państwie innym niż państwo obszaru Schengen za przestępstwo stanowiące zbrodnię pospolitą także w rozumieniu prawa polskiego, w państwie obszaru Schengen za przestępstwo na karę pozbawienia wolności powyżej jednego roku;

3. cudzoziemiec nie wywiązuje się z zobowiązań podatkowych wobec Skarbu Państwa;

4. wjazd lub pobyt cudzoziemca są niepożądane ze względu na zobowiązania wynikające z postanowień ratyfikowanych umów międzynarodowych obowiązujących Rzeczpospolitą Polską;

5. wjazd lub pobyt cudzoziemca są niepożądane ze względu na zagrożenie obronności lub bezpieczeństwa państwa lub bezpieczeństwa i porządku publicznego albo mogłyby naruszyć interes Rzeczypospolitej Polskiej.

Wszystkie wskazane systemy mają służyć jednemu celowi, którym jest zwiększenie poziomu bezpieczeństwa państwa polskiego i innych krajów członkowskich UE przez szybkie reagowanie na wszelkiego rodzaju naruszenia porządku publicznego. Takie instrumenty teleinformatyczne są we współczesnym zglobalizowanym świecie niezbędne do ochrony interesów Rzeczypospolitej Polskiej, a nad ich zasileniem w informacje dotyczące migrujących cudzoziemców czuwają między innymi wojewodowie¹⁹. Ustalenie, czy cudzoziemiec znajduje się na liście osób, których pobyt jest niepożądany, wymaga dostępu do tych danych, co wykracza poza rutynową kontrolę dokumentów, zwłaszcza gdy chodzi

¹⁹ Statystyka wydanych i zarejestrowanych wniosków w SI Pobyt w 2012 r. na przykładzie trzech województw: mazowieckiego — 22 334 sprawy o udzielenie cudzoziemcom zezwoleń na zamieszkanie na czas oznaczony na terytorium RP, 1 852 sprawy o udzielenie cudzoziemcom zezwoleń na osiedlenie się na terytorium RP, 817 spraw o udzielenie cudzoziemcom zezwoleń na pobyt rezydenta długoterminowego UE; dolnośląskiego — 3 326 spraw o udzielenie cudzoziemcom zezwoleń na zamieszkanie na czas oznaczony na terytorium RP, 399 spraw o udzielenie cudzoziemcom zezwoleń na osiedlenie się na terytorium RP, 129 spraw o udzielenie cudzoziemcom zezwoleń na pobyt rezydenta długoterminowego UE; małopolskiego — 3 155 spraw o udzielenie cudzoziemcom zezwoleń na zamieszkanie na czas oznaczony na terytorium RP, 348 spraw o udzielenie cudzoziemcom zezwoleń na osiedlenie się na terytorium RP, 112 spraw o udzielenie cudzoziemcom zezwoleń na pobyt rezydenta długoterminowego UE.

o przypadki nielegalnego przekroczenia granicy i celowe ukrywanie lub pozbywanie się niewygodnych dokumentów przez cudzoziemca²⁰.

Po wszechstronnym i rzetelnym wyjaśnieniu okoliczności sprawy na podstawie zgromadzonego materiału dowodowego oraz po analizie systemów informacyjnych (SI Pobyt, SIS, VIS, wykazu osób niepożądanych) wojewoda wydaje decyzję o udzieleniu cudzoziemcowi zezwolenia na pobyt w Polsce. W zależności od złożoności sprawy administracyjnej wojewoda co do zasady kończy postępowanie wydaniem decyzji pobytowej w terminie od 45 do 90 dni. W razie wydania decyzji innej niż udzielającej cudzoziemcowi zezwolenia pobytowego, w szczególności odmawiającej udzielenia zezwolenia na pobyt w Polsce, cofającej wcześniej udzielone zezwolenie na pobyt, umarzającej postępowanie w sprawie lub wzruszającej wcześniej wydaną decyzję o udzieleniu zezwolenia pobytowego w trybie nadzwyczajnym w rozumieniu k.p.a., wojewoda informuje szefa Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego o złożeniu przez cudzoziemcę wniosku o udzielenie zezwolenia na pobyt i sposobie załatwienia sprawy²¹.

W odniesieniu do obywateli krajów członkowskich UE oraz członków ich rodzin niebędących obywatelami UE, przebywających w Polsce mają zastosowanie zliberalizowane procedury, inne niż w stosunku do cudzoziemców, tj. mniej czasochłonne, co nie oznacza, że na wojewodach nie spoczywa obowiązek kształtowania bezpieczeństwa państwa i porządku publicznego w związku z ich migracją. Wojewodowie stosują w tym zakresie przede wszystkim zasadę proporcjonalności podjętych działań w stosunku do stwierdzonych zagrożeń lub naruszeń bezpieczeństwa państwa i porządku publicznego, tak aby cztery podstawowe swobody (przepływu usług, osób, kapitału i towarów), stanowiące fundament UE, nie napotykały barier.

Obywatel UE mający ważny dokument podróży albo inny ważny dokument potwierdzający jego tożsamość i obywatelstwo oraz członek rodziny niebędący obywatelem UE posiadający ważny dokument podróży może przebywać na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej przez okres do 3 miesięcy bez konieczności zachowania dodatkowych warunków pobytu. Jeżeli pobyt na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej trwa przez okres dłuższy niż 3 miesiące, obywatel UE jest obowiązany zarejestrować swój pobyt, a członek rodziny niebędący obywatelem UE jest obowiązany uzyskać kartę pobytu członka rodziny obywatela UE. Obywatel UE nabywa prawo stałego pobytu po upływie 5 lat nieprzerwanego pobytu na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej. Członek rodziny niebędący obywatelem UE nabywa prawo stałego pobytu po upływie 5 lat nieprzerwanego pobytu na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej z obywatelem UE. Zarejestrowanie pobytu

²⁰ J. Borkowski, *Wydalenie cudzoziemców i zobowiązanie ich do opuszczenia terytorium Rzeczypospolitej Polskiej*, [w:] *Prawo o cudzoziemcach. Komentarz...*, s. 210.

²¹ Zob. ustawa o cudzoziemcach rozdział 4. „Zezwolenie na zamieszkanie na czas oznaczony”, art. 53–63 oraz rozdział 5. „Zezwolenie na osiedlenie się i zezwolenie na pobyt rezydenta długoterminowego UE”, art. 64–71d.

lub wydanie dokumentu potwierdzającego prawo stałego pobytu następuje na wniosek obywatela UE, a wydanie karty pobytu członka rodziny obywatela UE lub karty stałego pobytu członka rodziny obywatela UE — na wniosek członka rodziny niebędącego obywatelem UE. Komendant oddziału Straży Granicznej, komendant wojewódzkiej policji i szef Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego są obowiązani do niezwłocznego przekazywania organowi prowadzącemu postępowanie w sprawie o zarejestrowanie pobytu lub o wydanie karty pobytu członka rodziny obywatela UE informacji, czy pobyt obywatela UE lub członka rodziny niebędącego obywatelem UE stanowi zagrożenie obronności lub bezpieczeństwa państwa albo ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego. Zarejestrowania pobytu i wydania zaświadczenia o zarejestrowaniu pobytu obywatela UE lub wydania dokumentu potwierdzającego prawo stałego pobytu dokonuje się niezwłocznie, a kartę pobytu członka rodziny obywatela UE wydaje się nie później niż w terminie 6 miesięcy od dnia złożenia wniosku o jej wydanie albo w tych terminach odmawia się zarejestrowania pobytu lub wydania karty²². Do postępowań w niniejszych sprawach stosuje się przepisy k.p.a., o ile *lex specialis* nie stanowi inaczej.

Obywatele UE oraz członkowie ich rodziny przybywają do Polski w celu podjęcia zatrudnienia lub w celach biznesowych (35%), ze względu na więzi rodzinne (12,5 %), studia i naukę (12,5%) oraz inne okoliczności, w szczególności celem uzyskania prawa jazdy (40%). Najczęściej odwiedzają państwo polskie obywatele: Niemiec (43%), Hiszpanii (12%), Włoch (12%), Francji (12%), Bułgarii (5%), Czech (3%) i Portugalii (3%).

W stosunku do obywatela UE lub członka rodziny niebędącego obywatelem UE, którzy nie posiadają prawa stałego pobytu, może być wydana decyzja o wydaleniu z terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, w przypadku gdy ich pobyt na tym terytorium stanowi zagrożenie obronności lub bezpieczeństwa państwa albo ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego lub zdrowia publicznego. W odniesieniu do obywatela UE lub członka rodziny niebędącego obywatelem UE, którzy posiadają prawo stałego pobytu, decyzja o wydaleniu może być wydana, w przypadku gdy ich pobyt na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej stanowi poważne zagrożenie obronności lub bezpieczeństwa państwa albo ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego. Wobec obywatela UE, który przebywa na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej przez okres dłuższy niż 10 lat, decyzja o wydaleniu może być wydana tylko w przypadku, gdy jego pobyt na tym terytorium stanowi zagrożenie obronności lub bezpieczeństwa państwa albo bezpieczeństwa publicznego przez zagrożenie pokoju, ludzkości, niepodległości lub obronności Rzeczypospolitej Polskiej lub ze względu na działalność terrorystyczną. Decyzja o wydaleniu powinna uwzględniać zasadę proporcjonalności i opierać się

²² Zob. ustawa o obywatelach UE rozdział 3. „Prawo pobytu”, art. 15–41 oraz rozdział 4. „Prawo stałego pobytu”, art. 42–65.

wyłącznie na zachowaniu danej osoby, które stanowi rzeczywiste, aktualne i dostatecznie poważne zagrożenie interesu społecznego. Organ winien na podstawie aktualnych opinii biegłych ocenić, czy obywatel UE stanowi zagrożenie interesu społecznego i czy zagrożenie to jest dostatecznie poważne, by uzasadniać podjęcie decyzji o wydaleniu²³. Wcześniejsza karalność nie może stanowić samoistnej podstawy do podjęcia decyzji o wydaleniu. Na zagrożenia nie można powoływać się w celach gospodarczych²⁴. W stosunku do obywateli UE obowiązuje zasada wzrostu ochrony przed wydaleniem wprost proporcjonalnie do ich wydłużającego się pobytu na terytorium państwa polskiego. Taka zasada nie obowiązuje w stosunku do cudzoziemców, wręcz przeciwnie — im dłużej ich pobyt w Polsce jest niezgodny z prawem, tym dotkliwsza sankcja w postaci długości obowiązywania wpisu danych osobowych cudzoziemców do wykazu osób niepożądanych na terytorium RP, na przykład nielegalny pobyt cudzoziemca lub nielegalne przekroczenie przez niego granicy państwa polskiego może skutkować wpisaniem jego danych do wykazu z zakazem powtórnego wjazdu do Polski przez okres 6 miesięcy lub nawet 3 lat. Organem właściwym w sprawach zarejestrowania pobytu lub unieważnienia zarejestrowania pobytu, wymiany lub wydania nowego zaświadczenia o zarejestrowaniu pobytu obywatela UE, wydania, wymiany lub unieważnienia karty pobytu członka rodziny obywatela UE, wydania, wymiany lub unieważnienia dokumentu potwierdzającego prawo stałego pobytu lub karty stałego pobytu członka rodziny obywatela UE oraz wydalenia obywatela UE lub członka rodziny niebędącego obywatelem UE jest wojewoda²⁵.

Tak jak cudzoziemcy, tak również obywatele UE i członkowie ich rodzin niebędący obywatelami UE ujmowani są w różnego rodzaju rejestrach teleinformatycznych. Wojewoda prowadzi w systemie informatycznym rejestry w sprawach: pobytu obywatela UE, kart pobytu członka rodziny obywatela UE, dokumentów potwierdzających prawo stałego pobytu oraz kart stałego pobytu członka rodziny obywatela UE. W rejestrach tych przechowuje się dane osobowe obywateli UE i członków ich rodzin niebędących obywatelami UE, w szczególności: imię (imiona) i nazwisko, nazwisko poprzednie, płeć, imię ojca, imię matki, datę urodzenia, miejsce i kraj urodzenia, rysopis, odciski linii papilarnych, obywatelstwo, stan cywilny, miejsce zamieszkania lub pobytu, numer ewidencyjny Powszechnego Elektronicznego Systemu Ewidencji Ludności (PESEL) oraz wizerunek twarzy. W rejestrze przetwarzane są także informacje o historii pobytowej obywateli UE i członków ich rodzin niebędących obywatelami UE, na przykład

²³ Wyrok WSA z dnia 26 kwietnia 2010 r. (V SA/Wa 2047/09).

²⁴ Zob. ustawa o obywatelach UE rozdział 5. „Wydalenie z terytorium Rzeczypospolitej Polskiej”, art. 66–78.

²⁵ Wydalenia obywateli UE i członków ich rodzin z dniem 1 maja 2014 r., tj. z dniem wejścia w życie nowej ustawy o cudzoziemcach, nadal pozostaną we właściwości rzeczowej wojewodów. Nie zostaną przejęte do realizacji (tak jak wydalenia cudzoziemców) przez Straż Graniczną i trudno dopatrzyć się w tym zabiegu legislacyjnym racjonalizmu ustawodawcy.

o wnioskach o wydanie i wymianę dokumentu potwierdzającego prawo stałego pobytu, dacie wydania, numerze, serii i terminie upływu ważności dokumentu potwierdzającego prawo stałego pobytu, decyzjach administracyjnych, postanowieniach i wyrokach sądu dotyczących wymiany i unieważnienia dokumentu potwierdzającego prawo stałego pobytu itp. Podobnie jak cudzoziemców, wojewodowie sprawdzają obywateli UE i członków ich rodzin niebędących obywatelami UE w wykazie osób niepożądanych na terytorium RP, z wyłączeniem SIS i VIS. Wszystkie te czynności administracyjne mają służyć jednemu — ochronie bezpieczeństwa oraz porządku publicznego Polski i innych krajów członkowskich UE. Wojewodowie nie tylko korzystają z tych rejestrów, lecz także zasilają je wieloma informacjami²⁶.

W świetle powyższych informacji należy podkreślić, że ochrona bezpośrednio bezpieczeństwa państwa polskiego i pośrednio państw członkowskich UE oraz porządku publicznego w Polsce i Unii Europejskiej przed nielegalną migracją należy do zadań priorytetowych wojewody. Do najczęściej odnotowywanych zagrożeń nielegalną migracją należy zaliczyć posługiwanie się fałszywymi dokumentami lub podawanie nieprawdziwych danych osobowych utrudniających identyfikację cudzoziemca. Należy także wskazać przypadki, w których cudzoziemcy ubiegają się o wizy lub tytuły pobytowe na podstawie fikcyjnych małżeństw zawartych z obywatelami polskimi, a także deklarując przyjazd w celu podjęcia pracy lub w celu odbycia studiów na polskich uczelniach, choć rzeczywista intencja ich przyjazdów jest inna. Odrębną kategorię stanowią osoby usiłujące przekroczyć lub przekraczające granicę państwa bez zezwolenia na wjazd na terytorium Polski.

Ocena liczby imigrantów przebywających na terytorium danego kraju nielegalnie jest bardzo trudnym zadaniem, gdyż z jednej strony mamy do czynienia ze zjawiskiem nieudokumentowanym, niemożliwym do prawidłowego zmierzenia, a z drugiej — z niemożnością zastosowania w pełnym wymiarze klasycznych metod zbierania danych dotyczących nielegalnej migracji. Można zatem co najwyżej mówić o wartościach szacunkowych²⁷.

W tym miejscu trzeba wskazać, że przy tak dynamicznym i wielopłaszczyznowym zjawisku społecznym, jakim jest migracja, wojewoda może skutecznie kształtować bezpieczeństwo państwa i porządek publiczny, jedynie

²⁶ Statystyka obywateli UE zarejestrowanych w SI Pobyt w 2011/2012 r. na przykładzie trzech województw: mazowieckiego — 3012 rejestracji, zachodniopomorskiego — 2000 rejestracji, dolnośląskiego — 1704 rejestracje. W skali całego kraju w 2011 r. doszło do 6024 rejestracji, a w 2012 r. — 6915 rejestracji obywateli UE w Polsce. Statystyka wskazuje, że nie ma wśród obywateli UE dużego zainteresowania rejestracją pobytu w Polsce. Wynika to z trzech czynników: po pierwsze, Polska nadal nie jest krajem atrakcyjnym dla obywateli innych krajów członkowskich UE, po drugie, brak rejestracji pobytu zagrożony jest jedynie sankcją w postaci grzywny, po trzecie, przyzwyczajenie obywateli UE do swobody przemieszczania się nie skłania ich do podjęcia trudu związanego z rejestracją.

²⁷ *Polityka migracyjna Polski...*, s. 42.

współdziałając z innymi organami administracji publicznej. Współpracuje on w tym zakresie z wieloma podmiotami, z których najważniejszymi są: szef Urzędu ds. Cudzoziemców, Straż Graniczna oraz inni wojewodowie. Najistotniejsza jest szybka i efektywna wymiana informacji, co pozwala w praktyce zapobiec różnym nadużyciom ze strony migrantów lub w stosunku do nich.

Bibliografia

- Banaszak B., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2012.
- Boć J., Miemieć M., *Organizacja prawna administracji. Zadania gminy*, [w:] *Prawo administracyjne*, red. J. Boć, Wrocław 2002.
- Leoński Z., *Istota i rodzaje policji administracyjnej (zagadnienia wybrane)*, [w:] *Administracja u progu XXI wieku. Prace dedykowane prof. zw. dr. hab. Janowi Szreniawskiemu z okazji 45-lecia pracy naukowej*, red. Z. Niewiadomski, Przemyśl 2000.
- Prawo administracyjne*, red. J. Boć, Wrocław 2002.
- Prawo o cudzoziemcach. Komentarz*, red. J. Chlebny, Warszawa 2006.
- Skrzydło W., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Kraków 2002.

Wykorzystane akty prawne, orzeczenia sądowe i dokumenty urzędowe

- Dyrektywa Rady nr 2003/86/WE z dnia 22 września 2003 r. w sprawie prawa do łączenia rodzin (Dz. Urz. UE L 2003 r. 251.12).
- Dyrektywa Rady nr 2003/109/WE z dnia 25 listopada 2003 r. dotycząca statusu obywateli państw trzecich będących rezydentami długoterminowymi (Dz. Urz. UE L 2004 r. 16.44 ze zm.).
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 ze zm.).
- Polityka migracyjna Polski — stan obecny i postulowane działania*, dokument opracowany przez Ministerstwo Spraw Wewnętrznych Departament Polityki Migracyjnej, zatwierdzony przez Radę Ministrów w dniu 31 lipca 2012 r.
- Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jedn. Dz.U. z 2013 r. Nr 267).
- Ustawa z dnia 13 czerwca 2003 r. o cudzoziemcach (tekst jedn. Dz.U. z 2011 r. Nr 264, poz. 1573 ze zm.).
- Ustawa z dnia 13 czerwca 2003 r. o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium RP (tekst jedn. Dz.U. z 2012 r., poz. 680).
- Ustawa z dnia 14 lipca 2006 r. o wjeździe na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, pobycie oraz wyjeździe z tego terytorium obywateli państw członkowskich Unii Europejskiej i członków ich rodzin (Dz.U. z 2006 r. Nr 144, poz. 1043 ze zm.).
- Ustawa z dnia 24 sierpnia 2007 r. o udziale Rzeczypospolitej Polskiej w Systemie Informacyjnym Schengen oraz Wizowym Systemie Informacyjnym (Dz.U. z 2007 r. Nr 165, poz. 1170 ze zm.).
- Wyrok WSA z dnia 26 kwietnia 2010 r. (V SA/Wa 2047/09).
- Wyrok WSA z dnia 21 sierpnia 2012 r. (V SA/Wa 2635/11, niepubl.).

THE CONTRIBUTION OF THE GOVERNOR OF THE LOWER SILESIAN PROVINCE
TO NATIONAL SECURITY AND PUBLIC ORDER
IN CONNECTION WITH MIGRATIONS OF FOREIGNERS

Summary

The article focuses on the contribution of the Governor of the Lower Silesian Province to national security and public order in connection with migrations of foreigners. It must be noted that the governor, as a representative of the Council of Ministers in the region, is responsible for national security and public order policies, especially with regard to the dynamically evolving social phenomenon of entry into, stay in and departure from the territory of Poland of foreigners as well as citizens of EU member states. Within a short period of time Poland has become a transit or target country for some categories of migrants and nationalities, which is why the governor can effectively shape national security and public order only by cooperating with other public administration bodies. In this respect the governor collaborates with many institutions, most important among them being the Office for Foreigners, Border Guard and other governors. The most crucial element in the process is quick and effective information transfer, which in practice makes it possible to prevent abuses on the part of migrants or abuses in which migrants are the victims.

Keywords: terrorism, national security, migrations, security threats, administration, regional government.

Tomasz Bruder
t.bruder@duw.pl