

Małgorzata Waksmundzka-Szarek*
Piotr Zalewski**

**NIELEGALNE DZIAŁANIA CUDZOZIEMCÓW
W PROCESIE LEGALIZACJI POBYTU W POLSCE
ZE SZCZEGÓLNYM UWZGLĘDNIENIEM
WOJEWÓDZTWA PODKARPACKIEGO.
ANALIZA WYBRANYCH PODATNOŚCI I METOD**

Streszczenie

Przedmiotem opracowania jest problematyka wybranych metod aktywności cudzoziemców, którzy wskutek globalnych i regionalnych procesów migracyjnych przystępują do urzędowej procedury legalizacji swojego pobytu w Polsce. Co do zasady, zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa do wjazdu i pobytu na terytorium Polski, uprawnieni są cudzoziemcy zwolnieni z obowiązku wizowego w ramach tzw. ruchu bezwizowego, a także cudzoziemcy w okresie ważności tytułu pobytowego uprawniającego do wjazdu i pobytu na terytorium Polski. W okresie ważności tytułów pobytowych cudzoziemiec może złożyć wniosek do wojewody właściwego ze względu na miejsce swojego pobytu o legalizację pobytu w Polsce poprzez wydanie odpowiedniego zezwolenia. Celem artykułu jest identyfikacja wybranych podatności i metod działania cudzoziemców, którzy w procedurze wnioskowania o legalizację pobytu w Polsce złożyli do wojewody podkarpackiego stosowny wniosek wraz z załączoną dokumentacją, a w efekcie tego organ zakończył postępowanie administracyjne w tej sprawie odmową wynikającą z przesłanki „zeznał on nieprawdę lub zataił prawdę albo podrobił lub przerobił dokument w celu użycia go jako autentycznego lub takiego dokumentu używał jako autentycznego”. Zasadniczych ustaleń wykorzystanych w publikacji dokonano na podstawie danych za lata 2014–2024 uzyskanych z Urzędu do Spraw Cudzoziemców, Bieszczadzkiego Oddziału Straży Granicznej i Podkarpackiego Urzędu Wojewódzkiego w Rzeszowie.

Słowa kluczowe: migracja, legalizacja pobytu, bezpieczeństwo wewnętrzne

* Uniwersytet Rzeszowski, e-mail: kkbujak@tlen.pl, ORCID: 0000-0002-9609-8270.

** Uniwersytet Jana Kochanowskiego w Kielcach, e-mail: piotr.zalewski@ujk.edu.pl, ORCID: 0000-0002-0997-8561.

Wstęp

Procesy migracyjne są od zawsze obecne w ludzkiej rzeczywistości, chociaż ich podstawa i natężenie przybierać może różne formy, zaczynając od naturalnej potrzeby szukania lepszego miejsca do egzystencji poprzez ucieczkę z miejsca, w którym życie stało się zagrożone, na wykorzystywaniu tego zjawiska jako elementu działań wrogich, jak to nazywamy współcześnie w ramach tzw. wojny hybrydowej. Reagowanie w bliżej nieokreślonych warunkach w granicach prawa, które nie zawsze nadąża za rozwijającą się rzeczywistością, jest niełatwym wyzwaniem dla wielu rządów, w tym dla Polski, w której od wielu lat nie istniała kompleksowa polityka migracyjna. Pierwszym dokumentem kształtującym ramy polityki migracyjnej Polski ma stać się dopiero rządowa strategia migracyjna pt. *Odzyskać kontrolę. Zapewnić bezpieczeństwo. Kompleksowa i odpowiedzialna strategia migracyjna Polski na lata 2025–2030*, której tekst Rada Ministrów przyjęła 15 października 2024 roku¹.

Wszelkie działania dotychczasowe opierały się niemalże wyłącznie na reagowaniu na zaistniałą sytuację lub globalne trendy, co jednak dalekie jest od prowadzenia świadomej polityki w tym zakresie. W ostatnim czasie temat ten wrócił do dyskusji publicznej. Stało się tak na skutek trwającej wojny na Ukrainie, która spotęgowała problem migracyjny, ale przede wszystkim w odpowiedzi na kryzys graniczny na granicy polsko-białoruskiej, gdzie temat cudzoziemców wywołał silną polaryzację opinii publicznej w Polsce i na świecie. Prędko został dostrzeżony jej właściwy obraz będący elementem działań celowych, w których migracją posłużono się w celu destabilizacji sytuacji w Polsce i w Europie. Trwają zatem prace, których finałem ma być owa polityka migracyjna, co już wywołuje spore dyskusje, zwłaszcza wobec zapowiadanego ograniczenia prawa do azylu wynikającego z konwencji międzynarodowych².

Celem artykułu jest identyfikacja wybranych metod działania cudzoziemców, którzy w procedurze wnioskowania o legalizację pobytu w Polsce złożyli do wojewody podkarpackiego stosowny wniosek wraz z załączoną dokumentacją, a w efekcie tego organ zakończył postępowanie

¹ *Odzyskać kontrolę. Zapewnić bezpieczeństwo. Kompleksowa i odpowiedzialna strategia migracyjna Polski na lata 2025–2030*, Serwis Rzeczypospolitej Polskiej, <https://www.gov.pl> (10.11.2024).

² *Polityka migracyjna w Polsce. Oto najważniejsze założenia*, Gazeta Prawna, <https://www.gazetaprawna.pl> (14.10.2024).

nie administracyjne w tej sprawie odmową wynikającą z przesłanki „zeznał on nieprawdę lub zataił prawdę albo podrobił lub przerobił dokument w celu użycia go jako autentycznego lub takiego dokumentu używał jako autentycznego”³. Zasadniczych ustaleń wykorzystanych w publikacji dokonano na podstawie danych za lata 2014–2024 uzyskanych z Urzędu do Spraw Cudzoziemców (dalej UdSC), Bieszczadzkiego Oddziału Straży Granicznej (dalej BiOSG) i Podkarpackiego Urzędu Wojewódzkiego w Rzeszowie (dalej PUW). Analizowane dane statystyczne dotyczyły całkowitej ilości wydanych decyzji przez Wojewodę Podkarpackiego dla cudzoziemców w postępowaniach z zakresu ich legalizacji pobytu obejmujące: zezwolenie na pobyt czasowy, pobyt stały oraz pobyt rezydenta długoterminowego Unii Europejskiej (dalej UE) w latach 2014–2024. Ponadto wykorzystano informacje statystyczne dotyczące wydanych odmów w odniesieniu do wspomnianej wyżej przesłanki, którymi dysponuje UdSC. W opracowaniu posłużono się także danymi statystycznymi BiOSG dotyczącymi problematyki badanych dokumentów wjazdowych oraz innymi dokumentami przedkładanymi w toczących się przed wojewodą postępowaniach administracyjnych. W pracy zastosowano metodę analizy danych zastanych pochodzących z PUW, UdSC, statystyki z BiOSG. Dla realizacji celu wykorzystano również metodę krytycznej analizy literatury przedmiotu, artykułów z prasy krajowej i zagranicznej.

Sekurytyzacja pobytu cudzoziemców w Polsce

Podstawowym celem współczesnego państwa jest prowadzenie nowoczesnej i kompleksowej polityki migracyjnej, której główny kierunek zakłada przede wszystkim zapewnienie bezpieczeństwa swoim obywatelom i własnemu terytorium. W Polsce zadania zapewnienia bezpieczeństwa obywateli i porządku publicznego, a także stania na straży niepodległości i nienaruszalności swojego terytorium spoczywają w pierwszej

³ Zezwolenie pobytowe cofa się na skutek wystąpienia przynajmniej jednej z okoliczności, o których mowa w art. 100 ust. 1 pkt 2 lub 4–8 Ustawy o cudzoziemcach (Dz.U. 2013, poz. 1650), to jest między innymi wówczas, kiedy w postępowaniu w sprawie udzielenia mu zezwolenia na pobyt czasowy: – złożył on wniosek zawierający nieprawdziwe dane osobowe lub fałszywe informacje lub dołączył do niego dokumenty zawierające takie dane lub informacje, lub – zeznał on nieprawdę lub zataił prawdę albo podrobił lub przerobił dokument w celu użycia go jako autentycznego lub takiego dokumentu używał jako autentycznego.

kolejności na konstytucyjnych organach administracji państwowej⁴. Zgodnie z normą zawartą w art. 146 ustawy zasadniczej konstytucyjnym organem władzy państwowej, na którym ciąży obowiązek zapewnienia bezpieczeństwa wewnętrznego, porządku publicznego oraz bezpieczeństwa zewnętrznego, jest kolegialny organ władzy wykonawczej, jakim jest Rada Ministrów, zaś szczegółowe zadania i kompetencje w zakresie ochrony granic Rzeczypospolitej Polskiej (dalej RP) przewiduje ustawa z 12 października 1990 r. o ochronie granicy państwowej⁵. W art. 7 przywołanej ustawy za ochronę granicy lądowej i morskiej oraz kontrolę ruchu granicznego odpowiada minister właściwy do spraw wewnętrznych, realizujący swoje zadania poprzez Komendanta Głównego Straży Granicznej, zaś w przestrzeni powietrznej Minister Obrony Narodowej, którego zadania wykonuje Dowódca Operacyjny Rodzajów Sił Zbrojnych przy pomocy organu dowodzenia obroną powietrzną kraju⁶. Instytucjami, które realizują kontrolę legalności pobytu cudzoziemców na terytorium RP, jest Straż Graniczna oraz Policja, a w zakresie legalności zatrudnienia Państwowa Inspekcja Pracy. Szef Urzędu ds. Cudzoziemców, jako centralny organ administracji rządowej (i Urząd ds. Cudzoziemców)⁷, właściwy także w sprawach związanych z legalizacją pobytu cudzoziemców w Polsce, oraz wojewoda są natomiast uprawnieni również do kontroli legalności pobytu i pracy cudzoziemców na obszarze Polski, w zakresie prowadzenia przez te organy postępowań w sprawach cudzoziemców określonych w odrębnych przepisach⁸.

Wykonywanie konstytucyjnej dyrektywy zapewnienia bezpieczeństwa i porządku publicznego w Polsce, wynikającej z art. 5 Konstytucji

⁴ Art. 5, Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. 1997, Nr 78, poz. 483).

⁵ Ustawa z dnia 12 października 1990 r. o ochronie granicy państwowej (Dz.U. 2023, poz. 1489 z późniejszymi zmianami).

⁶ B. Przybyszewska-Szter, *Konstytucyjne ochrony i bezpieczeństwa państwa na przykładzie kryzysu na granicy polsko-białoruskiej*, „Toruńskie Studia Polsko-Włoskie”, 2023, nr XIX / „Studi Polacco-Italiani di Toruń”, 2023, XIX, s. 162.

⁷ Szef Urzędu do Spraw Cudzoziemców jest centralnym organem administracji rządowej właściwym w sprawach wjazdu cudzoziemców na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, przejazdu przez to terytorium, pobytu na nim i wyjazdu z niego, udzielania ochrony międzynarodowej w Polsce oraz udzielania pomocy socjalnej i opieki medycznej osobom ubiegającym się o taką ochronę, udzielania cudzoziemcom azylu oraz udzielania ochrony czasowej, z wyjątkiem spraw zastrzeżonych dla innych organów.

⁸ Ustawa z dnia 12 grudnia 2013 r. o cudzoziemcach (Dz.U. 2024, poz. 769, 1222). Ze względu na założony cel artykułu pominięto w nim problematykę systemu międzynarodowych regulacji ochrony azylu i ochrony cudzoziemców oraz założenia i akty prawne regulujące zasady polityki UE w dziedzinie azylu i ochrony.

RP, realizowane jest w formie fizycznej ochrony granicy państwowej i kontroli ruchu granicznego, a także poprzez organizację zespołu przedsięwzięć politycznych, legislacyjnych i organizacyjnych o różnym zakresie rygorów, podejmowanych przez organy i instytucje państwa m.in. w celu niedopuszczenia do nielegalnego przekraczania granicy państwowej, zwalczania przestępczości transgranicznej oraz przestępczości z udziałem cudzoziemców, przestrzegania przepisów prawa do wjazdu i pobytu na terytorium Polski cudzoziemców, a także wydawania dokumentów potwierdzających prawo wjazdu i pobytu na terytorium Polski⁹.

Ochrona granicy państwowej, nadzór i kontrola ruchu granicznego przez Straż Graniczną jest pierwszą linią stanowiącą barierę dla zewnętrznych zagrożeń każdego państwa wynikających z masowego przemieszczania się ludzi. Przeciwdziałanie nielegalnemu przekraczaniu granic RP ma istotny wpływ nie tylko na poziom bezpieczeństwa i porządku publicznego w Polsce, lecz w związku z faktem, że granica RP stanowi granicę zewnętrzną Unii Europejskiej i strefy Schengen, determinuje ono także bezpieczeństwo wspólnotowe. Drugim elementem tego systemu jest wewnątrz krajowy system organów i instytucji administracji państwowej realizujących zadania z zakresu szeroko rozumianego legalizowania pobytu cudzoziemców w Polsce. W krajowym systemie prawnym przewidzianych jest kilka procedur legalizacji pobytu cudzoziemców, w zależności m.in. od posiadanego obywatelstwa oraz powodów, okoliczności i celów migracji. Uzyskanie określonego statusu pobytowego nie tylko pozwala na legalny wjazd i pobyt na terytorium RP, lecz także formalizuje zasady dostępu migrantów do usług publicznych czy też rynku pracy¹⁰.

Obowiązujące w polskim porządku prawnym regulacje legislacyjne dotyczące cudzoziemców przybywających do Polski pozwalają wyróżnić kilkanaście statusów, z którymi wiążą się określone prawa i obowiązki. Z punktu widzenia potencjalnych zagrożeń dla bezpieczeństwa państwa,

⁹ A. Żebrowski, *Ochrona granic państwa w dobie wyzwań XXI wieku – wybrane aspekty* [w:] *Transgraniczny wymiar współczesnego bezpieczeństwa. Wybrane aspekty*, red. M. Delong, O. Jurgielewicz, B. Kozicki, Rzeszów 2022, s. 23.

¹⁰ Sposób uzyskania statusu oraz uprawnienia, jakie z tego tytułu wynikają, regulują ustawy, w tym. m.in. Ustawa z dnia 13 czerwca 2003 r. o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. 2023, poz. 1504), Ustawa z dnia 14 lipca 2006 r. o wjeździe na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, pobyście oraz wyjeździe z tego terytorium obywateli państw członkowskich Unii Europejskiej i członków ich rodzin (Dz.U. 2023, poz. 547), Ustawa z dnia 12 grudnia 2013 r. o cudzoziemcach oraz Ustawa z dnia 12 marca 2022 r. o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa (Dz.U. 2023, poz. 103, 185, 547, 1088, 1234, 1641, 1672, 1717).

na poziomie regionalnym będą to kategorie osób: posiadające prawo pobytu na terytorium RP lub starające się o jego uzyskanie na podstawie ustawy o cudzoziemcach; obywatele Ukrainy oraz członkowie ich rodzin, którzy przyjechali do Polski z Ukrainy po 24 lutego 2022 roku; osoby ubiegające się lub posiadające już status uchodźcy lub inną formę ochrony międzynarodowej lub krajowej w oparciu o ustawę o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej; osoby przebywające na podstawie wizej krajowej lub Schengen; osoby przebywające na podstawie ruchu bezwizowego lub karty pobytu wydanej w innym kraju UE¹¹.

Obywatele Ukrainy, którzy przybyli na terytorium Polski i uczestniczyli w procedurze uzyskania statusu uprawniającego do pobytu na terytorium RP, zasadniczo podzielić można na dwie grupy, to jest osoby przybyłe do Polski przed i po 24 lutego 2022 r., a więc po rozpoczęciu drugiego etapu agresji Federacji Rosyjskiej na Ukrainę. Obywatele Ukrainy, którzy przybyli do Polski przed 24 lutego 2022 r., to w zdecydowanej większości migranci ekonomiczni, którzy legalny status pobytu i dostęp do rynku pracy uzyskali w drodze standardowych procedur wjazdowych i pobytowych wynikających z obowiązujących przepisów. Drugą grupę stanowią migranci wojenni, którzy po 24 lutego 2024 r. przybyli na terytorium RP i zostali objęci ochroną czasową na podstawie ustawy z dnia 12 marca 2022 r. o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa. Ustawa ta uregulowała kwestie m.in. legalnego pobytu obywateli Ukrainy w Polsce oraz ich zatrudnienia i dostępu do usług publicznych, a także związane z przyznaniem licznych praw, również wynikających z członkostwa Polski w Unii Europejskiej. Obywatele Ukrainy oraz określone członkowie ich rodzin, którzy po 24 lutego 2024 r. uzyskali tzw. PESEL UKR, legalizowali swój pobyt w Polsce i korzystali z ochrony czasowej, a od 1 kwietnia 2023 r. mogli ubiegać się na zasadach ogólnych o zezwolenie na pobyt czasowy i pracę; zezwolenie na pobyt w celu wykonywania pracy w zawodzie wymagającym wysokich kwalifikacji (*Blue Card*) oraz zezwolenie na pobyt czasowy w celu wykonywania działalności gospodarczej. Specustawa z 12 marca 2022 r. wprowadziła również inne regulacje ułatwiające legalizację pobytu obywateli Ukrainy na terytorium RP, takie jak przedłużenie z mocy prawa okresów ważności zezwoleń na pobyt czasowy; przedłużenie z mocy prawa okresów ważności kart po-

¹¹ M. Nowosielski, R. Raczyński, *Sytuacja migracyjna w województwie pomorskim. Wnioski i rekomendacje w zakresie integracji migrantów i migrantek*, Gdańsk 2024, s. 12.

bytu, polskich dokumentów tożsamości cudzoziemca oraz dokumentów „zgoda na pobyt tolerowany” wydanych obywatelom Ukrainy. Zgodnie z danymi dotyczącymi osób zarejestrowanych w rejestrze obywateli Ukrainy i członków ich rodzin, którym nadano status cudzoziemca na podstawie specustawy z 12 marca 2022 r., na terenie woj. podkarpackiego na dzień 13 kwietnia 2024 r. zarejestrowanych zostało 32 409 obywateli Ukrainy. Odpowiednio w tym czasie w Polsce status taki nadano 907 856 obywatelom Ukrainy¹².

W zakresie urzędowego trybu legalizacji pobytu w Polsce cudzoziemców, którzy wjechali na terytorium RP przez przejścia graniczne na terenie województwa podkarpackiego, a następnie okazali funkcjonariuszom BiOSG dokumenty uprawniające do wjazdu lub złożyli w PUW stosowne dokumenty w procesie legalizacji pobytu w Polsce, uzyskane dane dotyczyć będą rozstrzygnięć w sprawie zezwoleń na pobyt czasowy oraz rozstrzygnięć w sprawie zezwoleń na pobyt stały.

Nielegalne działania cudzoziemców w procesie legalizacji pobytu

Globalne, regionalne i lokalne ruchy migracyjne, bez względu na przyczyny podejmowania decyzji o opuszczeniu swojego kraju oraz cele, jakie chcą osiągnąć migranci, szukając nowego miejsca pobytu lub osiedlenia się, nieodłącznie stanowią siłę przyciągającą dla zorganizowanych grup przestępczych, które wykorzystują szlaki migracyjne do organizowania nielegalnej migracji, rozwoju przestępczości transgranicznej, przemytu broni palnej lub środków odurzających albo przenikania do Europy Zachodniej ruchów i organizacji radykalnych i terrorystycznych. Członkowie grup przestępczych organizują transport na wszystkich etapach podróży, punkty przerzutowe, tymczasowe schronienie w państwach tranzytowych, a także dostęp do podrobionych lub przerobionych dokumentów albo kradzionych dokumentów należących do innych osób. Do najczęściej spotykanych metod stosowanych przez grupy przestępcze zaliczyć można przypadki przekraczania granicy państwowej RP na podstawie przerobionych bądź podrobionych dokumentów do tego uprawniających; przerabianie stempli kontroli granicznej w celu potwierdzenia „legalności” okresów pobytu na teryto-

¹² Szczegółowe statystyki dot. osób zarejestrowanych w rejestrze obywateli Ukrainy i członków ich rodzin, którym nadano status cudzoziemca na podstawie specustawy, Serwis Rzeczypospolitej Polskiej, <https://www.gov.pl>, 13.04.2024 (10.11.2024).

rium UE oraz uzyskania kolejnej wizy; wykorzystywanie metody „na podobieństwo”, tzw. *look a like*, z użyciem dokumentów – często polskich, należących do innych osób¹³. Sposobami noszącymi pozory legalności mogą być przypadki polegające na nadużywaniu możliwości wjazdu na teren RP pod pretekstem podejmowania nauki, pracy, w celach turystycznych, biznesowych, kulturalnych, przez wykorzystywanie w tym celu fałszywych lub poświadczających nieprawdę dokumentów uprawniających do otrzymania stosownej wizy; nadużywaniu procedury nadania statusu uchodźcy w RP; fikcyjnych związkach małżeńskich cudzoziemców z obywatelami RP¹⁴.

Odmowa legalnego pobytu i możliwości podjęcia pracy w Polsce nie zawsze jest związana z nielegalną próbą przekroczenia granicy państwowej. Analizując ustawę z dnia 12 grudnia 2013 r. o cudzoziemcach¹⁵, w szczególności przepisy dotyczące odmowy udzielenia zezwolenia na pobyt czasowy zawarte w art. 100 ustawy, które wymieniają wszystkie okoliczności będące podstawą do wydania przez wojewodę decyzji odmownej w odniesieniu do pobytu, zwraca uwagę ust. 1 pkt. 5 lit. b, który wskazuje, że „udzielenia zezwolenia na pobyt czasowy odmawia się cudzoziemcowi, gdy w postępowaniu w sprawie udzielenia mu zezwolenia na pobyt czasowy zeznał on nieprawdę lub zataił prawdę albo podrobił lub przerobił dokument w celu użycia go jako autentycznego lub takiego dokumentu używał jako autentycznego”.

Analizując dane dotyczące liczby wydanych decyzji w odniesieniu do wniosków dotyczących legalizacji pobytu, dane w województwie podkarpackim pokazują systematyczny wzrost wniosków, a tym samym wzrost wydanych decyzji. W 2014 roku było to 1403 decyzji, a w 2023 już 6487¹⁶. Kiedy zestawimy te dane z ilością badanych i zakwestionowanych w tym samym okresie dokumentów przez BiOSG, to dane te generalnie nie będą wskazywały na swoją szczególną istotność, można byłoby wręcz powiedzieć, że mają charakter marginalny. Jednakże, kiedy nałożymy na ten obraz statystyki ogólnopolskie, to w badanym okresie na podstawie wyżej wspo-

¹³ K. Laskowska, M. Perkowska, *Przestępstwo nielegalnego przekroczenia granicy w ujęciu empirycznym*, „Prawo w Działaniu. Sprawy Karne”, 2020, nr 43, s. 13.

¹⁴ D. Semków, *Przestępstwo fałszerstwa dokumentów w kontekście nielegalnego przekraczania granic. Aspekty teoretyczno-empiryczne*, „Problemy Współczesnej Kryminalistyki”, 2022, t. 26, s. 332.

¹⁵ Ustawa z dnia 12 grudnia 2013 r. o cudzoziemcach....

¹⁶ Dane uzyskano z Podkarpackiego Urzędu Wojewódzkiego w Rzeszowie w odpowiedzi na wniosek o udostępnienie informacji publicznej, złożony w trybie i na zasadach określonych w ustawie o dostępie do informacji publicznej z dnia 6 września 2001 roku (Dz.U. 2002, poz. 902). Wniosek o udostępnienie informacji publicznej z dnia 19 września 2024 r., dane dotyczą okresu od 2014 r. do 1.10.2024 r.

mnianej przesłanki odmowę pobytu czasowego w Polsce otrzymały 1472 osoby. Najwięcej od wojewody mazowieckiego – 725, następnie wojewody wielkopolskiego – 296, i w kolejności, co pokazały badania i co może być zaskoczeniem, wojewody lubelskiego – 108 osób, podczas gdy w porównywalnym do lubelskiego objętym badaniem województwie podkarpackim było to zaledwie 6 osób w tym samym okresie¹⁷. Zebrane informacje statystyczne zgodnie potwierdzają, że wśród osób dopuszczających się działania opisanego w art. 100 pkt 5 lit. b ustawy o cudzoziemcach najliczniejszą grupę w skali kraju stanowili obywatele Ukrainy (389 osób).

Podobna sytuacja odnosi się do decyzji odmawiających cudzoziemcom pobytu stałego. Przesłanki będące podstawą do wydania tego rodzaju odmowy zawiera art. 197 cytowanej już ustawy o cudzoziemcach. Natomiast odnosząca się do niniejszej publikacji przesłanka jest zawarta w art. 197 ust. 1 pkt 7 lit. b. Brzmi ona tak samo jak w przypadku odmowy dotyczącej pobytu czasowego. W badanym okresie odmów z tego tytułu w skali całego kraju zanotowano 387, z czego największa ilość dotyczyła obywateli Ukrainy (191 osób) i Białorusi (129 osób)¹⁸.

Analizując zarówno art. 100 pkt 5 lit. b oraz art. 197 ust. 1 pkt 7 lit. b ustawy o cudzoziemcach, należy zauważyć, że w praktyce bardzo rzadko występują sytuacje, w których cudzoziemiec zeznałby nieprawdę; raczej typową podstawą odmowy w tych przypadkach jest przerobienie dokumentu w celu przedstawienia go w toczącym się postępowaniu administracyjnym lub posłużenie się takim dokumentem w takim postępowaniu. Jeżeli w trakcie weryfikacji dokumentu dokonywanej przez uprawniony do tego podmiot zostanie stwierdzone jego podrobienie lub przerobienie, dokument taki zostaje przekazany razem z zawiadomieniem do właściwej prokuratury, o czym informuje się wojewodę podkarpackiego. Natomiast w sytuacji, gdy wydanie decyzji odmownej ze względu na wspomnianą przesłankę nastąpiło na skutek ujawnienia podrobienia lub przerobienia dokumentu przez pracownika urzędu realizującego postępowanie, lub doszło do zeznania nieprawdy w trakcie toczącego się postępowania, wówczas organ z urzędu kieruje zawiadomienie do właściwej prokuratury. W praktyce najczęściej dokumentami, które budzą wątpliwości w procedurze legalizacji pobytu na terytorium RP w województwie podkarpackim, są dokumenty stanu cywilnego wydane

¹⁷ Dane uzyskano z Urzędu do Spraw Cudzoziemców w odpowiedzi na wniosek o udostępnienie informacji publicznej, złożony w trybie i na zasadach określonych w ustawie o dostępie do informacji publicznej z dnia 6 września 2001 roku.... Wniosek o udostępnienie informacji publicznej z dnia 19 września 2024 r., dane dotyczą okresu od 2014 r. do 1 października 2024 r.

¹⁸ *Ibidem*.

przez władze byłego Związku Socjalistycznych Republik Radzieckich i dotyczą zwykle dokumentów przedkładanych przez obywateli Ukrainy, Białorusi i Federacji Rosyjskiej. Natomiast w procedurze przyznania lub przedłużenia ważności Karty Polaka¹⁹ takimi dokumentami są radzieckie dokumenty stanu cywilnego, dokumenty wydawane przez Ukraińskie Archiwa Państwowe oraz zaświadczenia organizacji polonijnych działających na terytorium Ukrainy. W tym przypadku najczęściej wątpliwości dotyczą dokumentów przedkładanych przez obywateli Ukrainy. Zgodnie z przepisem art. 19 pkt 2 ustawy z dnia 7 września 2007 r. o Karcie Polaka „konsul lub w przypadku, o którym mowa w art. 12 ust. 4 – wojewoda, wydaje decyzję o odmowie przyznania Karty Polaka w przypadku, gdy w postępowaniu o przyznanie Karty Polaka wnioskodawca złożył wnioski lub dołączył do niego dokumenty zawierające nieprawdziwe dane osobowe lub fałszywe informacje, jak również gdy oświadczył nieprawdę lub zataił prawdę albo, w celu użycia jako autentycznego, podrobił lub przerobił dokument albo takiego dokumentu jako autentycznego użył”²⁰. Przepis ten reguluje szerszą podstawę odmowy przyznania Karty Polaka niż podana we wniosku (zgodną z ustawą o cudzoziemcach). To, jakie biegly dokumenty finalnie będzie weryfikował, zależy od rodzaju toczących się postępowań i ich charakteru. Dla przykładu takimi dokumentami typowymi, które podlegają obligatoryjnie weryfikacji w postępowaniach z tytułu przedłużenia lub przyznania Karty Polaka, są dowody w postaci dokumentów potwierdzające narodowość przodków, a więc w pierwszej kolejności tzw. świadectwa urodzenia wydawane w ZSRR i w państwach powstałych po jego rozpadzie, które zawierają wpis o narodowości rodziców dziecka²¹. Wątpliwości budzą nie tylko charakterystyczne dokumenty archiwalne, ale także dokumenty wjazdowe oraz dokumenty tożsamości. Przykładem takiego dokumentu może być wydawany jeszcze do 2016 roku tzw. paszport wewnętrzny, który był dokumentem tożsamości obywatela Ukrainy, zastąpiony kartą formatu ID-1 z poliwęglanu. To ważne chociażby ze względu na fakt, że tylko w przeciągu ponad sześciu miesięcy od momentu drugiej fazy agresji Federacji Rosyjskiej na Ukrainę granicę polską przekroczyło ponad 5 250 000 obywateli Ukrainy, a ten dokument był często podstawowym, jaki mieli przy sobie.

¹⁹ Wojewoda Podkarpacki kompetencje w rozpatrywaniu wniosku o przyznaniu i przedłużeniu ważności Karty Polaka otrzymał w sierpniu 2022 r. Od tamtego momentu do września 2024 r. wydano łącznie 788 decyzji. Wnioskodawcy najczęściej byli obywatelami Ukrainy, Białorusi oraz Federacji Rosyjskiej.

²⁰ Ustawa z dnia 7 września 2007 r. o Karcie Polaka, tekst jednolity (Dz.U. 2023, poz. 192).

²¹ Więcej o dokumentach historycznych oraz będących w oficjalnym obiegu można przeczytać w kwartalniku „Człowiek i dokumenty”, np. nr 66 i 73.

W okresie 2014–2024 do BiOSG za pośrednictwem Placówki Straży Granicznej w Rzeszowie-Jasionce wpłynęło łącznie 1990 różnych dokumentów związanych z ubieganiem się o pobyt stały, które zostały przedłożone przez cudzoziemców. W ramach przeprowadzonych czynności weryfikacyjnych ujawniono 105 dokumentów noszących ślady fałszerstwa. Ujawnione fałszerstwa stanowiły podstawę wszczęcia postępowania przeciwko wiarygodności dokumentów²². Szczegółowe rozbitcie tych danych prezentuje tabela 1. Trudno wyodrębnić informacje dotyczące kraju pochodzenia cudzoziemców, którzy dopuścili się takiego postępowania, jednakże BiOSG potwierdził, że w większości osobami przedkładającymi takie dokumenty są obywatele Ukrainy i Białorusi. Natomiast tabela 2 prezentuje szczegółowe dane dotyczące łącznie 185 postępowań przygotowawczych w opisywanym okresie, które prowadzone były przez funkcjonariuszy SG z przejścia granicznego Rzeszów-Jasionka.

Tabela 1. Dane statystyczne dotyczące ilości weryfikowanych w placówce (BiOSG) dokumentów oraz wszczętych/prowadzonych na tej podstawie postępowań

Rok	Ilość zweryfikowanych dokumentów	Pobyt stały	Obywatelstwo	Karta Polaka
		Ilość zakwestionowanych dokumentów	Ilość zakwestionowanych dokumentów	Ilość zakwestionowanych dokumentów
2014	17	16	-	-
2015	112	13	-	-
2016	325	7	15	-
2017	208	4	6	-
2018	65	b.d.	b.d.	-
2019	b.d.	b.d.	b.d.	-
2020	b.d.	2	3	-
2021	48	6	1	-
2022	249	2	0	3
2023	840	2	1	20
2024	126	b.d.	b.d.	4

Źródło: dane uzyskano z Bieszczadzkiego Oddziału Straży Granicznej w odpowiedzi na wniosek o dostępienie informacji publicznej.

²² Dane uzyskano z Bieszczadzkiego Oddziału Straży Granicznej w odpowiedzi na wniosek o udostępienie informacji publicznej, złożony w trybie i na zasadach określonych w ustawie o dostępie do informacji publicznej z dnia 6 września 2001 roku (Dz.U. z 2002, poz. 902). Wniosek o udostępienie informacji publicznej z dnia 27 września 2024 r., dane dotyczą okresu od 2014 r. do 1.10.2024 r.

Tabela 2. Dane statystyczne obejmujące w sumie 185 postępowań przygotowawczych realizowanych przez PSG w Rzeszowie-Jasionce w rozbiciu na rodzaj i lata

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
umorzone na podstawie art. 17 § 1 pkt 1 kpk	6	3	1	1	-	-	-	4	3	4	2
umorzone na podstawie art. 17 § 1 pkt 1 kpk	2	2	8	3	6	3	4	3	-	-	-
umorzone na podstawie art. 17 § 1 pkt 1 kpk	-	-	-	1	-	-	2	2	1	-	-
umorzone na podstawie art. 17 § 1 pkt 1 kpk	-	-	-	-	-	-	1	-	-	-	-
umorzone na podstawie art. 17 § 1 pkt 1 kpk	-	3	1	-	-	1	1	1	1	1	1
umorzone na podstawie art. 17 § 1 pkt 1 kpk	-	-	-	-	-	1	2	-	-	-	-
zakończone wnioskiem do prokuratury o sporządzenie aktu oskarżenia	21	3	-	2	3	4	9	1	1	6	1
zakończone wnioskiem o wydanie wyroku skazującego	-	1	3	1	2	1	6	10	1	6	2
zawieszona na podstawie art. 22 § 1 kpk	1	-	-	-	-	4	6	2	-	-	1
połączono z innymi postępowaniami	-	2	1	-	-	2	-	1	-	-	-
zakończono aktem oskarżenia	-	1	-	-	-	-	-	-	-	-	-
do chwili obecnej na biegu	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	4

Źródło: dane uzyskano z Bieszczadzkiego Oddziału Straży Granicznej w odpowiedzi na wniosek o udostępnienie informacji publicznej.

Na uwagę zasługuje metodyka badawcza dokumentów, którą szczegółowo określa procedura „Badanie autentyczności dokumentów zabezpieczonych” przygotowana przez Wydział VI Laboratorium Kryminalistycznego Straży Granicznej Zarządu Operacyjno-Śledczego Komendy

Główniej Straży Granicznej na potrzeby własnych jednostek będących organami uprawnionymi do realizacji takich ekspertyz, gdzie określone zostały zasady i sposób weryfikacji dokumentu noszącego ślady fałszerstwa. Analiza zakwestionowanych przez BiOSG w latach 2014–2024 dokumentów wskazuje, że najczęściej występującymi sposobami fałszerstw było wywabienie, wydrapywanie danych dotyczących narodowości posiadacza dokumentu – przerobienie – ujawniane w dokumentach typu akty urodzenia. Odnotowano również podrobienia dotyczące całości dokumentu – dokumenty wytworzone były na wzór oryginalnych. Najstarszymi dokumentami poddanymi weryfikacji w tych latach, jakie odnotowano w BiOSG, były dokumenty z lat 50. XX w. Ważną zatem kwestią jest stałe wzmacnianie rozwoju technologii w sferze bezpieczeństwa wewnętrznego, w tym wykorzystanie sztucznej inteligencji w tych procesach. Działania takie z pewnością zwiększają skuteczność służb oraz aparatu administracji publicznej, zwłaszcza w dobie trwających procesów migracyjnych.

Zakończenie

Przemiany polityczne, jakie zachodzą we współczesnym świecie, w znacznym stopniu wpłynęły na charakter, dynamikę i kierunki procesów migracyjnych, w wyniku których Polska w pierwszej połowie XXI w. z państwa o charakterze *stricte* emigracyjnym stała się ważnym punktem tranzytowym na szlakach migracyjnych²³, a także miejscem docelowym migracji ekonomicznej, edukacyjnej i wojennej (uchodźczej) związanej z wojną na Ukrainie. Warto zauważyć, że zmiana charakteru i miejsca Polski na światowych mapach trendów migracyjnych zyskuje szerszy kontekst w związku z przynależnością Polski do Unii Europejskiej, w sytuacji, kiedy wschodnia i południowo-wschodnia granica Polski jest zewnętrzną granicą Unii Europejskiej i strefy Schengen.

Niekwestionowany napływ cudzoziemców do Polski stawia poważne wyzwania przed państwem w zakresie fizycznej ochrony granicy i kontroli ruchu granicznego, przeciwdziałania i zwalczania przestępczości transgranicznej i nielegalnej migracji, a także organizacji sprawnego systemu organów i instytucji administracji państwowej powołanej do

²³ Uwzględniając fakt, że szlak migracyjny przez Białoruś do Polski i innych państw Unii Europejskiej został sztucznie wykreowany, jako element agresywnych działań Rosji i Białorusi wymierzonych w stabilność i bezpieczeństwo Polski i innych państw członkowskich Unii Europejskiej.

realizacji polityki migracyjnej, europejskiej polityki wizowej, repatriacji osób polskiego pochodzenia oraz członków ich rodzin, udzielania ochrony krajowej i międzynarodowej cudzoziemcom, a także dostępu do rynku pracy.

Związki ruchów migracyjnych ze zjawiskiem przestępczości, jako czynnik ryzyka lub rzeczywiste zagrożenie bezpieczeństwa wewnętrznego państwa, na pierwszym etapie realizacji dotyczy nielegalnego przekraczania granicy państwa, posługiwania się fałszywymi dokumentami uprawniającymi do wjazdu i pobytu, a w dalszej kolejności legalizacji pobytu w kraju docelowym. Sprawność służb odpowiedzialnych za bezpieczeństwo granicy i ruchu granicznego, a także służb „imigracyjnych” realizujących przepisy wizowe i szeroko rozumiane procedury pobytowe przyczynia się z pewnością do zachowania wysokiego poziomu bezpieczeństwa państwa i jego obywateli.

Bibliografia

- Cichoń J., *Legalność zatrudniania cudzoziemców. Informator dla pracodawców, ulotka informacyjna Państwowej Inspekcji Pracy*, Warszawa 2012.
- Laskowska K., Perkowska M., *Przestępstwo nielegalnego przekroczenia granicy w ujęciu empirycznym*, „Prawo w Działaniu. Sprawy Karne”, 2020, nr 43.
- Nowosielski M., Raczyński R., *Sytuacja migracyjna w województwie pomorskim. Wnioski i rekomendacje w zakresie integracji migrantów i migrantek*, Gdańsk 2024.
- „Odzyskać kontrolę. Zapewnić bezpieczeństwo”. *Kompleksowa i odpowiedzialna strategia migracyjna Polski na lata 2025–2030*, Serwis Rzeczypospolitej Polskiej. <https://www.gov.pl> (10.11.2024).
- Przybyszewska-Szter B., *Konstytucyjne ochrony i bezpieczeństwa państwa na przykładzie kryzysu na granicy polsko-białoruskiej*, „Toruńskie Studia Polsko-Włoskie”, 2023, nr XIX / „Studi Polacco-Italiani di Toruń” 2023, XIX.
- Raczyński R., *Wpływ migracji międzynarodowych na bezpieczeństwo wewnętrzne państwa*, „Bezpieczeństwo. Teoria i praktyka”, 2015, nr 2.
- Semków D., *Przestępstwo fałszerstwa dokumentów w kontekście nielegalnego przekraczania granic. Aspekty teoretyczno-empiryczne*, „Problemy Współczesnej Kryminalistyki”, 2022, t. 26.
- Ustawa z dnia 12 października 1990 r. o ochronie granicy państwowej (Dz.U. 2023, poz. 1489).
- Ustawa z dnia 7 września 2007 r. o Karcie Polaka (Dz.U. 2023, poz. 192).
- Ustawa z dnia 12 grudnia 2013 r. o cudzoziemcach (Dz.U. 2024, poz. 769, 1222).
- Żebrowski A., *Ochrona granic państwa w dobie wyzwań XXI wieku – wybrane aspekty* [w:] *Transgraniczny wymiar współczesnego bezpieczeństwa. Wybrane aspekty*, red. M. Delong, O. Jurgielewicz, B. Kozicki, Rzeszów 2022.

Illegal activities of foreigners in the process of legalization of their stay in Poland in particular on the Podkarpackie Voivodeship. Analysis of selected vulnerabilities and methods**Abstract**

The subject of the study is to present the issues of selected methods of activity of foreigners who, as a result of global and regional migration processes, join the official procedure of legalization of their stay in Poland. In accordance with the applicable legal regulations, foreigners exempt from the visa requirement under the so-called visa-free travel, as well as foreigners during the validity of the residence title entitling them to enter and stay on the territory of Poland, are entitled to enter and stay on the territory of Poland. During the period of validity of residence permits, a foreigner may submit an application to the voivode competent for the place of his/her residence for legalization of stay in Poland by issuing an appropriate permit. The aim of the article is to identify selected vulnerabilities and methods of action of foreigners who, in the procedure of applying for legalization of stay in Poland, submitted an appropriate application to the Podkarpackie Voivode with the attached documentation, where, as a result, the authority ended the administrative proceedings in this case with a refusal resulting from the premise "he testified untruthfully or concealed the truth, or forged or altered a document in order to use it as authentic or used such a document as authentic". The main findings used in the publication were made on the basis of data for the years 2014–2024 obtained from the Office for Foreigners, the Bieszczady Border Guard Unit and the Podkarpackie Voivodeship Office.

Keywords: migration, legalization of stay, internal security